L'accès à l'eau des citadins pauvres : entre régulations marchandes et régulations communautaires (Kenya, Tanzanie, Zambie)

Anne Bousquet

▶ **To cite this version:**

Anne Bousquet. L'accès à l'eau des citadins pauvres : entre régulations marchandes et régulations communautaires (Kenya, Tanzanie, Zambie). Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2006. Français. NNT : . tel-00194126

HAL Id: tel-00194126
https://theses.hal.science/tel-00194126

Submitted on 5 Dec 2007

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

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

L'accès à l'eau des citadins pauvres : entre régulations marchandes et régulations communautaires

(Kenya, Tanzanie, Zambie)

Par
Anne BOUSQUET

Thèse présentée et soutenue pour
l'obtention du titre
de Docteur de l'Université Paris I
Panthéon-Sorbonne
Discipline : Géographie

Directeur de Thèse : Sylvy JAGLIN

Jury
Bernard Barraqué
Francis Beaucire
Bernard Calas
Janique Etienne
Sylvy Jaglin

Paris – 11 Décembre 2006

REMERCIEMENTS

Kenyans, Tanzaniens, Zambiens, un grand merci pour m'avoir fait partager un peu de votre quotidien difficile, pour m'avoir quelquefois sortie d'un mauvais pas, pour avoir accepté, avec le sourire, de répondre à mes interminables questionnaires…En ces temps d'impécuniosité pour la recherche française, un grand merci aussi à toutes les institutions qui ont financé cette recherche (ministère de la Recherche, ministère de Affaires Etrangères, Egide, Chancellerie des Universités Parisiennes, Institut Français de Recherche en Afrique…). Je n'oublie pas non plus tous les Africains d'adoption, expatriés français dont la réputation de solidarité envers leurs compatriotes en terre étrangère ne s'est pas démentie (merci Solange et Philippe, merci Martial…), en particulier à Lusaka où l'Ambassade de France m'a choyée à plusieurs reprises et a financé une de mes missions en Zambie. Je pense aussi aux universitaires qui m'ont accompagnée dans cette longue et difficile aventure de la thèse. Merci tout particulièrement à Pierre Merlin, qui fut mon premier directeur de thèse et qui m'a toujours soutenue, depuis ma maîtrise en 1998, sans jamais ménager son temps pour toutes les rébarbatives tâches administratives que cela impliquait. Sa grande rigueur intellectuelle m'a beaucoup inspirée. Un très grand merci à ma directrice de thèse, Sylvy Jaglin, à qui je pense tout particulièrement au moment de clore ce chapitre important de ma vie : merci à vous, pour m'avoir incitée à poursuivre mes travaux après mon DEA, pour avoir été un modèle d'exigence mais aussi de grande compréhension, pour avoir toujours fait preuve d'une patience indéfectible à mon égard, y compris dans les moments de doute (mais aussi quand il fallait signer une multitude de formulaires en urgence…). Je n'oublie pas non plus tous les proches qui m'ont accompagnée au quotidien, parents, amis, sans lesquels ce travail n'aurait pas abouti, qui ont supporté mes moments d'angoisse et partagé les moments de bonheur lors du franchissement des multiples obstacles qui se sont dressés devant moi.

A Marie, à Vicente, qui nous manquent.

INTRODUCTION 5

PREMIERE PARTIE. 27
LE TEMPS DE LA GESTION PUBLIQUE : l'ECHEC DE LA GENERALISATION DU RESEAU 27

CHAPITRE 1. L'ECHEC DE LA GENERALISATION DU RESEAU : DISPARITES SPATIALES ET EXCLUSION ECONOMIQUE 28
I. Historique des réseaux : ségrégation résidentielle et « apartheid hydrique » 28
II. Des réseaux spatialement discriminants 67
III. Les conditions économiques d'accès au service « punissent » les pauvres et favorisent les classes moyennes 91

CHAPITRE 2. GENERALISATION DU SERVICE D'EAU : UN ECHEC A IMPUTER A DES FACTEURS INTERNES AUX OPERATEURS… 99
I. Peut-on imputer la « faillite » des opérateurs à la faiblesse des tarifs? 99
II. Des performances techniques et commerciales qui permettent une grande marge de progression 103
III. Les différents postes de dépense des opérateurs 108
IV. Efficacité du personnel : des résultats médiocres comparables pour les trois opérateurs 110
V. Emprunts et arriérés de paiement : qui sont réellement les « mauvais-payeurs » ? 111
VI. Bilan 112

CHAPITRE 3. …QUI S'ENRACINENT DANS UN CONTEXTE ECONOMIQUE TRES DIFFICILE 117
I. Au niveau macro-économique, crise des économies nationales et programmes d'Ajustement Structurel aggravent la pauvreté 117
II. Au niveau local, appauvrissement massif et fragmentation alimentent la crise urbaine 131
III. La fragmentation en question : des indices convergents 139
IV. Conclusion 153
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 154

DEUXIEME PARTIE. 156
REFORMES ET DISPOSITIFS A DESTINATION DES PAUVRES. LA MARCHANDISATION PEUT-ELLE ETRE UN FACTEUR D'UNIVERSALISATION EQUITABLE DE L'ACCES A L'EAU ? 156

CHAPITRE 1. L'EAU, UN BIEN ECONOMIQUE ? MARCHANDISATION ET NEW PUBLIC MANAGEMENT 158
I. La Zambie, le bon élève de la Banque Mondiale 158
II. Les réformes du secteur de l'eau au Kenya : entre rupture et continuité 167
III. La valse-hésitation de la législation tanzanienne du secteur de l'eau 192

CHAPITRE 2. DECENTRALISATION ET CORPORATISATION : UN NOUVEAU CADRE QUI S'IMPOSE PROGRESSIVEMENT 195
I. Zambie : la gestion en régie perd du terrain au profit de la corporatisation 196
II. Corporatisation et rationalisation gestionnaire : des villes secondaires en avance sur la capitale kenyane 200
III. Tanzanie : corporatisation précoce dans la capitale, progressive dans les villes secondaires 212

CHAPITRE 3. LA REGULATION ECONOMIQUE DES SERVICES D'EAU 218

I. Zambie : un régulateur actif, « modèle » et qui enregistre déjà quelques succès 218
II. Les monopoles juxtaposés et régulés au Kenya : vecteurs d'universalisation du service ou de fragmentation urbaine ? 229

CHAPITRE 4. LA PRESSION POUR L'INTRODUCTION DES GRANDS GROUPES DE L'EAU : VERS QUELS TYPES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE ? 233
I. Une offensive « par les marges » 233
II. Des pressions qui s'intensifient sur les capitales 241
III. DAWASA, de l'affermage à la recorporatisation : chronique d'un échec 247

CHAPITRE 5. LES DISPOSITIFS DE L'ACCES A L'EAU DES PAUVRES. DE LA SPATIALISATION A LA TERRITORIALISATION DU SERVICE 268
I. Etudes de cas 268
II. Les conditions de l'universalisation de l'accès : quid de l'équité spatiale et de l'équité sociale ? 320
III. Synthèse des enquêtes. Comparaison des trois cas étudiés 349
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE 354

TROISIEME PARTIE. LES USAGERS DANS LA GOUVERNANCE ET DANS LA REGULATION DES SERVICES D'EAU 357

CHAPITRE 1. LES FIGURES DE L'USAGER DANS LA REGULATION DES SERVICES D'EAU 360
I. LE « *LUSAKA WATER WATCH GROUP* », ASSOCIATION DE DEFENSE DES USAGERS DE L'EAU: MAIS QUELS USAGERS? 361
II. TANZANIE. UNE ASSOCIATION DE CONSOMMATEURS D'UN QUARTIER RELATIVEMENT AISE, MIKOCHENI 368
III. NAIROBI. RICHES DE LANGATA CONTRE PAUVRES DE KIBERA : UNE ASSOCIATION VECTEUR DE SECESSION TERRITORIALE ? 374

CHAPITRE 2. LES NOUVEAUX PARTENARIATS : MODES DE REGULATION LOCALE EN APPRENTISSAGE (LA CONSTRUCTION DES ARENES CIVILES) 382
I. REGULARISATION DE L'INFORMEL : DE LA CORRUPTION ANARCHIQUE AU RACKET ORGANISE ? 382
II. TERRITORIALISATION DE LA GOUVERNANCE ET REGULATION COMMUNAUTAIRE A ZAMCARGO : DE LA CRISE AU « DEUXIEME EVEIL » DE LA SOCIETE CIVILE 417

CHAPITRE 3. RE-TISSER LA VILLE. VERS UN RECENTRAGE DE LA REGULATION ? 440
I. DAR ES SALAAM, UNE NOUVELLE POLITIQUE DE L'EAU ENTRE TERRITORIALISATION ET DECENTRALISATION 440
II. UNE GESTION PARTAGEE A LUSAKA ? DE GEORGE COMPOUND AU DTF ... 457
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE : REGULATION COMMUNAUTAIRE ET REGULATION MARCHANDE 483

CONCLUSION 485
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 490
TABLE DES MATIERES 516
TABLE DES ILLUSTRATIONS 523
TABLE DES ILLUSTRATIONS 523
ANNEXES 529

INTRODUCTION

> « *Quand tout le monde dort encore, les petits garçons se lèvent dans les ténèbres et filent à la source, à l'étang ou au fleuve. La technologie leur a donné un sacré coup de pouce en leur offrant le jerrican en plastique, bon marché et léger. Il y a quelques années, ce bidon a révolutionné la vie en Afrique.* […] *Pendant des siècles et des siècles, ce sont les cuves en argile ou en pierre qui ont servi à transporter l'eau. Or, voilà qu'est apparu le jerrican en plastique. Miracle ! C'est une véritable révolution ! En premier lieu, il est relativement bon marché* […] *Mais le plus important, c'est qu'il est léger ! Et en plus, il peut avoir diverses tailles, si bien que même un gosse peut transporter quelques litres d'eau. Tous les enfants portent l'eau ! Aujourd'hui on peut voir des bandes de gamins, qui, tout en s'amusant et en se taquinant, vont chercher de l'eau à une source lointaine. Quel soulagement pour la femme africaine, éreintée et à bout de forces ! Quel changement dans sa vie ! Cela lui dégage un temps précieux pour elle-même, pour sa maison* ! »
> **R. KAPUSCINSKI.** *Ebène. Aventures africaines,* Plon, Pocket, Paris, 2000, p 264-265.

Ironique ou pas, R. Kapuscinski décrit néanmoins une réalité malheureusement encore beaucoup trop répandue en Afrique, qui accuse les taux d'accès à l'eau parmi les plus bas du monde, tout autant en ville qu'à la campagne, et des taux records de prévalence des maladies hydriques. Selon la conclusion d'un nouveau rapport de l'OMS et de l'UNICEF[1], au cours de ces dix dernières années, alors qu'un nombre considérable de personnes[2] dans le monde a accédé à un système d'alimentation en eau approprié[3], l'Afrique sub-saharienne reste un sujet de préoccupation. 322 millions d'Africains n'ont toujours pas d'accès à l'eau potable en 2004 (27% des 1,1 milliard de personnes dépourvues d'accès vivent dans cette région du monde[4]) et seuls 16% de la population africaine bénéficient d'une connexion privative (dans l'habitation ou dans la cour). Sur ce continent, en dépit des progrès réalisés entre 1990 et 2004, avec l'augmentation de la population desservie de 49% à 56%, un très grand effort reste nécessaire pour atteindre l'objectif de développement du millénaire (« *Millenium Development Goal* », MDG) fixé par les Nations Unies[5], de 75% de taux d'accès en 2015. En raison du fort croît démographique, sur la période 1990-2004, le nombre de personnes ne bénéficiant pas d'un accès à l'eau potable a augmenté de 23%, ce qui représente 60 millions de personnes. En outre, avec l'augmentation de la population urbaine de 85% de 1990 à 2004, le nombre de citadins non desservis a doublé dans la même période, atteignant 52 millions de personnes en 2004. Le taux d'accès a lui-même baissé de 80 à 82%, tandis que le taux de desserte par connexion privative a connu une régression encore plus manifeste (de 45 à 36%). Si les tendances actuelles se maintiennent, l'OMS estime qu'en 2015, le nombre de personnes non desservies augmentera encore de 47 millions (tandis que pour l'ensemble du monde ce nombre au contraire baissera de 150 millions). Or, le taux réel d'accès doit être encore minoré

---

1 **WORLD HEALTH ORGANIZATION. UNICEF**. *Meeting the Millenium Development Goals Drinking Water and Sanitation Target, The urban and rural challenge of the Decade*, 2006, 47 p. sur le site : www. http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/jmpfinal.pdf

2 Environ 816 millions de personnes. voir site internet : http://www.wateryear2003.org/fr/ev.php-URL ID=4096&URL DO=TO TOPIC&URL SECTION=201.html

3 Définition de l'accès à l'eau potable selon l'OMS: « accès à des sources d'eau améliorées : connexion au réseau à domicile, dans l'habitation ou dans la cour, points d'eau collectifs, forages, puits protégé, source protégée, collecte d'eau de pluie » voir : **WORLD HEALTH ORGANIZATION. UNICEF**. *Meeting the Millenium Development Goals Drinking Water and Sanitation Target, The urban and rural challenge of the Decade*, 2006, 47 p. sur le site : www. http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/jmpfinal.pdf

4 Idem.

5 **NATIONS UNIES**. *Déclaration du Millénaire, Assemblée Générale*, 13 septembre 2000, 10 p sur le site : http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/52/PDF/N0055952.pdf?OpenElement

compte tenu de la réalité des services, bien en-deçà des statistiques officielles, du fait même qu'être connecté à un réseau ne signifie pas pour autant avoir un approvisionnement fiable (comme l'ont montré les travaux de M-H Zérah en Inde[6]) mais aussi en raison de la disparité des définitions de l'accès à l'eau rencontrées dans les différents pays[7]. La concentration urbaine accroît le besoin d'infrastructures d'eau et d'assainissement, et celles qui existent souffrent d'un déficit quasi général de gestion et de maintenance. Selon l'OMS, « *l'objectif du plan d'action de Johannesburg implique la nouvelle desserte de 404 millions d'Africains en eau potable et de 410 millions en assainissement. Les investissements réalisés sur la décennie 1990-2000 ont permis respectivement celle de 135 millions d'Africains (eau potable) et 98 millions d'Africains (assainissement) avec une aide extérieure totale de 31 milliards de dollars (3,1 milliards/an).* »[8] Il faudrait donc aujourd'hui multiplier les rythmes d'investissement du secteur en Afrique au moins par trois pour l'eau et par quatre pour l'assainissement.

Au cours de ces vingt-cinq dernières années, depuis la conférence de Mar del Plata en 1977, de grandes conférences ont tenté de fédérer les efforts de la communauté internationale et de définir des stratégies pour améliorer cette situation (voir encadré).

6 **ZERAH. M-H**. *L'accès à l'eau dans les villes indiennes*, [Villes], Anthropos, Paris, 1999, 192 p.

7 Je reviendrai ultérieurement sur cette question importante de la définition de l'accès et des statistiques qui s'y rattachent.

8 **ROCHE P.A**. «L'eau, un enjeu vital pour l'Afrique », p39-p75, in *Afrique Contemporaine*, Revue trimestrielle publiée par l'Agence Française de Développement, n°205, mars 2003, Dossier spécial, 245 p.

Encadré 1 : les grandes conférences internationales sur l'eau potable

La conférence de Mar del Plata en 1977 a été à l'origine d'une série d'actions mondiales dans le domaine de l'eau. Parmi celles-ci, la « Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement » (1981-1990), lancée par les Nations Unies, a permis une extension significative de la fourniture des services de base aux plus démunis. Ces expériences ont fait la lumière sur l'ampleur de la tâche, à savoir la nécessité d'un formidable développement de l'approvisionnement en eau et des systèmes d'assainissement, aujourd'hui et pour les années à venir. La Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin en 1992 a défini quatre grands principes qui sont encore applicables aujourd'hui (principe n°1 : « L'eau douce –ressource fragile et non renouvelable- est indispensable à la vie, au développement et à l'environnement », principe n°2 : « La gestion et la mise en œuvre des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons. », principe n°3 : « Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau. », principe n°4 : « L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme un bien économique ». La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), en 1992, a permis l'adoption de l'agenda 21 qui, à travers ses sept propositions d'action dans le domaine de l'eau douce, a contribué à mobiliser les populations en faveur du changement et a enclenché une évolution, encore très lente, des pratiques en matière de gestion de l'eau. Ces deux conférences ont été fondamentales car elles ont placé l'eau au cœur du débat sur le développement durable. Le Deuxième Forum Mondial de l'eau, à La Haye en 2000, et la Conférence Internationale sur l'Eau, à Bonn en 2001, ont continué à œuvrer dans la même direction. Toutes ces instances ont défini des objectifs visant à améliorer la gestion de l'eau, mais peu ont été atteints. Cependant, de tous les objectifs adoptés au cours des évènements de ces dernières années, les objectifs de développement pour le millénaire (« *Millenium Development Goals* ») établis par les Nations Unies pour 2015, dans le cadre de la « Décennie Internationale pour l'Eau Potable » (2005-2015), sont peut être les plus importants, car ils visent à réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès à l'eau potable. (Les autres objectifs sont les suivants : réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar US par jour, réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim, donner à tous les enfants garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires, réduire des trois quarts le taux de mortalité maternelle et des deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, arrêter la propagation du sida, maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance). En mars 2000, la Déclaration ministérielle de La Haye a énoncé sept défis servant de base à l'action future. Ils ont en outre été adoptés par le WWDR comme critères de suivi des progrès réalisés, notamment satisfaire les besoins humains fondamentaux (assurer un accès à l'eau et à l'assainissement de qualité et en quantité suffisantes), valoriser l'eau (identifier et évaluer les différentes valeurs de l'eau –économique, sociale, environnementale, culturelle-) et tenter d'accorder les coûts de son stockage et de son traitement aux objectifs d'équité et de réponse aux besoins des populations pauvres et vulnérables, gérer l'eau de manière responsable (impliquer chaque secteur de la société dans le processus de décision et prendre en compte les intérêts de toutes les parties). Quatre défis supplémentaires ont été ajoutés aux sept précédents afin d'élargir le champ d'application de l'analyse, notamment « l'eau et les villes » (tenir compte des besoins spécifiques d'un monde de plus en plus urbanisé).

UNESCO. *Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau. L'eau pour les hommes, l'eau pour la vie*, 2003, 34 p. sur le site : http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556f.pdf

Les préoccupations des grandes conférences internationales sont aussi celles des bailleurs, notamment de la Banque Mondiale et du FMI qui, s'inspirant des stratégies définies et en reprenant certains principes (notamment le principe n°4 de la Conférence de Dublin de 1992 sur la valeur économique de l'eau), ont guidé vingt ans de réformes des services urbains en réseaux en Afrique et notamment du secteur de l'eau potable[9]. Or, depuis les années 1980, ces réformes s'inscrivent dans le cadre plus large de la restructuration du secteur public imposée par les Programmes d'Ajustement Structurel, dans un contexte de remise en cause de l'Etat développeur[10]. Dans son rapport sur le développement dans le monde de 1994[11], la Banque

[9] Les réseaux techniques urbains sont définis comme les services locaux qui forment l'ossature matérielle des villes (eau, assainissement, transports urbains, distribution d'électricité, réseaux câblés, chauffage urbain). Dans les pays du Nord, on les nomme aussi services publics marchands (SPU) distincts des grands systèmes techniques (réseaux de transport d'énergie, de télécommunications, de voies ferrées) qui relèvent d'autres logiques. voir **LORRAIN. D.** « Gig@ city (L'essor des réseaux techniques dans la vie quotidienne) », in *Flux* n°47, janvier-mars, 2002, p 7-19.

[10] **LESUEUR. J-Y. LANE. P.** *Les services publics africains à l'épreuve de l'assainissement : une évaluation économique et sociale*, [Les cahiers de la bibliothèque du développement], L'Harmattan, Paris, 1994, 314 p.

[11] **BANQUE MONDIALE.** *Rapport sur le développement dans le monde : une infrastructure pour le développement*, New York, Oxford University Press, 268 p.

Mondiale impute à la gestion publique des infrastructures les taux catastrophiques de connexion des populations, tout en reconnaissant le facteur déterminant de la qualité des services urbains pour le développement économique des pays. Ce facteur est crucial en particulier dans les villes, revenues au centre des préoccupations des bailleurs à la fois pour leur rôle moteur dans la croissance économique, mais aussi pour la pauvreté de certaines couches de leurs populations, qui avait été minorée au regard de la pauvreté rurale. Dans le but d'améliorer le niveau de service, puis d'en universaliser l'accès (notamment pour les pauvres), les réformes visent à limiter le rôle direct des gouvernements, à réformer le management public dans la fourniture des services et à produire un nouveau cadre de gestion et d'exploitation des infrastructures, notamment par le biais de l'introduction du secteur privé. Ce nouveau cadre est interprété par les chercheurs en termes d'éclatement ou de « dé-intégration » des infrastructures de réseaux, comme le montrent les travaux de S. Graham et de S. Marvin[12], sur lesquels je reviendrai ultérieurement. Etant donné le contexte de pauvreté massive des pays en développement et le caractère spécifique de l'eau, à la fois bien social et un bien économique, les réformes de ce secteur ont suscité de nombreuses interrogations à propos de leurs conséquences pour les populations pauvres.

L'émergence d'une problématique dans un cadre comparatif

J'ai commencé à m'intéresser à la question de l'accès à l'eau des citadins pauvres lors de mon stage de maîtrise en 1998, qui portait sur le thème de la privatisation des bornes-fontaines à Lomé (Togo), dans le cadre de la Régie Nationale des Eaux du Togo. Au début des années 2000, le débat international s'articulait largement sur les questions de privatisation et de partenariat public-privé, sur les modalités de délégation des services publics aux grands groupes de l'eau, avec une résonance particulière en France, berceau des leaders mondiaux du secteur et du « *French Model* » (la gestion déléguée) cher à la Banque Mondiale. C'est donc tout naturellement que j'ai souhaité prolonger mes réflexions sur cette question, ce choix provenant du souci de tester l'idée d'une convergence des processus à l'échelle du continent, quelles que soient par ailleurs les options politiques des régimes en place. Dans le même temps, je découvrais aussi, avec la thèse de P. Gervais-Lambony, *De Lomé à Harare, le fait citadin*[13], les vertus de la comparaison. Dans sa surprenante introduction, P. Gervais-Lambony explicite non seulement les intérêts d'une étude comparative, mais surtout la nécessité (pour son thème de recherche) de comparer deux objets aussi différents que possible empiriquement, afin de « *dégager le conjoncturel du structurel* », de mettre en exergue ce qui relève de la tendance lourde tout en dégageant les spécificités locales et leur influence. C'est aussi ce que propose M. Leclerc-Olive (pour une étude urbaine comparative entre le Bénin et le Mali) : « *Expérimental et ouvert, le comparatisme dans cette recherche se veut 'différentiel' : nous voulons ainsi signifier l'attention portée aux différences, voire aux petites différences, qui par ricochet, obligent à soumettre chaque situation à de nouvelles questions. On explore une piste méthodologique orthogonale à un comparatisme conçu comme construction de généralités, producteur de typologie* »[14]. Ma posture se veut hybride, entre comparatisme « classique » terme à terme, quand cela est pertinent (notamment sur les points communs de la vision théorique des réformes de l'eau), et « comparatisme différentiel », tant les contextes locaux des trois pays (Kenya, Tanzanie, Zambie) diffèrent (sur les plans économiques, sociaux, urbains…mais aussi dans leurs pratiques des réformes, notamment sur la question du traitement de la pauvreté.)

La deuxième question concerne le choix des pays. Le Kenya et la Tanzanie se sont rapidement imposés, après m'être entretenue sur le choix des terrains avec des chercheurs

---

12 **GRAHAM. S. MARVIN. S**. *Splintering urbanism : networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, Routledge, London and New York, 2001, 479 p.

13 **GERVAIS-LAMBONY. P**. *De Lomé à Harare, le fait citadin ; Images et pratiques des villes africaines*, [« Hommes et Sociétés »], KARTHALA/IFRA, Paris, 1994, 472 p.

14 **GEMDEV. ISTED. LECLERC-OLIVE. M** (responsable scientifique). *Les villes : laboratoires de démocraties ? Bénin-Mali*, Synthèse des résultats, Programme de Recherche Urbaine pour le Développement, juin 2004, 9 p. sur le site www.isted.com/programmes/prud/syntheses/Atelier_A/Leclerc-Olive.pdf

mais aussi des professionnels des trois grands groupes français[15], car ces deux pays répondaient à deux critères essentiels : d'une part, ils connaissaient des réformes marchandes de leur secteur de l'eau et étaient sur le point, en 2000, de signer des contrats pour la délégation à l'international de la gestion de leurs réseaux d'eau et d'assainissement ; d'autre part, les autres cas de délégation à l'international en Afrique (essentiellement en Afrique francophone) faisaient déjà l'objet de diverses recherches, tandis que peu de chercheurs français s'intéressaient à ces lointains pays anglophones. Si on comprend aisément l'intérêt de choisir ces deux pays, comment expliquer l'ajout d'un troisième terrain, la Zambie ? Le projet initial de la thèse n'incluait pas ce pays d'Afrique Australe, mais au hasard d'une mission de recherche effectuée dans le cadre du PRUD en 2001[16], il s'est avéré incontournable dans la réflexion, du fait de la précocité de ses réformes et de leur inflexion originale. Les deux aspects originaux concernaient la mise en place d'un régulateur sectoriel opératoire et la politique alors très novatrice du service d'eau de Lusaka concernant les quartiers pauvres. Ainsi, le cas zambien offre en quelque sorte un éclairage prospectif sur les deux autres, d'autant plus qu'il semble avoir fait école sur certains points auprès de ses deux voisins.

Mon sujet de recherche a par ailleurs fait l'objet d'évolutions substantielles. Tout d'abord, alors que la signature de contrats de délégation était annoncée comme imminente, à Nairobi avec Vivendi et à Dar es Salaam avec un appel d'offres en cours, les deux projets ont été abandonnés tour à tour en 2001, dans des circonstances locales sur lesquelles je reviendrai amplement. Le début des années 2000 constitue, de fait, un tournant dans la stratégie internationale des grands groupes de l'eau, tournant dont l'échec de Suez en Argentine en 2001 est le révélateur, voire le déclencheur. C'est ce qu'explique M. Orange dans *Le Monde* en 2004[17] (voir encadré), dans un entretien croisé avec Gérard Mestrallet, le PDG de Suez et Olivier Bouygues, PDG de la SAUR : « *Brusquement les investisseurs, mais aussi les responsables des groupes, ont réalisé que la croissance internationale était dangereuse, que les contrats à long terme dans l'eau comportent des risques contractuels, de politiques de change et financiers, qui avaient souvent été sous-estimés. Emportés dans leur volonté d'expansion, les grands groupes ont financé sur leurs fonds propres l'acquisition de leurs parts de marché : ils ont massivement acheté des réseaux dans le cadre de privatisations municipales ou financé de nouveaux équipements et contrats à l'étranger. Sans assurance d'obtenir un rendement.* »

[15] Notamment Y. Picaud de la Générale des Eaux, A. Mathys de la Lyonnaise des Eaux et enfin, David Logan de la SAUR-I.

[16] Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD) 2001-2004, « Action concertée incitative du Fonds de solidarité prioritaire du Ministère de Affaires étrangères », Gemdev/Isted, «Décentralisation et gouvernance territoriale en Afrique ».

[17] **ORANGE. M**. « Les champions français de l'eau sont en crise », *Le Monde*, Entreprises, Services, 29/01/2004, 1p.

Encadré 2 : « Les champions français de l'eau sont en crise »

« *Le modèle de gestion de l'eau, tel que l'ont défendu les groupes français de l'eau, avec notamment le soutien de la Banque Mondiale depuis le début des années 90, est-il encore valable ?La remise en cause est apparue à la fin de l'année 2001 avec l'Argentine. Du jour au lendemain, Suez a vu un des ses plus beaux contrats, celui qui avait été le point de départ de son expansion internationale, s'effondrer à la suite de la dévaluation du peso […]. Aujourd'hui le bilan des acteurs porte la trace de cette course internationale. Suez a ainsi dépensé plus de 30 milliards d'euros en 5 ans dans l'achat de contrats et filiales. Le groupe s'est retrouvé avec un endettement de 28 milliards fin 2001. Veolia affiche un taux d'endettement de 358% (soit 12,9 milliards de dettes pour un capital propre de 3,6 milliards). Saur de son côté a limité la dégradation de son bilan en restreignant au minimum ses engagements. ' Nous avons tous été sous l'influence du modèle économique de l'électricité [beaucoup plus facilement rentable]…**On s'aperçoit que l'on ne sait pas financer l'eau de façon classique. Les retours sur investissements sont beaucoup trop longs. Les tarifs sont des sujets sensibles, placés sous la surveillance du monde politique**….' reconnaît aujourd'hui Olivier Bouygues, président de Saur. ' …**Nous n'avons pas attendu l'Argentine pour nous apercevoir que le modèle financier soutenu par la Banque Mondiale ne fonctionnait pas**…' soutient Gérard Mestrallet, PDG de Suez. ' Des programmes de privatisation de l'eau ont été lancés, sans apporter de réelle amélioration. Car il y a eu une mauvaise utilisation des ressources financières. **L'argent privé a été utilisé pour racheter les actifs existants, non pour augmenter la qualité de l'eau ou apporter l'eau à ceux qui n'y avaient pas accès**.' Désormais l'heure est à la prudence. Pour limiter les risques et leur endettement, **les groupes entendent réduire leurs engagements**. Ils vont désormais au plus sûr. Tous choisissent l'Europe plutôt que les grands contrats asiatiques ou sud-américains, les Etats-Unis semblant pour l'instant fermés à la délégation des services publics. Et, même sur le vieux continent ils ne veulent plus faire de la concession, mais **de la gestion de service, qui ne demande pas d'investissement**. Seul Veolia Environnement affirme qu'il est possible de travailler comme avant. ' Il y a encore des perspectives de croissance formidables. Et nous savons les rendre solvables. Notre modèle, c'est la gestion déléguée. Mais, s'il faut prendre des contrats en concession et racheter des actifs, nous trouvons toujours des partenaires financiers locaux qui sont prêts à investir à nos côtés, et à rémunérer nos services', soutient Antoine Frérot, numéro deux de Veolia et responsable de l'activité eau. Le groupe assure ainsi qu'il peut monter des tours de table pour des contrats d'exploitation pouvant aller jusqu'à 25, voire 50 ans, où il n'apporte qu'à peine 15% des fonds propres tout en conservant la moitié des profits. Dans les faits, Veolia Environnement parvient surtout à signer de tels contrats en Chine. Dans le reste du monde, les projets sont en nette diminution. En ne voulant plus racheter les réseaux, les groupes ont perdu un de leurs principaux arguments auprès des municipalités pour les amener à confier leurs services d'eau au privé.* »

Source : **ORANGE. M**. « Les champions français de l'eau sont en crise », *Le Monde*, Entreprises, Services, 29/01/2004, 1p. mise en exergue par l'auteur

Parallèlement, les « remontées » de mes terrains me poussaient à m'intéresser aussi à d'autres processus, en révélant que d'autres formes de partenariats public-privé émergeaient et se consolidaient, notamment entre les collectifs d'usagers pauvres et les autorités locales, en marge des grands contrat avortés. Constituant finalement le cadre majoritaire de l'accès à l'eau potable des citadins pauvres, ces nouveaux PPP exigeaient un changement de « focale »[18]. Faisant largement intervenir la participation communautaire (expression ambiguë dont je débattrai ultérieurement), ils méritent d'autant plus cette attention accrue qu'ils résultent d'une histoire beaucoup plus longue, comme le rappelle B. Page, qui les décrit d'ailleurs comme alibi d'une privatisation « insidieuse » : « *Alors que la privatisation de l'eau est un objectif politique relativement récent, dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest (sauf en Côte d'Ivoire) la participation communautaire a une histoire beaucoup plus longue. Le ' développement communautaire' a été introduit au Cameroun anglophone entre 1950 et 1952 quand le ' self help' est devenu la stratégie britannique majeure pour la mise en place de la nouvelle politique de développement colonial 'welfare orientated'. L'origine de ces méthodes se trouve dans le 'British Colonial Development and Welfare Scheme', voté par le parlement de Westminster en février 1940* […] *Les idées autour de la participation communautaire sont défendues et relayées par des réseaux d'ONG et d'agences de développement ((Wateraid, Unicef…), par des universitaires* […], *les départements*

[18] A ce propos, voir aussi: **DE GOUVELLO. B. FOURNIER. B.** "Résistance locales aux 'privatisations' des services de l'eau : les cas de Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie)", in *Autrepart*, n°21, p 69-82.

gouvernementaux, des conférences (par ex la WEDC…), des journaux (par exemple, Waterlines) et des centres de recherche. Le développement communautaire est devenu la pensée unique du développement. Ce n'est pas la stratégie la plus répandue pour le développement de la desserte en eau rurale et pourtant, ce qui est significatif de la situation contemporaine, c'est que ces méthodes sont élargies pour couvrir non seulement les zones rurales mais aussi les zones urbaines de plusieurs dizaines de milliers d'habitants[19]*.»*

Ainsi, sur la base d'une comparaison différentielle entre le Kenya, la Tanzanie et la Zambie, le questionnement central de cette recherche est le suivant : quelles sont les conséquences des réformes marchandes du secteur de l'eau potable pour les populations urbaines pauvres de ces trois pays? Sont-elles, comme leurs promoteurs le prétendent, un facteur d'universalisation de l'accès au service, notamment à destination des populations pauvres ? Le cas échéant, quelles sont les conditions de cette universalisation ?

Il convient de distinguer « universalisation de l'accès », expression désormais employée par les bailleurs, de « généralisation du service ». Dans le domaine du secteur de l'eau, par cette dernière expression, on entend desserte exhaustive de la population par le biais d'infrastructures répondant à une norme élevée de niveau de service (en général la connexion privative, branchée à un réseau, alimentant un ou plusieurs points d'eau à l'intérieur de l'habitation), tandis que la notion d'universalisation de l'accès est beaucoup plus lâche, désignant tout autant cette première forme de desserte que la mise à disposition d'un point d'eau collectif dans un rayon maximal de l'habitation, la définition de la norme et de la distance variant d'un pays à l'autre[20]. Cette mise au point en appelle une autre, celle du droit à l'eau. Les travaux comparatifs d'O. Coutard sur cette question en France et en Angleterre[21] ont montré que « *le droit à l'eau souffre d'une ambiguïté fondamentale. L'eau est d'une part un bien essentiel, dont nul de peut être privé ; et c'est ce qui explique la protection croissante dont bénéficient les ménages confrontés à des difficultés de paiement. D'autre part, la distribution d'eau par réseau est un service marchand qui doit être rémunéré ; nul, apparemment, ne peut exiger d'être alimenté gratuitement : chaque ménage a droit au service - mais dans l'exacte mesure de ce qu'il peut payer !* » Le droit à l'eau est donc très difficile à mettre en œuvre et se transforme le plus souvent en un droit à l'aide, le premier restant conditionné à la capacité à payer des ménages : « *Le droit-créance inconditionnel à l'eau n'existe pas. La règle générale (avec des aménagements ponctuels) est qu'un ménage a droit à l'eau qu'il peut payer.* ». Dès lors, deux questions se posent : qui aider ? Et comment ?

---

19 **PAGE. B**. "Communities as the agents of commodification: the Kumbo Water Authority in Northwest Cameroon", in *GEOFORUM*. « Themed section », "New Perspectives on the politics of development in Africa", vol 34, n°4, november 2003.

20 Cela participe notamment de la définition de « service universel ». Selon C. Stoffaës, « on entend par là les services dont il est reconnu, à un moment donné, qu'ils doivent être rendus accessibles à tous car constitutifs de l'appartenance à la collectivité, et donc facturés à un prix raisonnable ». voir : **STOFFAES. C.** *Services publics. Question d'avenir*, Editions Odile Jacob/La Documentation Française, Paris, 1995, p 235.

21 **COUTARD. O.** « Le « droit » à l'eau et à l'énergie en France : à propos de quelques évolutions récentes », in **MAY. N. VELTZ. P. LANDRIEU. J. SPECTOR. T.** (dir), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, p 143-157.
COUTARD. O. « La face cachée du service universel : différenciation technique et tarifaire dans le secteur de l'eau en Europe », p 111-141, in **SCHNEIER. G. DE GOUVELLO. B**. (dir.) *Eaux et Réseaux, les défis de la mondialisation*, IHEAL/CREDAL, Paris, 2003, 346p.

Africaniser la thèse de la fragmentation urbaine par les réseaux

Les réformes marchandes pilotées par les bailleurs de fonds internationaux trouvent un écho dans les mutations que connaissent aussi depuis plus de deux décennies les services publics en Europe, sous l'impulsion de la Communauté Economique Européenne, suscitant de nombreuses interrogations chez les chercheurs sur le rôle du privé, l'accès au service universel, les nouvelles régulations, etc. s'articulant autour du postulat insuffisamment démontré d'une homologie entre l'éclatement de la ville et celui des services publics. D. Lorrain évoque en 1998 la « *vision pessimiste* » de « *la menace sur le service public* », qui se « *nourrit de deux inspirations : l'analyse des conséquences de la déréglementation des entreprises en réseaux en Grande-Bretagne, et la thématique de la ville éclatée.* […] *La baisse de l'offre pour les plus pauvres, la recherche de niches solvables, l'éclatement de l'architecture des réseaux tracent un tableau noir des futures villes.* » Il pointe néanmoins les nombreuses faiblesses de cette thèse, notamment « *pour ce qui concerne l'éclatement urbain. Pour le moment les auteurs ont présenté un schéma d'une ville virtuelle, éclatée, conforme à leurs hypothèses : mais intuition ne vaut pas preuve. Pour progresser, il faudrait sans doute travailler dans plusieurs directions de recherche. Mentionnons les rapidement, elles ne sont pas limitatives. Peut-on démontrer empiriquement que des espaces, des quartiers, sont traités inégalement soit par insuffisance des réseaux, soit par l'effet cumulé du débranchement des habitants ? Peut-on aussi progresser dans la compréhension des liens entre l'existence d'architectures institutionnelles éclatées et une production spatiale éclatée ?* [22]». L'ouvrage de T. Kirszbaum de 2000, *Modernisation des services publics et éclatement de la ville sous le regard des chercheurs,* dresse un bon état des lieux de ces interrogations[23]. Il faut d'abord démontrer que l'éclatement de la ville, ou la fragmentation urbaine, est effectif, ce dont la multiplication des travaux et leur convergence, relative[24], semblent attester, tant dans les pays riches que dans les pays en développement. Je retiendrai pour ma part la définition de la fragmentation formulée par O. Coutard (à partir de réflexions collectives[25]) : « *La notion de fragmentation urbaine* […] *renvoie aux facteurs de délitement des interdépendances socio-économiques antérieures et aux tendances à la désolidarisation entre groupes sociaux ou entre leurs espaces d'habitat notamment. Cette notion s'oppose en première analyse à celle d'intégration ou de cohésion (sociale et territoriale) urbaine, qui met au contraire l'accent sur l'ensemble des liens de solidarité, d'interdépendance contribuant au fonctionnement unitaire des villes et, par conséquent, au fait que la ville 'fasse société'. Mieux que les termes de ségrégation ou de segmentation, qui désignent des divisions fonctionnelles compatibles avec un degré élevé d'intégration économique, par exemple, la notion de fragmentation permet de rendre compte de processus de dislocation et d'atomisation non régulée ou régulée à des échelles très -trop?- fines, celles des groupements communautaires, des affinités résidentielles ou de l'entre-soi (plutôt qu'à celle des régions urbaines considérées, ou même d'espaces plus larges).»* O. Coutard rappelle également, comme l'ont montré les travaux de S. Jaglin ou encore de C. Bénit sur les villes d'Afrique du Sud[26], que si les deux termes (ségrégation et fragmentation) « *désignent à la fois des états (espace ségrégué, espace fragmenté) et des processus (caractérisant un espace dont le degré de ségrégation ou de fragmentation s'accroît)* », ils ne sont pas sur le même plan. « *La notion de ségrégation porte*

---

22 **LORRAIN. D.** « Le régulateur, le service public, le marché et la firme », p 13-23, in *Flux* n°31-32, « Demain les services urbains, efficacité-justice-régulation », janvier-juin 1998, 127 p.

23 **KIRSZBAUM. T.** *Modernisation des services publics et éclatement de la ville sous le regard des chercheurs,* collection "Recherches", n°124, Plan Urbanisme Construction Architecture, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Paris, 2000, 115 p.

24 Sur le débat sur la notion de fragmentation urbaine, voir : **HAUMONT. N. LEVY. J-P.** (dirs) *La ville éclatée, quartiers et peuplement,* [« Habitat et Sociétés »], L'Harmattan, Paris, 261 p. ou encore : **NAVEZ-BOUCHANINE. F**. « Emergence d'une notion : quelques repères historiques » in *La fragmentation en question : des villes en fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?* l'Harmattan, Paris, 2002, p20-103.

25 Formulation issue de réflexions collectives dans le cadre du projet ATIP du LATTS (ENPC) « Réseaux et fragmentation urbaine : regards croisés Nord-Sud », in **COUTARD. O.** « Fragmentation urbaine et réseaux : regards croisés Nord-Sud », p 2, présentation à l'IDDRI, sur le site www. iddri.org/iddri/html/themes/finance/sem_services.htm

26 **BENIT. C**. *La fragmentation urbaine à Johannesburg*, Université de Poitiers, thèse de Doctorat, 512 p. **JAGLIN. S.** « Villes disloquées ? Ségrégation et fragmentation urbaine en Afrique Australe », in *Annales de Géographie*, n°619, mai-juin, p 243-265.

sur la composition (sociale, ethnique, etc.) des portions de l'espace considéré : plus on mettra en évidence, d'une part, la séparation (état séparé ou processus de séparation…) spatiale entre groupes hétérogènes et, d'autre part, l'homogénéité (ou homogénéisation) interne de portions d'espace au sein de l'espace considéré, plus on sera fondé à parler de ségrégation socio-spatiale. La notion de fragmentation, quant à elle, porte sur les relations entre portions d'espace : plus on mettra en évidence la faiblesse (ou l'affaiblissement) des liens politiques, fiscaux, fonctionnels, sociaux, gestionnaires…entre portions de l'espace considéré, plus on sera fondé à parler de fragmentation. » L'hypothèse que l'on peut alors faire est qu'une organisation fragmentée du service rend plus difficile la mise en œuvre ou la préservation de formes de solidarités entre portions d'espaces, entre groupes sociaux, et plus généralement entre usagers (par exemple, en rendant les subventions croisées plus visibles, elle les rendrait du même coup plus sujettes à controverse ou à contestation), mais cela reste cependant à valider.

Ma thèse portant en partie sur l'exploration des liens entre marchandisation du service d'eau potable et fragmentation urbaine, je ne proposerai pas une analyse exhaustive de cette dernière dans chacune des villes étudiées, mais plus modestement une mobilisation des indices convergents issus des travaux d'autres chercheurs ou de sources émanant des institutions internationales, pour montrer comment, après les indépendances, ces villes d'Afrique sont passées d'une ségrégation spatiale fondée sur la séparation des Européens et des autres "ethnies", à une fragmentation urbaine fondée sur des critères multiples (autres que l'ethnie). Il s'agit d'une part de "déségrégation résidentielle" dans les anciens quartiers blancs et, d'autre part, du morcellement interne d'anciennes aires d'habitat perçues comme homogènes. La différenciation socio-économique des populations noires s'inscrit désormais à l'échelle de l'îlot, même si on peut encore circonscrire de larges territoires d'extrême pauvreté (bidonvilles ou quartiers illégaux)[27].

Ainsi, si la fragmentation urbaine semble attestée, il reste à faire le lien entre ces deux phénomènes, l'éclatement du service public et l'éclatement de la ville. Plusieurs auteurs explorent, notamment à partir d'études sur les villes en développement, la thèse d'une fragmentation urbaine croissante confortée par les modalités dominantes de mise en œuvre des réformes des services de réseaux, thèse que deux chercheurs britanniques, Stephen Graham et Simon Marvin, ont systématisée dans un ouvrage récent[28]. Ils la généralisent à tous les services en réseaux et à l'ensemble des régions économiques du monde (vieux pays industriels, pays en développement, nouveaux pays industrialisés, pays d'Europe centrale et orientale). Présentant une indiscutable cohérence, la thèse de la «fragmentation par les réseaux » s'inscrit néanmoins dans un cadre d'analyse encore incomplètement stabilisé et demeure insuffisamment étayée empiriquement. S'il est très tentant et enrichissant pour les chercheurs qui s'intéressent aux services en réseaux africains de se pencher sur les questionnements européens, il ne faut pas pour autant négliger leurs contextes très différents. C'est ce défi qu'a relevé l'équipe du projet ATIP mené par le LATTS (Ecole Nationale des Ponts et Chaussées) intitulé « Fragmentation urbaine et réseaux : regards croisés Nord-Sud »[29], prolongement et mise en perspective critique des réflexions sur la thèse de la fragmentation par les réseaux (« *Splintering Urbanism* ») de S. Graham et de S. Marvin (voir encadré).

---

27 Sur le cadre analytique du questionnement, voir références note 24.

28 **GRAHAM. S. MARVIN. S**. *Splintering urbanism : networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, Routledge, London and New York, 2001, 479 p.

29 dont j'ai eu la chance d'être une observatrice privilégiée.

Encadré 3 : la thèse de la fragmentation urbaine par les réseaux de Graham et Marvin

« De puissants facteurs concourent à une dé-intégration ('unbundling') des infrastructures de réseaux qui favorise la fragmentation de la structure sociale et matérielle des villes. En effet, cette dé-intégration des infrastructures rend possible des stratégies de contournement ('bypass'), c'est-à-dire des stratégies visant à connecter des usagers et des espaces 'non valorisés' ou 'moins puissants', tout en contournant les usagers et les espaces 'non valorisés' ou 'moins puissants'. Ces processus conduisent à la constitution d'espaces-réseaux de première classe ('premium network(ed) spaces') : ainsi, les élites sociales ou les classes supérieures vivent de plus en plus dans des lieux/espaces ('places/spaces') déconnectés de la structure urbaine d'ensemble (dans des 'gated communities', 'new town complexes' et autres 'planned communities'). Cette tendance renforce le cercle vicieux de l'éclatement ('splintering'), dans lequel des débuts de sécession conduisent à une appréhension accrue du mélange social, accroissant ainsi la pression en faveur de plus de sécession, et ainsi de suite. Et le fossé croissant entre espaces et populations connectés et espaces et populations non connectés est d'autant plus préoccupant que nous vivons dans un monde qui est, de plus en plus, selon l'expression de M. Castells, une société en réseaux dans laquelle la pauvreté qui compte est désormais moins une pauvreté matérielle qu'une pauvreté de connexion (qui limite la capacité des personnes ou des groupes à étendre leur influence dans l'espace et dans le temps). »*

** Graham et Marvin mentionnent cinq facteurs principaux : la crise des infrastructures urbaines ; les changements affectant l'économie politique du développement et de la régulation des réseaux ; l'affaissement du principe d'intégration ('comprehensive ideal') dans la planification urbaine ; l'étalement urbain ; les changements culturels.*

Source : **COUTARD. O.** « Fragmentation urbaine et réseaux : regards croisés Nord-Sud », p 1, présentation à l'IDDRI, sur le site www. iddri.org/iddri/html/themes/finance/sem_services.htm

Remettant en question la systématicité de cette thèse et sa validité inconditionnelle pour tous les types de pays, les chercheurs du projet rappellent que, dans l'analyse des effets potentiels des réformes sur les conditions d'accès aux services essentiels, c'est l'ensemble de l'offre de services qui doit être considéré, même si le réseau peut avoir une place considérable. L'hypothèse la plus controversée est certainement celle de « *l'idéal infrastructurel moderne* » selon l'expression d'O. Coutard, véritable « âge d'or » du réseau intégré et intégrateur durant lequel il est universalisé, période précédant la phase des réformes. A ce propos, S. Jaglin soulève la question suivante : « *Le constat et l'analyse qu'ils* [Graham et Marvin] *en proposent sont-ils transposables aux villes d'Afrique subsaharienne, alors que l'idéal des réseaux intégrés n'y fut presque jamais approprié* […] ? *Y observe-t-on cependant une fragmentation 'à l'africaine', et comment, dès lors, caractériser cette recomposition* ? [30]» Les interrogations soulevées par les chercheurs participant au projet ATIP du LATTS m'ont fourni un cadre analytique précieux et m'ont permis d'affiner mes questionnements.

En dépit d'une abondante littérature sur ces questions, de vastes pans de connaissance restent insuffisamment explorés. Si les approches sectorielles normatives sont nombreuses, la dimension diachronique, qui permettrait de restituer l'histoire du cadre institutionnel hérité, leur fait souvent défaut et masque ainsi les multiples enjeux politiques et socio-économiques sous-jacents aux réformes. L'exploration de la dimension locale est aussi lacunaire : elle interroge pourtant la capacité réelle des autorités publiques à piloter le changement et à en assumer les conséquences. De façon caricaturale, le débat s'est focalisé sur les avantages ou les inconvénients de la privatisation, opposant les nombreux rapports émanant de la Banque Mondiale, faisant souvent l'apologie de l'efficacité du secteur privé (même si on constate une évolution récente sur ce point) aux recherches comme celle du PSIRU (« *Public Services International Research Unit* », Université de Greenwich), dénonçant les attentes irréalistes des privatisations et leurs réussites mitigées[31]. Certains vont même plus loin, faisant

[30] **JAGLIN. S.** *Réseaux et fragmentation urbaine. Services d'eau en Afrique Subsaharienne*. Habilitation à Diriger les Recherches, Université Paris 8/LATTS, février 2004, p 87.

[31] **BAYLISS. K.** "Water privatisation in SSA: Progress, problems and policy implications", PSIRU, Presented at the Development Studies Association Annual Conference, University of Greenwich, 9th November 2002, 17 p. ou encore **BAYLISS. K. HALL. D**. "Unsustainable conditions – the World Bank, privatisation, water and energy," 7th August, 2002, 14 p. www.psiru.org

l'amalgame entre privatisation de la ressource et privatisation des services publics et entre pays développés et pays en développement. B. Barraqué « [s]*'amuse »* ou « [s]*'agace* » des présupposés de certains « *alter-mondialistes* » qui vont jusqu'à se « *convaincre qu'on va vers une situation où même l'eau comme ressource sera vendue et où les multinationales assoifferont littéralement les pauvres* »[32]. En termes de bilan, les travaux académiques, pour la plupart principalement centrés sur les architectures institutionnelles et l'organisation du cadre d'action[33], contribuent à l'émergence d'une littérature critique en construisant, à partir d'études de terrain, des connaissances et un cadre théorique sur la spécificité des réformes de réseaux dans les villes en développement, mais n'ont fait qu'entamer la vaste question des effets des réformes pour les usagers. Quant à leurs résultantes sur les espaces urbanisés, en termes d'équité socio-spatiale ou d'accroissement des inégalités, c'est une question le plus souvent absente. Selon S. Jaglin, « *seule la multiplication et l'actualisation de telles approches sur le continent africain pourrait cependant permettre d'y affiner la vision de ce que l'actuelle progression de la marchandisation engendrera, à l'issue des réformes, en termes de modèle de régulation stabilisé et des conséquences sociétales. L'analyse du rôle et de la place des services dans la régulation collective des sociétés urbaines africaines demeure embryonnaire. Elle transpose parfois des notions et des concepts dont la pertinence dans ces contextes n'est pas toujours validée (intérêt général, cohésion sociale, post-fordisme, modèle républicain d'intégration…). Elle sous-estime souvent l'extraordinaire disparité des situations et des rythmes de développement réel des réseaux d'infrastructures entre villes du Nord, dont l'équipement est achevé, et celles du Sud, où il demeure très partiel et confronté à des difficultés spécifiques (croît démographique urbain rapide, pauvreté massive, informalisation des économies). Il s'agit donc, pour ensuite consolider les approches comparatives, de concevoir les termes d'une analyse propres à des situations urbaines de grande pauvreté durable, de polarisation socio-économique et de sous équipement.*[34] » C'est donc dans cette perspective que s'insèrent mes recherches, dans le but de contribuer au bilan africain des réformes des services urbains de l'eau, à la fois en termes de mutation des relations entre ces services et les espaces urbanisés, mais aussi en termes de conséquences pour les usagers.

Pour cela, le questionnement central énoncé précédemment doit être explicité. Derrière le questionnement sur les conditions de l'universalisation du service à destination des pauvres, se profile donc la question de la « dé-intégration » des infrastructures en réseaux et de son lien avec la fragmentation urbaine.
Tout d'abord peut-on déceler, à travers l'évocation de leur histoire urbaine, des indices de fragmentation dans les trois capitales, Nairobi, Dar es Salaam et Lusaka? Notons dès à présent que si les évolutions récentes des réseaux ne peuvent pas être interprétées comme des facteurs hégémoniques de la fragmentation urbaine, elles sont néanmoins un bon analyseur des tensions entre forces centrifuges et processus centripètes et de leur réagencement, ainsi que des mécanismes de régulation qu'il suscite. D**ans l'objectif de mettre en perspective critique « *l'idéal infrastructurel moderne* » de S. Graham et de S. Marvin, se pose la question de l'organisation et des conditions de l'accès au réseau, notamment pour les populations pauvres, avant les réformes : cet idéal était-il réalisé ? Si non, pourquoi ? Quel a été, dans l'échec de la généralisation du service, le poids du mode d'organisation de la fourniture et des facteurs socio-économiques exogènes et endogènes ? C'est ce que la première partie de la thèse se propose d'examiner.**

---

32 **BARRAQUE. B**. « Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers-Monde pourrait l'avoir ?, présentation au séminaire de l'IDDRI, *« l'accès aux services essentiels dans les pays en développement »*, Paris, 14 janvier 2005, 15 p. sur le site www.iddri.org

33 voir notamment : **BATLEY. R**. « Public-Private Relationship and Performance in Service Provision », in *Urban Studies*, vol. 33, n°4-5, 1996, p 723-751., **LESUEUR. PLANE**. *Op. Cit.*, 1994, **COING. H**. « Nouveaux acteurs ou monopoles du service public : l'eau en Amérique Latine », in **BLARY. R. BOISVERT. M. FISETTE. J**. (dirs), *Services urbains dans les pays en développement : modèles de gestion*, Economica, Paris, p 229-256.

34 **JAGLIN. S.** 2004. Op. cit.

La deuxième partie de la thèse aborde le contenu des réformes et leur bilan en termes d'universalisation de l'accès à l'eau. Deux niveaux de questionnement sont ici privilégiés :

- **Les réformes constituent-elles une rupture par rapport à la période précédente ? Favorisent-elles la « dé-intégration » de l'organisation du service d'eau, ou en d'autres termes la fragmentation technico-gestionnaire du cadre de fourniture de l'accès à l'eau, et dans quelle mesure? Pour le déterminer, on a utilisé les indicateurs suivants, chacun pouvant jouer dans le sens de la fragmentation ou au contraire d'une plus grande intégration : indicateurs de diffusion, continuité du réseau, intégration gestionnaire, offre de service, système tarifaire et financement du service, culture technique. Les trois pays ont-ils le même discours concernant le contenu de ces réformes ? Existe-t-il un lien entre les mutations des villes (polarisation sociale, spécialisation des espaces, désolidarisation) et celle des réseaux ? En quoi les évolutions plus générales des sociétés urbaines se traduisent-elles dans les nouvelles formes de gestion et de régulation des services d'eau, et réciproquement ?**
- **Cependant, chacun sait qu'un large hiatus peut séparer le discours des pratiques, notamment en fonction des contextes locaux. Si le contenu institutionnel des réformes définit un nouveau cadre de fourniture de l'accès, quelles sont les conditions matérielles de l'accès à l'eau des populations pauvres ? Font-elles l'objet de mesures spécifiques ? Les autorités publiques des trois pays étudiés ont-elles une marge de manœuvre sur cette question et s'en saisissent-elles ? Si oui, comment ? A travers quels dispositifs ? Comme je l'ai évoqué, l'hypothèse de la difficulté accrue de la mise en œuvre ou de la préservation des formes de solidarité dans un contexte d'organisation fragmentée mérite d'être examinée et le déterminisme de la fragmentation technique doit être nuancé. Cela pose la question de l'équité de ces dispositifs, laquelle se décline selon trois définitions. L'équité horizontale, qui garantit le traitement égal et impartial des citoyens, signifie absence de discrimination (positive ou négative) et se traduit dans le domaine des services, par le principe de l'usager-payeur : chaque usager assure par le tarif la couverture des coûts qu'il induit. C'est l'équité des économistes. La deuxième dimension de l'équité, qui intéresse tout particulièrement les géographes, est la dimension spatiale. L'équité spatiale est l'engagement d'une société à garantir certains droits individuels et collectifs à tous les citoyens de manière universelle, quel que soit leur lieu de résidence, mais il s'agit d'un droit d'accès, qui reste subordonné au paiement. Enfin, l'équité sociale ou verticale repose sur le principe de redistribution au profit des groupes et des individus les plus défavorisés. Elle porte des enjeux de cohésion sociale (en vertu d'un inégal mais équitable traitement des inégaux). C'est la combinaison des deux dernières dimensions de l'équité qui offre une garantie du maintien ou de la préservation des solidarités, conditions nécessaires de la cohésion urbaine. Dans quelle mesure les réformes favorisent elles à la fois les performances des organisations, l'équité spatiale (par universalisation progressive de l'accès à l'eau potable) et l'équité sociale (en améliorant le bien-être des pauvres au moyen de redistributions tarifaires et fiscales) ? C'est bilan concret des réformes passe, notamment, par la tenue d'enquêtes, que j'ai réalisées dans les trois capitales des pays retenus.**

De la difficulté de réaliser des enquêtes dans les quartiers pauvres en Afrique : méthodologie et questions pratiques

Aborder la question des conditions matérielles de l'accès à l'eau des pauvres dans une perspective diachronique (avant et après les réformes) nécessitait la tenue d'enquêtes à l'échelle de quartiers dans les capitales, car peu de données existaient, et les données disponibles, parfois sujettes à caution, ne me permettaient pas de constituer un dispositif

d'analyse cohérent dans le cadre comparatif mis en place. Tous les chercheurs spécialistes des pays en développement connaissent la difficulté de collecte des données dans ce contexte.
C'est aussi le cas en ce qui concerne la disponibilité de données cartographiques. Malgré ma volonté initiale, je n'ai pas pu utiliser l'outil cartographique dans un autre but que celui de la simple illustration, pour deux raisons. D'une part, peu de cartes existaient ou étaient facilement disponibles, encore moins en format numérique et, d'autre part, devant partager mon temps de recherche sur le terrain entre trois pays, j'ai préféré consacrer les missions à un approfondissement de la connaissance des différents contextes.
La production scientifique locale est généralement maigre, lacunaire et souvent relativement ancienne. Par ailleurs, les données émanant des organisations internationales, notamment concernant l'objet de mes recherches (l'accès à l'eau dans les quartiers pauvres), tout comme celles émanant des ONG, sont de qualité inégale. Tandis que les premières se contentent souvent d'un cadre assez lâche, les secondes peuvent être suspectées d'un certain parti pris (en particulier sur le succès de leur projet, dans un souci d'auto-promotion)[35]. Ainsi, même lorsque des informations étaient disponibles, il était nécessaire de les recouper avec celles issues d'un travail de terrain. Outre les données de cadrage sur les dispositifs techniques et leur histoire, comme les données socio-économiques concernant les ménages, les enquêtes avaient pour but de répondre aux questions suivantes (voir les trois questionnaires détaillés en annexe1) : l'accès à l'eau s'est-il amélioré, en termes de quantité et de qualité, dans le cadre des dispositifs spécifiques pour les quartiers pauvres ? Les conditions de l'accès à l'eau constituent-elles un progrès en termes d'équité spatiale et d'équité sociale ? Doit-on distinguer entre accès physique au service et accès économique ? Dans la littérature institutionnelle ou dans la littérature « grise », concernant les budgets des ménages pauvres et la question de l'eau potable, il est souvent question d'un seuil de 5% des revenus consacrés à l'achat de l'eau, seuil jugé socialement acceptable. L'un des objectifs des enquêtes a été de déterminer la dépense des ménages pauvres pour acheter l'eau potable, de la confronter à ce seuil et de questionner l'acceptabilité de celui-ci. En d'autres termes, l'achat de l'eau impose-t-il des arbitrages, voire des sacrifices ?

La mise en place des enquêtes

Le mode d'enquête

Afin de déterminer le mode d'enquête le plus adapté à mes recherches, outre la lecture d'ouvrages spécifiques[36], j'ai rencontré plusieurs chercheurs avant mon départ, dont la majorité me recommandait de procéder à des entretiens. Si la formule de l'entretien présente de nombreux avantages, lorsqu'on ne parle pas (ou mal) la langue (voire les langues) du pays étudié, ceux-ci sont beaucoup plus restreints. Ayant des notions de Kiswahili, je n'étais pas pour autant capable de mener un entretien dans cette langue, parlée au Kenya et surtout en Tanzanie. Non seulement, procéder à des entretiens aurait été très difficile en raison des problèmes de traduction (des risques de résumé des réponses…) mais étant donnée ma problématique, beaucoup de questions appelaient des réponses quantitatives. Ayant également envisagé la possibilité de discussion avec des groupes ciblés (« *Focused Group Discussion* »), j'ai renoncé à ce mode d'entretien car, d'une part, je souhaitais des réponses individualisées par ménage et d'autre part il était difficile d'établir des groupes représentatifs (voir paragraphe sur l'échantillonnage). C'est pourquoi j'ai choisi un mode mixte, mariant

---

35 Sur la question des sources d'information concernant l'accès à l'eau dans les quartiers pauvres au Kenya et en Tanzanie et leur critique, voir : **BOUSQUET. A.** *La restructuration du secteur de l'eau potable au Kenya et en Tanzanie face au problème des quartiers pauvres (capitales et villes secondaires)*, mémoire de DEA, Université Paris 8/IFU, Paris, 2000, 140 p + annexes.

36 Sur les questions des méthodes d'enquête et d'entretien, voir notamment : **BLANCHET. A. GOTMAN. A. DE SINGLY. F**. (dir) *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, [Collection 128], Nathan Université, 1992, 127 p. **BROSSIER. G. DUSSAIX. A-M**. Enquêtes et sondages, Dunod, Paris, 1999, 365 p.
Sur les questions spécifiques des enquêtes-ménages dans les pays en développement, voir notamment : **DUBOIS. J-L. BLAIZEAU. D**. *Connaître les conditions de vie des ménages dans les pays en développement*, Tome I, « Concevoir l'enquête », 165 p ; Tome II, « Collecter les informations », 312 p ; Tome III, « Analyser les résultats », 175 p, [Méthodologies], Ministère de la Coopération et du Développement, Paris, 1989.

questionnaire (sur les questions quantitatives, comme le nombre de litres d'eau consommés…) et entretien semi-directif : j'ai administré des questionnaires sous forme de grille, laissant néanmoins les réponses libres, tout en m'autorisant de petits entretiens semi-directifs lorsque les réponses données les rendaient pertinents (notamment à propos des modes de régulation, des conflits…). D'après mes discussions avec d'autres chercheurs et un ingénieur d'un bureau d'étude spécialisé[37], une cinquantaine de questionnaires dans chacun des quartiers pouvait être suffisante, dans la mesure où je n'avais ni le temps ni les moyens de rassembler un échantillon statistiquement représentatif, et qu'au-delà d'une trentaine de questionnaires, les réponses commencent à se répéter. Ce mode d'échantillonnage (sur lequel je reviendrai plus longuement), ne me permet pas des résultats représentatifs, quantitativement et statistiquement, mais les enseignements qualitatifs que je tire de ces enquêtes sont néanmoins significatifs des nombreuses évolutions constatées dans les trois villes étudiées.

Le choix des quartiers : entre impératifs théoriques et contraintes pratiques

Suivant ma problématique, les quartiers étudiés devaient présenter des exemples de gestion communautaire ou collective d'infrastructures d'eau potable, ce qui a donc été mon premier critère. La question de leur représentativité se posait, surtout dans la mesure où je ne pouvais étudier qu'un seul quartier dans chacune des trois capitales. S'il est vrai que ce choix aurait pu mener à un biais en grossissant un phénomène non représentatif de l'ensemble des dispositifs destinés aux populations pauvres, une bonne connaissance de la situation globale à l'échelle de chaque ville m'a permis d'éviter cet écueil. En effet, ces dispositifs ne sont pas marginaux mais constituent au contraire le cadre majoritaire de l'accès à l'eau pour les populations urbaines pauvres des trois capitales. Au cours des séjours ayant précédé les enquêtes, j'ai multiplié les visites de site avec les ONG menant des projets dans les quartiers pauvres. Cela m'a permis d'une part de tester l'accessibilité en termes de transport des quartiers visités, l'accueil de la population sur place, ainsi que la dangerosité des lieux. A ce propos, seule l'étude de quartiers où je pouvais être introduite officiellement ou officieusement, par une ONG, par le service d'eau de la ville, par un partenaire universitaire, etc., était envisageable. Enfin, faute de moyens globaux et de temps, un autre critère était l'existence de données de cadrage socio-économique, urbain, historique…, constituant un socle de départ à mes propres enquêtes, et m'économisant ainsi de longues investigations générales. Ainsi, trois quartiers ont été identifiés lors de ce travail de reconnaissance du terrain.

A Nairobi, deux bidonvilles étaient incontournables : Mathare au nord-est du centre-ville et Kibera au sud-ouest. Cependant, ayant eu plusieurs occasions d'aller à Kibera, mon choix s'est porté sur ce quartier car l'ONG Maji Na Ufanisi, dont j'avais étudié les projets dans plusieurs parties de la ville, pouvait y guider mes premiers pas. De plus, c'est un quartier très proche du centre-ville et donc bien relié aux transports en commun, moyen de transport le plus économique que j'ai privilégié. Kibera jouit par ailleurs d'une certaine « notoriété », y compris internationale : de nombreuses recherches, mais aussi de nombreux programmes de développement le concernent, fournissant autant de données de cadrage précieuses. Enfin, il ne s'agissait pas d'enquêter sur l'ensemble de Kibera, beaucoup trop vaste par rapport à mes moyens limités. J'ai restreint mes enquêtes à un des neuf « villages », Laini Saba, sur lequel je possédais le plus d'informations. Il bénéficie des kiosques de Maji Na Ufanisi, l'ONG qui m'y a introduite et l'absence de caractère distinctif majeur par rapport aux huit autres villages en faisait un terrain de recherche possible, représentatif de l'ensemble de l'immense bidonville.

A Dar es Salaam, mes investigations du début des années 2000 m'avaient amenée à visiter plusieurs projets communautaires, sur les pas de WaterAid mais aussi d'autres ONG, dans les périphéries de la ville. Les projets communautaires de Kijitonyama et de Tabata auraient pu constituer des terrains intéressants, mais outre le fait que Valérie Messer les étudiait dans sa

[37] Antoine Malafosse, du Burgéap.

propre thèse[38], ils n'étaient pas représentatifs des quartiers non-desservis car leur dispositif communautaire vient doubler le réseau historique municipal. Finalement, mon choix s'est d'abord porté sur l'ONG WaterAid, en raison de sa réputation, de son accueil, de sa disponibilité et de l'accès total qu'elle me laissait à ses archives. Parmi les différents projets bien documentés de cette ONG est ressorti celui du quartier de Zamcargo : la gestion communautaire (de la fin des années 1990) y était relativement ancienne, enrichie d'initiatives croisées avec d'autres quartiers, et son échelle le rendait plus facilement abordable pour une petite équipe d'enquêteurs (en l'occurrence moi-même et une étudiante tanzanienne). En revanche, alors qu'à vol d'oiseau il ne semblait pas éloigné du centre-ville, s'y rendre quotidiennement relevait d'une gageure : venant d'un quartier périphérique à l'autre bout de la ville (Kijitonyama) je devais rejoindre le centre-ville (en « *dala-dala* »[39]) puis changer encore deux fois de moyen de transport pour enfin marcher sur un km avant de l'atteindre, trajet qui me prenait deux à trois heures quotidiennement (en raison des incroyables embouteillages des grandes artères de la ville aux heures de pointe).
Enfin, à Lusaka, en dépit du grand nombre de projets menés par des ONG qui m'ont toutes ouvert leur porte (notamment CARE et World Vision), j'ai choisi le quartier de George Compound, où le service d'eau de la ville menait un projet pilote. Alors que les autres projets étaient globalement conçus sur un modèle semblable à celui de Zamcargo à Dar es Salaam, le projet de George Compound présentait une variante de la gestion communautaire particulièrement intéressante, d'autant plus que les autorités zambiennes souhaitaient en étendre le fonctionnement à l'ensemble des quartiers pauvres, ce qui lui conférait une « représentativité prospective ». Comme de nombreux compounds de la capitale zambienne, très éclatée dans l'espace, George Compound est éloigné du centre-ville et plus encore du quartier périphérique où je résidais. Là encore, privilégiant pour des raisons de coût les transports collectifs, le trajet quotidien était très long en temps, d'autant plus long que le réseau de transport de Lusaka est radial, ce qui ne facilitait pas la liaison transversale que j'effectuais, nécessitant plusieurs changements de bus et un trajet à pied entre les deux gares routières dans le centre-ville.

Approcher les populations ciblées : la difficile posture du chercheur face à la misère

Ayant contourné la question du permis de recherche les années précédentes, je m'étais heurtée à certaines résistances à la mairie de Nairobi, où l'absence de ce document avait servi de précieux alibi à mes interlocuteurs pour me refuser un entretien. Suite à une mésaventure ferroviaire en 2002 (ayant faillie être jetée en prison pour un visa expiré depuis deux jours, en quittant la Zambie pour la Tanzanie en train), et suivant les vives recommandations d'un employé de l'ambassade de France en Tanzanie, il m'a semblé plus raisonnable de passer par la voie officielle et de me munir des autorisations nécessaires pour mener mes enquêtes, notamment un permis de recherche délivré par l'université tanzanienne pour 150 US$, ainsi qu'un visa de résidant (obtenu pour 100 dollars US$ après de longues heures d'attente et de multiples visites auprès du bureau –kafkaïen- de l'Immigration). En principe, j'aurais également dû détenir une autorisation des autorités municipales pour enquêter (ce qui aurait pris encore au moins une ou deux semaines) mais l'ONG WaterAid m'a fait une lettre de recommandation pour les autorités du quartier de Zamcargo, dont je me suis contentée. Au Kenya et en Zambie, deux professeurs universitaires m'ont munie de lettres de recommandation officieuses. Grâce à l'appui de l'ONG Maji Na Ufanisi, j'ai été introduite auprès du comité de l'eau de Laini Saba, à Kibera, dont les membres, après m'avoir posé de nombreuses questions sur le but de ma démarche, m'ont autorisée à administrer les questionnaires dans leur quartier. En Zambie, ce sont essentiellement mes interlocuteurs du service d'eau de la ville, et en particulier de son antenne localisée à George Compound, qui

---

38 **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, 411 p, + annexes.

39 Minibus local.

m’ont permis officieusement de mener mes enquêtes. Introduite par des ONG à Kibera et à Zamcargo, et donc jouissant de leur caution, il ne fallait pas pour autant que je sois assimilée à celles-ci, car cela aurait pu introduire un biais dans mes enquêtes. Supputant un financement pour un projet quelconque, les personnes interrogées auraient pu être tentées de dépeindre une situation plus difficile encore…D’ailleurs, j’ai souvent été confrontée aux questions suivantes : qu’allais-je apporter au quartier ? Quelle utilité aurait mon interlocuteur à répondre à mes questions ? Pour être sincère avec ces personnes, et surtout ne pas créer de confusion, il était absolument nécessaire, en préambule de chaque questionnaire, de me présenter en tant qu’étudiante française, indépendante de toute institution du pays, et d’expliquer que j’étais en train de réaliser un travail universitaire. La posture du chercheur n’est pas toujours aisée face à la misère, mais la transparence est cruciale pour instaurer la confiance lors de l’entretien. Malgré mes craintes, notamment à Kibera où les ONG m’avaient mise en garde à propos de la lassitude des résidants concernant les « blancs qui viennent, qui posent des questions et qui ne changent rien à la situation », j’ai eu très souvent un bon accueil, en dépit de quelques prises à parti inévitables. D’autres risques de biais étaient liés à l’attitude des assistants dans l’enquête, c’est pourquoi le recrutement de ce dernier et sa formation ont été des questions importantes (voir encadré).

Encadré 4 : le recrutement d'un assistant : un choix déterminant

Malgré les financements octroyés pour chacune de mes missions, les moyens dont je disposais pour enquêter étaient limités, non seulement en termes financiers, mais aussi en termes de logistique. Je n'ai pas eu l'opportunité de pouvoir m'entourer d'une équipe d'enquêteurs, de statisticiens…De ce fait, c'était à moi d'administrer les questionnaires, avec l'aide d'une seule personne recrutée localement, c'est pourquoi le choix de cette personne était déterminant pour le bon déroulement des enquêtes. D'une part, il fallait que ce soit une personne instruite, si possible avec un bagage universitaire ou du supérieur (et encore mieux dans un domaine pertinent comme les sciences sociales ou la géographie), et ayant déjà pratiqué ce genre d'exercice. Se posait ensuite la question du genre : valait-il mieux une femme ou un homme ? Dans une ville comme Dar es Salaam où les musulmans sont nombreux, sachant que les personnes interrogées seraient plutôt des femmes (en charge de la corvée d'eau et restant à la maison dans la journée) j'ai pensé qu'une femme serait mieux accueillie. L'autre question concernait l'appartenance de la personne au quartier concerné. Si un résidant du quartier pouvait m'ouvrir plus facilement les portes des habitations, en revanche sa présence pouvait introduire un biais et rompre l'anonymat nécessaire des réponses (par exemple, sur la question des revenus…). Enfin, la pratique d'une ou plusieurs langues vernaculaires, en plus d'un anglais parfaitement maîtrisé, était un critère incontournable. Ainsi, à Dar es Salaam, j'ai recruté successivement deux jeunes femmes ayant un diplôme universitaire et au moins pour l'une d'entre elles, une expérience des enquêtes pour une ONG, toutes deux extérieures au quartier. J'ai également opté pour une enquêtrice à Lusaka, mais malheureusement celle-ci était assez peu diplômée, sans expérience en la matière et la qualité des derniers questionnaires, qu'elle a administrés toute seule, s'en est ressentie. Elle connaissait néanmoins assez bien le quartier, sans toutefois y appartenir, pour y trouver facilement son chemin. A Kibera, en revanche, se posait la question de la sécurité. Si dans la journée, les hommes sont en général à l'extérieur du quartier (notamment les ouvriers de la zone industrielle), ceux qui restent ne sont souvent pas fréquentables, surtout s'ils sont ivres (ce qui est assez fréquent). Pour éviter ce genre de désagréments, mon choix s'est porté sur un homme. Sur les conseils de l'ONG Maji Na Ufanisi, étant donné le contexte spécifique de Kibera où la méfiance vis-à-vis des personnes de l'extérieur est très forte, j'ai recruté un résidant du quartier, qui avait réalisé des enquêtes auprès de la population pour le compte de l'ONG. Même si le recrutement de cette personne peut avoir introduit un biais (notamment un biais ethnique par le choix des personnes interrogées dans le cercle de ses connaissances ou encore risquant d'être assimilé à l'ONG), il était difficilement contournable.

J'ai consacré quelques heures, avant le travail sur le terrain, à la formation des enquêteurs. Un petit manuel d'enquête a été rédigé mais il s'agissait surtout d'un échange oral. La formation s'est prolongée au jour le jour sur le terrain puisque, étant à leurs côtés, je pouvais ainsi corriger la formulation des questions ou les attitudes risquant d'entraîner un biais. J'étais présente moi-même sur le terrain pendant les trois premières semaines et la quatrième semaine a été consacrée à des rendez-vous avec des acteurs-clés auprès desquels je voulais me procurer certains documents. J'ai considéré qu'à la dernière semaine d'enquête, mes enquêteurs étaient suffisamment formés et au fait de l'enquête pour administrer seuls les questionnaires. Je m'entretenais avec eux chaque soir ou chaque deux jours pour faire le point, collecter les questionnaires remplis et leur rendre les questionnaires mal remplis ou illisibles pour moi.

La pratique des enquêtes

L'échantillonnage

Etant donné le contexte des quartiers étudiés, il ne m'a pas été possible de procéder à un échantillonnage préalable des ménages interrogés, ce qui nécessitait des informations dont je ne disposais pas ou qui m'auraient demandé trop de temps à réunir, comme par exemple les groupes socio-professionnels, les catégories d'âge, les niveaux d'éducation, etc. Ne pouvant sélectionner un échantillon représentatif des ménages, j'ai choisi de répartir spatialement mes questionnaires de manière à couvrir tout le quartier, en tenant compte des disparités de densité démographique. A Kibera et à Zamcargo, un premier repérage du site m'a permis d'en déterminer empiriquement et visuellement la relative homogénéité concernant la densité démographique. Je disposais d'une carte précise de Kibera, faisant apparaître tous les bâtiments d'habitation et découpée par un quadrillage formant des carrés (voir annexe 2). Le village de Laini Saba étant relativement homogène en termes de densité et couvrant environ une dizaine de ces carrés, ma méthode a été de procéder à cinq entretiens dans chaque zone couvrant un carré de la carte (donc une cinquantaine d'entretien au total répartis de manière spatialement homogène dans le quartier). A Zamcargo, l'ONG WaterAid m'avait procuré une vue d'ensemble du quartier réalisée par les résidants. Il ne s'agissait pas d'une carte (en termes géographiques) mais ce document était suffisant pour identifier les habitations sur le

terrain (voir annexe 3). Dans la mesure où le repérage préalable m'avait permis de distinguer empiriquement quelques zones plus densément peuplées, j'ai réparti mes questionnaires de manière à couvrir l'ensemble de la zone en tenant compte de ces différences de densité. Ce n'est qu'à la fin de mon séjour que j'ai obtenu une carte (un peu ancienne) et une photographie aérienne du quartier, que je n'ai donc pas pu utiliser lors des enquêtes. Enfin, à George Compound, je disposais grâce à JICA (« *Japanese International Cooperation Agency* ») d'une carte du quartier découpé en zones (délimitées par les voies de desserte), représentant les « rues » principales, ainsi que les réseaux d'eau enterrés et la totalité des points d'eau collectifs (voir annexe 4). Je disposais également pour chaque zone du nombre de résidants. La proportion de la population de chaque zone par rapport à la population totale du quartier m'indiquait le nombre de questionnaires à réaliser dans chacune d'entre elles (en les répartissant de manière spatialement homogène à l'intérieur de chaque zone). Sur le terrain, les points d'eau collectifs numérotés me servaient de repère.
Dans les trois quartiers, une fois établi le nombre de questionnaires pour chaque portion de territoire, le hasard et l'accueil des résidants ont décidé des ménages à interroger dans chaque zone.
Dans la mesure où le questionnaire était relativement long, les entretiens duraient en moyenne d'une heure trente à deux heures. C'est pourquoi certaines personnes interrompaient le questionnaire en cours de déroulement et nous devions revenir plus tard ou le lendemain pour le terminer. Le questionnaire comporte des questions identiques pour les trois pays mais il a été modifié sur certains points en fonction du contexte. La première journée d'enquêtes dans chacun des trois pays a permis de modifier (en ajoutant, en enlevant ou en reformulant des questions) les questionnaires pour les adapter (voir annexe 1). Trois ou quatre questionnaires ont été administrés par jour. En règle générale, les personnes interrogées se sont révélées plutôt coopératives, bien que j'aie souvent dû reformuler mes questions ou les reposer plusieurs fois avant d'obtenir des réponses. Je reviendrai sur les difficultés liées à certains thèmes du questionnaire ultérieurement.

Le traitement statistique et qualitatif des questionnaires
Le nombre de questionnaires est certes modeste, mais il est suffisant pour procéder à un traitement statistique basique, surtout sur les questions quantitatives, à condition de considérer les résultats comme des ordres de grandeur (pas question par exemple de donner des pourcentages avec une ou plusieurs décimales après la virgule…) Ce nombre restreint m'a permis de réaliser des codages simples pour les réponses aux questions qualitatives qui le méritaient. En effet, sur une cinquantaine de questionnaires, il est relativement aisé de distinguer un petit nombre de catégories parmi les réponses données à une question qualitative. Une grande partie des résultats quantitatifs est présentée dans le chapitre sur les enquêtes, tandis que les informations tirées des entretiens m'ont servi à étayer d'autres parties, notamment sur les questions de régulation communautaire.

Ainsi, sur l'ensemble des trois quartiers étudiés, je dispose d'environ 150 questionnaires, qui à défaut d'être représentatifs statistiquement, fournissent de bonnes données qualitatives et des données quantitatives significatives. Je ne prétends donc pas pouvoir extrapoler les résultats de mes enquêtes à l'ensemble des villes étudiées, et encore moins aux villes africaines en général. Néanmoins, ces résultats sont suffisamment significatifs pour me permettre d'interroger avec pertinence les performances au sens large des infrastructures, des modes de gestion et de régulation des dispositifs d'alimentation en eau potable des populations pauvres de Nairobi, de Dar es Salaam et de Lusaka.

Cependant, l'analyse des réformes ne saurait se réduire à ses aspects marchands et aux conséquences matérielles des mutations du cadre de fourniture de l'accès à l'eau.

Régulation et gouvernance des réseaux, leur rôle dans la fragmentation urbaine

Entendue dans un sens très large de mécanismes visant à stabiliser les antagonismes et à assurer la reproduction ou la transformation d'un système, la régulation, dans le questionnement sur l'accès à l'eau des populations pauvres, est un des termes fondamentaux de l'équation complexe de la pérennité des nouveaux dispositifs. La Banque Mondiale commence d'ailleurs à appréhender la question de la prise en compte des populations pauvres dans la régulation du secteur de l'eau et reconnaît que « *les cadres de régulation ('regulatory frameworks') peuvent avoir une influence décisive pour rendre les services d'eau et d'assainissement accessibles aux pauvres et pour inciter les fournisseurs à les desservir*[40] ». Si l'analyse des réformes se doit donc d'interroger les modes de régulation, elle ne se restreint pas non plus à l'affirmation trop rapide du passage d'une régulation de type monopolistique à une dérégulation totale, car libéralisation et régulation (certains parlent de « re-régulation ») vont très souvent de pair, pour des raisons économiques (effet de club) mais aussi socio-politiques (missions d'intérêt général, service universel…), le principe de la concurrence étant largement tempéré par de multiples formes de régulation[41]. C'est donc deux dimensions de la régulation qui doivent être explorées, la dimension économique et la dimension socio-politique, renvoyant à différentes disciplines et écoles de pensées qui se sont enrichies mutuellement[42]. On connaît en général mieux la dimension économique de la régulation, notamment dans le domaine des services en réseau et particulièrement celui de l'eau. On parle alors de régulation sectorielle des réseaux, ou encore de maîtrise publique : S. Jaglin la définit comme « *un ensemble de facteurs techniques, économiques, juridiques et organisationnels qui* […] *régissent le fonctionnement* [des services en réseaux]»[43]. On ne fait plus le contresens de confondre « régulation » avec le terme anglais de « *regulation* », car le vocable anglophone est plus restrictif : il ne vise que la réglementation[44]. Selon M.A. Frison-Roche, les deux termes ne peuvent fusionner car on peut réguler sans réglementer (certaines autorités de régulation ne disposent pas du droit de réglementer). La régulation en français ne renvoie donc pas strictement à la réglementation économique (« *regulation »),* mais aux « *regulatory systems »*, qui expriment l'ensemble des dispositifs et institutions en charge de mettre en place cette nouvelle forme de politique publique[45]. En effet, la notion de régulation comprend également une dimension socio-politique, car elle s'est complexifiée depuis sa formulation issue des sciences de l'ingénieur et des sciences biologiques, désignant d'abord des mécanismes visant à « *assurer l'équilibre d'un processus à l'œuvre ou à rétablir cet équilibre quand la structure normale est troublée* »[46]. Cette acception, qui fait de l'équilibre et de l'harmonie les normes d'une société considérée dans une approche consensualiste, s'oppose à l'acception de la régulation développée essentiellement par les économistes régulationnistes[47], qui considèrent le conflit comme inhérent au fonctionnement social et dont les analyses tentent de révéler « *les processus dynamiques de résorption des déséquilibres* » et des

---

40 **WORLD BANK**. *Taking account of the poor in water sector regulation*, by S. Trémolet and C. Hunt, Water Supply and Sanitation Working Notes, Note n°11, August 2006, 79 p. sur le site: http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Resources/WN11.pdf

41 **COUTARD. O.** « Fragmentation urbaine et réseaux : regards croisés Nord-Sud », p 11, présentation à l'IDDRI, sur le site www.iddri.org/iddri/html/themes/finance/sem_services.htm

42 **LORRAIN. D**. (dir) *Gestions urbaines de l'eau*, Economica, 1995, p 12-14.

43 **JAGLIN. S.** *Réseaux et fragmentation urbaine. Services d'eau en Afrique Subsaharienne*. Habilitation à Diriger les Recherches, Université Paris 8/LATTS, février 2004, 231 p.

44 **THOERING. J-Cl.** « L'usage analytique du concept de régulation », p 35-53, in **COMMAILLE. J. JOBERT. B.** (dirs) *Les métamorphoses de la régulation politique*, [« Droit et société »], LGDJ, Paris, 1998, p 35.

45 **FRISON ROCHE M.A**. « La régulation, objet d'une branche du droit », in « Droit de la régulation : questions d'actualité », n° spécial des *Petites Affiches*, 3 juin 2002, p 3-7.

46 **COMAILLE. J**. « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance », in **COMAILLE. J. JOBERT. B**. (eds*) Les métamorphoses de la régulation politique*, [« Droit et société »], LGDJ, Paris, 1998, p 19.

47 Notamment en France avec les travaux de Michel Aglietta sur le système capitaliste (**AGLIETTA. M**. *Régulations et crise du capitalisme*, Calmann-Lévy, Paris, 1976) ou de R. Boyer (**BOYER. R**. *Théorie de la régulation : une analyse critique*, La Découverte, Paris, 1986)

« *dynamiques d'ajustement au jour le jour* »[48]. Des chercheurs, dans d'autres sciences sociales[49], donnent une acception sociopolitique à la notion de régulation, pour qualifier les processus qui, dans un contexte de changement, permettent d'assurer en continu la stabilisation des antagonismes et la « *reproduction mutante* » d'un système social, fondée sur des processus de négociation permanente construisant des compromis entre rationalités et prétentions antagoniques, notamment dans le domaine de l'action publique. Or, selon S. Jaglin, « *alors que les réformes des services en réseaux s'éloignent, depuis plus de deux décennies, de trajectoires linéaires de transformation, cette acception d'une régulation sociopolitique à la fois polycentrique et multi-scalaire* [paraît] *féconde.* »

La distinction simpliste entre dimension économique et dimension socio-politique de la régulation se brouille aussi lorsque les instances de régulation économique intègrent, comme cela est très souvent le cas, une dimension éthique, à travers par exemple la définition de la mission de service public et du service universel, comme l'exprime M-A. Frison-Roche : « *Dans le même temps, si le régulateur est tout entier guidé par la construction d'équilibres à la fois intrinsèques et artificiellement créés du secteur, le système vise à protéger celui qui a le moins les moyens d'y jouer son jeu, par exemple le consommateur. Cette considération du consommateur, y compris l'insolvable, d'un bien qui devient alors un bien public, renvoie à cette autre définition d'intervention dans les rapports de force et de protection du faible.* [50]»

S'il convient de distinguer entre ces différentes acceptions de la notion de régulation, il faut aussi tenter d'en débrouiller les différentes échelles. A ce propos, les notions de gouvernance et de régulation, si elles sont proches, ne peuvent pour autant se substituer l'une à l'autre. La littérature abonde sur les deux notions, croisant les réflexions des économistes, des politologues, des sociologues, etc., sans toutefois faire toujours la part de ce qui relève de la première ou de la seconde. Le concept de gouvernance se déclinant lui aussi en une série d'acceptions parfois incomplètement stabilisées[51], est employé ici dans le sens que lui a donné S. Jaglin pour analyser certains aspects des mutations affectant les filières de l'eau. « *Il s'agit de l'ensemble des processus de coordination et d'intégration dont procède une action collective de plus en plus étroitement dépendante de la mobilisation conjointe d'acteurs publics et privés auxquels sont aussi associés, de diverses manières, les usagers. Le terme est pris dans un sens analytique et vise à décrire un certain nombre de faits observés : l'intervention dans les filières d'approvisionnement en eau d'acteurs nombreux et divers, l'ouverture des processus de décision au-delà des seules institutions publiques, des modalités nouvelles d'élaboration et de mise en œuvre de l'action collective.* » S. Jaglin et A. Dubresson[52] mettent en garde contre l'illusion que gouvernance et régulation iraient mécaniquement de pair et qu'il suffirait de changer la première pour rendre la seconde « efficace », dans la mesure où rien n'assure, *a priori*, que l'échelle et le périmètre pertinents pour la gouvernance le soient aussi pour la régulation. Selon V. Verdeil, *« à l'aval ou en marge des modes de régulations publiques, le maintien et la vitalité de ces offres* [dispositifs pour l'accès à l'eau des pauvres] *sont entretenus par des mécanismes qu'on appellera de 'régulation par le bas', non pas spontanés mais bien progressivement construits par les relations entre usagers, entre voisins, entre usagers et opérateurs. Ils sont économiques, sociaux, voire créateurs de nouvelles hiérarchies infra-institutionnelles et résultent de la tolérance ou de l'ignorance des pouvoirs publics. Ils favorisent le détournement de règles entravantes et l'appropriation ou la construction de règles supplétives à l'échelle des micro-*

---

48 **BOYER. R. SAILLARD. Y.** *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1995, p 63.

49 **GARIEPY. M. MARIE. M. (**dirs) *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, L'Harmattan, Paris,1997, 467 p.

50 **FRISON-ROCHE. M-A**. « La victoire du citoyen-client », p 49-54, in *Sociétal*, n°30, Dossier, Services publics et marché : l'ère des régulateurs, 4° trimestre 2000, p 46-79.

51 Sur l'émergence du concept et ses multiples acceptions, voir *Les Annales de la Recherche Urbaine*, « Gouvernances », n°80-81, décembre 1998, 248 p.

52 **DUBRESSON. A. JAGLIN. S**. « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation », in *Historiens et Géographes* (n°spécial Regards sur l'Afrique : conférence régionale de l'UGI, Durban, août 2002), n°379, 2002, p 72.

collectivités sur les territoires vécus du voisinage[53]. […] *Si les règles définies sont parfois contournées, elles sont surtout reconstruites, redéfinies, en somme réappropriées, en dehors des cadres légaux, mais également quelquefois dans leur sillage.* […] *Ce sont ces mécanismes, reliant aspects sociaux et économiques à échelle de périmètres restreints autour des points d'eau, dérivés ou recréés aux marges de la légalité* [qui], *même s'ils ne sont pas sans générer d'éventuelles tensions,* […] *sous-tendent manifestement la pérennité des offres en assurant leur ancrage local*. »[54]. Cependant, l'articulation entre les processus foisonnants de l'*infra*-local, qui relèvent de la « gouvernance locale ou territorialisée », et ceux qui relèvent de la « régulation centralisée » non seulement ne va pas de soi mais encore interroge la pérennité même des dispositifs alternatifs de l'accès à l'eau des pauvres[55].

Peut-on mettre en évidence, localement, des modalités de gestion et de régulation des réseaux qui contribuent à la fragmentation ou, au contraire, à l'intégration urbaine? Dans l'hypothèse où la déconnexion de ces mécanismes entraîne une territorialisation de la régulation (notamment sous la forme de régulations communautaires), on peut se demander quelle part prend l'éclatement des dispositifs de régulation dans le processus plus global de fragmentation, en déstabilisant l'équation complexe de la pérennité des dispositifs d'accès à l'eau pour les pauvres. C'est l'ensemble de ces questions qui sera abordé dans la troisième partie de la thèse.

53 **VERDEIL V.** *Marchés locaux de l'eau, pratiques et territoires de l'approvisionnement en eau à Metro Cebu*, Philippines, thèse d'urbanisme et d'aménagement, Université de Paris 8/ Institut Français d'Urbanisme, sous la direction de Ch. Goldblum et de S. Jaglin, mai 2003, p 21.

54 Idem, p 412.

55 C'est aussi la question que pose J. Etienne, qui dénonce « quelques idées reçues » sur la pertinence inconditionnelle de la gestion communautaire, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. L'auteur remet notamment en question l'idée reçue selon laquelle « *la gestion communautaire est adaptée à l'organisation sociale traditionnelle et est la moins coûteuse pour les usagers du service d'eau potable* ». Voir **ETIENNE. J**. « Eau et assainissement : croyances, modes et modèles… », p103 à p134, in *Afrique Contemporaine*, n°205, mars 2003, Dossier spécial, Revue trimestrielle publiée par l'Agence Française de Développement,Paris 245 p.

LOCALISATION DES TROIS PAYS ETUDIES
KENYA, TANZANIE, ZAMBIE

PREMIERE PARTIE.

LE TEMPS DE LA GESTION PUBLIQUE : L'ECHEC DE LA GENERALISATION DU RESEAU

CHAPITRE 1. L'ECHEC DE LA GENERALISATION DU RESEAU : DISPARITES SPATIALES ET EXCLUSION ECONOMIQUE

On ne peut pas aborder la question de l'eau dans la ville sans aborder la question de la ville. Il ne s'agit pas ici de retracer de façon exhaustive l'histoire urbaine de Nairobi, de Dar es Salaam et de Lusaka mais on ne peut faire l'économie d'en reprendre au moins les grandes étapes. En effet, à toutes les époques, les instances et les pouvoirs qui ont façonné la ville ont également façonné la configuration spatiale des réseaux, la relation entre services d'eau et espaces urbanisés. Du fait même des caractéristiques spécifiques des réseaux d'eau (historiquement un monopole naturel exploité par les autorités publiques), les pouvoirs publics ont joué un rôle moteur dans les étapes de leur extension. Si les populations aisées disposent des moyens de s'extraire ou au contraire de tirer parti de cette interdépendance, les pauvres n'ont pas ce choix. La question de l'alimentation des populations pauvres a eu plusieurs réponses, souvent collectives, autant de périodes au cours desquelles les autorités ont, à chaque fois, écrit un chapitre nouveau de l'histoire urbaine. Ainsi, à chaque étape de l'insertion urbaine des pauvres par les voies « officielles », le réseau d'eau a connu une phase d'extension.

I. Historique des réseaux : ségrégation résidentielle et « apartheid hydrique[56] »

Pour comprendre la configuration actuelle du réseau d'eau des trois villes étudiées, il faut se plonger en arrière de quelques décennies et retracer les grandes étapes de construction du réseau et le contexte dans lequel elles ont eu lieu. Nairobi, Dar es Salaam et Lusaka sont trois capitales issues de la colonisation, qui, si elles ne lui doivent pas toutes leur existence, lui doivent en tout cas leur essor en tant que capitale du territoire colonisé. Sans faire ici un exposé exhaustif de l'histoire des trois villes, il est bon de garder en mémoire que la colonisation, et surtout la colonisation britannique (la période de colonisation allemande en Tanzanie a été brève) a façonné l'espace urbain selon des principes de ségrégation, qui ont durablement marqué la ville et la configuration spatiale du réseau d'eau, même après les indépendances. Avec la croissance puis l'explosion urbaine, ce schéma se complique : espace urbanisé et réseau ne coïncident plus, le premier se déroulant beaucoup plus rapidement que le second. Pour faire face à ce double problème, celui de l'extension non planifiée de la ville et de la pénurie de services dans les quartiers irréguliers, des programmes de logement puis d'habitat social (régularisation, trames assainies, « *sites and services* ») ont été lancés. Ceux-ci ont également marqué une étape de l'extension du réseau dans les périphéries. Les interventions et les choix d'investissement concernant les réseaux de distribution d'eau potable se font selon diverses logiques. La demande en infrastructures est tout d'abord liée à la croissance urbaine et à l'évolution de la consommation, aussi bien domestique qu'industrielle et agricole. Mais les interventions sont surtout dépendantes de la volonté politique, de l'orientation des priorités gouvernementales. Enfin les réalisations sont également dépendantes des conditions économiques du pays et de ses capacités financières.

[56] L'expression « d'apartheid hydrique », empruntée à S. Jaglin, se justifie dans la mesure où jusqu'aux indépendances, la couleur de peau a largement déterminé, à quelques aménagements près, le niveau de service d'eau disponible pour les populations des trois capitales..

A) Les sources d'alimentation : un sous-équipement dès l'origine

Dans les trois villes étudiées, les premières ressources en eau, utilisées au début de la colonisation, sont sans surprise les ressources souterraines, étant données la technologie de l'époque et la faible taille des populations concernées. Les colons creusent d'abord des puits puis des forages pour alimenter en eau la ville coloniale. C'est la technique la plus simple et la moins onéreuse : l'eau ne nécessite pas ou peu de traitement chimique et le transport est réduit, les puits ou les forages étant situés dans la ville.

Les premières ressources historiques de la ville de Dar es Salaam sont des puits peu profonds jusqu'en 1949, année où est construite une usine de traitement de l'eau dans la ville[57]. En 1952, la rivière Kizinga devient la principale source d'eau captée avec une usine de traitement à Mtoni située à seulement 10 km du centre-ville. Puis la rivière Ruvu, localisée à 60 km, devient la deuxième source avec les usines de traitement d'Upper Ruvu et de Lower Ruvu. Les deux usines se développent en plusieurs étapes entre 1956 et 1976. Ces sources et ces usines alimentent le réseau de distribution de l'eau pour la ville. D'autres types de sources contribuent à l'alimentation en eau jusqu'à aujourd'hui: ce sont des puits peu profonds et forages. Avant 1997, 97 forages sont recensés. En 1997, 193 forages au total sont percés dans le cadre d'un programme d'urgence pour l'eau. Une minorité de ces forages (31) est exploitée par la *DAWASA* et le reste dépend d'institutions, de communautés et de personnes privées[58]. En 1975, le système d'Upper Ruvu est étendu à 5 fois sa capacité originelle. Des projets de réhabilitation du système d'Upper Ruvu sont formulés à la fin des années 80. Mais en raison de la prolifération de mollusques et de la forte contenance en vase des conduites de captage, la capacité en est réduite[59].

[57] **MWAISELAGE. A.N.** *Organized chaos, Water and Sanitation Systems in Housing Areas in Dar es Salaam,* Lund Institute of Technology, Department of Architecture and Development Studies, School of Architecture, Thesis, 2003, 231 p.

[58] **NDEZI. T**. 2001, cité dans **MWAISELAGE. A.N**. *Idem.*

[59] **ELMCREST GROUP**. 1999, cité **dans MWAISELAGE. A.N.** *Idem*.

Tableau 1 : les étapes de la construction du système d'approvisionnement en eau de Dar es Salaam

Années	Equipement	Description	Financement, bailleur
1919	4 puits	Début du système de distribution d'eau	
1931	11 forages à Gerezani Creek		
1939		Infiltrations dans les forages	
1942	Usine de production d'eau	Usine de traitement à Gerezani	
1949	SYSTEME DE MTONI	Début des travaux	
1952		Début des opérations	
1959	SYSTEME D'UPPER RUVU	Début des opérations	
1964		1ère phase	Grande Bretagne
1966		2ème phase	
1971		3ème phase	
1975		4ème phase	
1976	SYSTEME DE LOWER RUVU	Début des opérations	Canada
1982		Réhabilitation	
1984	Réseau de distribution	Réhabilitation	Japon
1987	SYSTEME D'UPPER RUVU	Réhabilitation	Italie
1997		Percement de forages	Financement multilatéral dont britannique et UNICEF
1998	UPPER RUVU LOWER RUVU	Réhabilitation	Banque Mondiale

Source : **JICA**. *The Study of Rehabilitation of Dar es Salaam Water Supply in the United Republic of Tanzania*, Final Report, 1998, p 218; et compléments apportés par V.Messer (coupures de presse et entretiens), **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 100.

La première ressource historique en eau potable de la ville de Lusaka est l'eau souterraine[60], extraite par de petits forages jusqu'aux années 1960. Entre 1954 et 1959 une première phase de travaux permet d'augmenter la quantité d'eau extraite à 23 000 m^3 par jour, grâce au creusement de deux forages de grand débit. L'eau est traitée chimiquement dans ce qui est encore aujourd'hui l'unité de traitement de l'eau potable de Lusaka (« *excess lime treatment plant* »). En 1964, trois nouveaux forages sont creusés, d'un diamètre de 3 m pour une profondeur de 61 m, toujours exploités aujourd'hui. La capacité totale de production d'eau potable passe alors à 35 000 m^3 par jour. De 1963 à 1965, deux rapports (Jordan 1963 et Thague 1965) montrent qu'il n'est plus possible de fonder l'alimentation en eau potable de la ville uniquement sur les nappes phréatiques de Lusaka. C'est à partir de ce moment qu'un système d'exploitation des eaux de surface est mis au point, à partir de la Kafue River, située à 65 km de Lusaka. L'usine de traitement de l'eau de Kafue est conçue pour traiter 45 450 m^3 d'eau par jour, mais en raison de la croissance rapide de la ville à cette époque, un système additionnel d'urgence utilisant de l'eau souterraine complémentaire est construit. Fin 1968, la quantité totale d'eau disponible est de 78 100 m^3 par jour. Des travaux pour renforcer les capacités de traitement de l'usine de Kafue sont réalisés de 1970 à 1973 ainsi qu'en 1979, augmentant de 110 000 m^3 par jour les capacités initiales (110 000 + 78 100 = 188 100 m^3). Depuis la fin des années 1970, aucun nouveau chantier n'a été entrepris. Cependant, la capacité d'extraction d'eau souterraine a augmenté jusqu'à atteindre actuellement 100 000 m^3 par jour, grâce à la réhabilitation et à la construction de forages.

[60] **MTINE. H.** Director Engineering, *document interne*, LWSC, 2003.

B) La période coloniale : mise en place de « *l'apartheid hydrique* »

Etapes de l'urbanisation et étapes de développement du réseau d'eau ont d'abord coïncidé le plus souvent, surtout dans les décennies plus anciennes où seule la ville des Européens était desservie en priorité, les Africains (pour lesquels l'accès à la ville était extrêmement limité) devant se contenter, après plusieurs années de pénurie totale, de quelques points d'eau collectifs sommaires.

(1) Jusqu'aux années 1940, la ville est l'apanage des Blancs : les réseaux d'eau leur sont réservés.

L'histoire urbaine du réseau d'alimentation en eau de Lusaka est à rapprocher à maints égards de celles de Nairobi et de Dar es Salaam : l'urbanisme colonial n'y a pas seulement consacré la ségrégation résidentielle, il a également mis en place un « *apartheid hydrique* » qui perdure bien au-delà du passage à l'indépendance[61].

(a) Lusaka : l'archétype de la cité-jardin coloniale, « white only »

Lusaka possède néanmoins une particularité : d'après C. Coquery-Vidrovitch[62], ce qui est réalisé à Nairobi de façon peu concertée, en termes d'urbanisme, devint à Lusaka un véritable système. La nouvelle capitale de ce que l'on appelle à l'époque la Rhodésie du Nord, incarne en Afrique le mythe colonial de la cité jardin[63]. Jusqu'à la fin des années 1920, Lusaka est tout entière concentrée en un quartier commerçant et animé, lentement constitué depuis 1905 le long de la voie ferrée, sur un plan en damier. Au-delà s'étendent quatre domaines agricoles, Emmasdale, Villa Elisabetta, Fairview et Farm 90a, qui en dépendent administrativement. Il n'y a plus aucun résidant africain dans le bourg quand le premier plan d'urbanisme est édicté en 1929 (« *Town Planning Ordinance* ») transformant progressivement les fermes en espaces résidentiels. En Angleterre, cette période connaît un grand engouement pour l'idéologie de la ville jardin. Le gouvernement colonial décide de transplanter à Lusaka, au centre du pays, la capitale alors basée à Livingstone. S.D Adshead, professeur d'urbanisme de Londres, très influencé par l'idéologie de la cité jardin, est appelé comme consultant pour planifier un centre administratif prévu pour environ 5000 européens. Dans l'immédiat le plan doit prévoir l'extension de la population blanche, des quelques 700 habitants du moment à environ 3000, auxquels il faudrait adjoindre une force de police indigène de 1000 hommes, et la présence « d'un nombre considérable » d'africains. Il ne les chiffre pourtant qu'à 4000, personnels domestiques et leur famille pour la plupart. Ce chiffre est évidemment très sous estimé, puisque la pratique démontre que dans les colonies tropicales la présence des colons constitue de facto un marché du travail où le ratio moyen Blancs/Noirs est au moins de 1 pour 6, sinon de 1 pour 10 (c'est par exemple le ratio observé à Nairobi en 1933). Comme dans les autres exemples développés, cela démontre peut être l'ignorance mais plus vraisemblablement le refus d'envisager la question du logement de la main-d'œuvre. La conception de la cité jardin ne concerne pas les africains : il n'est nulle part question des logements des travailleurs et moins encore de leur alimentation en eau potable. Rien n'est dit non plus sur les transports vers le lieu de travail. La plus grosse erreur de ce premier plan est de séparer le quartier administratif du vieux centre. Ce dernier, à proximité de la voie ferrée, est supposé devenir le site privilégié des activités industrielles. Or il demeure le centre ville d'attraction commerciale principale. In fine, le noyau administratif se retrouve éloigné de 3 km du centre-ville et le palais du gouvernement 2 km plus loin. Après la remise du projet par Adshead en 1931, les urbanistes, les ingénieurs et les administrateurs locaux doivent le mettre en œuvre. De 1932 à

---

61 Néanmoins, après l'indépendance, la couleur de peau n'est plus le facteur discriminant.

62 **COQUERY-VIDROVITCH C. GOERG O.** *La ville européenne outre mers : un modèle conquérant* ? (XV°-XX°), l'Harmattan, « Villes, histoires, cultures et sociétés », Paris, 1996, 301 p, p 105 – p 123.

63 *Ibidem.*

1933, P.J. Bowling, alors responsable, propose le plan d'une ville prévue pour 20 000 européens. A l'origine, ce plan prévoit une répartition en zones : une zone industrielle, une zone d'affaires et une zone de commerce de détail, appelées à être juxtaposées dans cet ordre pour des économies de déplacements et d'énergie. Seule la 1ère zone est réalisée. Comme à Nairobi, les planificateurs, venus d'une Angleterre aux espaces exigus, voient les choses en grand : selon leur conviction qu'en Afrique la terre est largement disponible, ils conçoivent la nouvelle ville en fonction d'un schéma résidentiel aux densités bien inférieures à celles préconisées par Howard. La norme pour les résidences des européens est de 5 unités résidentielles par acre (1/2 ha). Le résultat est visible encore aujourd'hui. La ville est écartelée entre un centre commercial et un centre administratif, lui-même dédoublé.
Le sort des « indigènes » et la question de leur logement ne sont envisagés que très tardivement, lors du plan de 1952, revu en 1958 et remplacé par un nouveau projet d'urbanisme lancé en 1962. Auparavant, pendant toute la période des premières décennies de la colonisation, l'administration coloniale s'est contentée de délimiter quelques zones de résidence, dont Old Kamwala. Coincé entre les voies ferrées, ce quartier ne peut pas abriter plus de 2500 à 3000 habitants. Bowling prend conscience de l'exiguïté évidente du quartier et envisage son extension vers l'ouest de l'autre côté de la voie ferrée. Malheureusement, cela s'avère impossible en raison du mauvais drainage de la zone. L'espace n'est pas équipé, sinon par une place de marché autour de laquelle ne sont édifiées que quelques échoppes, le reste étant abandonné à la précarité autochtone[64]. La cité jardin n'est pas faite pour les Noirs. L'employeur doit loger ses employés ou payer le loyer des logements fournis par le secteur public[65]. Les employeurs retiennent plus souvent la solution de l'hébergement gratuit sur leur propre terrain. C'est cette pratique qui engendre la multiplication des « *unauthorized compounds* », parcelles destinées au logement par les propriétaires fonciers d'employés qui ne sont pas les leurs, moyennant un loyer. Le mode d'occupation du sol le plus fréquent devient peu à peu le « *squatting* », participant à la dilution de la ville dans l'espace. Ainsi, on observe aujourd'hui un certain nombre de quartiers, comme Bauleni, Kanyama, Chawama, John Howard, Makeni, Chamba Valley, etc. physiquement séparés de l'agglomération principale par des distances importantes. Cette tendance est donc quasiment concomitante de la naissance de la ville, trouvant une origine dans la pratique ancienne des « *unauthorized compounds* ».
On retrouve à Lusaka pendant la période coloniale, la même classification des espaces résidentiels qu'à Dar es Salaam, fondée sur la taille des parcelles. Les quartiers résidentiels européens sont subdivisés en trois catégories, selon la dimension des lots déterminant de facto une ségrégation sociale. Un « *zoning* » strict est supposé garantir la fonctionnalité de l'ensemble, tandis que les « huttes indigènes » (« *native huts* ») n'ont droit qu'à un bref paragraphe concernant la superficie du sol, la hauteur des murs, l'ouverture des fenêtres et la ventilation. La politique coloniale ne cherche pas à concevoir une ville pour les Noirs : si elle les tolère en ville, ce n'est qu'à titre temporaire, leurs salaires étant de toutes façons trop faibles (ce qui garantit une main-d'œuvre bon marché) pour que la reproduction domestique des familles puisse avoir lieu en ville[66]. En effet, de tels salaires ne permettent pas d'épargne et encore moins une capitalisation dans un logement. Les logements fournis par les employeurs gratuitement sont rudimentaires (huttes à toit de chaume) et légalement exemptés du respect des règlements imposés par le « *Public Health Act* ». La demande des familles de salariés, des chercheurs d'emploi, des travailleurs indépendants et des retraités est ignorée[67]. Ils doivent donc se loger en dehors des cadres légaux, ce qui a très vite des répercussions sur la forme urbaine. En effet, dès 1944, les « *townships* » aménagés permettent l'accueil de

64 **GEOFFREY. W.** *Lusaka and its environs. A geographical study of a planned city in tropical Africa*, Zambia Geographical Association, Lusaka, 1986.

65 **JAGLIN. S. PIERMAY. J.L.** « Lusaka, de la ségrégation à l'archipellisation ? », p 217-258, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

66 *Ibidem.*

67 **KAY. G.** *A Social Geography of Zambia*, p 75, cité dans **JAGLIN. S**. **PIERMAY. J.L**. *Idem.*

moins de la moitié des adultes masculins africains : ils se répartissent dans les « *townships* » du pouvoir local (Old Kamwala, Kafue Road, Chibolya, Old Kabwata abritent un tiers de cette population) et dans les hébergements fournis par les employeurs (16%, essentiellement le gouvernement). Enfin, les « *servant quarters* », logements dans les arrière-cours des quartiers européens, accueillent les domestiques, soit 10% de la main-d'œuvre autochtone. Les autres doivent trouver des solutions par eux-mêmes. Les squatters recensés représentent déjà 20% des Africains à la veille de la seconde guerre mondiale. Une petite partie d'entre eux (20% environ) pratique l'auto-construction (sans réglementation) sur des parcelles privées louées de façon précaire[68].

Entre 1938 et 1952, la plupart des mesures prises (adjonction d'un champ de course ou construction d'écoles) ont pour effet d'accroître encore la superficie utilisée, au détriment de la vie urbaine et du coût de sa gestion. Après guerre, le gouvernement prend conscience des risques de dysfonctionnement de l'espace urbain. Il rappelle Bowling et engage un autre consultant londonien, Jellicoe, pour « *combiner le développement actuel dispersé* » en une « *ville à caractère urbain* ». Les deux urbanistes proposent un nouveau centre pour faire la jonction entre le centre administratif et le vieux quartier commercial. Le plan est mis en œuvre en 1952, pour une population prévue de 22 000 européens[69]. En dépit de ces chiffres moyens, une fois encore la cité jardin ne convient qu'aux besoins des blancs. Les estimations de la population africaine retiennent le chiffre de 133 000 africains, ce qui est manifestement sous évalué (de 2/3). Le logement de la population autochtone, à raison de 20 à 30 africains par acre (un ½ hectare), aurait nécessité une superficie supérieure à 5000 acres (environ 2500 ha). Or, le projet ne comprend que 1700 acres (850 ha), susceptibles donc de n'en recevoir que le tiers, alors que 7000 acres (3500 ha) sont réservés aux 22 000 blancs. La cité jardin ignore donc 60% de ses habitants. C'est pourquoi, dix ans après la mise en œuvre du plan d'urbanisme de Bowling, 40% des Africains doivent inventer leur propre mode d'insertion en ville (voir carte 1).

68 **COLLINS. J**. "Lusaka : the Historical Development of a Planned Capital, 1931-1970", in **WILLIAMS. G.J.** (ed.) *Lusaka and its Environs : a Geographical Study of a Planned City in Tropical Africa*, Lusaka, The Zambia Geographical Association, (Handbook Series n°9), 1986, p 108.

69 **JELLICOE. G. A.** *A plan for Lusaka*, the Lusaka Management Board. 1950.

CARTE 1. LUSAKA A LA VEILLE DE L'INDEPENDANCE EN 1963

Carte réalisée par Anne Bousquet
Source : TRANBER HANSEN. K, 1997

- Réserve forestière
- Zone industrielle
- Centre-ville
- Emprise administrative
- Zone résidentielle européenne
- Propriétés des colons blancs
- Quartiers mixtes
- Quartier indient
- Townships africains
- Autres quartiers noirs

(b) Nairobi et Dar es Salaam : capitales coloniales où comment loger la main-d'œuvre noire à moindre coût

À l'origine simple dépôt de matériel, Nairobi est choisie autoritairement comme centre administratif en 1899, dés l'achèvement du chemin de fer[70]. Sur un site vierge de tout établissement africain, la compagnie ferroviaire négocie la cession des terrains nécessaires à l'administration coloniale, qui trace deux larges voies. Celles-ci délimitent les principaux quartiers : le quartier réservé aux coolies du chemin de fer, celui des ingénieurs composé de bungalows dispersés sur la colline, celui des militaires et celui du petit centre commercial des européens. La zone urbaine couvre alors une surface de sept miles carrés (environ 18 km²), une « *grande superficie, complètement hors de proportion avec sa population, et différents quartiers séparés par de longues distances* ». Les premiers quartiers africains se forment au nord-est de la ville, de l'autre côté de la rivière. L'administration coloniale ne se préoccupe pas de ces « *villages* » sinon pour prélever des impôts sur les huttes, ou pour déguerpir certains sites par le feu et y construire, entre autres, le quartier résidentiel d'Eastleigh réservé aux Indiens, aux Somaliens et aux domestiques africains, et visant à désengorger l'entassement des familles dans le bazar indien du centre-ville. L'approvisionnement en eau des quartiers autochtones n'est en aucun cas une préoccupation des autorités coloniales, qui laissent les africains avoir recours aux puits traditionnels, de la même manière que les huttes leur semblent un standard d'habitation largement suffisant pour cette population. C'est donc exclusivement pour les blancs que se développe un type très particulier de quartiers résidentiels ou « *Estates* » (domaines), les « *private townships* », résultant du gel des ventes de terrains aux africains dû à la loi sur la ségrégation (« *Crown Land Ordinance* », 1902) qui interdit à tout individu non européen d'acheter des terres dans la région des Highlands. La loi est supprimée en ville à partir de 1923, mais ces quelques années suffisent à instaurer une ségrégation résidentielle toujours visible aujourd'hui[71] (même si elle n'est plus de même nature). Ces lotissements s'installent sur les terrains cédés par le gouvernement pour un usage agricole mais rachetés par des compagnies, divisés en lots constructibles et revendus par parcelle. Les résidants qui disposent en général de leur école primaire, de leur église et de quelques commerces, élisent un comité municipal, et payent 20 sh/an et par acre d'impôt. Ils jouissent ainsi des avantages pratiques de la proximité du centre urbain, et du charme d'une vie semi rurale dans une maison individuelle entourée d'un vaste jardin[72]. Les quatre premiers domaines péri-urbains (Eastleigh, Muthaiga, Upper Parklands et Kilimani) devenus une quinzaine à l'indépendance (1962) sont intégrés à la ville à partir de 1926. Les densités de population sont variables selon les «races » mais toujours plus faibles en périphérie qu'au centre. Chacun des quartiers périphériques est à maints égards mieux conçu que le précédent afin de constituer une véritable unité de résidence, mais le coût en est élevé. Certaines parcelles couvrent moins d'un acre, dans le quartier indien d'Eastley, (60 à 80 m²) comme à Westlands, quartier le plus proche du centre (100 à 120 m²) mais d'autres peuvent atteindre 4 à 5 acres (1500 2000 m²) à Muthaiga, revendues à des particuliers exclusivement européens. L'espace est le grand luxe des colons habitués à vivre en Angleterre sur des surfaces restreintes[73]. Ils décident qu'au moins 4 ou 5 acres autour d'une maison sont nécessaires sans réaliser l'impossibilité d'entretenir de si larges étendues. Dès la création néanmoins, les administrateurs ont le souci de planter arbres et fleurs. John Ainsworth, le « *Provincial Commissioner* » (administrateur de la province) chargé de la fondation de la ville, fait d'entrée de jeu disposer des eucalyptus le long des routes qu'il trace. Le premier jardin public

---

70 **COQUERY-VIDROVITCH C. GOERG O.** *La ville européenne outre mers : un modèle conquérant ? (XV°-XX°)*, l'Harmattan, « Villes, histoires, cultures et sociétés », Paris, 1996, p 105 – p 123.

71 **PICON LOIZILLON**. **S.** *Nairobi 1899-1939*, thèse de 3° cycle, Université Paris VII, 1985.

72 **MORGAN. T.W.T.** *Nairobi, City and Region*, 1967.

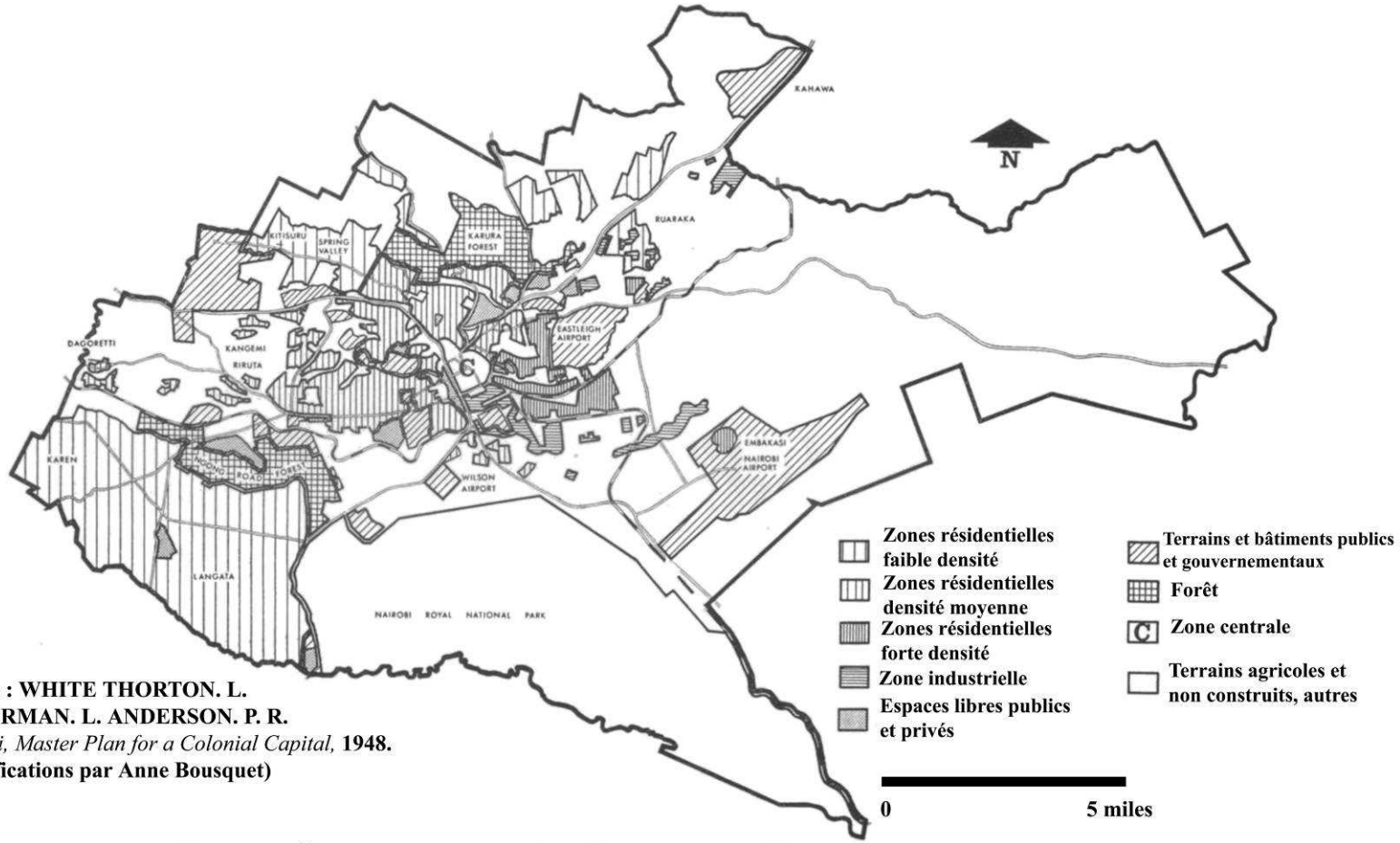
73 **COMHAIRE. J.L**. « Lubumbashi et Nairobi, Etude comparée de leur évolution », *Revue Française d'Etudes Politiques Africaines*, n°61, 1971, p 54-72.

date de 1910 et City Park est inauguré en 1923[74]. C'est surtout la grande étendue de Nairobi qui lui donne son aspect de ville jardin, grâce à l'ampleur des surfaces non bâties et aux espaces verts entourant les maisons européennes. La ville jardin ne concerne que le confort des européens.
Peu à peu néanmoins, les autorités coloniales prennent conscience de la nécessité d'offrir des conditions de vie et de résidence plus acceptables pour les africains, qui s'installent en ville de plus en plus nombreux. Il faut aussi loger une petite classe moyenne de fonctionnaires, perçus par les autorités comme « désafricanisés » et qui sont indispensables à l'administration du pays par les autorités coloniales. La question du logement de la main-d'œuvre africaine est renvoyée aux employeurs dans un premier temps, mais l'afflux toujours plus massif de ruraux oblige les autorités à se saisir de cette question (voir carte 2).

Le compte-rendu figurant dans le Schéma Directeur de la ville de 1948[75] à propos de l'alimentation en eau potable de la ville nous livre quelques informations sur cette question à la fin des années 1940 (voir encadré).

74 **SORRENSON M. P. K**. *Origins of European Settlements in Kenya*, Oxford University Press, 1968, p 57.

75 **WHITE THORNTON L. W. SILBERMAN L. ANDERSON P. R.** *Nairobi, Master Plan for a Colonial Capital*, A Report Prepared for the Municipal Council of Nairobi, His Majesty's Stationery Office, London, 1948.



Source : WHITE THORTON. L.
SILBERMAN. L. ANDERSON. P. R.
Nairobi, Master Plan for a Colonial Capital, **1948.**
(Modifications par Anne Bousquet)

CARTE 2. NAIROBI, 1948. CAPITALE COLONIALE

Encadré 5 : la question de l'eau potable dans le Schéma Directeur de Nairobi de 1948

« *C'est un sujet qui a suscité de longs et nombreux débats municipaux .La production d'eau potable est de 2 millions de gallons par jour. L'eau provient de plusieurs sources : « Kikuyu Swamp », le forage de « Ondiri Swamp » et la rivière Ruiru. Si on devait fournir 50 gallons par jour par personne pour une population de 250 000 personnes, il faudrait donc produire 12,5 millions de gallons par jour. Le réseau par gravité peut alimenter 70 000 personnes. Dans la mesure où la population de Nairobi dépasse déjà ce seuil, il faut augmenter la production d'eau potable. Le développement possible de l'industrie rendra la situation plus urgente encore. Quand l'assainissement nécessitant l'eau courante sera disponible, la demande en eau augmentera. Alors le pompage sera à un certain moment un potentiel et il serait appréciable que d'autres municipalités puissent considérer le pompage comme solution économique. Dans la ville, la pression de l'eau est contrôlée depuis le point haut à la limite ouest de la ville. Un examen du réseau secondaire révèle l'enchevêtrement coutumier des conduites de toutes tailles dans toutes les directions. L'insuffisance de la desserte de certaines zones en cas de pénurie d'eau a porté ces questions au premier plan. La solution n'est pas simple. Il est quasiment impossible de concevoir un système de réticulation quand la demande future est à ce point incertaine. Si le schéma directeur et un programme de développement clair sont acceptés, alors les ingénieurs seront capables de proposer une réticulation en termes économiques et appropriés.* »

Source : **WHITE THORNTON L. W. SILBERMAN L. ANDERSON P. R.** *Nairobi, Master Plan for a Colonial Capital*, A Report Prepared for the Municipal Council of Nairobi, His Majesty's Stationery Office, London, 1948.

D'après ce rapport, la production d'eau potable à la fin des années 1940 est déjà largement insuffisante : la population est estimée alors au moins à 250 000 personnes, tandis que la quantité totale d'eau disponible n'est que de 9092 m^3 (2 millions de gallons), ce qui représente une quantité d'eau disponible par personne par jour de 36 litres. Pour les concepteurs du schéma directeur, la quantité d'eau disponible devrait être de 12,5 millions de gallons (56 825 m^3) pour répondre à tous les usages. On ne connaît pas pour l'époque la quantité d'eau perdue mais au vu de la description du réseau (enchevêtrement de conduites, réseau « spaghetti ») on peut s'imaginer que les fuites et autres types de perte diminuent d'autant la quantité d'eau disponible pour l'usager final. Cette quantité d'eau disponible n'est qu'une moyenne : il est dit que le réseau « peut » alimenter 70 000 personnes, ce qui laisse penser qu'un grand nombre de citadins n'ont pas d'accès direct à l'eau. D'ailleurs, les urbanistes déplorent l'absence d'un programme de développement des infrastructures, tant pour répondre à la demande domestique qu'à la future demande industrielle ou agricole.

Le type d'accès à l'eau, le niveau de service, dépendent largement du type de quartier : les quartiers européens sont desservis avec des normes de confort sanitaire moderne, tandis que le niveau d'équipement des quartiers autochtones planifiés varie de la borne-fontaine collective au robinet privatif dans la cour et pour une très petite minorité au point d'eau dans la cuisine. Pour les quartiers non planifiés qui représentent déjà avant l'indépendance la majorité des quartiers africains, l'accès à l'eau est beaucoup plus problématique : l'exemple de Kibera est significatif (voir encadré).

Encadré 6 : histoire de la desserte en eau de Kibera, une reconnaissance progressive

Kibera est l'un des plus grands bidonvilles de Nairobi avec une population estimée aujourd'hui, entre 800 000 et 1 000 000 de personnes. La localisation de ce quartier informel, proche du centre ville et de la zone industrielle, a attiré un grand nombre de migrants à la recherche d'un travail. En 1902, le gouvernement britannique donne aux soldats soudanais engagés dans l'armée britannique, une zone de forêts au sud de Nairobi que les Soudanais appellent Kibra, ce qui signifie forêt en Kinubi, leur langue. Pour être éligibles à l'allocation de terre, les anciens soldats doivent avoir été incorporés dans l'armée britannique pendant plus de 12 ans, et rien n'est précisé sur les droits des familles de ces soldats à les rejoindre sur ces terres. Si les Britanniques autorisent les soldats à occuper la terre, ils ne leur donnent pas pour autant un droit de propriété. Ils considèrent cette allocation comme temporaire et les soldats sont autorisés à y séjourner « *par la grâce de la couronne* » (Meeting of Native Affairs and Town Planning Committee, Nairobi, 3rd May 1945). Jusqu'en 1928, cette zone est sous contrôle des autorités militaires, et après cela le gouvernement civil est en charge de son administration. Le NCC essaye de contrôler la croissance de Nairobi en limitant le droit de construire une maison pour les descendants des soldats. En raison de son contrôle militaire très lâche à l'origine, et de son statut original, (près du centre-ville mais pas sous la juridiction du NCC car en dehors de son périmètre administratif) Kibera devient rapidement un endroit attractif pour les migrants kenyans, où il leur est plus facile de louer une maison que dans tout autre quartier de Nairobi. Pour les Soudanais, louer une part de leur terre est une bonne opportunité car ils ne reçoivent aucun subside, aucune pension de l'armée britannique pour leurs bons et loyaux services, et certains son trop âgés pour trouver un emploi. Le « *land leasing* » devient l'une des activités principales de cette population, qui rencontre de grandes difficultés économiques et qui est parfois obligée de gagner de l'argent en se livrant à des activités illégales comme la fabrication d'alcool. Dans le rapport de la « *Carter Land Commission* » de 1943, l'administration britannique admet que les Soudanais de Kibera lui posent un problème en raison de leur habitude de louer la terre et de brasser illégalement de la bière. De plus, dans un Nairobi en pleine croissance, des terrains situés près du centre prennent une forte valeur économique. Mais si d'un côté l'administration ne souhaite pas que des Soudanais résident si près du centre, d'un autre côté elle reconnaît les services rendus par ces soldats à l'armée britannique. Ils ne bénéficient certes d'aucune pension, mais l'administration ne veut pas trop les maltraiter. C'est pourquoi la commission décide de les déplacer progressivement contre une compensation. Cela a pour effet de légitimer la continuité de résidence des descendants des soldats à Kibera. Selon l'étude conduite par la commission Carter, ceux qui viennent de l'extérieur, sans lien familial avec les soldats soudanais, sont moins de 100 en 1933. Depuis sa création, Kibera a manqué d'infrastructures. Jusqu'aux années 40, donc près de 40 ans après sa création, il n'y a ni route, ni canalisation d'eau, ni drainage : rien n'a été installé par le gouvernement ou l'armée britanniques. La plupart des réhabilitations réalisées pendant la période coloniale sont le résultat de requêtes d'Européens, qui ne veulent plus être importunés par ces voisins « encombrants ». En effet, bénéficiant du réseau d'eau potable, ils craignent la proximité avec une communauté pauvre, venant près de leurs maisons pour quémander de l'eau. (" *The only way they were able to get water for necessary use, i.e cooking or washing is by begging water from neighbours or European houses as it is absolutely essential to them to obtain water somehow*", **P. WHEELOCK**'s letter to the Superintendant of Waterworks, 10th of October, 1940.)

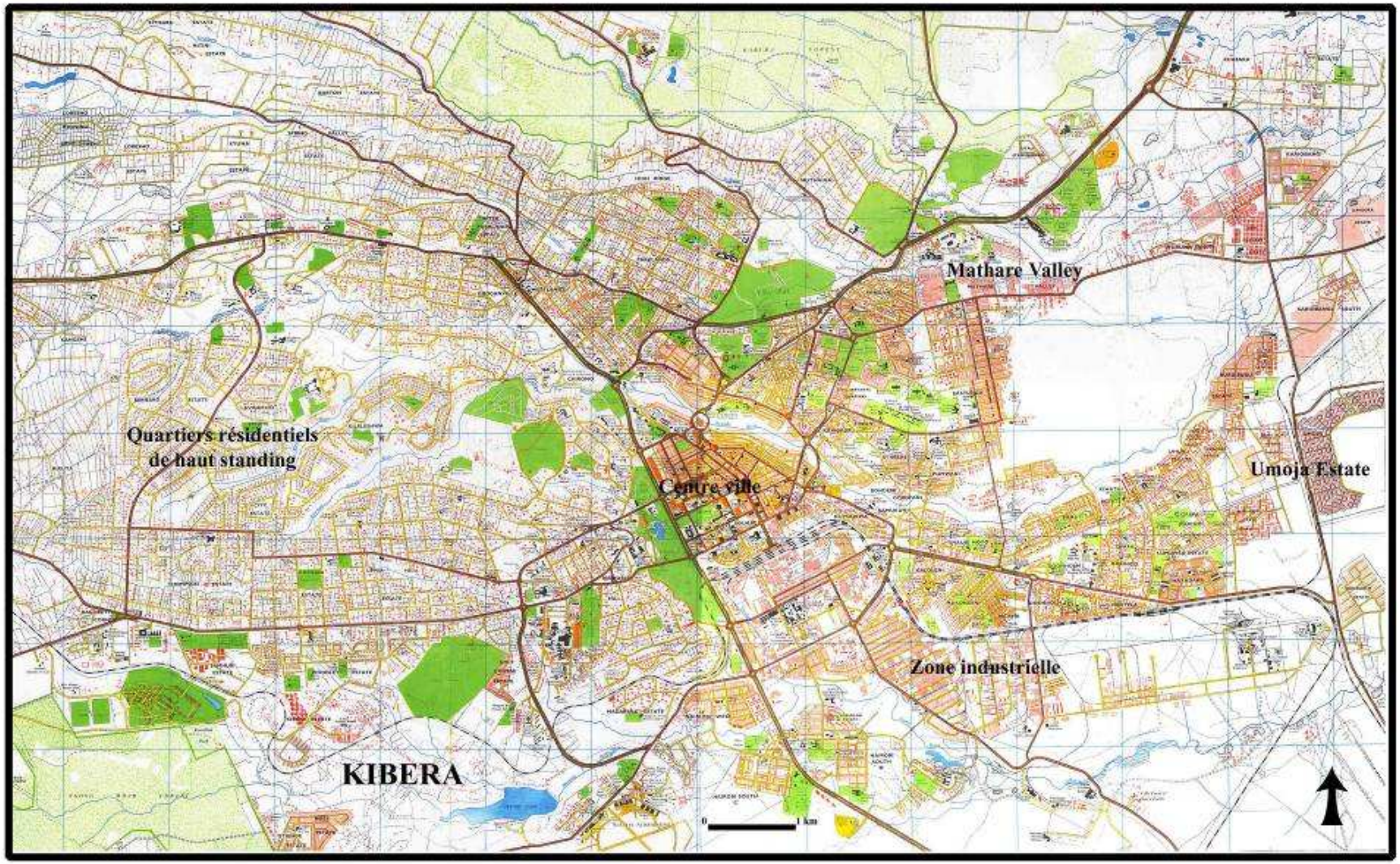
Dans les années 50, la situation change brutalement avec la croissance rapide de la migration à Nairobi des Kikuyu et des gens en provenance de Meru (c'est-à-dire des régions entourant Nairobi). La municipalité essaye de construire des logements pour ces migrants mais son action est trop limitée et les loyers de ces logements municipaux trop élevés. C'est pourquoi c'est à cette période que des quartiers informels comme Dagoretti, Mathare Valley ou Kariobangi se développent. Mais ces zones sont occupées principalement par des Kikuyu et ne sont pas sûres. Ainsi, la plupart des migrants de l'ouest, comme les Luos ou les Luyhas, commencent à affluer à Kibera pour trouver une parcelle où construire leur maison, sans que le quartier ne soit inclus dans la planification des équipements et du réseau de la ville. A cette époque, les résidants du bidonville doivent avoir recours à des sources d'eau peu sûres : les puits traditionnels, les cours d'eau qui traversent la zone pour se jeter dans la retenue d'eau du barrage de Nairobi qui constitue également une ressource en eau (tandis que les anglais, sur l'autre rive, y ont installé un centre de loisirs nautiques !).

Source : **GOUX. M-A**. *Consultance on the HABITAT Project : Sustainable Neighbourhood Programme*. Kenya Pilot Project: preliminaries studies, IFRA, Nairobi, February 2003, 22p.

L'histoire de l'alimentation en eau potable de Kibera illustre le fait que les équipements publics de la période coloniale à destination des pauvres relève plus de la charité que d'une politique de redistribution. Malgré des améliorations nettes en termes d'implication des autorités publiques dans l'urbanisation de Nairobi, à la fin des années 1940, la question des responsabilités respectives de l'état, de la ville, des communautés et des individus (leurs efforts personnels) n'est pas tranchée. L'Etat reconnaît par exemple sa responsabilité en

matière d'aide financière pour les cliniques infantiles sociales mais des questions demeurent ouvertes quant au contenu de l'aide sociale ; aussi, des comités rattachés, entres autres, au Rotary, à la chambre de commerce, à la « *British Legion* » et à la communauté Ismailia, entre autres, étudient alors la question. D'après le rapport du Schéma Directeur de 1948, « *l'aide sociale n'est pas une priorité actuellement en raison de la cherté des services en faveur des classes pauvres, quand la majorité de la population a tant de besoins. L'aide sociale, si elle est mise en place, doit s'auto-financer en partie, et il est réellement très surprenant de voir combien d'argent peut être collecté lors des matches de football ou des danses entre Africains. Les profits tirés de la bière locale s'élèvent à plus de 5000 £. Sous la forme d'un «* trust fund *», cela a permis de financer le «* Memorial Hall *», le stade autochtone, le lait pour les écoles (une demie pinte de lait pour chaque écolier africain quotidiennement). Il y a eu aussi des dons pour la maternité, les classes du soir, les scouts et des associations sportives. Un hospice pour les personnes âgées et un fond pour les femmes dans le besoin montrent la voie pour une extension des services sociaux plus coûteux. On est conscient, toutefois, que les services sociaux pour les pauvres doivent être subventionnés par les classes plus aisées. L'équipe de l'aide sociale, les crèches, les classes de couture et de tissage sont financées par les recettes municipales.* »[76] On comprend que dans un tel contexte, la desserte en eau des quartiers informels n'est pas une préoccupation de la municipalité de Nairobi. Cependant les nouveaux quartiers planifiés pour autochtones offrent de biens meilleurs niveaux d'équipement, non seulement en termes de desserte en eau mais aussi d'autres services urbains (voir carte 3).

76 *Idem.*



CARTE 3 . NAIROBI EN 1970
LOCALISATION DE KIBERA

Carte réalisée par Anne Bousquet
Source : Survey of Kenya, 1994 (d'après photographie aérienne de 1970)

L'histoire du réseau d'eau de Dar es Salaam n'est pas fondamentalement différente, elle aussi est très marquée par l'apartheid hydrique mis en place pendant la colonisation. Dar es Salaam souffre dès ses origines d'un sous investissement en termes d'infrastructures[77]. Sous la colonisation britannique, les services sont répartis inégalement dans la ville et les niveaux de services sont différenciés selon les zones d'habitation. Les quartiers africains sont les plus mal desservis. Les capacités du réseau de distribution d'eau sont dès leur conception sous-calibrées par rapport à la demande[78]. Les inégalités d'équipement au sein du tissu urbain sont héritées du modèle colonial, dont le plan urbain colonial repose sur une ségrégation urbaine raciale. La disparité des niveaux de desserte en eau (approvisionnement individuel ou collectif) reflète la ségrégation résidentielle. Comme à Nairobi, les conditions d'accès à la terre, ainsi que les normes élevées de construction, exigées par les « *Township Ordinances* », excluent de fait la majorité des Africains. La population africaine « tolérée » subit la ségrégation résidentielle. Cette ségrégation se met progressivement en place, sous l'impulsion d'arguments hygiénistes, dès la période de la colonisation allemande. Les premiers administrateurs poussent les africains à quitter les zones réservées à la population blanche[79]. Les gares, les zones industrielles et autres infrastructures sont utilisées comme cordon sanitaire. Comme à Nairobi, mais aussi comme dans de nombreuses villes coloniales, il s'agit d'exploiter la main-d'œuvre africaine tout en la logeant à moindre coût, dans un quartier établi par le premier plan d'urbanisme (voir encadré).

---

77 Pour une vision exhaustive de l'histoire de Dar es Salaam, voir **: MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, 416 p.

78 *Idem*, p 100.

79 **VIDROVITCH. STREN.** 1975, cité dans **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, 416 p.

Encadré 7 : le « Bauordnung », premier plan d'urbanisme de Dar es Salaam

Le premier plan d'urbanisme de Dar es Salaam, le « *Bauordnung* », divise la ville en 3 zones : le quartier colonial, le quartier commerçant, et le quartier résidentiel pour la population africaine. La population installée entre la ville d'origine (fondée par le sultan venu de Zanzibar) et l'océan est expropriée, moyennant de faibles compensations. Le quartier administratif, comprenant les bâtiments du gouvernement, est situé le long du quai bordant l'océan. Les parcelles y sont de grande taille, accueillant maisons individuelles et bureaux. C'est un quartier très verdoyant, avec des routes bordées d'arbres, selon un plan en damier. Pendant la période de colonisation allemande, les équipements sont limités aux intérêts économiques et aux populations expatriées. C'est le cas de l'électricité, distribuée uniquement aux installations liées au chemin de fer, aux hôtels et bien sûr aux rues du quartier européen. En termes d'eau potable, ce sont toujours les puits construits par le sultan lors de la création de la ville (Gerezani, Kurasini, Upanga, Kariakoo) qui alimentent en eau l'ensemble de la ville au début du siècle. Les Allemands, soucieux de modernisation, importent leur savoir faire et des ouvriers spécialisés venus d'Allemagne creusent des puits plus profonds et plus fiables. Leur utilisation se développe rapidement, et dans la zone européenne de la ville, chaque villa a son propre puits équipé d'une pompe manuelle. Mais la salinité de l'eau, particulièrement en saison sèche, est très élevée.
Le bazar indien est constitué de maisons à un étage, de plain-pied. Il se situe à l'emplacement de la ville originelle construite par le sultan. Les habitations abritent une population de commerçants indiens et arabes. Plus au sud se trouve le centre européen, la première « *City* », avec une banque, une poste et les églises catholique et luthérienne. Les autochtones, dans leur majorité, s'installent à Kariakoo dans un nouveau quartier au plan en damier dessiné par la nouvelle administration, dans l'ancienne plantation de cocotiers du sultan[80]. Toujours dans le souci hygiéniste qui caractérise l'urbanisme colonial, un grand espace vert (Nazi Mmoja actuellement) sépare ce quartier du reste de la ville. Mais l'administration ne parvient pas à maintenir cette ville dans les plans qu'elle avait fixés. En 1913, la population de Dar es Salaam est d'environ 19 000 habitants, population ayant plus que doublé depuis arrivée des Allemands. Un nouveau plan urbain est alors élaboré, délimitant à nouveau trois zones selon des critères raciaux :
Zone 1 : établissements gouvernementaux et résidences d'Européens.
Zone 2 : mixte, commerciale et résidentielle indienne
Zone 3 : réservée population africaine
Si, élaboré à la veille de la première guerre mondiale et en subissant les vicissitudes, le plan n'est que partiellement réalisé, il jette néanmoins les bases du futur développement de la ville. A la fin de la colonisation allemande, la ville demeure sous équipée et les équipements, installés postérieurement au développement urbain, sont concentrés dans la ville européenne.

Source : **GILLMAN. G.** "Dar es Salaam 1860 to 1940 : A Story of Growth and Change", in *Tanganyika Notes and Records*, n°20, 1945, p 9.

En 1918, les Anglais, les nouveaux maîtres du pays, entérinent cette ségrégation urbaine. Ils rasent certains quartiers africains en invoquant des arguments hygiénistes. Les Britanniques continuent de rejeter la population africaine à l'ouest de la ville dans le quartier de Kariakoo qui est alors étendu plus à l'ouest vers Ilala par l'administration coloniale. Il accueille travailleurs urbains, dockers, employés de maison, ouvriers mais aussi des commerces et un grand marché au centre du quartier, dont la tradition s'est perpétué jusqu'à nos jours. Dans cette zone, les individus louent la terre sur laquelle ils construisent leur maison. La zone européenne se développe vers le nord, à la recherche de zones salubres, de quartiers en hauteur, venteux, éloignés des zones marécageuses. C'est ainsi que naissent les quartiers d'Oyster Bay et de Sea View, face à l'Océan Indien, qui comptent toujours aujourd'hui parmi les quartiers les plus prestigieux de la ville. Cependant, la colonisation britannique, portant une plus grande attention à Dar es Salaam qu'aux autres villes du Tanganyika, bénéficie à la ville en termes de services urbains. Des changements importants sont introduits dans la distribution de l'eau, avec la fermeture des puits peu profonds pour cause de salinité. La ville passe alors d'une alimentation individuelle « artisanale » à la création d'un réseau de distribution d'eau potable moderne. En 1929, les sources proches de Gerezani commencent à être exploitées, puis en 1931, 11 forages sont interconnectés. Le réseau naît véritablement en 1933 avec la construction de la première canalisation, dans la zone 1. D'après les descriptions

[80] **GILLMAN. G.** "Dar es Salaam 1860 to 1940 : A Story of Growth and Change", in *Tanganyika Notes and Records*, n°20, 1945, p 9.

de G. Gillman, l'ensemble de la ville, y compris les quartiers africains, reçoit une eau de bonne qualité provenant du forage de Gerezani[81]. On manque malheureusement de données sur la quantité d'eau potable disponible, notamment pour les quartiers fortement peuplés. D'autres sources[82], portant sur les conditions de vie de la population noire sous la colonisation, font néanmoins état d'un sous équipement dans les quartiers qui l'accueillent, notamment une alimentation en eau potable insuffisante. Les recherches de L. Kironde sur la période coloniale montrent une forte disparité d'équipements entre les quartiers, au désavantage des quartiers africains qui sont les moins bien équipés. L'exemple de Kariakoo est assez bien documenté : la population va toujours chercher l'eau à quelques robinets publics alors qu'au même moment, les européens commencent à bénéficier d'un réseau réticulé. Toujours à la même époque, en 1932, le quartier autochtone d'Ilala ne dispose que d'un seul robinet collectif pour 600 maisons. Les habitants doivent donc se déplacer sur de grandes distances pour s'approvisionner en eau. Avec la densification, les conditions sanitaires de ces quartiers ne cessent de se dégrader : la population passe de 24 000 à 50 700 habitants entre 1931 et 1948. En juillet 1944, l'alimentation en eau des quartiers africains repose sur à peine 14 kiosques[83].

Ainsi, jusqu'à l'indépendance de la Tanzanie, les schémas directeurs successifs de Dar es Salaam, les lois d'urbanisme et les règlements ne font que perpétuer la vision ségrégative originelle des colons allemands. Cette vision repose sur le principe de l'exclusion de la population africaine des politiques urbaines. Il est significatif qu'aucun africain ne siége (au moins jusqu'en 1953) dans les instances de représentation de la ville[84], alors que les indiens ont leur propre conseiller dès 1926 au « *Legislative Council* ».

La politique coloniale maintient les plus pauvres en dehors de la ville et regroupe les personnes autorisées à résider en milieu urbain dans des quartiers spécifiques, mais des milliers d'africains ne peuvent se loger dans les 2000 parcelles que comptent les deux quartiers de la zone qui leur est réservée, conçue avant 1930. Face à cela, dés les années 1940, des quartiers de « *squatting* » se construisent en périphérie urbaine. Les autorités ferment les yeux et tentent de réguler l'exode rural en ne donnant qu'aux personnes possédant un travail l'autorisation de s'installer en ville (voir carte 4).

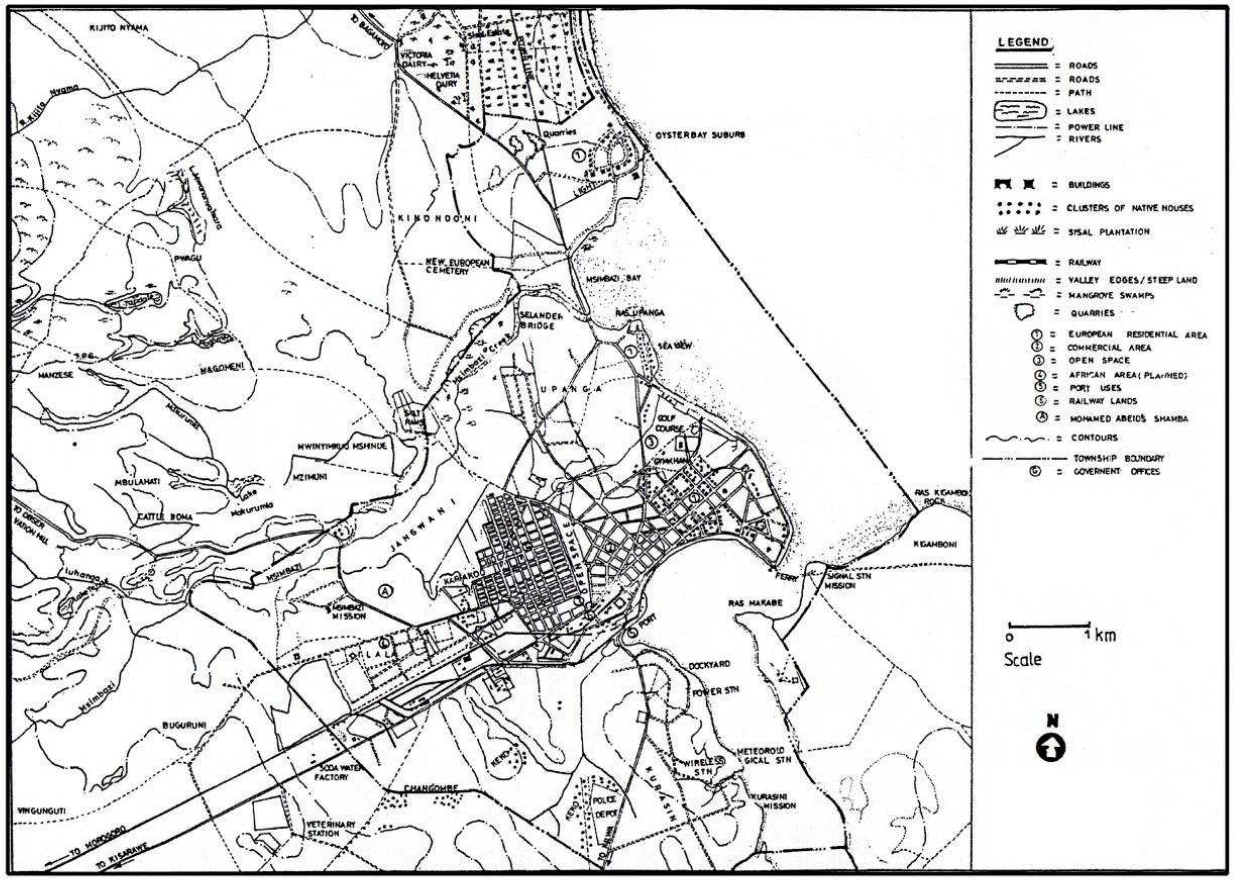
---

81 *Idem*, p 20.

82 **KIRONDE. L**. *The evolution of the land use structure of Dar es Salaam. 1880-1990: A study in the effects of land policy*, Ph.D. Thesis, Department of Land Development, Faculty of Architecture, Design and Development, University of Nairobi, 1994, 533 p.

83 **SUTTON. J**. « Dar es Salaam: A sketch of a hundred years », in **SUTTON. J.E**. (Ed). *Dar es Salaam City, Port and Region.* Tanzania Notes and Records, n° 71, 1970, p 19.

84 **WARIOBA. M.** *Management of Local Government in Tanzania. Some historical insights and trend*s. Mzumbe, Institute of Development Management, Research, Information and Publication Department, 1999, p9.



CARTE4. DAR ES SALAAM EN 1940

Source : Survey Department, in KIRONDE. L. *The Evolution of the land use structure of Dar es Salaam, 1880-1990, A Study in the effects of land policy*, **1994.**

(2) Des aménagements bien tardifs qui ne modifient guère l'apartheid hydrique

Pour cette main-d'œuvre autorisée, de plus en plus nombreuse et parfois revendicatrice, les autorités coloniales finissent par accepter la nécessité de les doter d'un minimum de commodités.

(a) Nairobi et Lusaka : la question du logement de la main-d'œuvre pousse les autorités à équiper quelques quartiers autochtones

Au tout début de l'histoire de la colonie, la compagnie de chemin de fer Kenya et Ouganda loge ses propres employés de toutes « races ». D'autres grands employeurs comme le « *Public Works Department* » et le gouvernement font généralement la même chose pour leur employés Africains, Européens et Indiens. Ceux qui ne sont pas directement logés reçoivent une prime. L'habitude de loger les employés se développe dans les conditions pionnières de la colonisation africaine. Il est alors difficile d'avoir une main-d'œuvre locale suffisante et de la garder jusqu'au terme des contrats. De plus, l'ouverture du pays rend nécessaire une mobilité relative de la main-d'œuvre. Le personnel européen est susceptible d'être muté dans un court laps de temps et il faut remplacer le personnel en vacances. L'obligation faite aux employeurs de loger leurs propres employés est formalisée par la section 52 de la « *Native Servant Ordinance* » de 1937.

Rapidement, le cadre strict du logement de la main-d'œuvre par les employeurs ne suffit plus : la section 43 de la « *Municipal Corporation Ordinance* » autorise la municipalité de Nairobi, avec l'approbation du Gouverneur, d'établir sur les terres qui sont sous son contrôle, des zones où peuvent s'installer les autochtones « *si cela est jugé souhaitable, et y construire des bâtiments convenables destinés au logement des autochtones, où devront nécessairement résider tous les autochtones de la ville, à l'exception des domestiques logés chez leur employeur ou ceux qui sont exemptés par le gouverneur* ». D'après les auteurs du Schéma Directeur, cette loi est en fait permissive et laisse la porte ouverte aux Africains qui souhaitent résider ailleurs que dans les zones désignées. Ils résident dans plusieurs quartiers en dehors des limites de la ville ainsi que dans les quartiers indiens. De nombreux Africains trouvent donc un logement eux-mêmes. A partir de 1922, les autorités commencent à s'intéresser à la question du logement « social » : elles font construire un « *lodging quarter* » à Pumwani. Il s'agit du premier (et pendant quelques années le seul) quartier où les africains ont légalement le droit de se loger. Le quartier est planifié et aménagé par la municipalité et équipé de réseaux d'eau et d'assainissement[85].

Les autorités coloniales ne prennent pas la question du logement de la main-d'œuvre africaine très au sérieux avant longtemps car il est admis que « *l'Africain peut toujours retourner dans sa réserve et peut compter sur l'aide de ses pairs, surtout de son propre clan ou de sa tribu, qui l'aide matériellement s'il perd son travail ou son logement. En général, son logement est un logement pour célibataire et sa famille reste au village*»[86].

Dans ce contexte, la municipalité se permet de laisser le problème du logement aux employeurs individuels, ou aux Africains eux-mêmes. Des bidonvilles se développent autour de Nairobi, sans contrôle, leurs habitants utilisent les méthodes traditionnelles de construction et des matériaux précaires comme la toile de sac et la tôle ondulée. Avec la croissance de la ville, la nécessité de détruire ces villages se fait sentir. S'il n'existe pas de loi pour la destruction des bidonvilles au Kenya (« *Slum Clearance Act* »), les habitations condamnées pour raison sanitaire peuvent être démolies, ce qui revient au même. Dès 1923, les quartiers (appelés alors « *villages* ») de Kaburini, Mombasa et Masikini sont détruits et leurs habitants

85 *Idem.*

86 *Ibidem.*

déplacés à Pumwani. Pangani est rasé en 1938 et les habitants, après avoir reçu une indemnisation de la part des autorités, s'installent à Shauri Moyo, un quartier construit par la municipalité (voir carte 3). Les nouveaux quartiers construits par la municipalité, pour loger la main-d'œuvre, les fonctionnaires de l'administration ou les déguerpis des bidonvilles, sont alimentés par le réseau d'eau municipal. En revanche, le niveau de service n'est pas celui des quartiers européens. A partir de 1939, les habitations sont conçues pour des familles. Les quartiers sont construits grâce à des prêts du gouvernement central puis une aide du « *Colonial Development and Welfare Act* » vient s'ajouter. Les prix du foncier et la difficulté de la desserte en eau rendent impossible la fourniture de parcelles séparées pour chaque habitation, où il pourrait y avoir des cultures. Jusqu'à la fin des années 1950, on peut distinguer quatre phases dans la politique de logement mise en place par les autorités de Nairobi (voir encadré).

Encadré 8 : les quatre phases de la politique de logements à Nairobi, 1939-1950

Le premier programme de logements pour africains de la municipalité était destiné uniquement aux célibataires. Les habitations, collectives (les « *hostels* ») étaient construites en matériaux permanents. Il n'y avait aucun service social à l'exception d'une salle de loisir, de jeux. Les infrastructures sanitaires étaient collectives. Les logements abritaient 2300 hommes, ce qui représente une part infime de la main-d'œuvre résidant à Nairobi à cette époque et ne répond absolument pas au besoin de logements des familles.

La seconde étape a consisté à construire des quartiers pour loger les déguerpis dont les « villages autochtones » avaient été détruits par les autorités elles-mêmes. Les maisons individuelles construites par la municipalité elle-même avaient l'apparence des habitations locales rectangulaires, mais elles étaient constituées de matériaux permanents. Le quartier possédait sa maison publique, ses boutiques, sa clinique pour enfants, sa crèche et son dispensaire mais il n'y avait pas de « *social hall* ». Les habitations étaient desservies soit par des connexions privatives, alimentant un point d'eau unique dans la cour, soit par des bornes-fontaines collectives. Ce programme peut paraître ambitieux mais, à la fin des années 1950, seules 3000 personnes vivaient dans ce type de quartier.

La troisième phase de la politique d'habitat se caractérise par un effort particulier sur l'environnement immédiat des habitations, dans un souci assez paternaliste. Il s'agit de quartiers de maisons mitoyennes (« *semi detached* ») sous la forme d'une cité-jardin. Des surfaces de gazon séparaient toutes les maisons et des jardinières de fleurs étaient fournies sur le devant des maisons. Une attention particulière est portée à l'aspect des habitations, de manière à ce que les maisons soient différentes mais toutes étaient conçues pour des familles. Les quartiers étaient équipés d'une clinique sociale pour enfants, d'une crémerie et de boutiques, ainsi que d'un « *social hall* » et d'une maison publique. Là encore, on note l'insuffisance flagrante de la capacité d'accueil, limitée à 3000 personnes.

Dans la quatrième phase de la politique de logements, les efforts se portent sur les équipements. Ce sont des quartiers avec le même type de « *cottages* », disposés de manière radio-concentrique autour du centre civique, incluant un « *social hall* », une maison publique, une buvette, des boutiques, une clinique sociale pour enfants et des jardins. Sur les côtés du quartier se trouvent des terrains de sport, une école, des zones pour les activités des missions et des potagers. Malheureusement leur capacité est toujours très réduite (3000 personnes). Un quartier similaire a été construit par le gouvernement pour ses employés, avec un « *social hall* », une bibliothèque, une boutique coopérative et un terrain de football. Dans ces quartiers, la densité est élevée, avec 14 à 30 habitations par hectare, il s'agit d'une manière générale de petites maisons.

Le coût de construction de ces différents quartier augmente à chaque nouvelle phase : en 1928, un quartier abritant 2300 personnes ne coûtait que 43 000£, tandis que les quartiers de la 4ème phase peuvent coûter jusqu'à 240 000£. Un des quartiers les plus coûteux pour la municipalité est celui de Makongeni, représentant 150 000£. 612 maisons ont été construites ainsi que des boutiques, une clinique, un centre communautaire (90 000£ supplémentaires). Le coût élevé de construction de tels quartiers explique en partie que le programme demeure jusqu'à la fin des années 1950 d'une ampleur très réduite. Les boutiques ne sont attribuées qu'à des commerçants africains. Chaque maison a une cuisine avec un point d'eau, un lieu de stockage de la nourriture, un abri pour le vélo ou un landau (c'est vraiment méconnaître la culture africaine qui est de porter les enfants dans le dos enroulés dans un pagne) et une petite véranda devant ou derrière quand cela est possible. La surface pour dormir est de 40 pieds carrés par adulte (3,7 m²). Les maisons sont en accession à la propriété. Le loyer annuel par pièce varie de 6 à 15.50£ à Makongeni. Les salaires à Nairobi pour le groupe social concerné par ces programmes varient de 28 à 90£ par mois, avec, le cas échéant, une prime au logement de 5£.

Source : **WHITE THORNTON L. W. SILBERMAN L. ANDERSON P. R.** *Nairobi, Master Plan for a Colonial Capital*, A Report Prepared for the Municipal Council of Nairobi, His Majesty's Stationery Office, London, 1948.

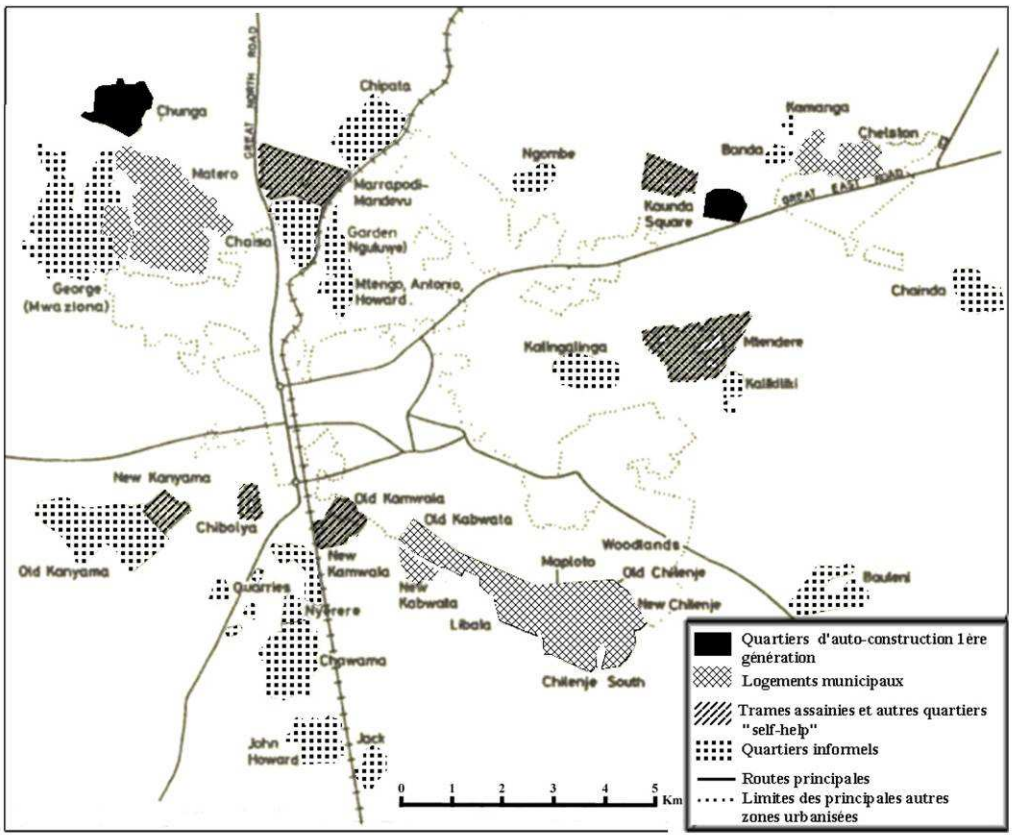
En somme, si un effort est fait de la part des autorités coloniales pour offrir de meilleures conditions de vie aux Africains dans la ville de Nairobi, cet effort reste minime dans son ampleur et limité en termes de bénéficiaires : il ne concerne qu'une petite classe moyenne de fonctionnaires. La présence des pauvres au sein de la ville est niée, la seule réponse des autorités à cette question prenant la forme des déguerpissements. Si la réticulation a progressé et ne dessert plus exclusivement les européens mais aussi quelques quartiers autochtones, la majorité des pauvres n'en bénéficie pas.

Comme à Nairobi, il faut attendre à Lusaka la fin des années 1940 et surtout les années 1950 pour qu'une loi, la « *Urban African Housing Ordinance* » de 1948, en incitant les employeurs et pouvoirs locaux à mieux assumer leurs responsabilité, lance un programme national de constructions de maisons individuelles[87]. Ce programme concrétise la reconnaissance par les autorités de la légitimité de résidence en ville de la main-d'œuvre africaine, y compris les familles. Plus de 4000 habitations de deux à quatre pièces sont construites à Chilenje et Matero. Un programme d'accession à la propriété de l' « *African Housing Board* » vient compléter le dispositif juste avant l'indépendance. Il concerne les couches moyennes africaines (70 maisons le long de Jacaranda Road). Tous ces quartiers sont desservis par les réseaux urbains, cependant le niveau de service (de la borne-fontaine au robinet dans la cuisine, en passant par le robinet dans la cour) n'est pas celui des quartiers européens. Les moyens dégagés pour la mise en place de ces programmes de logements destinés aux Africains sont trop faibles. En 1957, les employeurs sont autorisés à substituer à leur obligation d'hébergement gratuit le versement d'une indemnité. La proportion de résidants dans les townships municipaux augmente peu et atteint en 1963, 47,5% des Africains. Ils sont logés dans des « *matchboxes* » locatives ou dans maisons auto construites sur des parcelles municipales louées. Les établissements illégaux représentent alors 10% de la population autochtone. Enfin, les « *compounds* » privés où les conditions de vie sont très mauvaises, notamment dans partie Sud Ouest de la ville, proche des carrières (aujourd'hui Chamwama), accueillent 7% des locataires[88].
Le logement des Noirs échappe toujours largement à la planification à la veille de l'indépendance, ce qui signifie qu'une grande partie d'entre eux n'est pas alimentée directement par le réseau d'eau et doit soit avoir recours aux puits peu profonds, soit se déplacer sur de grandes distances pour s'alimenter aux bornes-fontaines des quartiers planifiés (voir carte 5).

87 **JAGLIN. S. PIERMAY. J.L.** « Lusaka, de la ségrégation à l'archipellisation ? », p 217-258, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

88 **KAY. G.** *A Social Geography of Zambia*, p 75, cité dans **JAGLIN. S**. **PIERMAY. J.L**. *Idem.* p 125-131.

CARTE 5. LES QUARTIERS "LOW COST" DE LUSAKA EN 1975



Carte réalisée par Anne Bousquet
Source : **RAKODI. C.** 1986

(b) Dar es Salaam : des autorités plus à l'écoute des besoins des Noirs, mais la borne-fontaine reste le niveau de service jugé adéquat

Une place à part doit être faite au plan urbain de 1949, car tout en maintenant la ségrégation raciale, il pose les jalons de l'urbanisation des quartiers africains et, en installant les premiers grands équipements, matérialise les considérations sociales des administrateurs qui commencent à émerger dans les années 1930. Le plan urbain de 1949 marque donc un tournant favorable à une certaine prise en compte de la population africaine. Cela n'est pas étranger aux revendications de la population africaine elle-même : l'administration doit tenir compte des revendications de son personnel africain qualifié. C'est donc pour la classe moyenne que de nouveaux quartiers planifiés sont construits, comprenant des équipements sociaux et économiques. Près de 8000 parcelles sont loties dans les quartiers de Temeke, Magomeni, Kinondoni et Kigamboni[89]. Il faut replacer cela dans le contexte de préparation de l'indépendance qui passe par un développement du pays, par un encouragement à la création d'une classe moyenne, la fourniture de logements en matériaux permanents, etc. Au niveau national, l'administration britannique élabore le « *Ten Year Development Plan for Tanganyika* » en 1946, qui a des répercussions importantes pour l'équipement en infrastructures hydrauliques car il prévoit le développement des infrastructures dans tout le pays et en particulier dans les centres urbains. Comme dans d'autres villes coloniales africaines, les années 1950 voient le développement d'une politique de logements sociaux pour les Africains. Le « *Revised Development Plan* » de 1951 en formalise le financement. Dans tout le pays, de 1951 à 1957, 3600 habitations individuelles en location sont construites par le gouvernement colonial, sous la direction de l'« *African Urban Housing Scheme* ». Dans ce nouveau contexte de modernisation et d'équipement des villes, un plan urbain est élaboré par le britannique Sir Alexander Gibbs en 1949. Mais un fossé sépare les textes et leurs déclarations de bonnes intentions au niveau national, de ce qui va résulter concrètement du plan Gibbs. Celui-ci consacre la persistance de la ségrégation, en maintenant les trois zones raciales. Depuis le décret de 1936, « *The Town Development Control Ordinance* », les zones sont officiellement définies par un classement de densités (faible, moyenne ou forte) mais dans la pratique, chaque zone correspond à un groupe ethnique. Cette classification détermine la taille des parcelles pour chaque zone et les niveaux de service associés. Ainsi, la population africaine est cantonnée dans des quartiers de forte densité où la taille des parcelles ne dépasse pas 10 m², tandis que les zones de densité moyenne comptent des parcelles de 25 à 50 m², et environ 100 m² pour les zones de faible densité[90]. Mais plus encore que les très fortes densités, c'est le sous-équipement, notamment en termes d'alimentation en eau potable, qui caractérise les quartiers africains. Certains quartiers africains sont desservis par le réseau, mais seuls les quartiers résidentiels européens (Upanga et Oyster Bay) et indiens, le centre ville, le quartier commercial et les institutions gouvernementales bénéficient du raccordement à la parcelle. Les quartiers africains, Kariakoo, Magomeni, Temeke et Ilala, ne sont équipés, au mieux, que de robinets publics collectifs (voir carte 4). Les canalisations ne sont installées que dans les quartiers planifiés desservis préalablement par des routes. L'assimilation entre quartiers africains et norme de desserte collective est donc ancienne, mais à l'époque de la colonisation elle ne concerne pas uniquement les quartiers pauvres, et pas du tout les quartiers spontanés qui ne sont de toutes façons pas pris en compte dans les zones à desservir par le réseau. Même dans les lotissements réservés à la population africaine et voués à l'auto-construction, il n'y a pas de viabilisation préalable des parcelles. A Magomeni, ni la connexion au réseau d'électricité ni le raccordement des parcelles au réseau d'eau ne sont prévus. A Kigamboni, ce sont des puits qui alimentent en eau la population. Quand le réseau

89 **BURTON. A.** *Wahuni (The Undesirable) African urbanization, crime and colonial order in Dar es Salaam 1919-1961*. PhD, 1999, SOAS, London Thesis, p37.

90 **STREN. R**. *Urban inequality and housing Policy in Tanzania*, Bekerley Institute of International Studies, University of California, 1975, 112 p.

dessert le quartier, les autorités coloniales considèrent qu'une norme de service collectif, les kiosques, est suffisante, y compris pour une population relativement aisée au vu des loyers pratiqués. Les disparités importantes de niveau d'équipement et de service entre quartiers africains et autres quartiers se reflètent dans les consommations par groupe ethnique, traduisant concrètement l'« *apartheid hydrique* [91]» mis en place par l'administration coloniale.

Tableau 2 : consommations d'eau à Dar es Salaam en 1947

Population	Population	Litres /jour /personne	Consommation totale par catégorie/ jour
Africaine	45 292	4,59	208 000
Indienne	16 998	64,26	1 100 000
Européenne	1 092	252,45	276 000
Total	63 382	25*	1 584 000
Industries			1 955 000
Total			3 539 000

Source : **GOVERNEMENT OF TANGANYIKA.** *Dar es Salaam Water Supply (Included Distribution System), Second Interim Report*, Sir Alexander Gibbs and Partners, 1949. p 4. D'après les calculs de V. Messer, ayant converti les gallons en litres (1 gallon = 4,546 litres).
* V. Messer indique une moyenne de 9,4 l mais un calcul avec les données que l'auteur fournit donne pour résultat 25 l.

En considérant que la répartition des « races » dans la ville est très homogène par quartier, ce qui semble être le cas en raison de la politique urbaine de ségrégation, on pourrait réaliser une carte de la consommation en eau potable par personne à partir de ces chiffres. Pourtant, en termes d'infrastructures lourdes du réseau d'eau, le plan de Gibbs de 1949 lance la construction des installations de Mtoni. L'unité de production d'eau potable (pompage et traitement) n'est opérationnelle qu'à partir de 1952. Elle est mise en place pour répondre à la demande en eau d'une population de 45 000 habitants. Sa capacité de production maximale est de 6,8 millions de litres par jour. Dans les années 1950, elle n'est pas encore englobée par l'extension du tissu urbain au sud de la ville. Les installations de Mtoni se révélant rapidement insuffisantes, le « *Development Plan* » préconise l'utilisation d'une nouvelle source d'eau : les installations de Ruvu (début des travaux en 1959) représentent une capacité de production de 82 millions de litres par jour. Mais cela n'améliore en rien la situation d'apartheid hydrique : alors que les quartiers européens et indiens bénéficient de connexions individuelles, les quartiers africains sont toujours desservis collectivement et les quartiers spontanés ne sont pas alimentés du tout par le réseau. Durant toute cette période, la ville est équipée au coup par coup. L'étalement spatial de la ville, sa configuration topographique fragmentée en rend l'équipement difficile, ce qui ce conjugue avec les inégalités des programmes d'équipement discriminant les quartiers africains pour expliquer l'état de sous équipement général de la ville à l'indépendance.

C) La période post-indépendance : un grand idéal (l'utopie du « rattrapage »), des réalisations aux résultats mitigés

Comme on l'a vu, la période coloniale n'apporte pas de réponse à la question du logement en ville de la population noire, non seulement des plus pauvres, mais aussi d'une bonne partie des classes moyennes autochtones qui doivent alors avoir recours au secteur informel du logement. Au début de la colonisation, les autorités refusent tout simplement d'envisager la question. Ainsi, les autochtones s'insèrent en ville par leurs propres moyens, relégués dans des espaces non desservis par les réseaux urbains, et se « débrouillent » pour leur approvisionnement en eau. Bien souvent, allant de pair avec la précarité des matériaux de

[91] Selon une expression de S. Jaglin.

construction de leur habitation, leur source d'eau se limite aux puits traditionnels, échappant par négligence à toute réglementation des autorités. Avec l'intensification de l'exode rural et la venue toujours plus massive de travailleurs en ville, les autorités coloniales du Kenya, de la Tanzanie et de la Zambie doivent s'emparer de la question de leur logement. Ainsi, sont lancés dans les trois pays des programmes de construction de logements sociaux, sous diverses formes. S'il est vrai que les logements construits offrent un bien meilleur niveau de service que les logements informels, ils présentent tout de même deux limites. D'une part, le niveau de service n'est que très rarement équivalent à celui en vigueur dans les quartiers européens (connexion individuelle avec au moins un robinet dans le logement) et la ségrégation résidentielle se double d'un apartheid hydrique. D'autre part, le nombre de logements proposés est toujours demeuré bien inférieur à la demande réelle. L'accession à l'indépendance porte de grands espoirs, les déclarations des pères de l'indépendance, Jomo Kenyatta au Kenya, Julius Nyereye en Tanzanie et Kenneth Kaunda en Zambie promettent un rattrapage en faveur des populations autochtones si longtemps délaissées.

(1) Lusaka : politique pionnière de « trames assainies », bénéficiant in fine aux classes moyennes

A l'indépendance, le régime de K. Kaunda hérite d'une situation tout aussi inégalitaire que dans les deux colonies britanniques. Lusaka se compose d'une juxtaposition de « fragments urbains », quartiers résidentiels isolés les uns des autres, séparés par de grandes distances. S'il n'y a pas à Lusaka une véritable politique d'apartheid résidentiel racial, la ségrégation s'est tout de même faite par les conditions d'accès au sol et à la propriété immobilière qui excluent de fait la population noire. A la trame de ségrégation raciale se juxtapose une partition planifiée de l'espace dans les quartiers européens, fondée sur la distinction de trois catégories socio-économiques. Ainsi, chaque quartier, correspondant à un niveau de services défini, se peuple d'une population socialement homogène. Selon S. Jaglin[92], ce modèle de société urbaine repose sur une exclusion qui n'exclut pas un certain paternalisme : « *Privés d'espoir d'ascension sociale dans le dispositif antérieur, du moins ces derniers (les pauvres) voyaient-ils alors leurs besoins vitaux médiocrement satisfaits. Pour être juste, il faut néanmoins souligner que ce modèle d'exclusion et de paternalisme n'a jamais concerné l'ensemble de la société urbaine dont une frange, proche ou au-delà de 20%, a toujours dû s'accommoder d'une exclusion sans paternalisme* ».

A l'indépendance, le nouvel état zambien tente de relever l'énorme défi, à travers plusieurs plans nationaux successifs. Le gouvernement zambien se montre plus précoce que les deux autres pays et applique les plans de développement en termes de logement et d'habitat que l'on va retrouver dans de nombreux autres pays africains. C'est à Lusaka que sont mis au point les programmes de trames assainies dont s'inspirent ensuite les programmes d'habitat financés par l'aide internationale en Afrique. Le plan de développement transitoire (janvier 1965-juin 1966) et le premier plan de développement (1966-1970) prévoient le subventionnement de logements publics à destination des nouveaux fonctionnaires zambiens, nationaux et locaux et des cadres expatriés, mais aussi le financement d'un habitat pour les bas revenus, reposant sur des programmes de trames assainies. Jusqu'ici rien d'original mais, plus précocement que ses voisins, le gouvernement zambien renonce à l'idée de logements publics bon marché dès les premier et second programmes officiels pour le logement (1965 et 1968). Les efforts portent alors sur un programme de trames équipées avec deux niveaux de service à partir de 1968. Le logement est laissé à la charge des bénéficiaires par auto-construction, avec parfois des prêts bonifiés[93] (voir carte 5).

Le second plan de développement (1972-1976) prolonge les choix du premier en termes de trames assainies, mais s'oriente également vers la restructuration de quartiers illégaux (« *slum*

---

92 **JAGLIN. S. PIERMAY. J.L.** « Lusaka, de la ségrégation à l'archipellisation ? », p 217-258, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

93 **RAKODI. C.** « Housing in Lusaka : Policies and Progress », in **WILLIAMS. G.J**. (ed.), *Lusaka and its Environs*, p 190-192, cité dans **JAGLIN. S**. **PIERMAY. J.L.** *Ibidem.*

upgrading ») et vers la vente du parc immobilier public, avec une actualisation des loyers pour le stock non vendu[94]. Cependant les moyens impliqués pour la réalisation de ce plan sont insuffisants. Le troisième plan (1979-1983) reconnaît ces médiocres conditions d'application mais ne dément pas les choix de la période précédente[95]. Selon S. Jaglin, « […]*le pouvoir politique formule alors un projet porteur d'intégration urbaine, essentiellement fondé sur l'accession à la propriété : celle-ci doit favoriser la citadinisation des résidants, encourager les investissements tout en allégeant les charges des pouvoirs publics.* »

Ce programme connaît le même sort que les programmes similaires du Kenya et de la Tanzanie : ce sont les classes moyennes et aisées qui en bénéficient le plus. Cela s'explique dans le cas zambien par une redéfinition à la hausse des normes de construction, sous l'influence du conseil municipal de Lusaka qui s'oppose au ministère des Affaires locales et du Logement qui propose au contraire une diminution de ces normes[96]. Ainsi, dans les années 1970, la « *National Housing Corporation* », chargée de construire de nouvelles maisons en accession à la propriété et de la cession progressive des logements existants, concentre ses activités en direction des couches moyennes. Parallèlement, la demande locative de haut niveau étant forte, la *NHA* y pourvoit. Les programmes d'accession et de location demeurent tout de même modestes en quantité. Quant à la demande des pauvres, entre les huttes à toit de chaume mises gratuitement à disposition des travailleurs et la maison auto-construite, elle reste finalement en grande partie insatisfaite par le secteur public.

Malheureusement, les plans suivants ne modifient pas cette tendance (3ème plan 1979-1983 et plan intérimaire 1986-1987). Bien que l'objectif prioritaire soit la mobilisation en faveur des pauvres, les logements de moyen et haut standing continuent de capter les trois quarts des fonds publics. Les petits salariés (indemnité mensuelle de résidence versée par employeur) et les populations à bas revenu ne peuvent s'insérer en ville que par deux modes d'accès au sol : les parcelles assainies et surtout les établissements illégaux. Les anciens noyaux illégaux s'étendent, de nouveaux sites sont squattés : au total, de 1963 à 1969, 16 000 habitations supplémentaires apparaissent, les autorités ne s'en préoccupant guère. Du côté de la filière formelle, la politique d'équipement des trames est complétée par deux grands programmes lancés par la municipalité : Mutendere en 1967 et Chunga en 1971. D'autre part, dans le cadre du Nouveau Plan de Développement de Lusaka, une première plate-forme de recasement des squatters est réalisée à Kaunda Square en 1970. Malheureusement, alors que le programme d'habitat pour les bas revenus, co-financé par la Banque Mondiale, s'amorce, un coup d'arrêt au deuxième plan est porté par la chute brutale du cours du cuivre au milieu des années 1970. Malgré ce coup dur, le gouvernement poursuit son effort : entre 1974 et 1981, 4238 parcelles en trames assainies sont livrées, trois aires illégales (Mwaziona, Chawama, Chaisa-Chipata, plus de 20 000 lots) sont restructurées et équipées des services sociaux et des infrastructures urbaines induites par la régularisation de ces vastes périmètres[97]. Mais pendant ce temps, 40% de la population de la ville (soit 26 000 ménages) doivent se contenter d'établissements illégaux. Le problème demeure donc entier : les politiques d'habitat ont plus transformé qu'atténué les clivages hérités des périodes précédentes. Si les plans préconisent une vigoureuse politique d'intégration et de partage des services, les résultats sont ténus, les préoccupations en contradiction avec les principes et le savoir-faire des planificateurs.

---

94 **REPUBLIC OF ZAMBIA**. *Second National Development Plan (January, 1972 - December 1976)*, Lusaka, Ministry of Development Planning and National Guidance, 1971, p 145-149.

95 **REPUBLIC OF ZAMBIA. NATIONAL COMMISSION FOR DEVELOPMENT PLANNING**. *Third National Development Plan 1979-1983*, Lusaka, NCDP, 1979, p 315-317.

96 **RAKODI. C.** « Housing in Lusaka : Policies and Progress », in **WILLIAMS. G.J**. (ed.), *Lusaka and its Environs*, p 190-192, cité dans **JAGLIN. S. PIERMAY. J.L.** « Lusaka, de la ségrégation à l'archipellisation ? », p 217-258, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

97 **RAKODI. C.** « Land, Layouts and Infrastructure in Squatter Upgrading : the Case of Lusaka », in *Cities*, vol 4/4, novembre 1987, p 353.

(2) A Nairobi, les planificateurs ne font pas mieux

A l'indépendance, le souhait immédiat du gouvernement de J. Kenyatta est de voir tous les Kenyans vivre dans une habitation décente. En ville, les nouveaux responsables perpétuent la politique de démolition de l'habitat informel et des bidonvilles engagée par les colons. La logique de ces démolitions est compréhensible dans la mesure où les bidonvilles ne constituent effectivement pas des habitations décentes. Mais les Autorités Locales démolissent plus de maisons qu'il ne s'en construit, ce qui aggrave le problème de l'habitat[98]. En effet, à partir de l'indépendance deux tendances majeures s'affirment. La levée des restrictions coloniales d'accès à la ville entraîne une augmentation rapide de l'exode rural. L'afflux massif de ruraux coïncide avec la prolifération du commerce à petite échelle, de la production de petits articles et des services à la personne non recensés, que le Bureau International du Travail dénommera, à partir de l'étude du cas de Nairobi, le secteur informel[99]. Ce secteur ne concerne pas que les activités économiques : les quartiers occupés par les travailleurs urbains pauvres du secteur informel sont eux aussi « informels » et ne sont pas dotés officiellement de services. La réaction des autorités face à ces problèmes est assez lente, notamment du fait de l'inadaptation de leurs structures à la prise en charge de ces questions. Il faut attendre 1981 pour le *NCC* se dote d'un service d'urbanisme. Cependant, à partir des années 1970, les autorités essayent d'améliorer la situation des pauvres en ville, avec le soutien de l'aide internationale. Certaines de ces politiques portent leurs fruits mais rencontrent de nombreux obstacles. Dans de nombreux cas elles ne bénéficient pas aux groupes sociaux ciblés et finissent par profiter à des groupes plus riches[100].

La situation héritée à l'indépendance est celle d'une ville structurée par une forte ségrégation selon la race et le revenu et des inégalités extrêmes au niveau des services offerts dans les différents quartiers. Le défi à relever est immense pour le nouveau conseil municipal depuis peu aux mains des Africains. La première tache est d'établir une répartition plus juste des équipements et infrastructures urbains. Mais la levée des restrictions coloniales dans la liberté de mouvement se traduit par une augmentation rapide de l'exode rural. La croissance urbaine s'accélère à l'indépendance avec un taux moyen annuel de 5,4% les premiers dix ans puis 7,9% par an les dix années suivantes. En plus du premier défi, s'ajoute donc la difficile tache d'assurer à tous ces nouveaux venus les moyens de leur insertion urbaine.

L'attractivité de Nairobi se trouve renforcée par les nouvelles politiques d'emploi du gouvernement qui renforcent la représentation africaine dans le gouvernement et l'industrie, tous deux sur-représentés à Nairobi : la capitale offre donc de nombreuses opportunités d'emploi. Sa population, comme la surface couverte par le bâti, s'accroissent. Les limites administratives de la ville englobent une surface qui passe de 32 à 266 miles carrés (82 km² à 681 km²) dans les années qui suivent l'indépendance. La « tache urbaine » est donc très étendue mais surtout une grande partie est dépourvue de tout service, la juridiction originelle étant déjà inégalement desservie. Le nouveau gouvernement tente d'assurer de diverses manières ses responsabilités à l'égard d'une population qui augmente rapidement et qui ne dispose pas des services requis. Plus que l'emploi, c'est le logement qui représente la première préoccupation. Deux études amorcent la réflexion sur la question du logement : une étude de l'ONU en 1964 (Bloomberg et Abrams) et une étude du gouvernement (*Kenya Sessional Paper* n°5, 1966). Elles débouchent sur la création du Bureau National du Logement pour les plus pauvres (*NHC,* « *National Housing Corporation* ») en 1967, dont le but est de construire des logements locatifs qui leur sont destinés. Cette action trouve un écho dans le Deuxième Plan de Développement (1966-1970) qui affiche des intentions politiques

98 **MITULLAH. W.M.** *Accomodating the right to decent housing in urban areas in Kenya : reflection on the draft housing policy*, working draft, University of Nairobi, Institute for Development Studies, Nairobi, September 2003, 17 p.

99 Le BIT estimait en 1972 que 30 000 petits métiers n'étaient pas comptés officiellement à Nairobi et constituait « secteur informel » (BIT 1972).

100 **LEE-SMITH**. **D.** « Gestion urbaine à Nairobi : Matatu, le moyen de transport public », Chapitre 10, p 288-317, in **STREN. R.E. WHITE. R.R.** (Dir.) *Villes africaines en crise; Gérer la croissance urbaine au sud du Sahara, Côte d'Ivoire, Kenya, Nigeria, Soudan, Sénégal, Tanzanie, Zaïre,* L'Harmattan, [Villes et entreprises], Paris, 1993, 352p.

similaires[101]. Le gouvernement a donc adopté une politique de fourniture d'habitations individuelles construites, possédant toutes les infrastructures et les services nécessaires. Comme dans les deux autres pays étudiés, mais aussi dans de nombreux autres pays africains ayant tenté cette expérience, ce programme est un échec. Les logements construits par le *NHC*, desservis par les réseaux, reviennent trop cher pour les pauvres. Ce sont les couches de population les plus riches qui se les approprient. La même situation se reproduit pour les logements locatifs du Conseil Urbain (Stren 1978. Temple and Temple 1980). Ainsi malgré les efforts du gouvernement, la question du logement des pauvres n'est pas résolue. L'immigration rapide et l'absence d'une production publique de logements abordables amplifient la prolifération de quartiers informels qui forment, dès le début des années 1970, une « *ville autonome* » (Hake 1977). Le *NCC* estime alors qu'un tiers de la population vivait dans des logements non autorisés. De l'avis même des planificateurs urbains de Nairobi dans les années 1970, aucune planification urbaine coordonnée n'est mise en place dans la première décennie ayant suivi l'indépendance, les autorités se contentant de plans sectoriels largement insuffisants. L'attractivité de la capitale ne s'est pas essoufflée. Mais les nouveaux migrants doivent inventer par eux-mêmes leur mode d'insertion en ville. Ainsi, la ville non planifiée grandit. En 1973, il devient évident que la ville ne pourra bientôt plus satisfaire la demande d'eau et la voirie existante est déjà inadéquate. L'idée que la solution aux problèmes sectoriels doit être envisagée d'une manière globale commence à émerger. Pour faire face à cette situation d'urgence, le Groupe d'Etudes Urbaines de Nairobi (*NUSG*, « *Nairobi Urban Studies Group* ») est créé en 1973 : il est chargé de développer une stratégie de croissance métropolitaine. La suggestion du plan est de décentraliser l'industrie, répartie dans quatre quartiers différents, en dehors du quartier industriel existant. Le plan, visant l'allégement des problèmes de transport par une meilleure intégration des zones d'activités et des zones résidentielles, n'est pas appliqué. Il recommande également la création d'un service d'urbanisme au sein du *NCC*, ce qui ne sera fait que 8 ans plus tard, en 1981. Cependant, l'approche globale développée par le *NUSG* permet tout de même de prendre conscience dans les années 1970 que la croissance urbaine prévue doit nécessairement s'accompagner de la construction des infrastructures urbaines et des autres équipements. Les années 1970 voient se redoubler les efforts engagés dans la décennie précédente pour répondre aux besoins des populations les plus pauvres. Les besoins élémentaires deviennent le point de mire des plans de développement du gouvernement (1974). Des programmes de lutte contre la pauvreté reçoivent l'aide d'organismes internationaux, en particulier de la Banque Mondiale et de la coopération bilatérale américaine, l'*USAID*. Le plan de développement de 1974-1978 se démarque de la politique de l'habitat de la deuxième moitié des années 1960, en mettant un terme à la démolition des quartiers informels et des bidonvilles. Le gouvernement affirme qu'en cas de démolition, les déguerpis seront relogés. Avec l'échec des programmes de logements sociaux, on observe un changement en faveur de la fourniture de terrains nus, disposant des infrastructures et des services de base. Cette période est marquée par le développement de programmes « *sites and services* » et de réhabilitation financés par les bailleurs. Les « *Subsequent Development Plans* » réitèrent l'engagement du gouvernement : augmenter le parc de logements pour lutter contre la pénurie et garantir que la production de nouveaux logements bénéficie aux pauvres[102]. Pourtant, la politique ne spécifie pas comment les pauvres en bénéficieront, bien qu'un certain nombre de programmes de « *site and service* » et de réhabilitation comme Dandora, Umoja et Baba Dogo continuent de se développer avec l'aide des bailleurs.

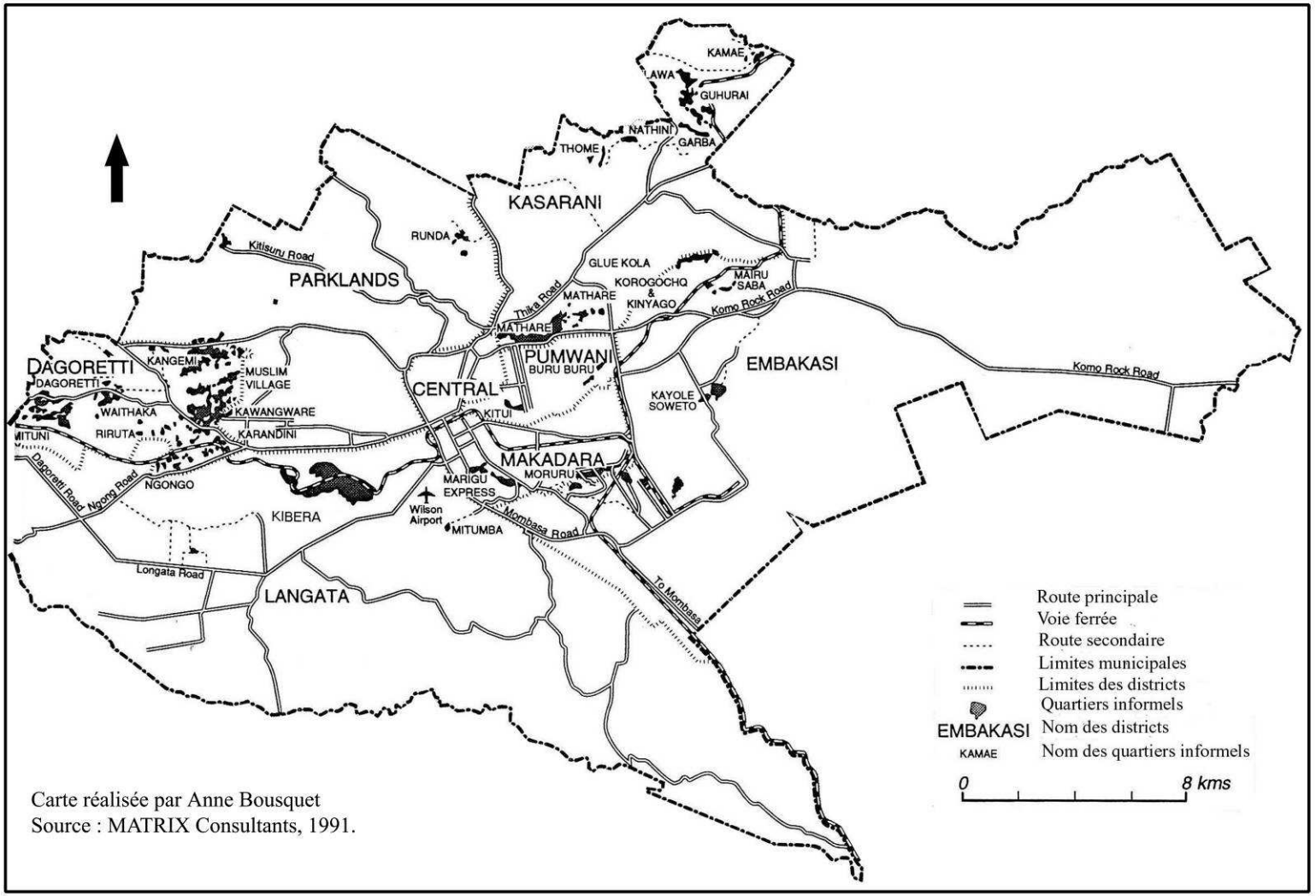
Les agences internationales ainsi que le gouvernement mettent alors l'accent sur la propriété du logement, alors qu'en réalité la grande majorité des Kenyans est à peine capable de louer un logement. La politique de propriété immobilière, fortement influencée par les travaux de J. Turner, est fondée sur la capacité à payer, « *affordability* », qui est à la base du recouvrement

---

101 *Idem*, p 295.

102 **MITULLAH. W.M.** *Accomodating the right to decent housing in urban areas in Kenya : reflection on the draft housing policy*, working draft, University of Nairobi, Institute for Development Studies, Nairobi, September 2003, 17 p.

des coûts et de la « réplicabilité ». Mais l'application en est difficile en raison du manque d'indicateurs appropriés pour identifier les bénéficiaires. Le revenu régulier tiré d'un emploi formel est utilisé comme critère pour identifier ceux qui pourraient payer. Selon les institutions internationales comme la Banque Mondiale, les groupes ayant des revenus faibles à modérés peuvent dépenser entre 15 et 25% de leur revenu pour leur habitation et les services qui sont liés. Cet indicateur est utilisé malgré les mises en garde du gouvernement, qui s'appuie sur les recherches du BIT montrant que la majorité des citadins travaillent dans le secteur informel où les revenus sont irréguliers et ne sont pas facilement quantifiables. Le plan de développement de 1978-1983 indique que sur les 440 000 ménages urbains (pour tout le Kenya), à peine 30% ont un revenu suffisant pour payer le coût minimal d'une habitation décente ou formelle. Pourtant, ces données ne sont pas prises en compte et cela contribue à la prolifération des quartiers informels dans les zones urbaines (voir carte 6).



CARTE 6. LES QUARTIERS INFORMELS DE NAIROBI

L'aide internationale est tout aussi fondamentale dans l'histoire du réseau d'eau de Nairobi. Le *NCC* bénéficie alors de prêts et de crédits importants, dont une grande partie est consacrée à étendre le réseau d'adduction d'eau et les services afférents. Une autre partie est destinée à l'équipement des trames assainies sur une grande échelle et des projets de logements de base. Dans une certaine mesure, ces programmes sont favorables aux pauvres mais leur bilan est mitigé. Dans le contexte général de détérioration des finances municipales, la très mauvaise gestion dont les projets sont victimes contribue à la crise financière et politique de la gestion urbaine du début des années 1980. Malgré les efforts en termes de réticulation de la période précédente, les pénuries d'eau deviennent sévères vers la fin des années 1970 et le début des années 1980. Un nouveau système d'approvisionnement en eau est prévu mais les travaux sont sans cesse retardés. La mauvaise gestion, particulièrement dans l'attribution des contrats de travaux publics, en est en grande partie responsable. Suite à l'intervention de la Banque Mondiale (principal bailleur) par suite du non respect de la procédure légale dans le cas d'une adjudication, les travaux du réseau d'eau subissent un retard de deux ans, qui a à son tour a pour résultat une escalade des coûts à cause de l'inflation. Le nouveau système d'alimentation en eau est finalement installé au début de 1984. Il produit 26 millions de gallons de plus par jour (118 200 m^3), doublant presque le maximum précédent de 29 millions de gallons par jour (131 800 m^3), et dépasse de 20 millions de gallons la demande de 1984[103].

Bien que le *NCC* ne réponde pas à la demande de logements des pauvres dans la ville, des progrès sont faits dans les années 1970 et au début des années 80 grâce au programme de parcelles assainies et de services, conduit par le nouveau service du développement du logement. Ce programme ne satisfait pourtant qu'une partie de la demande potentielle, une majorité de pauvres continue de résider dans les quartiers informels, peu ou pas desservis par les réseaux urbains et en particulier par le réseau d'eau potable. L'échec est lié en partie aux problèmes apparus dans le programme des trames assainies et des services : hausse des coûts, retards et interférence politique liée à la corruption. Des études internes du *NCC* montrent que, pendant la première phase, un plus grand nombre de pauvres a bénéficié des programmes contrairement la seconde, où ces problèmes sont devenus endémiques. De nombreux fonctionnaires urbains (surtout ceux du service de la santé) insistent sur le fait que les normes élevées font monter les coûts et causent des retards. Les retards à leur tour entraînent une hausse des coûts à cause de l'inflation. Enfin, les interférences politiques dans l'attribution des adjudications des contrats de construction et dans la redistribution des lotissements, détournent au moins 1/6 de tous les lotissements de leurs bénéficiaires ciblés initialement. La corruption des responsables politiques prend une telle ampleur qu'elle conduit, avec la détérioration financière du *NCC*, à la suspension du conseil municipal, au licenciement de ses conseillers et de nombreux fonctionnaires et au remplacement du conseil par une commission urbaine nommée en mars 1983.

Mais il est certain que les moyens mis par le *NCC* à la réalisation des programmes de trames assainies sont insuffisants, celui-ci devant faire face à de graves problèmes financiers. Ces problèmes ont plusieurs origines. D'une part le contrôle du gouvernement central se trouve fortement renforcé à l'indépendance, d'autre part l'abolition en 1973 de l'impôt personnel proportionnel (GPT) prive le *NCC* (comme les autres municipalités kenyanes) d'une source importante de ses revenus. La ville ne peut faire face aux résistances politiques qui se multiplient contre l'augmentation des taxes locales, notamment l'ajustement des taxes foncières non actualisées pendant toute la décennie 1980. Le manque de fonds généralisé combiné à une mauvaise gestion conduisent à la crise financière du début des années 1980 puis à l'effondrement total de la municipalité.

---

[103] **D. LEE-SMITH**. « Gestion urbaine à Nairobi : Matatu, le moyen de transport public », p 297, **in STREN. R.E. WHITE. R.R**. (Dir.) *Villes africaines en crise; Gérer la croissance urbaine au sud du Sahara, Côte d'Ivoire, Kenya, Nigeria, Soudan, Sénégal, Tanzanie, Zaïre,* L'Harmattan, [Villes et entreprises], Paris, 1993, 352p.

(3) Dar es Salaam, deux particularités : l'Etat comme acteur unique de l'urbanisation et une amélioration de la desserte en eau

Comme au Kenya, l'accession de la Tanzanie à l'indépendance peut être une occasion de rattrapage, d'autant plus dans un contexte de socialisme prônant la répartition équitable des biens et des services à l'ensemble de la population. Les choix politiques de l'époque de l' « *Ujamaa* », dans un contexte économique de crise, participent au contraire à la détérioration des niveaux de services urbains et à la « non gestion » de la ville du fait du gouvernement[104]. On retient surtout de la politique de J. Nyerere à l'indépendance la politique de l' « *Ujamaa* », très défavorable au développement des villes, perçues comme parasites qui s'accaparent les richesses produites par les campagnes. Pourtant, la capitale, Dar es Salaam, est la vitrine du pays et à ce titre bénéficie dans un premier temps d'attentions et de financements de la part du gouvernement. Ce traitement de faveur est de courte durée et dès la fin des années 1960, la politique d'aménagement se radicalise et vise à limiter la croissance et l'influence de Dar es Salaam, dénoncée comme produit du capitalisme colonial. Paradoxalement, les nouveaux pouvoirs remettent en vigueur le contrôle des migrations rurales. La déclaration d'Arusha de 1967 annonce une déconcentration des industries dans 9 pôles de développement, une déconcentration administrative au niveau des régions (qui renforce de fait le pouvoir du gouvernement central) et la villagisation, c'est-à-dire le regroupement forcé de l'habitat rural dispersé en villages. Dar es Salaam reste attractive malgré ces décisions, malgré l'abolition des gouvernements urbains et le changement de capitale en faveur de Dodoma située au centre géographique du pays. C'est même au cœur de la période de l' « *Ujamaa* » que Dar es Salaam connaît son taux de croissance urbaine le plus fort (9,8%/an de 1967 à 1978).

Tableau 3 : taux de croissance de Dar es Salaam, 1948-2000[105]

Période	Taux de croissance annuel pour Dar es Salaam es Salaam (%)
1948-1957	7
1957-1967	7,8
1967-1978	9,8
1978-1988	4,8
1988-2000	7*

Sources : **STREN. R. HALFANI. M. MALOMBE. J**. (1995) "Coping with urbanization and Urban Policy", in **BARKAN. J.** *Beyond capitalism vs. socialism in Kenya and Tanzania*. Nairobi. East African Educational Publishers, p 75.

* Estimation en prenant en compte une population de 3 millions d'habitants en 2000.

[104] **MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadine*s, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 115.

[105] *Idem*, p 34.

Tableau 4 : évolution de la population de Dar es Salaam, 1887-2000

Années	Population
1887*	2 000
1894**	10 000
1900**	20 000
1913**	22 500
1921	24 600
1931	34 300
1948	69 277
1957	128 742
1967	272 821
1978	843 090
1988	1 360 850
2000***	3 000 000

Sources : données compilées in **KIRONDE** 1994.
Recensement pour les différentes années excepté pour :
* **VON SICARD**. *The Lutherian Church on the Coast of Tanzania 1887-1914*, Almquist and Wiksells Boktryckeri AB, 1970, Upsalla, p 59.
****GILLMAN. C**. "Dar es Salaam 1860 to 1940: A Story of Growth and Change", in *Tanganyika Notes and Records n°20*, p 1-23.
*** estimations des Nations Unies. Ces estimations sont issues d'hypothèses non vérifiées en raison de l'absence de recensement depuis 1988, rendant la connaissance démographique de la ville aléatoire.

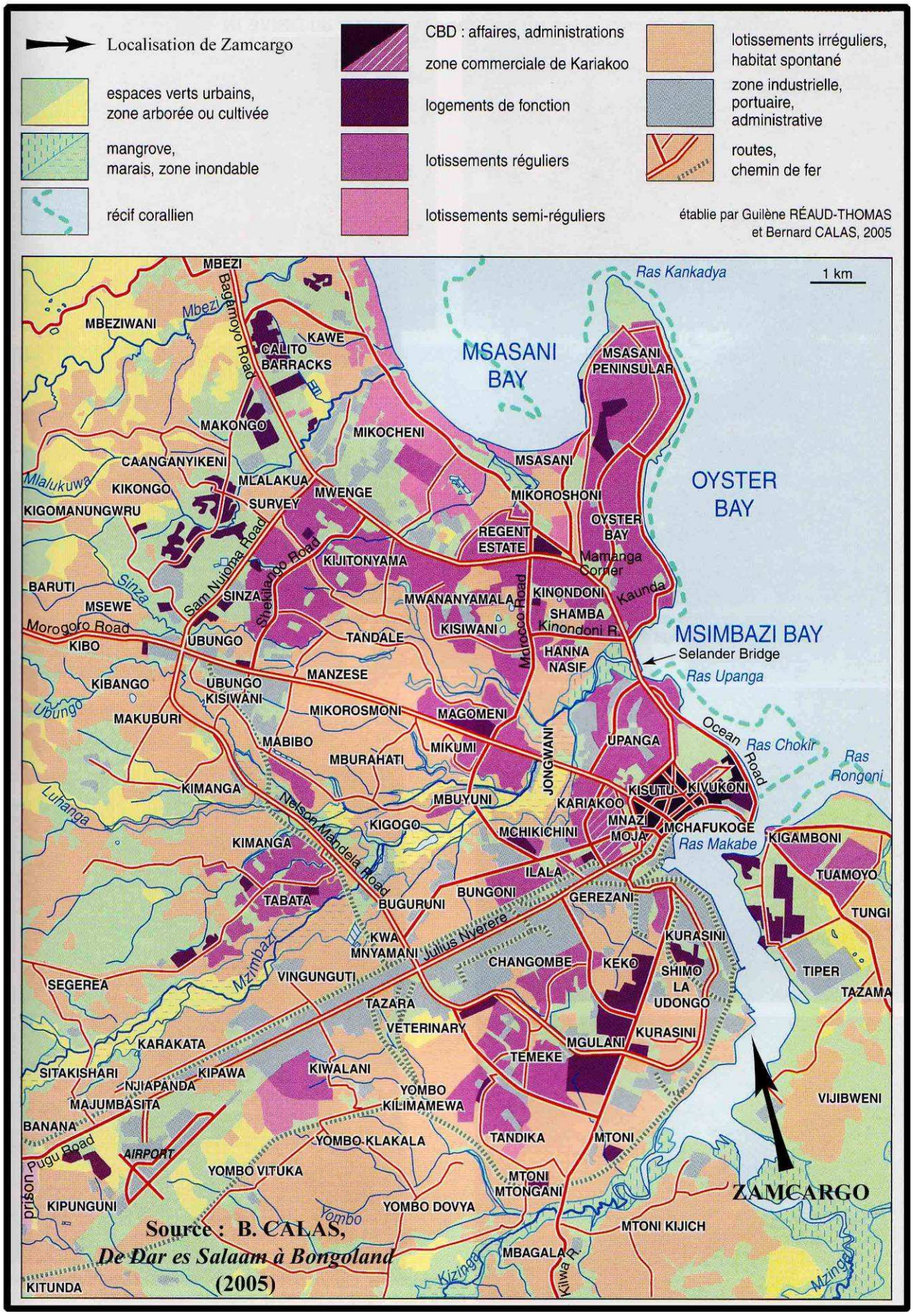
Comme l'ensemble de l'Afrique Orientale, la Tanzanie rattrape son retard en termes d'urbanisation, mais ce rattrapage se fait essentiellement au profit de Dar es Salaam, jusque dans les années 1980. La période de l' « *Ujamaa* » a des répercussions très néfastes sur les équipements de Dar es Salaam car se produit alors un effet de ciseaux entre une courbe de croissance démographique toujours soutenue et une courbe décroissante en termes d'investissements urbains. Les réformes administratives de déconcentration (que le gouvernement dénomme avantageusement « décentralisation ») transfèrent la gestion urbaine aux mains des différents ministères et par conséquent du gouvernement central, ce qui se traduit par des impacts négatifs. Ainsi pour R. Stren[106], « *la décentralisation a causé à Dar es Salaam de sévères problèmes de coordination administrative et (indirectement) des niveaux de subventionnement extrêmement bas ainsi qu'une pénurie de personnel en ce qui concerne la plus grande partie des domaines des équipements et des services.* ».
Pour assurer son contrôle, le gouvernement s'empare également des ressources des autorités locales en abolissant les taxes locales et en remplaçant celles-ci par l'impôt direct à son profit, qu'il redistribue sous forme de subventions, en fonction de ses programmes et de ses propres priorités. De 1974 à 1978, si la région de Dar es Salaam comptabilise un budget de plus de 80 millions de shillings, 80% de ce budget sont distribués aux zones rurales de la région, contre 20% seulement alloués à la ville de Dar es Salaam. La pénurie budgétaire entraîne rapidement une situation de crise. D'après R. Stren[107], « *Cinq ans après l'abolition des autorités urbaines locales en 1972, le gouvernement commença à recevoir des plaintes concernant la situation des services des centres urbains. Les coupures d'eau prolongées, les ordures non collectées, le manque d'entretien des routes et le manque de contrôle de la malaria faisaient peser sur les citadins une véritable menace sanitaire.* » Cette politique est abandonnée en 1978, avec le rétablissement des autorités urbaines locales, mais entre temps, les services urbains se dégradent. Pendant toute cette période, les politiques de logement et d'habitat se succèdent au niveau national, tandis qu'au niveau local, deux schémas directeurs sont élaborés pour Dar es Salaam.
En 1962, la « *National Housing Corporation* » créée et financée en partie par l'état et les bailleurs de fonds internationaux, a la responsabilité de construire 10 000 habitations bon

[106] **STREN. R**. 1993. p 36, cité dans **MESSER. V**. *Idem*, p 114.
[107] **STREN. R. HALFANI. M. MALOMBE. J.** 1995. p 192, cité **dans MESSER. V**. *Idem*, p 115.

marché pour les populations pauvres[108]. L'état, au travers de modifications de la loi foncière (« *Urban Leasehold Act* » de 1963) se substitue progressivement au secteur privé dans la promotion foncière, ce qui lie donc l'extension de la ville aux financements publics[109]. A partir du premier plan quinquennal (1964-1969), seul l'état peut lotir et fournir des parcelles aux nouveaux citadins, en y imposant des normes de construction et d'équipement qui renchérissent le coût des logements, si bien que ceux-ci deviennent inabordables pour les populations pauvres. Comme au Kenya, elles ne trouvent une solution au problème du logement qu'à travers la filière informelle et les quartiers spontanés se multiplient. Le gouvernement tente d'abord de répliquer par quelques interventions de « *slum clearance* » (équivalent des opérations de « déguerpissement » d'Afrique de l'Ouest) sous l'autorité de la *NHC* au milieu des années 1960, dans les quartiers de Magomeni, d'Ilala, de Temeke, de Keko et de Mwanyamala (voir carte 7). Certes, des constructions en matériaux modernes, équipées pour la plupart de latrines, connectées aux réseaux d'eau et d'électricité s'y substituent aux maisons traditionnelles, mais en petit nombre (voir illustration 1). Débordé, cédant à la pression populaire, le gouvernement adopte alors une attitude de « laisser-faire » face au « *squatting* » et le programme de déguerpissement est abandonné en 1969. Parallèlement, un programme de construction de logements sociaux est mis en place avec la création du « *Permanent Housing Finance Company of Tanzania* » (*PHFCT*) en 1967. Le programme de prêts pour la construction d'habitations est financé par l'Etat et par le « *Commonwealth Development Corporation* » (*CDC*). Le principal facteur d'échec du programme rappelle celui du Kenya : les conditions de prêts et de remboursement sont inadaptées, seuls 5% des adultes salariés perçoivent un salaire suffisant pour prétendre à l'obtention de ces prêts. A la fin du plan quinquennal, le bilan de la *NHC* est décevant : mises en balance, les opérations de « *slum clearance* » et les constructions neuves se soldent par un bilan négatif. Moins d'habitations ont été construites que détruites pour l'ensemble des centres urbains du pays.

[108] **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p129.
[109] **CAMPBELL. J**. 1990. p 161, cité dans **MESSER. V.** *Idem,* p 129.

CARTE 7 . MORPHOLOGIE URBAINE DE DAR ES SALAAM



Cependant, en termes de desserte en eau, le bilan est plutôt positif. En 1968, le nombre de connexions est de 14 200 pour 270 000 habitants. 46% de la population a recours aux fontaines publiques qui deviennent gratuites à partir de 1965[110]. D'après l'étude de l'*United Research Company* [111], cela permet à la population d'augmenter la consommation d'eau potable par personne, car la quantité d'eau double, passant de 6,5 litres à 14 litres/jour/personne entre 1965 et 1967. Les écarts des consommations sont également réduits entre la population disposant d'un branchement à domicile et la population ayant recours aux fontaines publiques[112].

Tableau 5 : consommation d'eau potable en 1967, par catégorie d'usagers et type d'accès

	Connexions individuelles	Fontaines publiques	Industries	Total
Consommations en litres	18 000 000	1 800 000	3 900 000	23 700 000
Population concernée	146 978	125 357		
Moyenne litres /jour/personne	122	14		
Moyenne litres/jour/personne tous types d'accès	72			

Source : **UNITED RESEARCH COMPANY**. 1969, in **MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 135.

L'équipement d'un nombre croissant de quartiers en fontaines publiques (passant de 78 à 102 en 1967) depuis l'indépendance et leur gratuité améliorent l'accès à l'eau de la population vivant dans les quartiers peu équipés. Même si tous les espoirs portés par la déclaration d'Arusha ne se réalisent pas, notamment l'égalité de tous les Tanzaniens en termes d'accès à l'eau, il n'en reste pas moins que ces quelques années représentent une amélioration sensible au moins en termes de desserte en eau à Dar es Salaam.
Un nouveau plan urbain pour le développement de Dar es Salaam (« *Master Plan* ») est conçu en 1968, par une équipe d'urbanistes canadiens du « *Project Planning Associates* ». Le plan quinquennal visant à freiner la croissance de Dar es Salaam, le Schéma Directeur estime les besoins en infrastructures et en services sur la base d'un ralentissement de la croissance démographique de la ville. En termes d'alimentation en eau potable, une étude de 1969 proposant des recommandations pour le réseau d'eau de la ville, table sur un taux annuel de croissance urbaine de 9% jusqu'en 1974 puis de 5%[113]. Le Schéma Directeur projette quant à lui une augmentation de la demande en eau de 80 à 190 litres/personne/jour pour une population de plus d'un million d'habitants à la fin des années 1980[114]. Le plan est ambitieux car il prévoit l'équipement de toutes les nouvelles zones résidentielles, avec comme norme le raccordement privatif. Si les estimations de consommation nominale sont généreuses, les projections de population le sont beaucoup moins. Dans la mesure où la croissance urbaine effective est occultée, comme celle des besoins industriels et la prolifération de l'habitat spontané, la demande excède les capacités du réseau dès le début des

110 **MESSER. V.** La *gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 135.

111 **UNITED RESEARCH COMPANY.** *Recommendations for the Dar es Salaam Water Supply System*, prepared for the Ministry of Communication, Labor and Works, United Republic of Tanzania, Boston, USA, p 30, cité dans **MESSER. V.** *Idem*, p 134.

112 Je ne dispose pas directement des sources et je ne peux donc pas confirmer ces affirmations mais, si elles sont vraies, la gratuité de l'eau a permis des progrès en termes d'universalisation de l'accès, avec des consommations nominales supérieures à celles de la période précédente. Cependant, les données fournies par V.Messer concernant les consommations de 1948 ne sont pas cohérentes : à partir des données du tableau, on peut calculer une consommation moyenne de 25 l/j/pers tous groupes confondus. (et non pas 9 l ?). On ne comprend pas non plus pourquoi en un an, de 1967 à 1968, on passe de 14 à 70 l (on nous parle de distribution…).

113 **UNITED RESEARCH COMPANY**. *Recommandations for the Dar es Salaam Water Supply System*, prepared for the Ministry of Communication, Labor and Works, United Republic of Tanzania, Boston, USA, 1969, p 30, cité dans **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 139.

114 **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. *National capital Master Plan, Dar es Salaam*, TS 5 Public Services and Utilities by Project Planning Associated Limited, Toronto, Canada, p 17.

années 1970. Le Schéma Directeur, quant à lui, très technique dans sa conception, n'est appliqué ni par les politiques ni par les administrateurs.
Tirant les leçons de l'échec du premier plan quinquennal, dans le contexte international de transformation des politiques de logements en politique d'habitat (Habitat II, 1976), le second plan quinquennal (1969-1974) se recentre en faveur des plus pauvres. Selon le concept de « *self-reliance* », les citadins doivent pouvoir, par eux-mêmes ou en petits groupes, construire leurs habitations avec un minimum d'aide publique[115]. On retrouve les mêmes principes d'action publique qu'à Nairobi : équiper les quartiers non desservis mais à un coût minimal, en y développant un habitat bon marché, construit par les bénéficiaires eux-mêmes. Ces principes sont matérialisés dans deux programmes, les programmes de « *sites and services* » (« *National Sites and Services* ») et les programmes d' « *upgrading* », pilotés par la *NHC* avec l'aide de la Banque Mondiale. Des parcelles sont attribuées pour une durée de 33 ans, la construction de l'habitation à la charge du bénéficiaire, doit se faire dans un délai de 3 ans, pour limiter les risques de spéculation. Certes des normes sont prescrites, mais elles encouragent les constructions bon marché. Un système de prêts prolongeant celui de la période précédente complète le dispositif (1972, création de l'organisme de prêts « *Tanzania Housing Bank* », *THB*) mais à nouveau, il n'est pas adapté à la réalité économique du pays[116].
En termes de desserte en eau, la volonté du gouvernement est de fournir les services minimums à la population. Le gouvernement prône un raccordement direct des habitations au réseau d'eau potable pour tous. Certaines parcelles, répondant à ces critères, sont fournies à Kijitonyama, Sinza et Tabata. Mais les dépenses pour l'hydraulique urbaine baissent lors du second plan. Les projets d'hydraulique urbaine mobilisent 46% des fonds disponibles pour l'ensemble des projets d'hydraulique. Pour la deuxième période, 1969-1974, la part des dépenses pour ces projets baisse encore, pour ne représenter que 10% de l'ensemble des dépenses de l'Etat[117].
En raison de l'échec du premier volet de la politique urbaine mais aussi de la diminution des investissements disponibles, le gouvernement se concentre alors, à partir de 1974, sur le programme de réhabilitation des quartiers spontanés, « *slum upgrading* », d'une durée prévue de quatre ans pour la première phase, avec un prêt de la Banque Mondiale. Ce programme marque une nouvelle étape de l'extension du réseau d'eau de Dar es Salaam, car il consiste à équiper et viabiliser les quartiers spontanés existants (réseau d'eau, mais aussi drainage, routes, etc.). Ce sont d'abord deux parties du plus ancien quartier spontané de Manzese qui en bénéficient. Dans l'ensemble des quartiers bénéficiaires, la norme de desserte est la fontaine publique, équipée de 3 à 4 robinets pour plusieurs dizaines de familles, à une distance maximale de 250 m de l'habitation. C'est donc une desserte en eau à faible coût pour les autorités.
Comme on peut s'y attendre au vu des conditions d'obtention des prêts, etc., ce sont les populations des classes moyennes et aisées qui bénéficient in fine des programmes de logement et d'habitat. Ainsi, les trois quartiers ciblés de Kinondoni (Kijitonyama, Sinza et Mikocheni) accueillent une population composée de fonctionnaires, politiciens et autres citadins de classe moyenne[118], sur quelques 6104 parcelles (voir carte 7 et illustration 1). Une partie de ces parcelles n'est toujours pas mise en valeur en 1992, ce qui suggère des pratiques de spéculation.

---

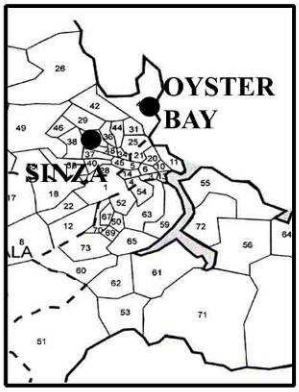
115 **FIMBO. M.** 1978. p 188, cité dans **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 130.

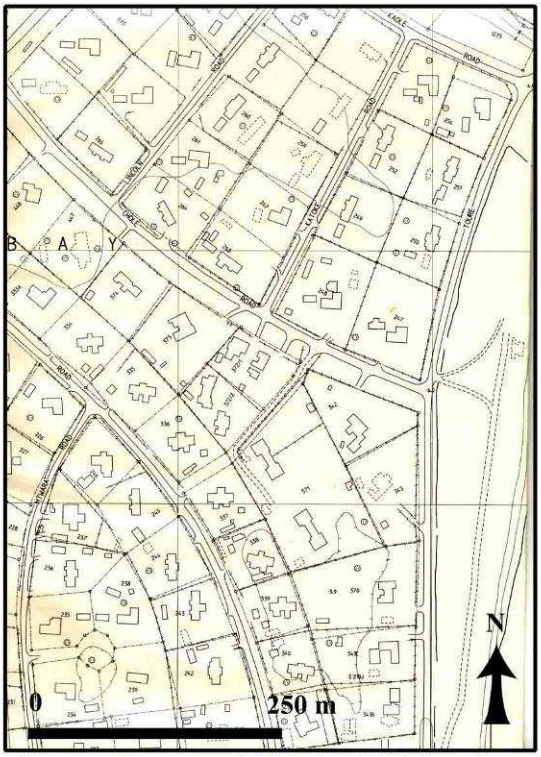
116 *Idem*, p 131.

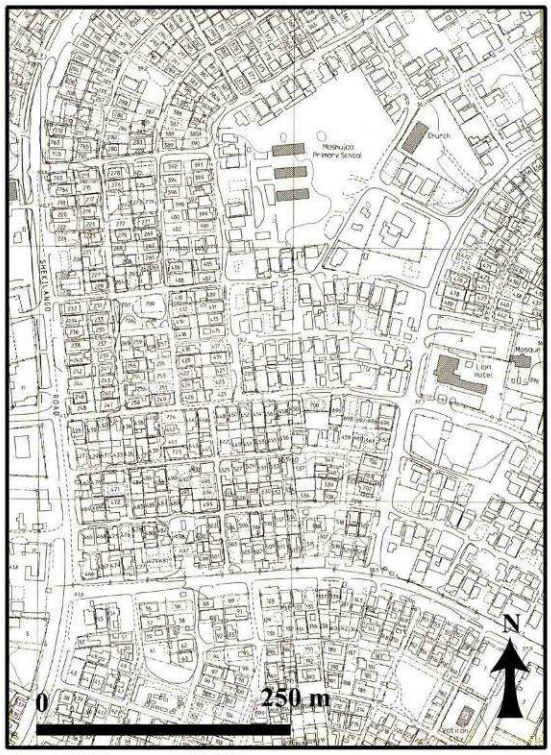
117 **CLARK. W. E**. 1978. p 86, cité dans **MESSER. V**. *Idem*, p 138.

118 **HALFANI. M.S.** *Urban Management and the implantation of an Externally financed Project in Dar es Salaam*, PhD Thesis, University of Toronto, 1986, cité dans **KIRONDE**, 1994, p 380.

ILLUSTRATION 1. LES DISPARITES HERITEES DU PARCELLAIRE URBAIN A DAR ES SALAAM







Source : Surveys and Mapping Division, Dar es Salaam, February 1994.

OYSTER BAY, quartier résidentiel aisé ancien quartier européen de l'époque coloniale

SINZA, quartier résidentiel de la classe moyenne parcellaire restructuré ("site and services" trame assainie, 1972)

NB: remarquer que les deux extraits sont à la même échelle.

Illustration réalisée par Anne Bousquet,
Source : **GOUX. M-A.** *De Dar es Salaam à Bongoland Mutations urbaines en Tanzanie*, **2006.**

Malgré les programmes entrepris, la majorité de l'habitat relève et continue encore aujourd'hui de relever du secteur de l'informel, les infrastructures des nouveaux quartiers sont insuffisantes et inappropriées. La volonté de limiter la croissance urbaine incite les planificateurs à sous estimer la croissance urbaine, et par conséquent les futurs besoins en logements et en infrastructures.

En dépit de cela, avec la croissance urbaine réelle et la meilleure desserte des quartiers, la demande en eau potable est en augmentation et les autorités sont forcées de reconnaître que de nouvelles infrastructures de production d'eau potable deviennent nécessaires. C'est à ce moment là que commencent les travaux d'extension du système d'Upper Ruvu comprenant une augmentation de la capacité de pompage, une extension de la station de traitement, de nouveaux filtres et de nouvelles canalisations[119]. Ces travaux renforcent la desserte du centre-ville (Pugu, Uhuru Street) mais amènent également l'eau dans les nouveaux quartiers des programmes de « *sites and services* » entre 1968 et 1979. 3402 km de nouvelles canalisations sont prévus mais en 1983, les quartiers concernés, Ubungo, Tabata et Kigamboni, attendent toujours. Aujourd'hui le quartier d'Ubungo est équipé mais Kigamboni et Tabata ne possèdent toujours qu'un réseau embryonnaire. Comme on l'a vu, les estimations de population trop faibles entraînent un sous dimensionnement des capacités de production malgré les travaux : la demande est largement supérieure à la production en eau potable. Ainsi, en 1972, le gouvernement allemand finance un programme d'urgence pour éviter une crise de l'eau. Cette intervention étend le réseau en posant des canalisations supplémentaires, en faveur des zones fortement consommatrices dont la zone industrielle et Kurasini[120].

Malgré une volonté politique de discriminer les villes en termes d'investissements publics, la pénurie d'eau et la situation de crise qui touche les centres urbains forcent les autorités à allouer une part importante du budget eau 1973-1974 (environ 50%) aux projets en zone urbaine, et tout particulièrement à Dar es Salaam. Financées en grande partie par la coopération canadienne (CIDA), accordant un prêt de près de 200 000 $, la mise en service des installations de Lower Ruvu permet de tripler la capacité de production en eau potable (de 91 millions de litres/jour à 273 millions). Le réseau de distribution est également étendu, notamment aux quartiers planifiés de Kijitonyama, Mikocheni et Sinza. Mais le réseau de distribution secondaire est insuffisant, et le réseau local composé de petites canalisations de diamètre inférieur à 2 cm est quasi inexistant, en particulier dans les quartiers à forte densité[121].

Le nouveau Schéma Directeur de 1978 ne modifie pas profondément cette situation. Il définit différents niveaux de service par zone, qui reprennent les normes existantes :

-Zones résidentielles planifiées, industrielles, institutions et établissements commerciaux équipés de connexions individuelles à l'intérieur des bâtiments ou des établissements

-Zones de « *sites and services* » pourvues de kiosques communautaires

-A l'échelle de la région de Dar es Salaam, la zone rurale où la population s'alimente en eau des rivières ou des puits

Le schéma directeur estime la demande en eau de la population entre 450-800 millions de m^3/jour (si l'ensemble des ménages est raccordé privativement) mais la capacité de production existante est bien inférieure. Des recommandations sont donc faites pour accroître cette capacité de production, mais elles n'ont pas été appliquées faute de moyens financiers.

De la fin des années 1980 à nos jours, le réseau d'eau de Dar es Salaam ne connaît aucune amélioration marquante, que ce soit en termes de production ou de réticulation, si ce n'est quelques réhabilitations financées par les bailleurs (Italie, Japon). Une extension à la marge du réseau de distribution est réalisée sur des prêts de la Banque Africaine de Développement. En effet, les bailleurs mettent alors un terme au financement des grands investissements et des programmes de « *Sites and Services* » menés par la *NHC* (la seconde phase ne sera jamais

---

119 **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 136.

120 *Idem*, p 137.

121 **HAYUMA. A.M.** 1983. p 325, cité dans **MESSER. V**. *Idem*, p 144.

achevée). Au début des années 1980, seules quelques parcelles sont attribuées, les quartiers qui bénéficient de ce programme ne sont pas viabilisés. L'urbanisation de ces zones se fait donc sans aides financières ni installation d'infrastructures urbaines. La majorité des canalisations est ancienne, seuls 10% des canalisations ont été installés depuis 1980, alors que la ville s'étale le long des artères sur des kilomètres[122].

Tableau 6 : âge des canalisations d'eau potable à Dar es Salaam en 1994

Année d'installation	Avant 1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1994
Longueur de canalisation en km	236	62	232	239	92	34	26	30
% du réseau total	28	7	16	28	11	4	3	3

Source : **NUWA**. *Preparation for strategic urban development plan, water master plan for Dar es Salaam*; document interne, Dar es Salaam, 1994, p 17.

Même si les extensions du réseau restent marginales, la capacité de production d'eau du réseau stagnant, des quartiers jusque là desservis se retrouvent dans une situation de pénurie d'eau à la fin des années 1980. Cela entraîne l'instauration d'un rationnement touchant tous les quartiers et les problèmes de pression deviennent de plus en plus fréquents.

II. Des réseaux spatialement discriminants

Dès leur création, les réseaux d'eau des trois capitales ont été "à la traîne » de l'urbanisation : à l'origine, la desserte inégale du réseau entre quartiers « blancs » et quartiers autochtones résultait d'un choix politique dans le cadre de la colonisation et du refus de l'accès à la ville des populations autochtones, mais très vite d'autres facteurs sont venus s'ajouter. L'héritage de ces périodes pèse lourdement sur l'équipement des différents quartiers des trois villes, et explique, mais en partie seulement, les disparités actuelles du taux de desserte et des niveaux de service.

A) Qui est responsable du service ?

Si les cadres institutionnels du service d'eau diffèrent entre les trois villes, les caractéristiques techniques se font largement écho. La responsabilité du service d'eau dans les trois pays est une responsabilité des autorités locales, dans le cadre d'une gestion décentralisée des services. Comme dans nombre d'anciennes colonies de la Couronne, la tradition britannique de gestion locale des services y a été transmise. Comme nous le verrons, la tendance à la commercialisation du service d'eau est commune aux trois capitales, mais elles ne sont pas autant avancées les unes que les autres sur cette voie : alors qu'à Dar es Salaam, l'exploitation du réseau a été déléguée depuis 2003 à un groupe privé, à Lusaka, s'il s'agit bien d'une entreprise privée, les capitaux en sont publics et sont détenus par un seul et unique actionnaire, la Ville. Succédant à la *DAWASA* (« *Dar es Salaam Water and Sewerage Authority* »), entreprise privée à capitaux publics créée en 1997, un groupe privé, *Citywaters* a été en charge de l'exploitation du réseau d'eau de Dar es Salaam pendant moins d'un an. C'est donc en Tanzanie que le processus institutionnel de « privatisation » a été le plus poussé, cependant, suite à des désaccords entre l'opérateur et l'Etat tanzanien, le contrat a été rompu, sans être renouvelé et l'opérateur historique a repris ses fonctions. A Lusaka, c'est la *LWSC* (« *Lusaka Water and Sewerage Company* ») qui est responsable de la distribution de l'eau potable. La compagnie a été créée en avril 1988 en tant qu'entreprise privée, ayant pour unique actionnaire la Ville de Lusaka. Avant la création de cette entreprise, les services d'eau et d'assainissement étaient fournis par le « *Engineering Services Department* » puis par le « *Water and Sewerage Department* » de la Ville de Lusaka. C'est une situation intermédiaire

[122] *Idem*, p 145.

entre gestion publique et « privatisation », mais des études de faisabilité pour déterminer la meilleure option de privatisation ont été réalisées à l'initiative de la Banque Mondiale et on peut s'attendre à de nouveaux changements du cadre institutionnel dans les années à venir.
A Nairobi, malgré une certaine agitation médiatique autour de la question de la délégation à un opérateur privé et des tentatives malheureuses, la gestion et l'exploitation du réseau d'eau sont toujours aux mains de la mairie, via un département spécifique. C'est le *NCC* (« *Nairobi City Council* »), la mairie de Nairobi qui, par le « *Water and Sewerage Department* [123]» (sous la forme d'une régie municipale), a la responsabilité de la production, de l'acheminement de l'eau potable et de la desserte de la ville de Nairobi.

B) Y a-t-il réellement une pénurie d'eau potable dans les trois capitales ?

En fonction du sous-sol et des choix technologiques propres à chaque pays, l'approvisionnement est basé sur des ressources en eau de surface et/ou en eaux souterraines.

(1) Nairobi et Dar es Salaam : des réseaux « spaghetti » alimentés en eau de surface

Nairobi est approvisionnée en eau de surface à partir des sources Kikuyu et des rivières Ruiru, Chania et Thika, alimentant les barrages de Sasumua et de Ruiru et le système de Ngethu/Ndakaini, se déversant dans 4 réservoirs (voir carte 8).

Tableau 7 : estimation des productions des quatre sources principales

Source	Production m^3/j
Kikuyu	4 000
Barrage de Ruiru	11 318
Barrage de Sasumua	55 648
Ngethu/Ndakaini	328 850
TOTAL	399 816

Source : **MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. NAIROBI CITY COUNCIL. BURGEAP. SEURECA. RUNJI AND PARTNERS.** *Kibera Urban Environmental Sanitation Project.* Consultancy Services for Identification, Preparation and Implementation, Master Plan, Final Report, Nairobi, May 2003, 80 p, appendixes.

La plupart des installations remonte aux années 1940, avant l'indépendance. Une partie du réseau, d'une longueur totale de 265 km[124], a été réhabilitée dans les années 1990 avec le « *Third Nairobi Water Supply Project* », qui a renforcé la capacité de production d'eau pour la ville. Cependant, celle-ci demeure insuffisante car la demande réelle est estimée à 418 750 m^3/j (en prenant une consommation d'eau moyenne par habitant -tous usages confondus- de 140 l/jour). Pour des raisons d'exploitation[125], la ville a été divisée en 11 zones comprenant 3 zones principales d'approvisionnement : la zone supérieure, la zone inférieure et la zone moyenne, centrées sur les complexes de grands réservoirs à Kabete et Gigiri. Les réservoirs de service de Kabete (59 000 m^3) alimentent les zones supérieure et moyenne. Leur eau provient des barrages de Sasumua et Ruiru. Les sources Kikuyu alimentent aussi ces zones. Les réservoirs de Gigiri/Kiambu (61 000 m^3 pour Gigiri) approvisionnent d'abord les zones

[123] *WSD* : *Water and Sewerage Department*, Département Eau et Assainissement. Il s'agit d'une régie municipale entièrement intégrée aux autres services municipaux, y compris en termes de gestion.

[124] **ALIGULA. E.M**. *Improving the Performance of Urban Water Infrastructure Services Delivery and Management in Kenya; A case study of Nairobi City, Kisumu and Eldoret Towns*, University of Dortmund, Faculty of Spatial Planning, 1999, 252p.
NB: cela me semble peu comparé aux 820 km de réseaux desservant Dar es Salaam. Peut-être seules les canalisations primaires ont-elles été comptées ?

[125] **MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. NAIROBI CITY COUNCIL. BURGEAP. SEURECA. RUNJI AND PARTNERS**. *Kibera Urban Environmental Sanitation Project. Consultancy Services for Identification, Preparation and Implementation, Master Plan*, Final Report, Nairobi, May 2003, 80 p, appendixes.

inférieures avec un transfert supplémentaire de 46 000 m^3 depuis les réservoirs de Kabete pour les zones supérieures et moyennes (voir carte 9).
En raison de plusieurs facteurs qui se combinent, la consommation d'eau est réduite pour l'ensemble de la population urbaine. D'après une enquête réalisée par la Banque Mondiale[126] auprès de 674 ménages dans les villes de Nairobi, Mombasa et Kakamega, la consommation d'eau moyenne à Nairobi est de 37 litres/jour/personne, dont 75% environ sont obtenus d'une source principale, dans un contexte de recours à des sources multiples.

Tableau 8 : consommations en eau moyennes par ménage et par personne

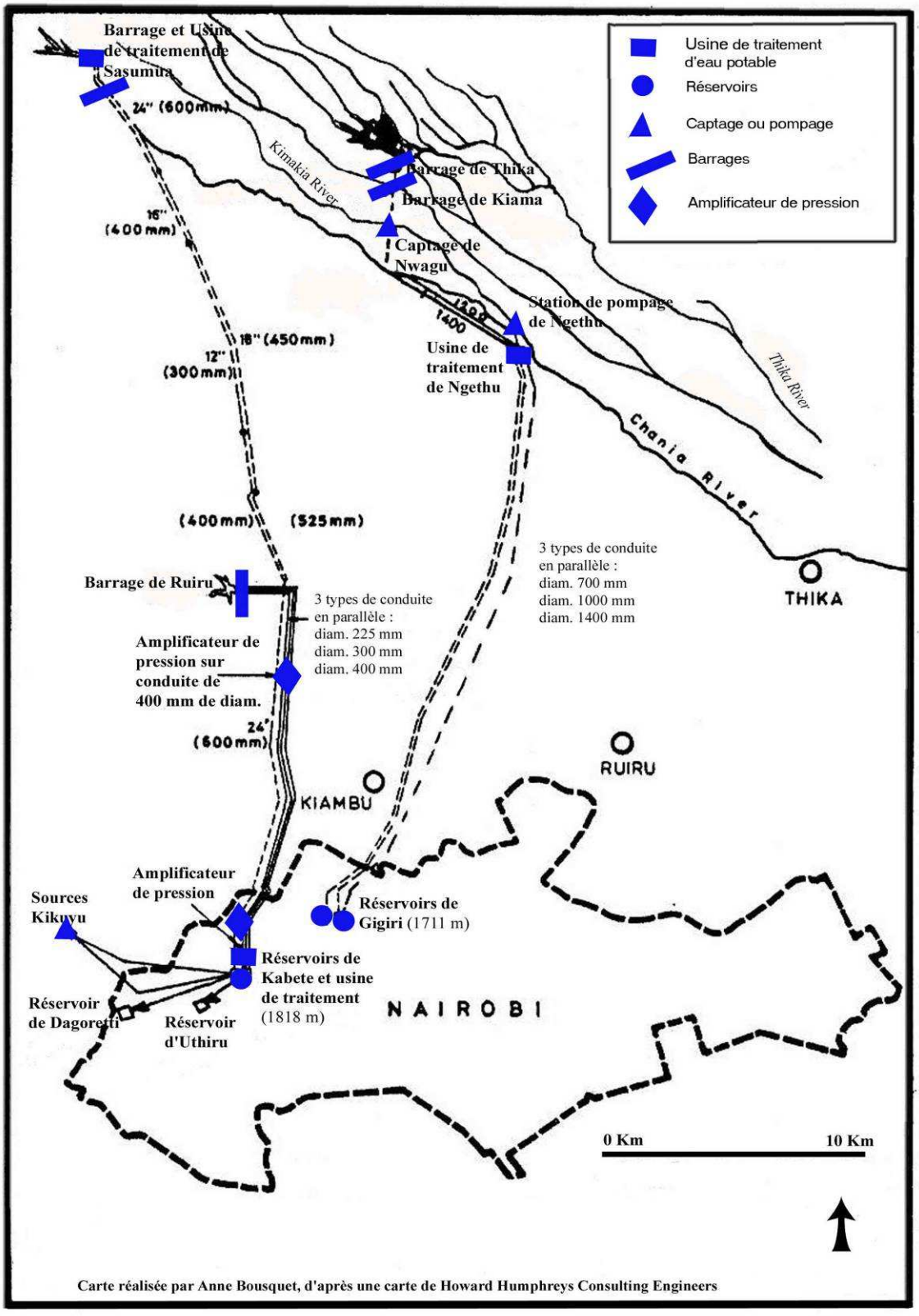
Taille des ménages	4/5 personnes
Cons./mois/ménage	4 815
Cons/mois/personne	1 110
Cons./j/ménage	160
Cons./j/personne	37

Source : **WORLD BANK.** *Review of the Water Supply and Sanitation Sector, Improving Urban Water Supply in Kenya: Demand, User Perception and Preferences in Nairobi, Mombasa and Kakamega,* a paper supporting the Aide Memoire of December 19, 2000, Nairobi, 51 p.

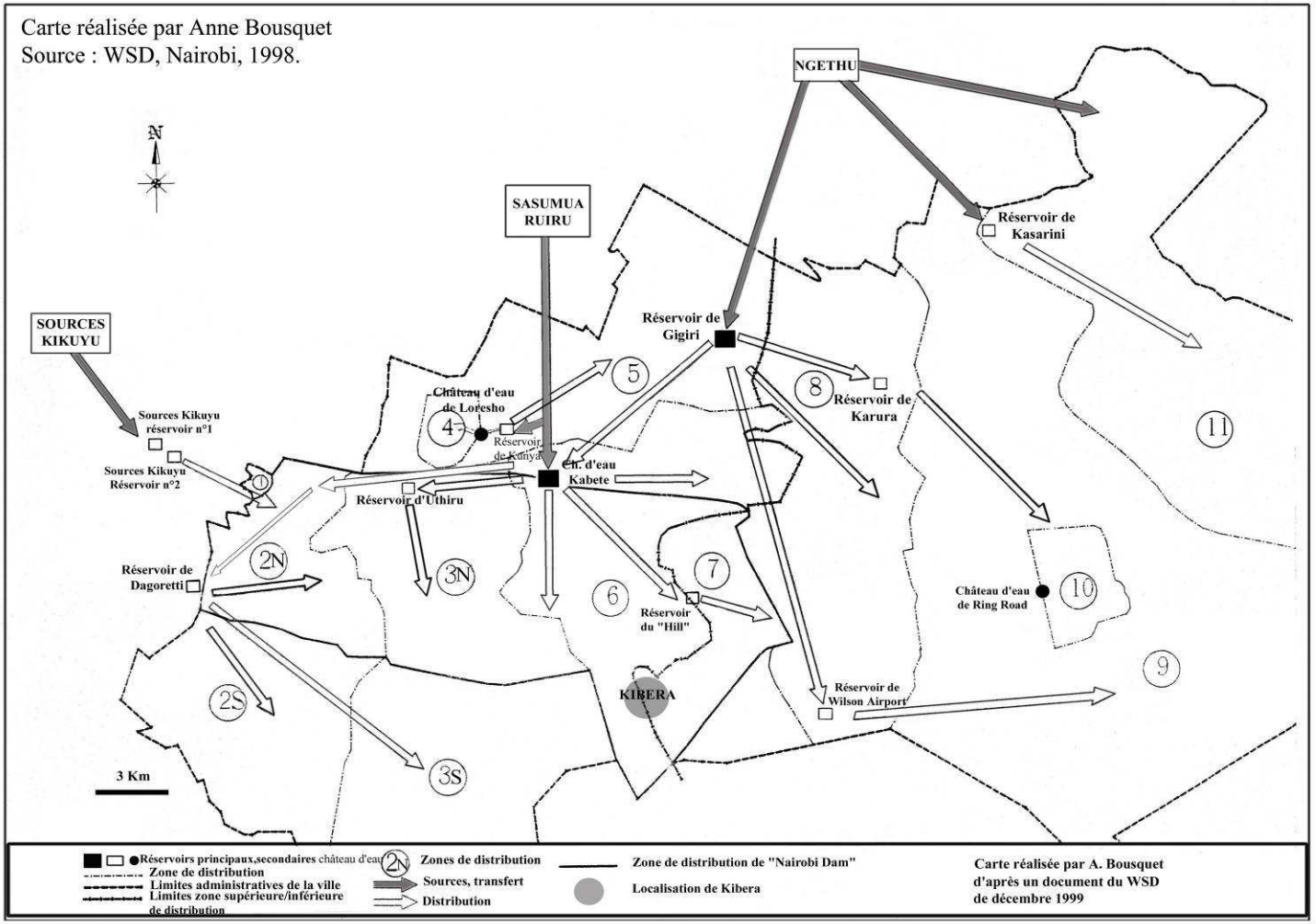
Dans ce contexte de pénurie de la ressource, le *WSD* a mis en place un programme de rationnement. Environ 60% des consommateurs sont approvisionnés 24 heures sur 24, 30% seulement un jour sur deux et 10% à peine une fois par semaine. A cela s'ajoutent les coupures imprévues, dues à la rupture de conduites ou aux pannes des unités de production d'eau.

[126] **WORLD BANK.** *Review of the Water Supply and Sanitation Sector, Improving Urban Water Supply in Kenya: Demand, User Perception and Preferences in Nairobi, Mombasa and Kakamega,* a paper supporting the Aide Memoire of December 19, 2000, Nairobi, 51 p. A Nairobi, les enquêtes ont porté sur 300 ménages répartis dans 8 quartiers correspondant à des niveaux socio-économiques différents. Ces enquêtes ont été complétées par des enquêtes de volonté-à-payer pour une amélioration de la desserte.

CARTE 8. ALIMENTATION EN EAU POTABLE DE LA VILLE DE NAIROBI



Carte réalisée par Anne Bousquet, d'après une carte de Howard Humphreys Consulting Engineers



CARTE 9. LE RESEAU (SCHEMATIQUE) DE DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE DE NAIROBI

C'est à partir de trois sources distinctes que la ville de Dar es Salaam est alimentée en eau potable. Il s'agit de l'installation de Mtoni au sud de la ville et de deux autres pompages sur la rivière Ruvu à une 60 de km au nord. L'installation de Mtoni est la plus ancienne et la plus limitée en termes de capacité. L'usine de production capte les eaux de la rivière Kizinga, la stocke dans un réservoir de faible capacité de 6 millions de litres. La ville est essentiellement alimentée en eau de surface par la rivière Ruvu. Le pompage sur la rivière Ruvu se situe sur le cours supérieur, à 65 km à l'ouest de Dar es Salaam sur la route de Morogoro (voir carte 11).

Tableau 9 : sources d'eau et capacités

Zone urbaine	Sources d'eau (rivières et ressources souterraines)	Capacité de production existante (en 2001) m3/jour	Capacité projetée en m3/j
Dar es Salaam	Upper Ruvu	82 000	210 000
	Lower Ruvu	182 000	386 000
	Mtoni	9 000	9 000
	94 forages	-	23 000
Total		273 000	628 000

Source **: DAWASA** 2001 et **HUMPHREY. H.** *Rehabilitation Study of Dar es Salaam Water Supply System*, Feasability Report, NUWA, 1995. The United Republic of Tanzania, p 13.

L'eau est ensuite acheminée au réservoir de Kimara. Ce réservoir d'une capacité de 34,2 millions de litres, alimente le nord-ouest de l'agglomération. La demande étant trop forte, ce réservoir est fréquemment vide. Le pompage d'eau de la Lower Ruvu a une capacité 182 millions de litres, il a été mis en place en 1976, à 22 km en aval de l'installation de la Upper Ruvu, et à 18 km à proximité de Bagamoyo. Les capacités de production d'eau d'Upper et Lower Ruvu sont de 82 000 et 182 000 m^3/jour. On ne sait pas clairement d'après ce tableau si les 94 forages ayant une capacité de 23 000 m^3/jour sont les forages originaux et si leur eau est traitée pour l'usage de ville ou non. Les 193 forages percés en 1997 ont une capacité totale de 18 000 m^3/jour[127] (voir carte 10). D'après V. Messer[128], la ville de 3 millions d'habitants souffre quotidiennement du déficit en eau. La demande en eau pour la ville estimée à 355 000 m^3/jour[129]. Mais la capacité totale de production atteint à peine plus de 270 000 m^3/jour. Le déficit journalier est donc de l'ordre de 80 000 m^3. L'eau est ensuite acheminée aux réservoirs de l'université, en périphérie de la ville. L'agglomération est alimentée par 820 km de canalisations, 237 km de réseau primaire acheminent l'eau des usines de traitement au sein de la ville et par 584 km de canalisations secondaires et tertiaires (voir carte 12). Le réseau tertiaire, constitué des connexions des abonnés, est très peu développé : il est le fait de la population qui « bricole » un réseau fragile, constitué de longs tuyaux de PVC qui courent sur plusieurs centaines de mètres. C'est ce que l'on appelle la « spaghettisation ». Le dernier système construit, disposant de la plus grande capacité de production et de stockage, semble être le moins touché par les incidents, tels que les pannes et ruptures de canalisation. Il faut garder à l'esprit que les capacités de production indiquées ne sont que des capacités théoriques et qu'elles ne sont jamais atteintes dans la pratique. L'ensemble du système souffre de problèmes de maintenance qui en réduisent d'autant les capacités. Les fuites sont nombreuses dès le captage et lors de l'acheminement dans les canalisations principales. Les experts estiment entre 35 et 50% l'eau ainsi perdue. D'après les données fournies par A.N. Mwaiselage, l'eau traitée et acheminée à la ville ne représente que 273 000 m^3/jour, tandis que la demande en eau de Dar es Salaam serait de 400 000 m^3/jour[130]. Une certaine quantité

[127] **MWAISELAGE. A.N.** *Organized chaos, Water and Sanitation Systems in Housing Areas in Dar es Salaam*, Lund Institute of Technology, Department of Architecture and Development Studies, School of Architecture, Thesis, 2003, 231 p, p 109.

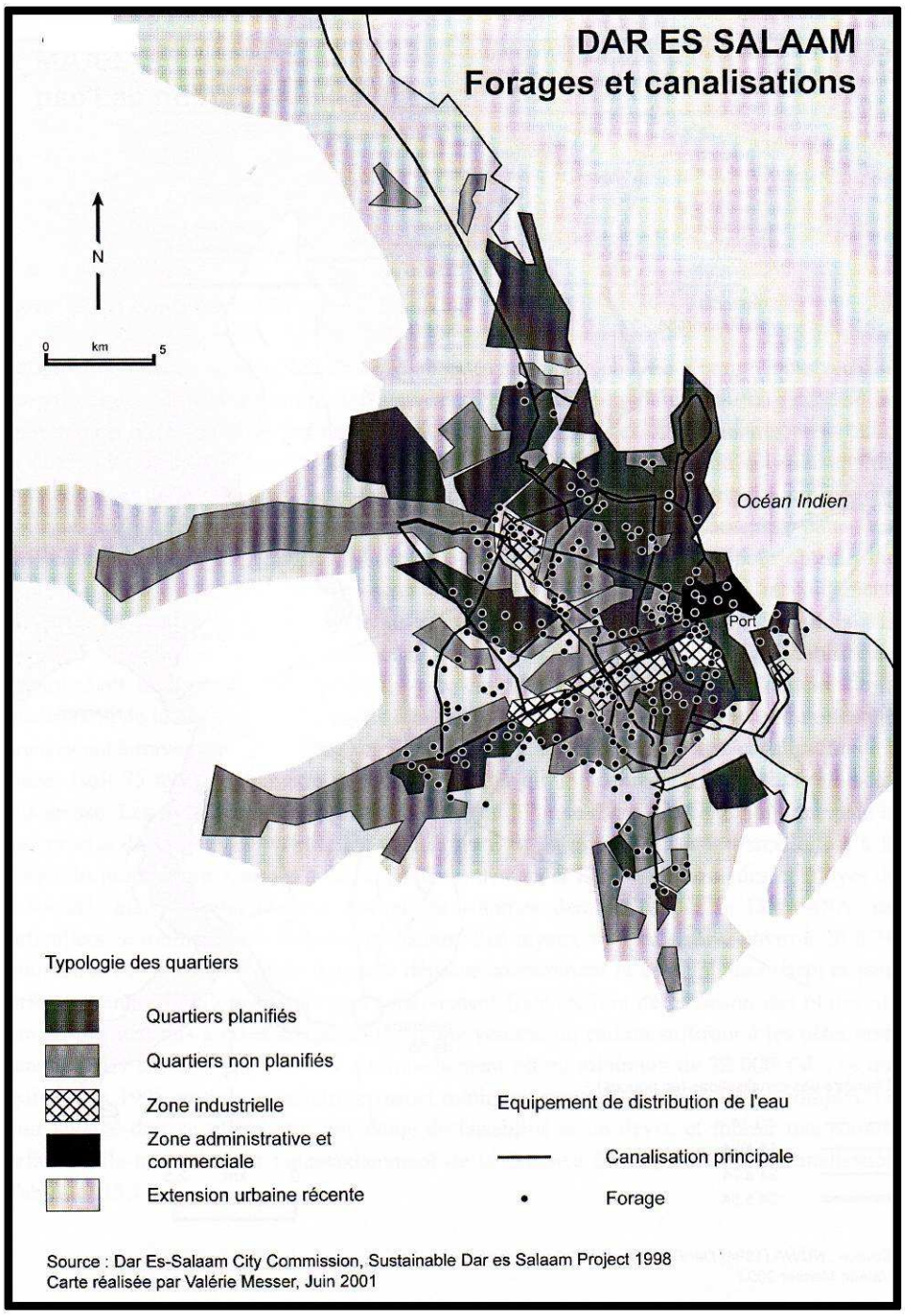
[128] **MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 75.

[129] **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. *Water and Sanitation Sector Review*, Final Report, Ministry of Water, Energy and Minerals, 1995, p 63.

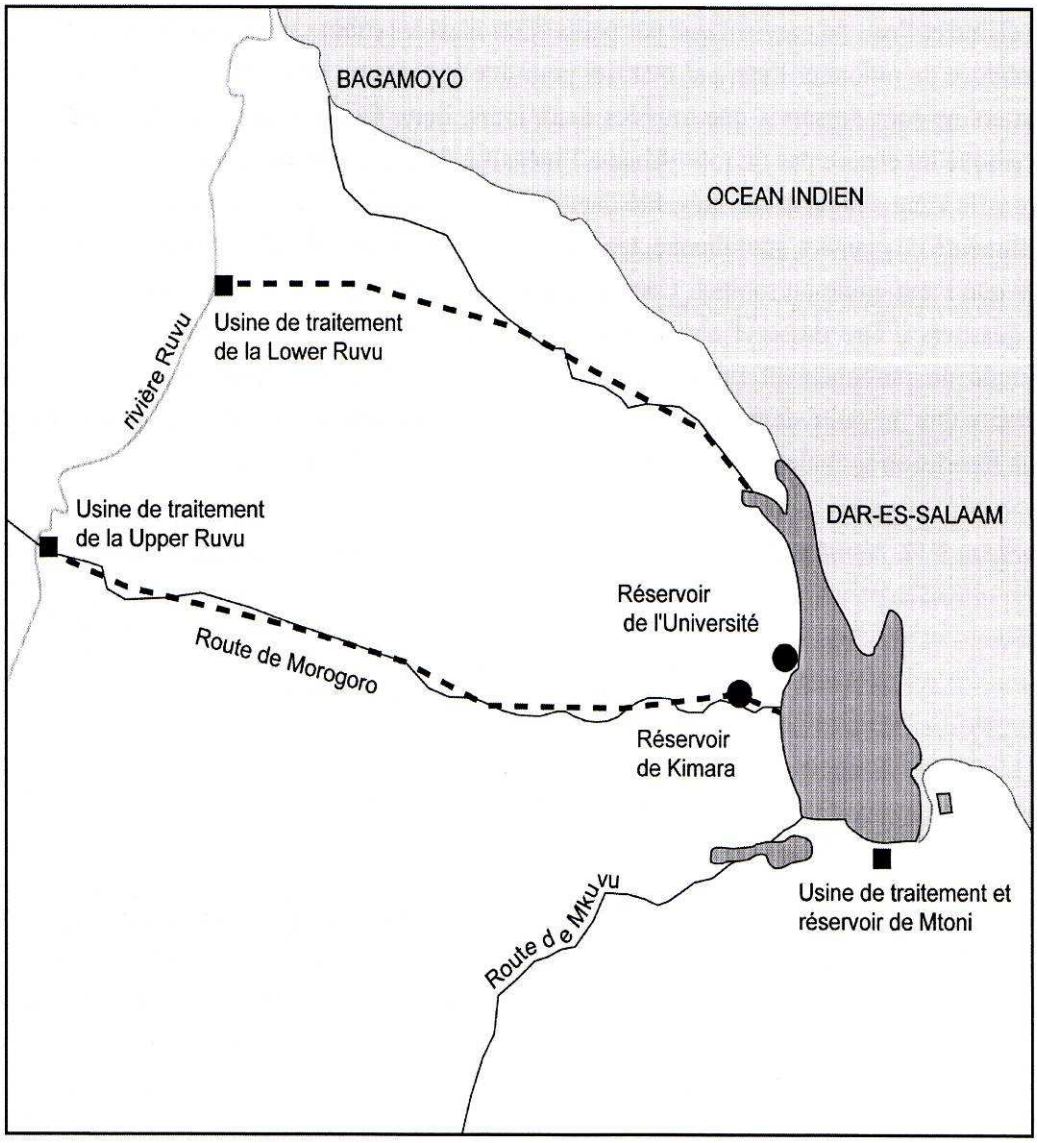
[130] **MWAISELAGE. A.N.** *Organized chaos, Water and Sanitation Systems in Housing Areas in Dar es Salaam*, Lund Institute of Technology, Department of Architecture and Development Studies, School of Architecture, Thesis, 2003, p 115.

de cette eau est destinée à la ville de Bagamoyo (la quantité n'est pas mesurée) et de Kibaha. 18 000 m^3/jour sont destinés aux résidants des villages situés le long des conduites d'amenée à la ville. On estime à 35 000 m^3/jour les pertes dues aux fuites et aux connexions clandestines, surtout pour l'irrigation. Selon A.N. Mwaiselage, en raison des fuites, de la consommation d'eau non comptabilisée le long des conduites d'amenée et des fuites dans le réseau de distribution avant d'atteindre la ville, la quantité d'eau disponible pour Dar es Salaam n'est que de 121 000 m^3/jour, estimation encore plus faible que celle donnée par V. Messer. Sur cette quantité, seuls 44% atteindront l'usager final. De nombreux quartiers restent sans eau plusieurs jours durant, et le rationnement est pratiqué pour certains quartiers.60% de la demande totale provient des usagers domestiques, 20% de la demande industrielle et 10% de la demande commerciale. La consommation par tête par jour est estimée à 50 litres. S'il n'y avait pas autant de déperditions dans le réseau, la consommation d'eau par personne pourrait être supérieure à 50 litres/jour.

CARTE 10. LES FORAGES DE DAR ES SALAAM



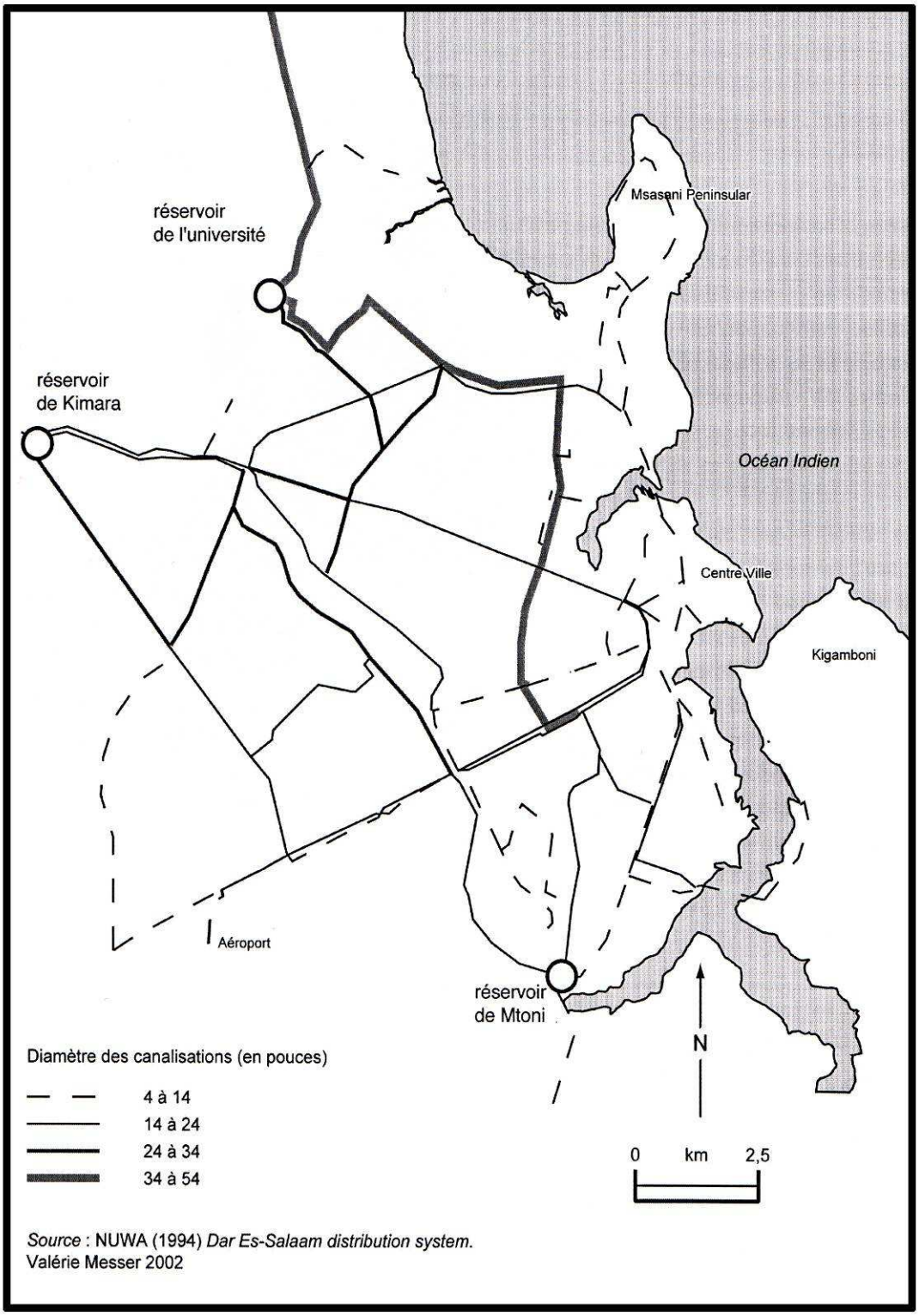
CARTE 11 . DAR ES SALAAM : SYSTEME D'APPROVISIONNEMENT EN EAU



Source : Humphreys H. (1994)

Carte réalisée par Valérie Messer , Mai 2000

CARTE 12 . DAR ES SALAAM
RESEAU DE DISTRIBUTION DE L'EAU



Source : NUWA (1994) *Dar Es-Salaam distribution system.*
Valérie Messer 2002

(2) Lusaka : le choix historique de l'approvisionnement en eau souterraine, qui constitue aujourd'hui 50% de l'alimentation en eau de la ville

L'originalité du système d'approvisionnement en eau de Lusaka réside dans le fait qu'il repose pour moitié sur des ressources en eau souterraine et pour moitié sur des ressources de surface. Alors que dans les deux autres capitales, l'extraction des eaux souterraines a été abandonnée progressivement et que seuls les quartiers non desservis par le réseau historique ont recours à ce type de source, une bonne partie des citadins de Lusaka, desservis par le réseau municipal (voir carte 14), consomme une eau pompée à plusieurs dizaines de mètres sous terre[131].

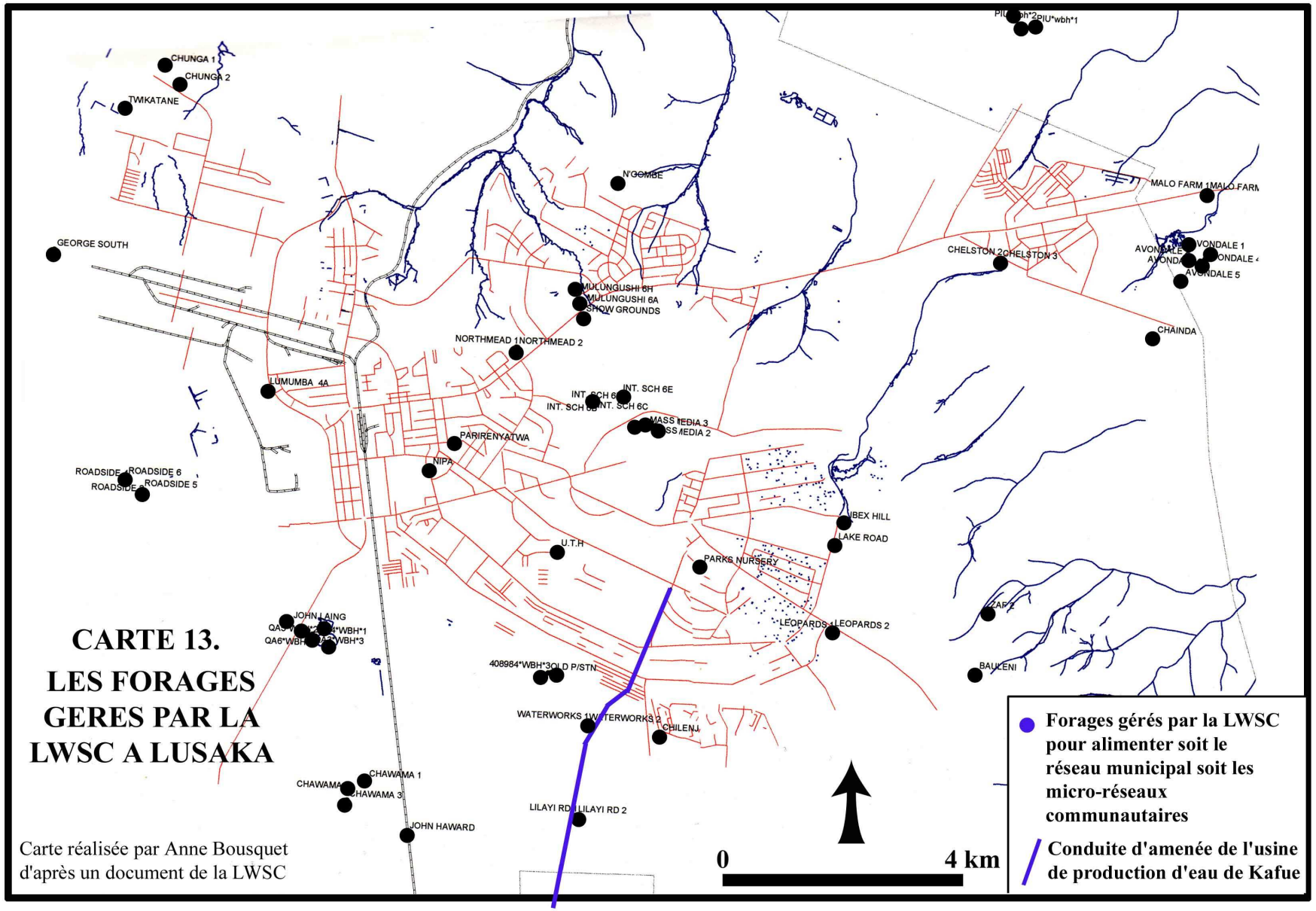
Tableau 10 : production d'eau potable annuelle en m3, de 1995 à 1999

Année	Eau de surface (m3)	Eau souterraine (m3)	Production totale (m3)
1995	38 179 000	25 270 000	63 449 000
1996	36 896 000	29 567 000	66 463 000
1997	36 584 000	34 161 000	70 745 000
1998	37 069 000	33 291 000	70 360 000
1999	35 098 479	37 948 028	73 046 507

Source : **MTINE. H.** Director Engineering, document interne, LWSC, 2003.

On remarque que l'extraction d'eau souterraine a régulièrement augmenté depuis 1995, alors que l'exploitation des eaux de surface stagnait, voire diminuait. C'est l'augmentation de l'extraction des eaux souterraines qui explique l'augmentation globale de la production d'eau potable. C'est un choix qui singularise Lusaka en matière d'approvisionnement en eau potable. Cela est certainement à mettre en relation, comme nous le verrons plus tard, avec la stratégie de desserte en eau des quartiers périphériques, fondée sur l'exploitation de forages et de mini-réseaux techniquement décentralisés mais gérés par l'entreprise de distribution de l'eau. Au total, 53 forages sont exploités par l'entreprise de distribution d'eau potable. Certains de ces forages permettent d'augmenter la pression dans le réseau, d'autres alimentent en eau les réservoirs de la ville (voir carte 13).

131 **MTINE. H.** Director Engineering, document interne, LWSC, 2003.



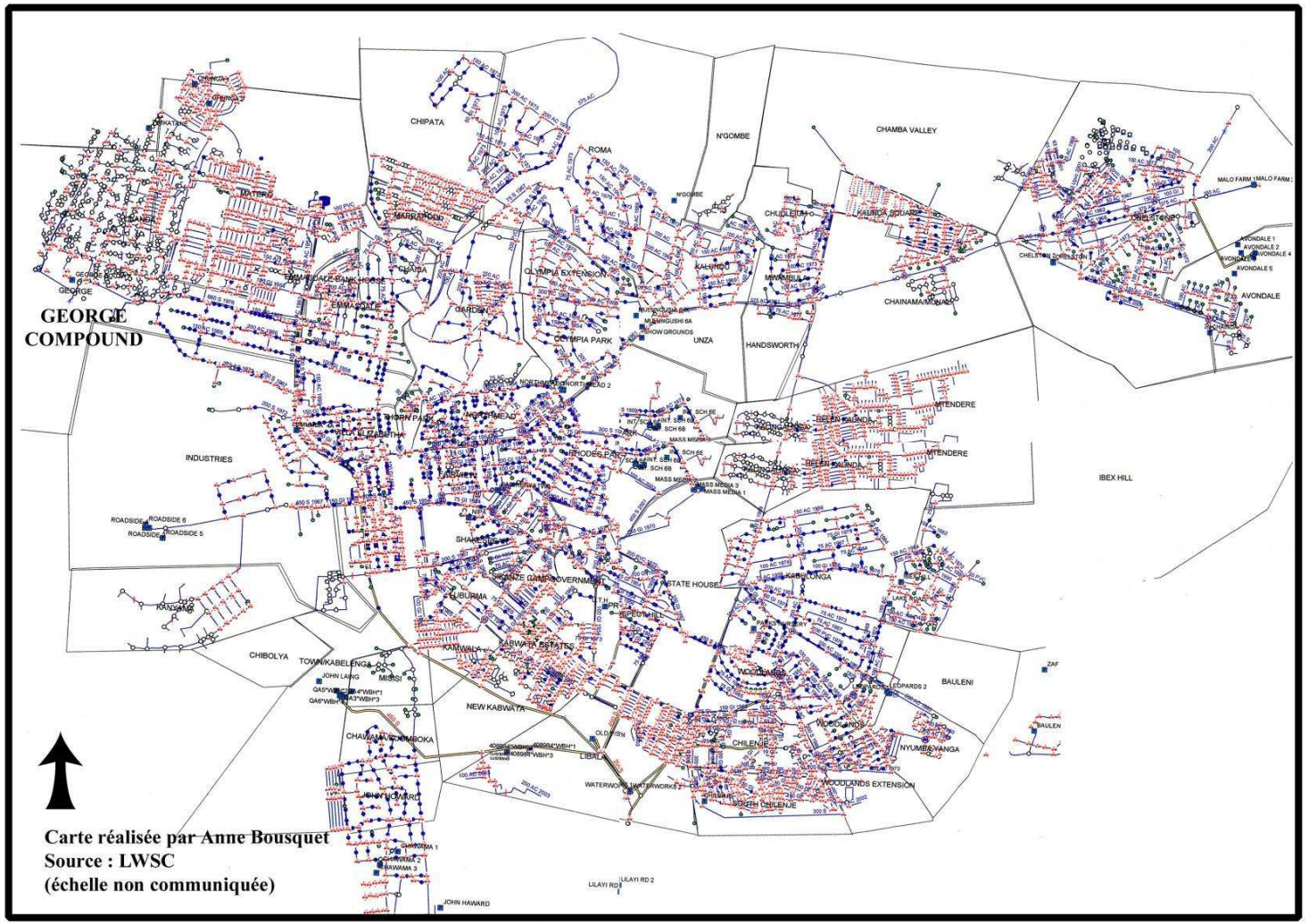
CARTE 13.

LES FORAGES GERES PAR LA LWSC A LUSAKA

Carte réalisée par Anne Bousquet
d'après un document de la LWSC

Forages gérés par la LWSC pour alimenter soit le réseau municipal soit les micro-réseaux communautaires

Conduite d'amenée de l'usine de production d'eau de Kafue



CARTE 14. LUSAKA, RESEAU DE DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE

Tableau 11 : évolution projetée de la demande en eau potable, 1995-2020, en m^3/jour

Année	Population	Demande en eau moyenne par an (m3/ jour)	Demande en eau maximum/jour (m 3/jour)
1995	1 112 798	252 244	341 566
2000	1 323 022	287 825	390 157
2005	1 515 341	319 810	433 839
2010	1 679 339	346 372	470 187
2015	1 811 011	367 541	499 149
2020	1 911 709	383 708	521 253

Source : **HARZA/RANKIN**. *Feasability Study, Report for LWSC,* Lusaka, 1993.
NB : Les données de la deuxième colonne se fondent sur une consommation de 200 l/personne/jour.

La capacité actuelle de production d'eau potable venant des ressources souterraines (50%) et de surface (50%) représente 200 000 m^3 par jour. La capacité de production est insuffisante et ne peut répondre à la demande, ni actuellement, ni dans le futur, si rien n'est fait pour augmenter la quantité d'eau disponible, après acheminement, pour les usagers. Il faut remarquer que si les chiffres concernant l'eau produite se rapprochent des données fournies par d'autres sources (capacité de production d'environ 200 000 m^3/jour), les données concernant la population sont sous évaluées. On estime la population de Lusaka au début de la décennie 2000 à 2 millions d'individus, chiffre que les estimations précédentes projetaient pour 2020 ! D'après le tableau, pour une telle population, la demande en eau est de plus de 383 000 m^3 par jour, presque le double de la production actuelle.

(3) L'insuffisance de la production d'eau potable en question

Pour les trois villes, malgré quelques travaux de renforcement des capacités de production de l'eau potable, celle-ci reste insuffisante d'après les avis des experts. Ces derniers estiment que la demande des citadins des trois capitales excède la capacité de production, et ceci sans compter les pertes techniques importantes qui se produisent sur le réseau de distribution, diminuant d'autant la qualité disponible in fine pour les usagers. Mais la question de la pénurie d'eau mérite d'être examinée.

Tableau 12 : récapitulatif de la production et de la demande en eau potable

			Hypothèse A (100l/pers/j)		Hypothèse B	
Ville	**Estimation de la population**	**Production (théorique) d'eau potable en m3/jour**	**Demande (potentielle) en eau potable en m3/jour***	**Différence entre demande et production en m3 /jour**	**Demande (potentielle) en eau potable en m3 /jour**	**Différence entre demande et production en m3 /jour**
Nairobi	2,25 millions*	399 800	225 000	+ 174 800	418 750 (186 l/pers/j)	- 18 950
Dar es Salaam	3 millions	273 000	300 000	- 27 000	355 000 (118 l/pers/j)	- 82 000
Lusaka	2 millions	200 100	200 000	- 100	383 708 (190 l/pers/j)	- 183 608

Source : données précédemment citées et calculs personnels. L'hypothèse A se fonde sur une consommation en eau potable par jour et par personne, tous usages confondus, de 100 l. L'hypothèse B provient des données fournies dans les documents consultés. Pour Lusaka, j'ai choisi de prendre en compte la demande projetée pour 2020, mais qui correspond en fait à celle d'une population qui est déjà celle de la ville, soit 2 millions de personnes.
* Les estimations concernant la population de Nairobi varient en fonction des sources. Le recensement de la population de 1999 avance le chiffre de 2 143 254 (consulter le site internet du Central Bureau of Statistics, www.cbs.go.ke/census1999.html). Selon P. Bocquier (**BOCQUIER. P**. « Les impacts sociaux de la crise économique à Nairobi ; L'ère Moi a-t-elle eu un impact significatif ? », in *Politique Africaine*, n°90, juin 2003, Karthala, p 78-93), la croissance urbaine de Nairobi serait de 5% par an.

Pour la colonne intitulée « hypothèse A » du tableau, j'ai réalisé un simple calcul en prenant une consommation d'eau moyenne de 100 litres/personne/jour, sachant que les données fournies dans les différents documents que j'ai consultés sont très disparates : 118 litres/jour pour Dar es Salaam, 190 litres/jour pour Lusaka et 186 litres/jour pour Nairobi. Il est assez délicat de conclure sur l'adéquation de la production en eau. Dans la littérature, le thème de la pénurie est récurrent. Les estimations de la demande que j'ai collectées, lorsqu'on les rapporte à la population totale de chaque ville, donnent une consommation nominale relativement élevée. Il semble que les estimations de la demande se fondent sur une consommation par personne plutôt « optimiste ». Si l'on se base sur ces consommations nominales, la production d'eau pour chacune des trois villes est largement insuffisante (hypothèse B). En revanche, en prenant une consommation nominale certes moins élevée, mais qui, si elle était effective, ne serait pas déshonorante pour les autorités responsables (100 litres/personne/jour)[132], la production d'eau dans les trois villes est assez proche de la demande. On sait par ailleurs que de nombreux citadins consomment beaucoup moins que 100 l/jour : l'OMS donne comme référence dans les quartiers pauvres une consommation de 25 l/jour (moyenne confirmée entre autres dans mes propres enquêtes). Selon moi, on ne peut donc pas parler de pénurie d'eau produite, au sortir des usines de production : les réseaux d'eau des trois villes produisent actuellement une eau en quantité suffisante. Ce n'est pas rien de dire cela, car très souvent l'accent est mis, injustement, sur la pénurie de la ressource. Par contre, cela ne signifie pas, et loin de là, que toute l'eau produite sera consommée, ni même que tous les citadins ont une consommation d'eau égale.

Tableau 13 : production et taux de pertes techniques : l'eau disponible par jour et par personne, en litres

Ville	Population	Taux de pertes techniques en % de la production totale	Production d'eau potable en m3/jour	Eau disponible pour les usagers en m3/jour	Eau disponible par personne/jour en litres
Nairobi	2,25 millions	52**	399 800	207 896	92**
Dar es Salaam	3 millions	42,5*	273 000	116 025	39***
Lusaka	2 millions	56	200 100	112 056	56

Source : synthèse personnelle à partir de plusieurs documents

* moyenne entre 35 et 50%, les taux varient selon les sources.

** **WORLD BANK**. *Review of the Water Supply and Sanitation Sector, Improving Urban Water Supply in Kenya : Demand, User Perception and Preferences in Nairobi, Mombasa and Kakamega*, a paper supporting the Aide Memoire of December 19, 2000, Nairobi, 51 p. Ce document donne une consommation moyenne d'eau par personne de 37 litres par jour.

*** D'après les estimations de V. Messer, cette quantité serait de 45 litres.

Que l'on prenne une hypothèse de consommation haute ou basse, une fois retranchées les pertes techniques, on s'aperçoit que la quantité d'eau réellement disponible pour la population des trois villes est modeste. La quantité moyenne est d'autant plus modeste que les consommations des élites, comme dans toutes les capitales africaines, sont proches des consommations occidentales : cette moyenne ne doit donc pas masquer les disparités entre population des quartiers défavorisés, beaucoup moins bien lotie, et population des beaux quartiers, possédant souvent, en outre du confort sanitaire moderne, jardins et piscines.

132 Rappelons que la consommation d'eau moyenne en France est de 137 litres/jour/personne. **PARISIENNE DES EAUX. SUEZ.** mai 2005.

C) L'accessibilité physique au réseau : trois capitales marquées par les disparités spatiales

Les citadins des trois capitales ne sont pas tous égaux devant l'accès à l'eau potable : les disparités de consommation s'expliquent en grande partie par le type d'accès dont ils disposent.

(1) Des statistiques officielles à considérer avec prudence

Il ne faut donc pas s'arrêter aux moyennes et au taux global de desserte en eau potable. Ce sont trop souvent les seules données mentionnées par les institutions internationales. Il faut d'autant plus se méfier de ces moyennes qu'elles sont souvent surestimées : c'est ce que dénonce D. Satterthwaite[133], notamment à propos des données concernant le Kenya et la Tanzanie. Il les qualifie de « *statistiques absurdes* »[134]. Les données que l'auteur commente proviennent d'un article récent de *World Development*, et la seconde série de données des statistiques officielles de l'OMS et d'UNICEF pour l'année 2000. Toute personne connaissant un peu Nairobi ou tout autre ville du Kenya sera abasourdie de lire que seuls 1,2% des citadins kenyans sont considérés « pauvres » en 1998 (tableau 14) et que seuls 4% de ces derniers n'ont pas accès à l'assainissement en 2000. Ces statistiques ne peuvent être fournies (ou crues) que par des gens qui ne connaissent pas le Kenya. Environ la moitié de la population de la capitale du Kenya, Nairobi, vit dans des quartiers informels[135], dans de telles conditions que 150 enfants sur 1000 meurent avant l'âge de 5 ans[136]. Comment est-il alors possible de dire que seuls 1,2% de la population sont pauvres? Seule une petite proportion des ménages dans les quartiers informels a ses propres toilettes et il est banal de voir 200 personnes partager les mêmes latrines[137]. Comment peut on dire que 96% de la population disposent d'équipements sanitaires satisfaisants ? On pourrait objecter que les niveaux de pauvreté de Nairobi sont particulièrement élevés par rapport aux autres villes kenyanes mais il n'y a aucune preuve du contraire[138].

Tableau 14 : exemples de statistiques « suspectes » sur la pauvreté

	% de population urbaine pauvre,à la date du premier recensement	% de population urbaine pauvre, à la date du second recensement
Kenya	1,5 (1988)	1,2 (1998)

Source : **SAHN. D. E. STIFEL. D. C.** "Progress towards the Millenium Development Goals in Africa", *World Development*, 2002, vol 31, n°1, p23-52.

133 **SATTERTHWAITE. D.** « The Millenium Development Goals and Urban Poverty Reduction : great expectations and non-sense statistics », in *Environment and Urbanization*, vol. 15, n°2, October 2003, p181-215.

134 *Idem*, p 184-185.

135 **ALDER. G.** "Tackling Poverty in Nairobi's Informal Settlements : developping an institutional strategy", *Environment and Urbanization*, vol 7, n°2, October 1995, p 85-107

136 **APHRC.** *Population and Health in Nairobi's Informal Settlements*, African Population and Health Research Center, Nairobi, 2002, 256p.

137 **LAMBA. DAVINDER**. « The forgotten half : environment health in Nairobi's poverty area », in *Environment and Urbanization*, vol 6, n°1, April, 1994. p 164-173. voir aussi **WEGELIN-SCHURINGA. MADELEEN and TERESIA KODO.** "Tenancy and sanitation provision in informal settlements in Nairobi: revisiting the public latrine option", *Environment and Urbanization*, vol 9, n°2, October, 1997. p 181-190.

138 Voir les statistiques de Mombasa, la deuxième plus grande ville kenyane, in **RAKODI. C, GATABAKI-KAMAU. R, DEVAS. N.** « Poverty and political conflict in Mombasa », *Environment and Urbanization*, 2000. vol 12, n°1, p153-170.

Tableau 15 : exemples de statistiques « suspectes » sur les niveaux de desserte en services d'eau et d'assainissement dans les zones urbaines en 2000

	Taux de desserte urbaine en eau potable en 2000	Taux de desserte urbaine en assainissement en 2000
Kenya	87	96
Tanzanie	80	98

Sources : **OMS.** 2000. **UNICEF.** *Global Water Supply and Sanitation Assessment* 2000, Report, World Health Organization, UNICEF and Water Supply and Sanitation Collaborative Council, 2000, 80p.

Le problème se pose lorsque certaines agences internationales utilisent ces chiffres et affirment qu'ils représentent les proportions réelles. On peut dire la même chose des données sur la Tanzanie. Une grande partie de la population urbaine tanzanienne ne dispose que de latrines sommaires, partagées entre ménages et qui souvent débordent en cas d'inondation[139]. Comment peut on dire que 98% de la population tanzanienne dispose de l'assainissement?

(2) Un taux d'accès à l'eau qui semble satisfaisant, mais une réalité plus nuancée

(a) A Nairobi et Lusaka, la ségrégation socio-économique se retrouve dans l'accès au réseau : le revenu détermine le type de quartier et le mode d'accès à l'eau potable

A Nairobi comme dans de nombreuses autres villes des pays en développement, l'hégémonie du réseau intégré et intégrateur a longtemps prévalu comme norme de desserte unique. Dès 1974, le « *National Water Master Plan* » proclamait "*Water for All by the year 2000*" et la norme de service qui s'imposait pour les ingénieurs en charge de l'extension des réseaux d'eau du pays était la connexion privée. En 2004, soit 4 ans après l'échéance annoncée, seuls 50% de la population rurale et 75% de la population urbaine ont accès à l'eau potable. Ces résultats pourraient paraître acceptables s'ils ne cachaient de profondes inégalités. La définition d'accès à l'eau potable a été élargie et ne prend plus seulement en compte les connexions privées : elle comprend également les points d'eau collectifs, les kiosques privés... Est considérée comme desservie par le réseau toute habitation se trouvant dans un rayon de 200m d'un point d'eau raccordé au réseau. Le changement de la définition officielle de l'accès à l'eau est d'ailleurs significatif et reflète la tendance à la différenciation de la norme. Si on utilise cette définition de l'accès à l'eau, Nairobi semble jouir d'une desserte acceptable :

Tableau 16 : quelques indicateurs de desserte en eau de Nairobi

Nombre de connexions (1995)	137 861*
Couverture spatiale en % **	78
Couverture physique en % ***	90

Source : Housing Department (1995), cité par **ALIGULA. E.M**. *Improving the Performance of Urban Water Infrastructure Services Delivery and Management in Kenya; A case study of Nairobi City, Kisumu and Eldoret Towns,* University of Dortmund, Faculty of Spatial Planning, 1999, 252 p.

*D'autres sources avancent le chiffre de 187 000 abonnés (**HALCROW GROUP LIMITED. GOVERNMENT OF KENYA**. *A Study of Options for Private Sector Participation in the Water and Sanitation Services of Nairobi*, vol.1, main text, World Bank Contract, Nairobi-UK, 2001-2002, 100p.) La différence s'explique en partie par le laps de temps séparant les deux documents (1995-2002).

se réfère à l'aire spatiale couverte par le réseau par rapport à la « tache urbaine » de Nairobi. La couverture physique a été définie comme le % d'habitations situées dans un rayon de 200m maximum d'une connexion à l'eau (GOVERNMENT OF KENYA**, 1995).

139 **KULABA. S.** « Local government and the management of urban services in Tanzania », in **STREN. R. WHITE. R.** (Eds.). *African Cities in Crisis*, Westview Press, 1989, Boulder, USA, p 203-245.

Tableau 17 : types d'accès à l'eau potable ou non potable en 1999

Types d'accès	Population (en ménages)		% du total des ménages
Mare	19 792	Sources non protégée, eau non nécessairement rendue potable*	4,7
Barrage	1 577		
Lac	2 119		
Rivière	1 940		
Source	2 506		
Puits	2 654		
Forage	10 395	Eau pouvant être supposée potable*	1,6
Réseau	601 806	Eau potable*	92,7
Réservoir, citerne	6 637		1
TOTAL	649 426	TOTAL	100

Source : **CENTRAL BUREAU OF STATISTICS.** Voir site internet : www.cbs.go.ke/census1999.html
* commentaires personnels

Les statistiques fournies par le « *Central Bureau of Statistics* » à l'occasion du dernier recensement de la population sont difficiles à interpréter car aucun commentaire sur leur obtention ne les accompagne. J'en retiendrai qu'une très grande majorité des ménages est alimentée en eau du réseau.
D'autres sources (*Halcrow Group Limited*) avancent les chiffres suivants : 96% de la population de Nairobi consommeraient l'eau du réseau (les autres, notamment les résidants des quartiers aisés de Karen et Langata, ont leurs propres forages ou d'autres sources alternatives plus risquées[140]) mais seuls 23 à 42% des ménages possèderaient leur propre connexion. Les autres ménages, en dehors de ceux qui possèdent un forage, s'approvisionneraient aux kiosques, aux points d'eau publics, feraient appel à des colporteurs ou encore seraient illégalement connectés au réseau. Plusieurs raisons expliquent l'imprécision des chiffres avancés : il est très difficile de se procurer des données de la part de la mairie et du *WSD* (la corruption est élevée, les agents pratiquent la rétention d'informations de peur que leurs mauvaises performances ne se retrouvent épinglées dans les journaux, ce qui m'a personnellement valu d'être éconduite à plusieurs reprises…), il n'est pas aisé de déterminer combien de familles et d'individus peut desservir un robinet installé par un propriétaire louant une rangée de « pièces-maisons », d'autant plus que la connexion n'est enregistrée que sous un seul nom.

Les données relatives à l'accessibilité physique au réseau ne suffisent donc pas à appréhender la réalité de l'approvisionnement en eau de la ville de Nairobi. Non seulement parce que les données agrégées masquent des disparités géographiques importantes, mais encore parce que les niveaux de service sont extrêmement disparates. Il faut donc compléter les informations sur l'accès physique au réseau par des données significatives sur l'accessibilité économique au réseau.

[140] On estime à 2000 le nombre de forages, creusés par des particuliers mais surtout des industries et des installations commerciales pour échapper aux pénuries d'eau récurrentes.

Tableau 18 : comparaison entre les ménages bénéficiant d'un branchement privé et les autres

	Branchement privé	Robinet collectif	Autres sources (kiosques, revendeurs, etc.)
% des ménages pauvres	4	58	76
temps passé à la collecte de l'eau en minutes (1ère source)	Moins de 1 minute	15 minutes	Plus d'une heure
% de ménages devant parcourir plus de 200 m	0	3	47
Capacité de stockage en litres	2 200	1 013	565
Investissement pour le stockage en Ksh*	10 571	1 395	7 864
Investissement pour le stockage en euros	152	20	113
% de ménages insatisfaits du service	41	46,5	67,5
% de ménages très satisfaits du service	17	5	6
Consommation en litres/jour par ménage	208	114	146
Consommation en litres/mois par ménage	6 239	3 432	4 383
Consommation en litres/jour par personne	38	35	35,5

Source : **WORLD BANK.** *Review of the Water Supply and Sanitation Sector, Improving Urban Water Supply in Kenya: Demand, User Perception and Preferences in Nairobi, Mombasa and Kakamega*, a paper supporting the Aide Memoire of December 19, 2000, Nairobi, 51 p.
* en 2001, un euro valait 69,6 Ksh.

Ce tableau permet d'analyser plus en profondeur la différence entre les pauvres et les « non-pauvres », en introduisant le facteur « type d'approvisionnement ». Ces données montrent que les pauvres n'ont dans leur grande majorité pas d'accès au branchement privé et bénéficient d'une moindre capacité de stockage (en investissement et donc en quantité) : 66% d'entre eux ont recours aux kiosques et autres sources et 43% aux robinets collectifs. Leur consommation est inférieure de moitié à celle des « non-pauvres », avec une consommation légèrement supérieure pour le deuxième groupe, ce qui s'explique par la gratuité de certaines sources (puits, marigots). Dans l'ensemble, il apparaît clairement que les catégories d'usagers ayant recours à des branchements privés ou " semi-collectifs " (c'est à dire aux robinets collectifs, installés par exemple par un propriétaire pour lui-même et l'ensemble de ses locataires) sont les plus favorisées en ce qui concerne la qualité du service : leur temps passé à la collecte est bien moindre, ainsi que l'est l'éloignement de la source. C'est pourquoi ce sont ceux qui se déclarent les plus satisfaits, même si la mauvaise qualité du service municipal entraîne des pourcentages d'insatisfaits assez conséquents.
Enfin, quand on parle de pauvreté, cela a plusieurs implications. Comme on l'a vu, être pauvre limite la somme disponible pour l'achat de l'eau. Or, non seulement cette somme est limitée, mais encore elle n'est pas mobilisable selon la fréquence de facturation bi-mensuelle du *WSD*. Le mode facturation bi-mensuel ne favorise pas l'accès au branchement des populations défavorisées. En effet, la plupart des habitants des quartiers informels ne bénéficient pas de revenus réguliers et recourent pour leurs dépenses quotidiennes au micro-paiement. Les dépenses se font au jour le jour, représentant de petites sommes gagnées le plus souvent dans le cadre d'un travail du secteur informel. On peut voir par exemple que la plupart des « *dukas* », les petites échoppes le long des voies, vendent les produits à l'unité, comme la lessive, le savon, les cigarettes. Dans ces circonstances, l'épargne en vue de payer une "grosse" facture tous les deux mois est impossible, même si la somme finale dépensée s'avère être plus importante à la fin du mois que pour les personnes consommant le même volume, mais directement raccordées au réseau. De même, le coût du raccordement, entièrement à la charge du consommateur, ne permet pas à ces populations d'accéder à ce niveau de service.

A Lusaka, la *LWSC* desservirait actuellement environ 70% à 80%[141] de la ville, le reste étant desservi par des ONG travaillant avec les communautés périurbaines ou par des forages privés ou encore par des puits peu profonds et non-traités. Selon les données fournies par la *LWSC*, seuls 21% de ses usagers bénéficieraient d'une connexion privative, tandis qu'une grande majorité (soit 54%) s'alimenterait en eau aux kiosques publics[142]. La *LWSC* fournit une assistance technique aux ONG et aux bailleurs intéressés. Elle accorde des licences pour la vente de l'eau à des particuliers ou des groupes (par exemple les communautés périurbaines) désirant se livrer à cette activité commerciale.

Tableau 19 : quelques données et indicateurs de performance pour 1996[143] et 2003

	1996	2003 *
Nombre de branchements domestiques	25 242	28 170**
Nombre de branchements commerciaux	2 194	3 210**
Total	27 436	31 380**
Branchements sans compteurs	12 548	11 045*
Desserte en eau		
% de population desservie	93,8%144	70%*

Source : **MUTUMBA MAINGA BULL. L**. *Impact Assessment of Water Sector Reforms on the Water Delivery Systems of Lusaka Municipal Area and Peri Urban Settlements*, Institute of Economic and Social Research, University of Zambia, Zambia 2003, 54 p.

* **NWASCO.** *Urban and Peri-Urban Water Supply and Sanitation Sector Report, 2002-2003*, Lusaka, 2003, 30 p. Il faut noter que selon les données de NWASCO, le nombre de connexions serait de 34 514.
** MTINE. H. Director Engineering, document interne, LWSC, 2003.

Concernant le taux de desserte de la population, les années 2000 ont vu une extension du service aux zones non ou mal équipées. Selon le *NWASCO*[145], le taux de population desservie serait de 70% en 2003, en très légère progression (68% pour 2001-2002), juste à la moyenne des services zambiens. Les populations des zones périurbaines que la *LWSC* ne dessert pas directement mais où le service est fourni par des groupes communautaires ont été incluses dans les statistiques. La *LWSC* n'est qu'à la 6ème place en termes de taux de desserte, par rapport aux autres distributeurs d'eau zambiens. Pour avoir une vision d'ensemble des systèmes d'approvisionnement en eau de la population, les forages privés doivent être pris en compte. Ils alimentent en eau des particuliers ou des institutions, comme les écoles, l'université, des usines, etc. Enfin, une partie des citadins est alimentée par puits traditionnels, la plupart sont situés dans les quartiers périurbains qui sont très peu desservis par le réseau municipal.
Ainsi, on peut aisément établir une typologie faisant coïncider un type de quartier avec un type d'approvisionnement[146]. A de rares exceptions près, le niveau socio-économique d'un quartier « conditionne » le type d'approvisionnement en eau et le niveau de service disponible pour les résidants (voir encadré).

141 Ces pourcentages varient selon les sources. L.Bull l'estime à 80% (**MUTUMBA MAINGA BULL. L.** Impact *Assessment of Water Sector Reforms on the Water Delivery Systems of Lusaka Municipal Area and Peri Urban Settlements*, Institute of Economic and Social Research, University of Zambia, Zambia 2003, 54 p.) tandis que les données fournies par le *NWASCO* pour 2003 indiquent 70%.

142 **LWSC.** *Excel-sheet pertaining to guideline on Tariffs, financial year 2001*, Lusaka, 2002, 4 p.

143 **MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. URBAN WATER GROUP.** *Report of the study Tour to South Africa and Zambia from 25th February to 3rd March 2001*, Nairobi, April 2001, 37 p.

144 Ce pourcentage très élevé est quelque peu surprenant, mais rien n'est dit sur son mode de calcul, ni sur la définition de la desserte, etc.

145 *NWASCO* (*National Water and Sanitation Council*): il s'agit du régulateur sectoriel de l'eau en Zambie (voir partie IV).

146 **MUTUMBA MAINGA BULL. L**. *Impact Assessment of Water Sector Reforms on the Water Delivery Systems of Lusaka Municipal Area and Peri Urban Settlements*, Institute of Economic and Social Research, University of Zambia, Zambia 2003, 54 p.

Encadré 9 : typologie associant type de quartier et niveau de service d'eau potable

- Quartiers résidentiels de haut niveau (« *high cost* »), de faible densité, comme Kabulonga, Roma, etc. : l'eau est distribuée par le réseau de la *LWSC*, la norme dominante est la connexion privative, très souvent le confort sanitaire correspond aux normes occidentales (plusieurs points d'eau dans la maison…). Les branchements, pour la plupart, sont équipés d'un compteur et la facture est envoyée tous les mois. Certaines habitations sont équipées d'un forage privé. Parfois ce forage ne fonctionne qu'en cas de défaillance du réseau de la *LWSC*, le propriétaire disposant également d'une connexion. En l'absence de compteur, la consommation est évaluée à 120 m^3 par mois, et la facture forfaitaire atteint alors 91 520 Kw.
- quartiers résidentiels de niveau socio-économique moyen *(« medium cost »)*, comme Kabwata, Kamwala ou Libala. La majorité des branchements n'est pas équipée de compteur et la facturation est forfaitaire. Le niveau d'équipement des ménages varie du robinet dans la cour au confort sanitaire moderne. La consommation est estimée à 45 m^3 par mois, pour une facture de 23 160 Kw.
- quartiers résidentiels de faible niveau socio-économique (« *low cost* »), à forte densité, comme Matero, Mtendere, Chaisa, Kaunda Square, etc. Ces quartiers offrent une plus grande diversité de modes d'approvisionnement en eau. Une partie des ménages est approvisionnée par le réseau de la *LWSC*, soit par branchement privatif (un seul point d'eau, extérieur à l'habitation), soit par points d'eau collectifs (avec une moyenne de 25 ménages par point d'eau). La pression y est faible. Peu de ménages paient leur facture. Celle-ci est forfaitaire, fixée à 12960 Kw pour une consommation estimée à 30m^3. D'autres quartiers dépendent de réseaux autonomes alimentés par des forages indépendants, en gestion communautaire, indépendante de la *LWSC*. Enfin, les moins biens lotis s'alimentent au puits traditionnel, mais souvent les ménages des quartiers desservis par un réseau ont recours aux deux types de source.
- quartiers résidentiels de faible niveau socio-économique (« *low cost* »), à forte densité, situés en périphérie : même type d'approvisionnement que précédemment, mais le niveau de service collectif est moins bon. La norme de service est de 40 à 50 ménages par point d'eau. Le recours aux puits y est plus systématique et l'eau en est contaminée. Notons qu'à George Compound (étude de cas choisie pour les enquêtes), les ménages sont alimentés en eau par la *LWSC*, mais par un réseau techniquement indépendant, alimenté par des forages. La pratique de non-paiement du service est largement répandue. Pour les citadins alimentés par des réseaux indépendants sur forage, le tarif mensuel est en moyenne de 2500-3000 Kw.

Source : typologie réalisée par l'auteur après compilation de diverses sources

Enfin, dans certains quartiers, il n'existe aucune source d'eau sécurisée. Ce sont soit des quartiers informels, soit des quartiers dont les terrains ont été attribués en toute légalité par le « *Ministry of Lands* » et par la municipalité, pourtant rien n'a été prévu en termes de viabilisation. Notons toutefois que ces quartiers ne sont pas systématiquement des quartiers pauvres : ainsi, à la fin des années 1990, des quartiers « champignons » de petites habitations individuelles pour la classe moyenne ont été construits le long de la route menant à l'aéroport au nord-est de Lusaka. Dans ces quartiers, les résidants doivent développer des stratégies compensatoires : les plus aisés disposent de citernes qu'ils font remplir, les plus pauvres doivent acheter l'eau aux colporteurs ou parcourir de longues distances pour s'approvisionner.

(b) A Dar es Salaam, la redistribution de voisinage amortit la crise de l'eau (pour combien de temps encore ?) et les quartiers populaires ne sont pas forcément les moins bien desservis

A Dar es Salaam comme à Nairobi et Lusaka, l'eau courante au robinet relève plus de l'exception que de la norme. Une étude menée en 1995[147] a montré que 60% des citadins de Dar es Salaam avaient accès à l'eau du réseau, tandis que 40% des connexions n'étaient pas alimentées en eau et seuls 20% de tous les ménages avaient une connexion privative. Mais des données récentes ont évalué l'accès à l'eau au sens large, soit par un robinet dans la maison, soit chez un voisin ou à un point d'eau collectif. Elles ont confirmé les données de l'OMS montrant la dépendance à la bonne volonté d'un voisin à partager, la queue aux points d'eau collectifs, l'achat d'une eau douteuse aux revendeurs, qui sont autant d'indicateurs d'un accès médiocre. Cependant, la proportion de ménages ayant un branchement privatif semble en augmentation.

Tableau 20 : les différents types d'approvisionnement en eau de la population de Dar es Salaam

Sources d'eau potable pour les ménages de Dar es Salaam	Accessibilité : en % de la population
Connexion privative	44
Connexion du voisin	31
Point d'eau collectif	16
Revendeur	6
Puits	0,5
Autres sources (rivières ou pluie…)	3
Total	100

Source : **KYESSI.G.A. and KIRONDE. J.M.** *The Water Supply Situation in Dar es Salaam*. 1999. NB : j'ai personnellement arrondi les chiffres donnés, ce qui explique que le résultat ne soit pas 100%.

Le réseau municipal dessert les habitations individuelles, les branchements domestiques, industriels ou commerciaux, ainsi que les kiosques publics. La connexion individuelle n'est pas le mode de branchement le plus courant. Les enquêtes menées par S. Kulaba en 1985[148] auprès de 660 personnes montraient que 47% des ménages n'avaient pas l'eau courante, ni dans leur logement ni à l'extérieur, et 32% ont dit devoir partager l'accès à l'eau. Seuls 21% avaient un branchement individuel. D'après les données de A. Kyessi et de J. Kironde, des progrès significatifs ont été réalisés : en 1999, ce sont 44% de la population qui bénéficient d'un branchement. Mais de nombreuses incertitudes planent sur le taux d'accès réel des ménages (voir encadré).

147 **CENTRE FOR HOUSING STUDIES.** *Housing and Urban Indicator Survey, 1995*, mentionné dans **MWAISELAGE. A. N.** *Idem*, p 115.

148 **KULABA. S**. « Les collectivités locales et la gestion des services urbains en Tanzanie », in **STREN. R. WHITE. R**. *Villes africaines en crise. Gérer la croissance au sud du Sahara*,[Villes et entreprises], l'Harmattan, Paris, 1993, p 253.

Encadré 10 : les estimations du taux d'accès varient selon les sources

En 1996, l'enquête du *CEEST*[149] concernant la demande en eau domestique auprès de 990 ménages dans 13 quartiers, révélait qu'un tiers seulement des ménages était connecté au réseau.
Au 1er janvier 1998, la *DAWASA* dénombrait 84 473 branchements domestiques officiels, ce qui représenterait à peine 15% des ménages[150]. Certes ce pourcentage ne prend en compte que les ménages directement connectés. Le robinet est souvent placé à l'extérieur de l'habitation et plusieurs ménages peuvent s'y approvisionner (les ménages d'une même famille vivant sur une même parcelle, des locataires autorisés à utiliser le robinet du propriétaire, des colporteurs pour la revente ou encore des voisins). Malgré cela, la proportion d'à peine 15% me paraît sous estimée. Si on compare cette estimation aux autres sources (un tiers et 44%), et aux données correspondantes pour Nairobi et Lusaka, tout me mène à conclure que le taux de connexion doit être proche de 40-45%. La différence de données d'une source à l'autre (21% des ménages en 1985, 15% des ménages en 1998, 44% de la population en 1999) peut s'expliquer de plusieurs manières. Une explication « optimiste » repose sur le fait que, bien que la population de Dar es Salaam ait fortement augmenté entre 1985 et 2000, la desserte en eau a progressé et le nombre de personnes bénéficiant d'une connexion a augmenté. Cependant, selon les données de la *DAWASA*, si on raisonne en termes de ménages, seuls 15% de tous les ménages sont connectés en 1998, contre 21% en 1985. Il ne faut pas oublier qu'entre temps la population de Dar es Salaam a beaucoup augmenté, si bien qu'une augmentation en termes de personnes desservies peut correspondre à une diminution en termes de nombre de ménages et de proportion des ménages connectés. Il ne faut pas non plus sous-estimer la difficulté d'avoir une connaissance exacte de la population abonnée : la société de distribution elle-même ne connaît pas le nombre de ses clients[151].

Parmi les ménages ne bénéficiant pas d'un raccordement privatif, 16% s'approvisionnent aux points d'eau collectifs. En effet, le réseau de distribution alimente également des kiosques publics[152]. Ces points d'eau collectifs ont été installés dans les quartiers résidentiels qui ont bénéficié d'une planification des équipements, comme les programmes de « *sites and services* », ou encore les programmes d' « *upgrading* ». Peu entretenus depuis les années 1970[153], ils n'alimentent plus que 8%[154] à 16% de la population daroise. Les robinets publics sont gérés par les autorités locales mais leur réparation et autres investissements incombaient à la société nationale (*NUWA*) devenue ensuite la *DAWASA*. Le point d'eau collectif est constitué d'un robinet monté dans une borne de béton, elle-même installée sur une dalle. Une personne du quartier a la charge de l'ouvrir dans la journée et de le cadenasser pendant la nuit. Ils ont été quasiment tous abandonnés, par manque de maintenance, ou fermés lors de la réticulation du réseau secondaire dans le quartier. Depuis le creusement des forages d'urgence en 1997-1998, de nouveaux robinets collectifs ont été installés. Il n'y a pas de règle unique concernant la tarification : de gratuite dans certains quartiers, l'eau est payante dans ceux où se sont constitués des comités de l'eau qui en gèrent la vente et l'usage (voir étude de cas et enquêtes). L'opérateur ne connaît précisément ni le nombre de points d'eau collectifs, ni le nombre de forages, ni l'état de ceux qui sont recensés. Là encore, les données varient selon les sources.

---

149 **CEEST.** *Dar es Salaam Water Demand : an end use perspective*, CEEST Research Report Series, 1996, p25.

150 En comptant 5 personnes par ménage, la taille moyenne des ménages étant de 4,3 pers en 1988 et de 4,8 selon le « *Household Budget Survey* » mené en 2000 (voir : **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. *Dar es Salaam Regional Abstract, President'Office*, Planning Commission, Bureau of Statistics, Dar es Salaam, 1996, p6. et : **NATIONAL BUREAU OF STATISTICS**. *Developping a poverty baseline in Tanzania*, prepared by National Bureau of Statistics and Oxford Policy Management Ltd, Dar es Salaam, 2000, p 9.)

151 **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 86.

152 *Idem*, p 90.

153 Pour une analyse des bornes-fontaines et de leur devenir en Afrique de l'Ouest, notamment des raisons de leur abandon progressif, voir : **MOREL A L'HUISSIER. A. VERDEIL. V**. *Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs ; Etude de cas au Mali (Villes de Kayes, Ségou et Mopti)*, Programme Solidarité-Eau, CERGRENE, Paris, septembre 1997, 29 p.

154 **CEEST.** *Dar es Salaam household water demand : an end use perspective*, CEEST Research Report Series, Dar es Salaam, 1998, 72 p.

Tableau 21 : la répartition des points d'eau collectifs par zone en 1998*

	Kiosques	Forages
Magomeni	3	
Kinondoni	2	10
Kawe	14	4
Temeke	16	12
Ilala	9	3

Sources : **MESSER.V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 95.
* Estimations à partir d'entretiens contradictoires de V.Messer auprès de Mme Mmeso, et des cinq directeurs de zones, DAWASA, juillet 1998 et enquêtes de terrain de V.Messer, août 1998.

Je retiens donc que moins de la moitié des ménages dispose de l'eau courante à domicile et en fait « profiter » (mais ce n'est pas toujours sans contrepartie) un tiers des autres. Cependant, cela ne nous renseigne pas sur les disparités géographiques : les ménages raccordés sont-ils localisés dans des quartiers spécifiques ? Certains quartiers se distinguent-ils par la médiocrité de leur desserte ?

Tableau 22 : part de la population abonnée par type de quartier

Emplacement du robinet	Classement des quartiers selon la densité des parcelles			Total
	Faible	Moyenne	Dense	
A l'intérieur (en %)	0,5	4,5	3,6	8,6
A l'extérieur (en %)	0,1	7,6	7,8	15,5
Intérieur/extérieur	6,4	1,8	0,5	8,7
Total	7	13,9	11,9	32,8

Source : **CEEST.** *Dar es Salaam household water demand : an end use perspective*, CEEST Research Report Series, Dar es Salaam, 1998, p 28.

Rappelons que globalement, une faible densité des parcelles correspond à des quartiers plus favorisés, tandis qu'une forte densité caractérise les quartiers « populaires », voire pauvres. Il n'y a pas une totale adéquation entre niveau socio-économique du quartier et type d'accès à l'eau, contrairement à Lusaka et à Nairobi. En effet, certains quartiers « chics » nouvellement construits aux confins de la ville, ne disposent d'aucune desserte municipale, tandis qu'au sein de quartiers pauvres, certaines villas de personnes affluentes sont raccordées au réseau. Même au sein des quartiers informels desservis par micro-réseaux (mais cela échappe aux statistiques), certaines habitations sont connectées privativement au forage, comme le montrent mes enquêtes (voir partie III). Cependant, en général, les quartiers les plus anciens sont les mieux équipés. On peut essayer de spatialiser, même grossièrement, les niveaux d'équipement des différents quartiers de Dar es Salaam. S'il est difficile de faire une typologie des quartiers de Dar es Salaam car ils présentent une forte hétérogénéité interne, on peut tout de même proposer une classification des quartiers mettant en jeu deux facteurs : ancienneté de l'urbanisation et niveau d'équipement[155]. Pour V. Messer, deux faits sont marquants : le « *squatting* » et le sous équipement. La différenciation ne se limite pas à une simple opposition entre quartiers centraux et périphériques ou entre la ville légale et la ville informelle. Même si les situations sont variables, l'ensemble des citadins souffre du manque d'infrastructures. On peut distinguer trois types de quartiers en fonction de leur âge, de leur statut foncier et de leur niveau d'équipement : les quartiers anciens qui furent équipés lors de la colonisation, les quartiers planifiés du nouvel état tanzanien et les quartiers construits en dehors des normes légales (voir encadré).

[155] *Idem*, p 63-64.

Encadré 11 : l'âge des quartiers et leur statut en influencent le niveau d'équipement

Les quartiers anciens ont été desservis dès la création du réseau de la ville et la norme est le raccordement privatif. Mais ils souffrent aujourd'hui d'un problème de densification démographique et d'obsolescence des infrastructures dûe à un manque d'entretien et de renforcement de cette partie du réseau156.
Les quartiers planifiés ou réhabilités ont été en partie équipés lors des programmes de logement et de trames assainies dans les années 1960 et 1970. C'est dans ces quartiers (forte densité des parcelles) que l'on retrouve le plus grand nombre de raccordements à la parcelle avec robinet dans la cour et bornes-fontaines. Cependant, les obstacles rencontrés lors de la mise en place de ces programmes n'ont pas permis de les équiper tous : ainsi, certaines zones sont toujours en attente d'équipement.
Mais ce sont surtout les quartiers développés en dehors des plans d'urbanisme qui m'intéressent dans le cadre de ma recherche. Le problème majeur des zones illégales est l'absence de services de base. Les habitations dans leur majorité ne sont desservies ni par l'eau courante, ni par l'électricité, ni par un service de ramassage des ordures ménagères, ni par l'assainissement.

Le réseau ne dessert donc pas toute la ville : il couvre les 300 km² (25 km du Nord au Sud et 15 km d'Est en Ouest) de la ville bâtie mais ni les extensions, ni l'ensemble du territoire municipal, qui représentent plus de 1000 km². Malgré la croissance urbaine, le nombre d'abonnés augmente peu. Le réseau ne suit pas la croissance et n'a pas réussi à s'étendre. La faiblesse du nombre d'abonnés ne résulte pas seulement de la défaillance des infrastructures, mais aussi du faible niveau de vie des citadins.
En conclusion, les capacités du réseau sont réduites : même si la production était suffisante, le mauvais état du réseau, le manque d'entretien, etc. réduisent d'autant la quantité d'eau disponible pour l'usager final. Mais l'accès à l'eau n'est pas égal dans tous les quartiers. La réticulation ne coïncide pas avec la tache urbaine qui ne cesse de s'étendre et le réseau ne peut satisfaire l'ensemble de la demande. C'est pourquoi de nombreux citadins doivent avoir recours à d'autres sources d'approvisionnement.

Dans les trois capitales, si l'on se fie aux simples taux d'accès à l'eau, dans le cadre de la définition élargie d'accès de l'OMS, la situation semble plutôt satisfaisante dans la mesure où 80 à 90% de la population consomme une eau considérée comme saine. Cependant, si l'on affine les données concernant l'accès, on a tôt fait de s'apercevoir qu'entre un robinet dans la cour, voire plusieurs points d'eau dans l'habitation, et un point d'eau collectif éloigné de l'habitation, la réalité est beaucoup plus nuancée. Le niveau de service dépend à la fois du niveau de vie des populations, mais aussi, et les deux sont étroitement liés, du lieu d'habitation. Si à Dar es Salaam la stricte correspondance entre niveau de vie et type d'habitat est plus nuancée, en revanche à Nairobi et à Lusaka les pauvres vivent dans des quartiers homogènes, caractérisés par un type de bâti de mauvaise qualité et un médiocre niveau de service (en eau mais aussi dans d'autres domaines), voire par une absence de service.

III. Les conditions économiques d'accès au service « punissent » les pauvres et favorisent les classes moyennes

A Nairobi, comme à Dar es Salaam et à Lusaka, seuls les ménages les plus aisés ont les moyens de bénéficier de connexions privatives. Chacun des trois services d'eau a un système de tarification du coût de connexion différent. Seule la *LWSC* a introduit à la fois une péréquation entre usagers domestiques et les autres catégories, et une péréquation entre usagers domestiques. A Nairobi, seule la première péréquation est pratiquée, tandis qu'à Dar es Salaam, la tarification est la plus inéquitable des trois (aucune péréquation). Le coût de connexion inclut les matériaux mais aussi la main-d'œuvre nécessaire aux différentes opérations (creuser les tranchées, travaux de plomberie, etc.). En dépit des péréquations

156 *Idem*, p 73-74.

(quand elles existent), la connexion est coûteuse (et il faut ensuite payer les factures). Dans chaque capitale, le service d'eau suit la même procédure lors d'une demande de connexion : il étudie la faisabilité du raccordement et établit un devis. Le prix final des travaux varie en fonction du diamètre de la canalisation, de la distance entre la parcelle et la connexion sur le réseau municipal. Ainsi un raccordement par une canalisation de 75 mm de diamètre revient moins cher que pour une plus grosse conduite. Tout cela est à la charge du demandeur. Celui-ci peut demander aux employés du service de réaliser l'ensemble des travaux, mais devant l'ampleur de la somme, les candidats préfèrent avoir recours à la main-d'œuvre informelle, aux artisans locaux. Les tuyaux sont souvent enterrés à faible profondeur, entre 20 et 30 cm. Il n'est pas rare que la distance de connexion entre l'habitation et la conduite primaire atteigne plus de 100 m, parfois 1 km. La distance est d'autant plus longue pour les quartiers informels éloignés des conduites primaires du réseau principal. Les conduites ainsi posées sont relativement fragiles et en saison des pluies, elles peuvent être mises à nu, dégradées par le passage des véhicules…

A) Des coûts de connexion qui excluent les pauvres d'un accès direct au réseau

(1) Nairobi et Lusaka : des politiques de branchements sociaux qui ne bénéficient pas aux populations ciblées

A Nairobi, le candidat à la connexion doit fournir les conduites entre la canalisation principale du *WSD* et son habitation. Les données ci-dessous ne prennent donc pas en compte la pose et le coût des tuyaux nécessaires au raccordement depuis le tuyau d'amenée ; le coût total varie en fonction de la distance. La mairie affirme qu'elle fournit ensuite la main-d'œuvre mais il semble que, dans la majorité des cas, les abonnés aient payé eux-mêmes les ouvriers.

Tableau 23 : coûts de connexion pour les usagers domestiques et les grossistes (kiosques) pratiqués par le WSD à Nairobi

Charges en Ksh*	Domestiques	Kiosques	Industries
Dépôt de garantie	1 200	2 400	6 000
Estimations	800	800	800
Etude	301	301	101
Total en Ksh	2 301	3 501	7 101
Total en Euros	33	50	101

Source : **THE CONSUMER INFORMATION NETWORK**. *Empowering Vulnerable Consumers in Kenya to Access and Influence Water and Sanitation Services. A Case Study of Korogocho Area, Nairobi, Kenya*. Report prepared by C. ODONGO and W. MUNGAI, Nairobi, June 2002, 53 p.
* en 2002, un euro équivalait à 70 Ksh.

Compte tenu du coût élevé du branchement, il est évident que cette solution n'est abordable que pour les catégories moyennes et aisées de la population. Les quartiers informels sont desservis par un maillage très lâche du réseau, ce qui nécessite souvent une grande longueur de conduites pour le raccordement, et donc un coût plus élevé que dans les quartiers formels où le réseau est plus dense. Le coût de branchement constitue donc un obstacle à l'accès direct à l'eau des populations pauvres et explique également, en partie, les faibles taux de raccordements individuels au réseau.
Ainsi, en dépit d'une volonté des autorités de favoriser les petits consommateurs par l'instauration d'une tranche de faible consommation dans la tarification (tranche sociale[157]), le prix initial de connexion et le mode de facturation sont autant d'obstacles à l'accès au

[157] Voir partie suivante.

branchement des populations pauvres. Il faut également noter que la plupart des kiosques sont enregistrés en tant que branchements domestiques car le coût de connexion est moins élevé[158]. Par contre, l'abonné ne peut alors pas bénéficier du tarif « social » de gros de l'eau du *WSD* (10 Ksh/m^3 quelque soit la consommation). Ses facturations sont ainsi calculées sur la base de 12-35 Ksh/m^3 (tarif domestique progressif) : le kiosquier répercute ensuite ce différentiel sur les usagers finaux.
Le bilan de la politique de branchements sociaux est négatif : c'est une politique qui a massivement favorisé les classes moyennes de la population qui, d'une manière générale, ont su capter à leur avantage les politiques sociales dans les autres domaines, notamment celui de l'habitat.

A Lusaka, comme à Nairobi, le distributeur d'eau a mis en place une politique de branchements sociaux, mais la péréquation est plus « poussée ». Le coût de la connexion varie en fonction des catégories d'usagers, populations favorisées ou populations pauvres.

Tableau 24 : tarifs fixes de la connexion individuelle en fonction des catégories d'usagers

Catégories d'usagers	Tarifs en Kw		
	1996	1999	1999 en Euros
Industries, commerces	210 000	300 000	109
Résidants des quartiers à faible et moyenne densités (« *high and medium cost* »)	40 000	50 000	18
Résidants des quartiers de forte densité (« *low cost* »)	15 000	30 000	11

Source : **LWSC**. Document interne, communiqué par MTINE. H. Director Engineering, 2000.

On note que la plus forte augmentation (+ 50% en 3 ans) du tarif fixe de la connexion concerne les résidants des quartiers de faible niveau socio-économique, ce qui pose question concernant une politique de branchements dits « sociaux ». Néanmoins, malgré cette augmentation, ce tarif reste le plus bas. Il faut ajouter à ce coût fixe un coût variable en fonction de la distance du réseau primaire à l'habitation, l'achat des matériaux, etc. Le bilan de la politique de branchements sociaux est le même qu'à Nairobi : les pauvres n'en bénéficient pas car le coût, même subventionné, reste trop élevé.

(2) A Dar es Salaam, riches et pauvres doivent s'acquitter des mêmes tarifs de connexion

En l'absence de politique sociale, il n'est pas étonnant que le constat soit identique à Dar es Salaam, où le coût du branchement est au minimum de 32 000 Tsh (plus de 25 Euros), ce qui équivalait en 1998 à environ un salaire mensuel minimum d'un emploi à temps complet[159]. Le coût de la connexion inclut l'étude de faisabilité, le devis et une somme forfaitaire de raccordement indépendante de la distance.

158 **THE CONSUMER INFORMATION NETWORK.** *Empowering Vulnerable Consumers in Kenya to Access and Influence Water and Sanitation Services. A Case Study of Korogocho Area, Nairobi, Kenya.* Report prepared by C. ODONGO and W. MUNGAI, Nairobi, June 2002, 53 p.

159 **MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 89.

Tableau 25 : coût de la connexion au réseau d'eau en Tsh en 1998 à Dar es Salaam

	Prix en Tsh (1998)
Devis et études	6 000
Raccordement pour une distance inférieure à 40m (prix minimum)	26 000
1 mètre linéaire, prix *DAWASA**	2 500
1 mètre linéaire, prix artisans locaux **	1 000

* Entretien de V. Messer avec Mme Mmeso, Département des Finances, *DAWASA*, juillet 1998
** Estimation à partir des enquêtes de terrain de V. Messer, juillet/août 1998.

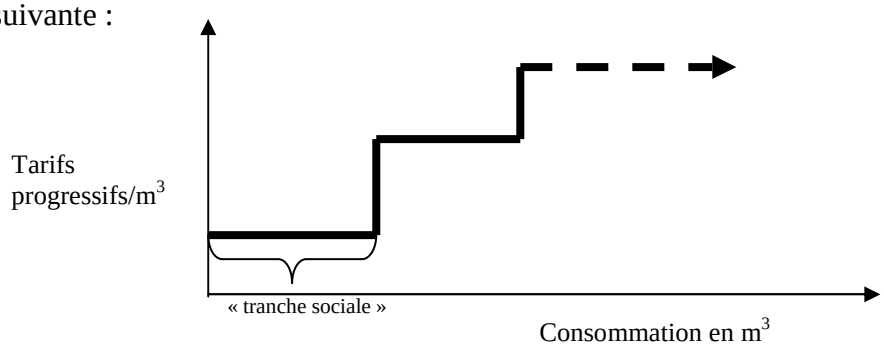
Globalement, pour les trois opérateurs, le coût final de la connexion étant élevé, seuls les ménages des classes moyennes et aisées ont les moyens de bénéficier d'un branchement privé, ce qui réduit les possibilités de tarifs sociaux.

B) Les tarifications permettent-elles de favoriser la consommation des pauvres ?

A ces difficultés d'accès au réseau s'ajoute celle du paiement mensuel des factures, dont la pratique est comparable dans les trois villes. La structure tarifaire progressive, censée bénéficier aux pauvres, supposés « petits consommateurs »[160], renforce les bénéfices captés par les classes moyennes et aisées : seules catégories sociales à posséder une connexion à l'eau potable, elles sont donc les seules à bénéficier des tarifs progressifs. Comme on l'a vu, les pauvres ont eux, quand ils le peuvent, ont accès au réseau par des installations collectives, sinon ils sont approvisionnés par des colporteurs : propriétaires de kiosques ou colporteurs sont autant d'intermédiaires qui prélèvent leur commission lors de la revente et renchérissent ainsi le prix de l'eau pour l'usager final. Ainsi, par une sorte de perversion des dispositifs, ce sont les pauvres qui paient l'eau le plus cher (au m^3).

(1) Des efforts pour mettre en place une péréquation en faveur des usagers domestiques dans les trois capitales

Contrairement aux modalités de connexion, les trois opérateurs ont adopté le même principe tarifaire : il s'agit de la tarification différenciée, permettant une péréquation entre catégories d'usagers. L'opérateur distingue en général les usagers domestiques, des entreprises et commerces, des agriculteurs, etc. D'autres catégories sont propres à chaque opérateur. Ainsi à Dar es Salaam, l'opérateur applique un tarif spécifique aux expatriés, très largement supérieur à celui de toutes les autres catégories. Le tarif domestique est le tarif le plus bas, grâce à une péréquation effectuée entre les usagers domestiques et les autres catégories. A cela s'ajoute, à Nairobi et à Lusaka, un second mécanisme de péréquation. Il s'agit de favoriser les petits consommateurs grâce à une tarification progressive. Le tarif évolue avec la consommation de la manière suivante :



160 Sur la question des présupposés sur la consommation en eau des populations pauvres, voir : **JANIQUE ETIENNE.** « Eau et assainissement : croyances, modes et modèles… », p103 à p134, in *Afrique Contemporaine, Revue trimestrielle publiée par l'Agence Française de Développement*, n°205, mars 2003, Dossier spécial, 245 p.

(2) Nairobi et Lusaka : une vaine tentative de péréquation entre petits et gros consommateurs

A Nairobi, le *WSD* a mis en place la tarification progressive suivante :

Tableau 26 : la tarification progressive du *WSD* pour les usagers domestiques

Consommation m^3	0-10	10-30	30-60	>60
Ksh/m^3	12	18	28	35
Euros/m^3	0,16	0,24	0,37	0,47

Source : **GOVERNMENT OF KENYA**, Review of the Water and Sanitation Sector, 2001.
* en 2001, un euro équivalait à 75 Ksh

D'autre part, le *NCC* recommande un tarif de revente aux kiosques à 1 Ksh / 20 L, mais il n'y a aucun contrôle pour obliger les revendeurs à s'y conformer. Un comité de l'eau formé de conseillers et d'employés du département de l'Eau détermine le tarif d'achat et le tarif de revente de l'eau. Les conseillers municipaux représentent (ou plutôt sont censés représenter) les usagers dans ce comité[161]. Le prix de revente conseillé est de 1 Ksh/20l, mais la mairie n'a aucune obligation légale de communiquer ce tarif aux usagers. D'ailleurs il n'existe aucune loi condamnant la revente de l'eau à un tarif supérieur. C'est la raison avancée par la mairie pour expliquer qu'elle ne s'implique pas dans le contrôle de ce prix de revente.
La mairie donne également d'autres justifications : d'une part, selon les employés du *WSD*, les vendeurs et les autres résidants sont prêts à attaquer les « *askaris*[162] » municipaux, quelle que soit leur mission dans le quartier, d'autre part, et le service des inspections est en sous-effectif. Les quartiers informels ne figurent pas sur les plans de la mairie et ne sont pas régulés dans les faits (par exemple, tenir un commerce dans un quartier informel ne nécessite pas d'enregistrement officiel).
Enfin, il ne faut pas négliger le fait que beaucoup d'abonnés ne reçoivent pas leur facture, ou alors de manière très épisodique. Enfin, celle-ci est souvent fondée sur une estimation qui est fréquemment sous-évaluée[163]. Cela a pour conséquence d'abaisser mécaniquement le tarif unitaire de l'eau pour ces usagers. En revanche, les pauvres qui s'approvisionnent aux kiosques (à l'exception du propriétaire qui peut être branché clandestinement) n'ont aucune chance de ne pas payer dans la mesure où le kiosque est une activité commerciale et que le paiement s'effectue immédiatement.
L'ensemble de ces facteurs entraîne une situation maintes fois dénoncée par les ONG : les pauvres paient l'eau jusqu'à 10 fois plus cher au m^3 que les usagers plus riches qui vivent dans les quartiers formels et qui bénéficient d'une connexion privée.

Tableau 27 : les tarifs de l'eau pour l'usager final

Usager final	Tarif au m^3 , en Ksh*	Tarif au m^3 , en euros
Quartiers informels	De 50 cents (minimum) à 100 Ksh/m^3 (voire plus en cas de pénurie…)	De 0,01 à 1,40
Quartiers formels	De 12 Ksh/m^3 à 35Ksh/m^3	De 0,20 à 0,50

Source : **THE CONSUMER INFORMATION NETWORK**. *Empowering Vulnerable Consumers in Kenya to Access and Influence Water and Sanitation Services.* A Case Study of Korogocho Area, Nairobi, Kenya. Report prepared by C. ODONGO and W. MUNGAI, Nairobi, June 2002, 53 p.
* en 2002, un euro équivalait à 70 Ksh.

161 Ce qui ne laisse aucun doute sur l'indépendance politique du *WSD* !

162 Soldat ou garde en Kiswahili.

163 Pour plus de détails sur les lacunes du système de facturation du *WSD*, voir : **BOUSQUET. A.** *La restructuration du secteur de l'eau au Kenya et en Tanzanie face au problème des quartiers pauvres (capitales et villes secondaires),* DEA d'Aménagement, sous la direction de P.Merlin et de S. Jaglin, Université Paris 8, octobre 2000, 147 p, annexes.

Ainsi, la politique initialement conçue pour être favorable aux pauvres par le biais d'un tarif social et d'une tranche sociale, n'a finalement bénéficié qu'aux classes moyennes et aux classes aisées, seules à avoir les moyens d'une part de se connecter, d'autre part de régler des factures bi-mensuelles. Nairobi n'est pas une exception et ces politiques « classiques » de péréquation, y compris dans d'autres secteurs comme le logement, ont été très largement détournées par les classes moyennes et les catégories aisées, dans un contexte de patronage et de reproduction de l'état.

Comme à Nairobi, deux mécanismes de péréquation s'appliquent aux tarifs de l'eau à Lusaka. D'une part, le distributeur distingue les usagers domestiques des autres types d'usagers : le tarif des premiers est inférieur à celui appliqué aux autres. D'autre part, les petits consommateurs bénéficient d'un tarif inférieur aux autres usagers domestiques, grâce à une tarification progressive.

Tableau 28 : tarifs de l'eau pour les abonnés au réseau de la *LWSC*

Usagers domestiques			Usagers commerciaux et autres catégories		
Consommation	**Tarifs en Kw*/m^3**	**Tarifs en euros/m^3**	**Consommation**	**Tarifs en Kw/m^3**	**Tarifs en euros/m^3**
0 à $6m^3$	400	0,09	0 à $100m^3$	680	0,15
>$6m^3$ à $30m^3$	480	0,11			
>30 à$100m^3$	680	0,15			
>100 à $170m^3$	1 500	0,33	> 100 à $170m^3$	1 500	0,33
>$170m^3$	1 650	0,37	>$170m^3$	1 650	0,37

Source: document interne de la *LWSC*, communiqué par M. MTINE, novembre 2003
* en 2003, un euro équivalait à 4500 Kw.

Pour les usagers de kiosques collectifs exploités par la *LWSC*, le tarif pratiqué est de 3000 Kw/mois pour une consommation moyenne de $6m^3$, soit 10 seaux de 20 litres par jour et par ménage. Cela représente 500 Kw/m^3, ce qui est supérieur, si leur consommation reste inférieure à $30m^3$, au tarif de base appliqué aux abonnés bénéficiant, eux, d'une connexion privative. Cependant, d'autres coûts peuvent s'ajouter à la facture car la *LWSC* facture tous les services qui lui sont demandés par les abonnés, comme tester le compteur ou encore détecter des fuites (50 000 Kw). Le coût de l'assainissement est inclus dans la facture d'eau en fonction du volume d'eau consommé : il représente 50% de la facture d'eau. La facture comprend toujours une partie fixe, atteignant 4000 Kw par mois pour les usagers domestiques et 10 000 pour les usagers commerciaux. En cas de manquement au paiement de la facture, l'abonné peut être déconnecté et doit dans ce cas s'acquitter d'une taxe de reconnexion s'élevant à 70 000 Kw pour les usagers domestiques et 200 000 Kw pour les autres. Peu de connexions sont équipées de compteurs (taux de connexions équipées d'un compteur : 31% en 2002, 32% en 2003[164]). La consommation est donc estimée en fonction de mesures tests effectuées pour chaque catégorie socio-économique de quartier.

164 **NWASCO.** *Urban and Peri-Urban Water Supply and Sanitation Sector Report, 2002-2003*, Lusaka, 2003, 30 p.

Tableau 29 : estimations des consommations par type de quartier, volumes maximums

Catégorie de quartiers	Volume maximum	Facturation estimée en Kw/mois	Facturation estimée en euros/mois
Quartiers de faible niveau socio-économiques (« *Low cost areas* ») comme Matero Mtendere, Chaisa, Kaunda Square, etc	$30m^3$	12 960	2,88
Quartiers de niveau socio-économique moyen (« *Medium cost areas* ») comme Kabwata, Kamwala, Libala, etc	$45m^3$	23 160	5,15
Quartiers de haut niveau socio-économique (« *High cost areas* »), comme Kabulonga, Woodlands, Roma, certaines parties de Chelstone, etc	$120m^3$	91 520	20,34

Source : *NWASCO*, décembre 2002, cité par BULL. L.

.

(3) Dar es Salaam : l'absence de compteurs et la tarification fixe fondée sur une estimation de la consommation pénalisent les petits consommateurs

En revanche, à Dar es Salaam, si la tarification distingue les catégories d'usagers, ce n'est pas une tarification progressive, ce qui est d'autant plus dommageable aux petits consommateurs que le prix de l'eau n'a cessé d'augmenter depuis les années 1990. Cela peut s'expliquer entre autres par le changement de politique survenu : dans les années 1970, la logique des pouvoirs publics était une logique d'offre dans un souci de rattrapage dans le contexte de socialisme africain de l'après-indépendance. L'eau était considérée comme un bien social, son tarif ne reflétait pas les coûts réels de production, de maintenance…et était ainsi largement subventionné. Depuis la mise en place des réformes marchandes du secteur, le statut économique de l'eau a été mis en avant et désormais, le principe de « l'usager payeur » prime. Les tarifs ont été largement réévalués avec la diminution des subventions de l'Etat. La tarification distingue des catégories de consommateurs. Des péréquations sont effectuées entre usagers industriels gros consommateurs, commerciaux, agricoles et usagers domestiques, à l'exception des expatriés qui sont surtaxés. Les usagers domestiques payent le tarif le plus bas, mais il n'y a pas de péréquation entre les usagers domestiques, entre lesquels l'opérateur n'effectue aucun distinguo.

Tableau 30 : tarifs minimums et catégories de consommateurs en 1999, en Tsh et en euros par 1000 gallons et par m^3

Catégories de consommateurs	Tarifs en Tsh/1000 gallons	Tarifs en euros/ 1000 gallons	Tarifs en Tsh/m^3	Tarifs en euros/m^3
Particuliers	1 881	1,8	414	4,1
Institutions	23 231	23,2	5 110	51,1
Commerces	23 265	23,3	5 118	51,2
Industries	253 231	253,2	55 704	557
Agriculteurs	53 213	53,2	11 709	11,7
Expatriés	40$	40	9$	9
Livraison par camion citerne (90 000 l)	45 626	45	10 036	100,4

Source : **DAWASA**. 1999, document interne et calculs personnels. En 1999, un euro équivalait environ à 100 Tsh et à un dollar US.

La facturation s'effectue sur la base d'une estimation des consommations. Une très grande majorité des branchements est dépourvue de compteurs. L'estimation dépend de la zone de pression à laquelle appartient le branchement. Le réseau est découpé en 294 zones comptant chacune 999 abonnés. Des compteurs sont installés à l'entrée de chaque zone durant une période test de plusieurs mois pour établir la consommation totale moyenne. Celle-ci est

ensuite rapportée au nombre d'abonnés, chacun payant la même part quelle que soit la composition de son ménage. Une famille nombreuse paye ainsi la même facture qu'un couple sans enfant.
Un second critère est pris en compte : la régularité de l'approvisionnement. Le montant des factures s'étale de 3253 Tsh pour une consommation estimée de 15,9 m^3, pour les quartiers desservis une à deux fois par semaine, à plus de 12 000 Tsh, pour une consommation de 43 m^3 dans des quartiers comme Upanga alimentés quotidiennement et reliés au réseau d'assainissement. Le cas échéant, ce service est facturé en supplément, au forfait de 1322 Tsh. En dépit de l'effort initial de prise en compte de la régularité de l'approvisionnement, par la suite, les factures sont maintenues même lorsque le quartier concerné n'est pas approvisionné pendant plusieurs semaines. Ceci explique en partie le non paiement d'une partie des usagers. Comme dans d'autres secteurs, par exemple pour l'électricité et le téléphone, les opérateurs se sont adaptés à la précarité des revenus des usagers : ils ont recours à des systèmes de prépaiement. Ainsi, pour l'électricité, les habitations sont équipées de compteurs à prépaiement par carte. Le prix des cartes varie en fonction du nombre de KWtt/H souhaités et on les trouve partout dans les échoppes. Cependant, le prépaiement ne résout pas la question du prix du service, les ménages devant alors s'auto-rationner sans pour autant répondre à leur besoin réel. Dans le secteur de la téléphonie mobile, il n'existe pas d'abonnement pour les particuliers. Le coût de création d'une ligne est relativement modique, l'usager doit ensuite acheter des cartes de communications pré-payées. Le coût des cartes est variable en fonction de la durée achetée, commençant à 1 US$, reflétant la faiblesse du pouvoir d'achat de la majorité des usagers.

En conclusion, l'inégalité en termes de niveaux de service se double d'une inégalité en termes de prix du service : comme le dénoncent les bailleurs de fonds (mais c'est aussi un des fondements de leur stratégie de marchandisation de l'eau) les pauvres, dans un grand nombre de pays en développement, paient l'eau de 5 à 10 fois plus cher, prix rapporté au m^3, que les riches. Cela s'explique par le fait que les populations défavorisées ne bénéficient pas de connexion privative. Or, les subventions passent par les tarifs appliqués aux consommations issues des connexions privatives. D'autre part, les modes d'alimentation en eau des pauvres impliquent souvent un recours à des intermédiaires (kiosques privés ou revente de voisinage, colporteurs) qui renchérissent le prix de l'eau pour l'usager final.

CHAPITRE 2. GENERALISATION DU SERVICE D'EAU : UN ECHEC A IMPUTER A DES FACTEURS INTERNES AUX OPERATEURS…

La situation financière des trois opérateurs historiques demeure difficile, voire catastrophique, plusieurs années après la modification de leur statut juridique, réalisée initialement pour en augmenter l'efficacité. De sociétés publiques, les opérateurs des réseaux d'eau de Dar es Salaam et de Lusaka sont ainsi devenus des entreprises privées à capitaux publics. A Nairobi, s'il n'y a pas eu véritablement de changement de statut du *WSD* jusqu'en 2004, en revanche sa comptabilité et sa gestion financière ont été autonomisées et doivent répondre à des objectifs devant à terme garantir un certain niveau de rentabilité. Avant ces réformes de corporatisation, les opérateurs ne fonctionnaient que grâce aux subventions massives des gouvernements. C'était encore vrai (dans des proportions moindres) pour la *DAWASA* jusqu'en 2003 (devenue ensuite *Citywaters*, opérateur privé issu d'un consortium international de 2003 à 2005) et ça l'est toujours pour le *WSD*. En revanche, les subventions ont été supprimées pour la *LWSC*. C'est ce recours massif aux subventions, dénoncées par les bailleurs de fonds internationaux comme autant de « perfusions » financières faisant reculer la faillite des opérateurs, qui constitue le signe le plus tangible de ce que les bailleurs nomment l'échec de la gestion publique. Cependant, ces critiques bien connues de la gestion publique par les bailleurs sont quelque peu « anachroniques » ou « décalées ». Il est reproché au système public de ne pas avoir été performant, rentable, mais cela n'a jamais été l'objectif premier des gouvernements. L'un des premiers objectifs des gouvernements indépendants a été de fournir des emplois en masse à des populations qui en avaient été écartées au profit des colons. Le deuxième objectif, rapidement abandonné, était de généraliser un service avec une norme unique (le robinet pour tous), c'est-à-dire de desservir uniformément le territoire par connexions privatives. Cependant, la redistribution de la relative prospérité (par les emplois et par les services) s'est rapidement dévoyée en une redistribution partielle au profit d'élites clientélistes. C'est donc surtout à l'aune de ses propres objectifs, il est vrai jamais atteints, que l'on devrait critiquer la gestion publique des réseaux.

On peut néanmoins dresser une liste des mauvaises performances des opérateurs, se répercutant directement sur leur santé financière et par conséquent, sur leur capacité à fournir un service de bonne qualité et à étendre le réseau aux zones non-desservies, en particulier les quartiers pauvres. Les mauvaises performances que l'on observe encore aujourd'hui reflètent l'inertie de décennies de gestion publique (dont l'objectif n'était pas l'efficacité commerciale) que quelques années de politiques d'introduction de principes de gestion commerciale ne peuvent effacer.

I. Peut-on imputer la « faillite » des opérateurs à la faiblesse des tarifs?

D'une manière générale, une partie du déficit d'exploitation des trois distributeurs d'eau est imputée à l'insuffisance des tarifs qui ne permettraient pas de recouvrir les coûts. Lusaka fait figure d'exception avec un recouvrement à plus de 100% des coûts d'exploitation et de maintenance, pourtant la *LWSC* ne recouvre pas tous les coûts du service (investissements, amortissement du capital, etc). S'il est vrai qu'à Nairobi le tarif domestique peut être inférieur aux seuls coûts d'exploitation et de maintenance à Nairobi, ce n'est pas le cas pour les deux autres opérateurs. Dans tous les cas, les tarifs appliqués aux autres catégories d'usagers sont supérieurs au seuil de recouvrement. Cependant, les structures de clientèle sont déséquilibrées en faveur des usagers domestiques, les plus nombreux. C'est pourquoi les opérateurs, tout en

maintenant un principe de péréquation en leur faveur, réclament une augmentation des tarifs de la catégorie domestique.

A) Les tarifs du *WSD* et de la *DAWASA* (jusqu'en 2003) sont trop bas : les services d'eau sont largement subventionnés

A Nairobi, pour les abonnés du réseau municipal, le tarif de base pour une consommation entre 0 et 10 m3 par mois (petits consommateurs domestiques), est de 12 Ksh par m^3. D'après les responsables du *WSD*[165] et les experts du cabinet Halcrow, les tarifs municipaux sont insuffisants pour couvrir les coûts de production et de distribution de l'eau. Les consommations sont facturées bi-mensuellement, avec une tarification progressive.

Tableau 31 : les tarifs municipaux de l'eau à Nairobi

Consommation mensuelle, en litres.	Prix en US dollars par m^3
0 - 10	0,20
11 - 30	0,30
31 - 60	0,46
Plus de 61	0,58
Vente en gros pour revente	0,17

Source : **WATER AND SEWERAGE DEPARTMENT** (département Eau et Assainissement de la municipalité de Nairobi), novembre 1999.

Ces tarifs n'ont pas été augmentés depuis 1996. Dans le même temps, l'inflation a provoqué une baisse significative de la valeur du tarif, de l'ordre de 53%. D'après le cabinet de consultant Halcrow, les tarifs actuels se situent bien en deçà du niveau des tarifs internationaux et ne permettent pas de recouvrer la totalité des coûts. Malheureusement, les coûts unitaires d'exploitation et de maintenance ne sont pas indiqués et, étant donné le manque de production de statistiques et de données de la part du *WSD*, il ne serait pas étonnant que le coût de production de l'eau ainsi que le tarif d'équilibre ne soient pas connus ou seulement très approximativement. Selon M. Kariuki, des experts de la Banque Mondiale ont estimé que le recouvrement des coûts nécessiterait un tarif de 75 Ksh par m^3 (soit environ 1$)[166]. D'une manière générale, la faiblesse des revenus collectés n'a pas permis au *WSD* d'entretenir correctement l'ensemble du réseau ni d'étendre ce réseau aux quartiers défavorisés, pas ou insuffisamment desservis. Le cabinet d'études Halcrow conclut que la situation financière du *WSD* n'est pas pérenne. Le *WSD* ne peut pas faire face à ses obligations financières et n'est maintenu à flots que grâce aux apports du gouvernement.

A Dar es Salaam, le gouvernement a tenté d'enrayer le déficit d'exploitation en augmentant les tarifs dès le milieu des années 1980 et a également modifié la structure tarifaire, malgré des réticences certaines de la part du ministère de tutelle[167] : une différenciation des catégories de consommateurs et surtout une augmentation des tarifs, en particulier du tarif domestique de plus de 300% de 1985 à 1998, suivie d'une nouvelle augmentation entre 1992 et 1995 de 61% et enfin de 52% entre 1996 et 1998. Ces augmentations spectaculaires s'expliquent également par le contexte du milieu des années 1980 marquées par les réformes liées au Programme d'Ajustement Structurel, fondé en partie sur la limitation du subventionnement des services de base. La structure tarifaire connaît plusieurs modifications, selon une volonté du gouvernement de surtaxer les gros consommateurs. C'est à partir de 1988 que la tarification distingue 5 catégories d'usagers. Puis en 1993, de nouvelles catégories d'usagers

165 Entretien personnel avec M. Mwangi, ingénieur au *WSD*, juillet 2000.

166 **GULYANI. S. TALUKDAR. D. KARIUKI. M**. "Universal (non) service? Water markets, Household Demand and the Poor in Urban Kenya", *Urban Studies*, Vol. 42, n°8, July 2005, p 1247-1274.

167 **MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 185.

nouvelles apparaissent : vendeurs d'eau par camion-citerne et fabricants de brique. Enfin en 1994, l'irrigation n'est plus considérée comme un usage domestique mais bien comme un usage agricole, au tarif beaucoup plus élevé. Ce sont donc surtout les gros consommateurs qui sont visés, selon la volonté gouvernementale des les surtaxer. Le ministère de l'eau est favorable à une péréquation entre petits et gros consommateurs. Cependant, le déficit chronique de la société n'a pas été enrayé par l'augmentation des tarifs car, selon V. Messer, le coût de production est toujours resté supérieur aux tarifs. Cependant cette hypothèse est sujette à caution.

Encadré 12 : Le tarif est-il réellement inférieur aux coûts ?

Il est difficile de se prononcer sur cette question. Si l'on calcule le coût de revient de l'eau en rapportant les dépenses totales de l'entreprise d'après le budget de 1997 (dépenses totales = 9 413 251 837 Tsh/ an, soit 25 789 731 Tsh/jour) à la production d'eau (273 000 m^3/jour), on obtient un coût unitaire de 94,5 Tsh/m^3 (25 789 731/273 000 = 94,5). Cependant, on sait que l'eau réellement disponible (121 000 m^3) est inférieure à la quantité produite, ce qui renchérit le coût unitaire de production en le portant à 213 Tsh/m^3. Or, d'après les données de V. Messer recueillies auprès de la *DAWASA*, le tarif moyen payé par les usagers domestique est de 414 Tsh/m^3. D'après mes calculs, le tarif domestique serait suffisant pour couvrir les coûts de l'entreprise, cela sans compter que les tarifs appliqués aux autres catégories d'usagers sont bien supérieurs. Pourtant, en 1995, la société de production estimait le coût de production de 1000 gallons à 433 Tsh, tandis que le tarif demandé aux usagers domestiques n'était que de 120 Tsh[168]. S'il est vrai que le budget de l'entreprise est déficitaire (-4937 millions de Tsh pour l'exercice 1996-1997), la cause du déficit n'est peut être pas, comme elle l'a longtemps fait valoir auprès du gouvernement, à rechercher dans le tarif mais bien auprès d'autres facteurs. On peut penser notamment que la quasi absence de compteurs pèse lourdement sur le déficit de l'entreprise. L'opérateur *Citywaters* ne s'y est pas trompé : il prévoyait l'installation, en mesure prioritaire, de plus de 170 000 compteurs[169], mais n'en a pas eu le temps avant la rupture du contrat.

Sources : calculs personnels et données tirées de **MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 185.

A Nairobi comme à Lusaka, il est difficile de connaître véritablement les coûts de production. Par conséquent, on ne peut pas non plus déterminer si les tarifs permettent ou non de couvrir ces coûts. Cela est lié au manque de transparence des services d'eau, mais peut être, également, à leur ignorance possible de la totalité des coûts de production. Pendant des décennies, les responsables de ces services n'ont pas eu à s'en soucier précisément puisque les Etats couvraient les déficits par de généreuses subventions de fonctionnement. C'est pourquoi les outils comptables nécessaires au suivi des coûts n'ont pas été mis en place. De plus, les services ne payaient pas certaines de leurs dettes, notamment les factures d'électricité, fournie à l'époque par des services publics. Ainsi, elles n'apparaissent pas dans les budgets d'exploitation, quand ils existent, et on ne peut savoir si ou comment ces factures sont prises en compte dans le calcul des coûts de production. Il est frappant de noter que le manque de transparence et le déséquilibre d'informations entre l'opérateur et l'Etat ont souvent été dénoncés à propos des opérateurs privés, mais on y pense moins souvent à propos des opérateurs publics[170]. Pourtant, ces deux exemples illustrent le fait que deux opérateurs « historiques » peuvent aussi jouer de ce déséquilibre pour réclamer une hausse des tarifs pour rétablir l'équilibre d'exploitation, solution qui leur est beaucoup plus simple à mettre en œuvre par exemple, qu'une réelle rationalisation des budgets. La question de l'augmentation a révélé toute son importance lors du conflit qui a opposé *Citywaters* et l'Etat tanzanien en 2005. L'opérateur demandait une augmentation des tarifs et l'Etat tanzanien a dû avoir

168 1000 gallons = 4,546 litres. Source: **MWILANI. D.** 1996. p 26, cité dans **MESSER. V.** *Ibidem*.

169 Entretien personnel avec M. Becker, responsable de Citywaters, septembre 2003. Le nombre de compteurs est supérieur au nombre de connexions pour des raisons techniques.

170 Voir les articles de D. Lorrain, C. Defeuilley, J. Ingles et J.M. Salles, in *FLUX* n°31/32, « Demain les services urbains : efficacité, justice, régulation », (Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires), janvier-juin 1998.

recours à un cabinet indépendant pour juger du bien-fondé de cette demande. Cela montre que les anciens responsables, devenus alors employés du régulateur sectoriel mis en place, n'étaient pas en mesure, malgré leurs connaissances supposées (puisqu'ils avaient eux-mêmes récemment dirigés le service) de trancher la question. Finalement, le cabinet a déclaré que l'augmentation n'était pas nécessaire et l'opérateur privé a été évincé.

B) Un exemple de gestion plus rationnelle : la *LWSC* recouvre ses coûts de production et de maintenance

A Lusaka, selon les calculs du régulateur *NWASCO*, le tarif moyen[171] en 2002-2003 est de 1,088 Kw/m^3 (le 2° tarif le plus élevé parmi les distributeurs d'eau potable en Zambie). Toujours selon le *NWASCO*, il est supérieur au coût unitaire de production (un peu moins d'1 Kw/m^3 en 2003). Un tarif social est appliqué pour les 6 premiers m^3 consommés. En revanche, au-delà de 10 m^3, c'est le plein recouvrement des coûts qui définit le tarif, avec une tarification progressive. Dans les zones à faible revenu, le tarif de l'eau varie de 500 kwachas à 4500 kwachas par ménage et par mois, alors que la *LWSC* estime que le tarif permettant le recouvrement des coûts est d'environ 3000 kwachas. Globalement, la facturation couvre les coûts d'exploitation et de maintenance : en 2002-2003, 114% des coûts d'exploitation et de maintenance, mais seulement 80% des coûts totaux sont couverts par la facturation[172]. Lusaka fait donc figure d'exception parmi les opérateurs étudiés. Cette relative efficacité est certainement à mettre en relation avec l'ancienneté du changement de statut de la *LWSC* et les objectifs de performance qui lui ont été attachés. Cependant, comme le recouvrement des coûts n'est pas total, le régulateur *NWASCO* estime qu'une augmentation « raisonnée » des tarifs doit être réalisée : « *Le rôle du* NWASCO *est d'autoriser des tarifs qui permettent de recouvrer les coûts mais parallèlement de protéger les usagers de tarifs injustes et de défaillances du service, ce qui signifie que les tarifs ne peuvent atteindre le seuil de recouvrement des coûts tant que les défaillances persistent. Si le régulateur autorisait une augmentation des tarifs couvrant l'inefficacité des services, cela ne les inciterait pas à améliorer leurs performances. Les niveaux de pauvreté actuels, le pouvoir d'achat des usagers ainsi que les changements de comportement doivent être pris en compte dans la structure tarifaire de manière à éviter les augmentations drastiques de tarif, surtout pour les pauvres* »[173].

Bien que les trois opérateurs réclament une augmentation des tarifs, cette dernière n'est donc pas la solution unique pour améliorer le recouvrement des coûts. Il est vrai qu'il est difficile de connaître le coût total unitaire de l'eau et qu'il existe un déséquilibre en termes d'information entre l'opérateur et les autorités décisionnaires. Augmenter des tarifs qui couvrent déjà théoriquement les coûts d'exploitation et de maintenance est une solution de facilité, qui reste néanmoins politiquement délicate. D'autres mesures peuvent être prises, comme une baisse du taux d'eau non comptabilisée, une augmentation des taux de facturation et de recouvrement des factures, et enfin une augmentation du taux de connexions équipées de compteurs. Comme nous allons le voir, dans ces domaines, les trois opérateurs disposent d'une grande marge de progression.

171 **NWASCO.** *Urban and Peri-Urban Water Supply and Sanitation Sector Report, 2002-2003*, Lusaka, 2003, p 27.
172 *Idem.*
173 *Ibidem.*

II. Des performances techniques et commerciales qui permettent une grande marge de progression

Malgré quelques améliorations marginales au cours des dernières années, les trois opérateurs étudiés ne sont pas des modèles d'efficacité en ce qui concerne leurs performances techniques et commerciales. Les forts taux d'eau non comptabilisée s'expliquent, outre les pertes techniques sur les réseaux de distribution, par de très faibles taux d'équipement des connexions en compteur, handicap auquel s'ajoutent de faibles taux de facturation et de recouvrement des factures, directement imputables à l'efficacité du personnel en place, mais aussi à la performance commerciale globale des services (qualité de l'équipement informatique, compétence des techniciens, etc.). Ainsi, les recettes des services d'eau sont très maigres à Nairobi et à Dar es Salaam, tandis que la *LWSC* de Lusaka enregistre de meilleurs résultats. Les recettes constituent les fonds propres des services qui les ventilent ensuite entre les différents postes de dépenses : recouvrement des coûts, entretien du réseau, extension de la desserte. Si les recettes sont insuffisantes, les différents postes de dépenses en pâtissent, notamment l'extension de la desserte, car les dépenses salariales, puis l'entretien du réseau existant, sont prioritaires.

A) Le *WSD* et la *DAWASA* : la faillite commerciale

Plusieurs facteurs liés aux mauvaises performances du *WSD* concourent à la faiblesse des recettes du service d'eau de Nairobi. Pour les consultants qui ont réalisé des études sur le *WSD* (Halcrow et Seureca), le faible nombre de compteurs en serait en partie responsable (voir encadré). Seuls 25 % des consommateurs possèdent un compteur[174], ce qui entraînerait des distorsions dans les charges des consommateurs et des pertes de revenus pour le distributeur. En effet, depuis plus d'une décennie, les nouvelles connexions n'ont pas de compteurs et certaines personnes endommagent, volontairement, le leur. Il faut noter que l'absence de compteurs concerne principalement les usagers domestiques (ménages et kiosques), qui représentent la majorité de la clientèle. Enfin, les irrégularités de fréquence de relevé de compteur (quand les compteurs sont effectivement relevés) obèrent la validité des facturations. 25 à 30% des compteurs ne sont jamais relevés, tandis que le nombre de connections illégales (usagers « *free-riders* » qui ne paient rien) est estimé a 9% du total des branchements. Le relevé régulier des compteurs et la facturation fondée sur la consommation réelle ne sont que très rarement pratiqués.

Ainsi, seule une petite partie de la consommation d'eau est facturée, d'autant plus que le taux de pertes techniques est en moyenne de 50 % et que seuls 60 % de l'eau restante sont facturés et leurs revenus collectés.

[174] **REPUBLIC OF KENYA, MINISTRY OF WATER RESSOURCES.** *Water sector Actors Survey, Draft Final Report*, Consultancy Services Tender n°. WSAS 1/ 96-97, prepared by SEURECA, Regional Office for East and Southern Africa, March 1998, 161 p., vol. 1, Main Report.

Encadré 13 : le taux d'eau non-comptabilisée est difficile à estimer

Pour E.M. Aligula[175], le taux d'eau non comptabilisée est un bon indicateur des performances générales d'un service d'eau. Ce taux reflète deux composantes, une composante technique et une composante commerciale. Les données utilisées par l'auteur pour calculer ce taux sont, de son avis même, sujettes à caution car il n'a pas été possible de déterminer les quantités d'eau brute traitées dans les unités de production. De plus, les compteurs d'eau en gros, qui indiquent les quantités d'eau produites, sont défaillants. Enfin, il existe des problèmes relatifs au comptage par district. Cependant, l'auteur a essayé d'évaluer le manque à gagner que représente l'eau non comptabilisée pour le *WSD.*

Tableau 32 : analyse de l'eau non comptabilisée

Analyse de l'eau non comptabilisée	Nairobi
Eau non comptabilisée en m3/j	74 926
Eau non comptabilisée en % de la production quotidienne	28****
Perte d'eau/tête/jour en m3, 1996*	0,040
Evaluation du manque à gagner lié à l'eau non comptabilisée	
Prix unitaire de l'eau en Ksh/m3	7,95
Perte de recettes annuelle Ksh /an **	215 472 464
Perte de recettes annuelle Ksh /an ***	150 830 725
Dépense annuelle en Ksh	424 275 400
Perte de recette en % de la dépense annuelle	35,5

Sources : calculs personnels d'après des données de **ALIGULA. E.M**. *Improving the Performance of Urban Water Infrastructure Services Delivery and Management in Kenya; A case study of Nairobi City, Kisumu and Eldoret Towns*, University of Dortmund, Faculty of Spatial Planning, 1999, 252p.
*pour une population évaluée à 1 856 401 personnes
** : si l'efficacité de la facturation était de 100%
***: si l'efficacité de la facturation et du recouvrement des factures était de 70%.
**** : d'autres sources avancent des taux d'eau non comptabilisée (pertes techniques, connexions clandestines, etc.) beaucoup plus élevés, de 51 à 52%[176]., ce qui augmente d'autant plus le manque à gagner pour le service. Comparé aux taux observés à Dar es Salaam et à Lusaka, cette dernière estimation me semble plus fiable que celle de l'auteur mentionné (28%).

Le manque à gagner lié aux taux d'eau non comptabilisée est très important, représentant plus du tiers des dépenses annuelles du service. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce taux élevé, des facteurs techniques bien sûr, mais aussi des facteurs commerciaux. En l'absence de comptes séparés et d'audits externes (ni même internes) au cours des trois dernières années, il est difficile de donner un avis sur la situation financière du *WSD*. Pour l'année fiscale 2000-2001, on prévoyait que le montant de la facturation atteindrait 1,980 milliards de shillings kenyans (Ksh), le recouvrement de ces factures 1,2 milliards de Ksh et les dépenses d'exploitation 720 millions[177]. D'autres sources[178] avancent les données suivantes : le revenu facturé serait de 127,5 millions de Ksh, pour un revenu collecté d'à peine 50 millions de Ksh. Il me semble que ces derniers chiffres sont plus réalistes au vu de la situation du service. Les données pour l'année fiscale 2000-2001 représentent plutôt une projection qui, je pense, est

[175] **ALIGULA. E.M**. *Improving the Performance of Urban Water Infrastructure Services Delivery and Management in Kenya; A case study of Nairobi City, Kisumu and Eldoret Towns*, University of Dortmund, Faculty of Spatial Planning, 1999, p 168.

[176] Sources : le premier ratio est tiré de **WORLD BANK**. *Review of the Water Supply and Sanitation Sector, Improving Urban Water Supply in Kenya : Demand, User Perception and Preferences in Nairobi, Mombasa and Kakamega*, a paper supporting the Aide Memoire of December 19, 2000, Nairobi, 51 p., tandis que le deuxième est tiré de: **GOVERNMENT OF KENYA.** *A Study of Option for Private Sector Participation in the Water and Sanitation Services of Nairobi, PSP Option Report*, Volume 1 -Main Text, prepared by Halcrow Group Limited, Nairobi, September 2001, 100 p, appendixes.
Les disparités entre les deux séries de données peuvent s'expliquer par le laps de temps qui sépare les deux études, mais également par l'absence d'indicateurs réellement précis et fiables concernant le *WSD.*

[177] **GOVERNMENT OF KENYA. WORLD BANK. KfW. GTZ. AFD**. *Review of the Water Supply and Sanitation Sector,* Aide Mémoire, Nairobi, November 20 to December 17, 2000, 25 p. appendixes.

[178] **GOVERNMENT OF KENYA.** *A Study of Option for Private Sector Participation in the Water and Sanitation Services of Nairobi, PSP Option Report*, Volume 1 -Main Text, prepared by Halcrow Group Limited, Nairobi, September 2001, 100 p, appendixes.

fondée sur des taux de facturation et de recouvrement des factures bien supérieurs aux taux réels. Or, de nombreux facteurs viennent réduire ces taux. Les défaillances du fichier-client, combinées à une facturation inefficace recèlent une partie de l'explication. L'obsolescence du fichier-client est en partie dûe à la méconnaissance du réseau, du nombre de branchements, etc. (voir encadré).

Encadré 14 : le système de gestion informatique du *WSD* est dépassé !

Une gestion commerciale efficace d'un réseau d'eau passe par une bonne connaissance du fichier-client, du nombre d'usagers, etc., autant de domaines « obscurs » pour les responsables du *WSD*. Par exemple, le bureau d'études Seureca, lors de son étude sur la réduction des pertes techniques[179], a dû procéder à une recherche des plans du réseau : seuls des plans de 1966 existaient, actualisés au début des années 1980, qui ne couvraient donc pas le développement du réseau entre 1980 et 1995. Le document de Seureca met en exergue les limites des informations sur la consommation disponibles au *WSD*, comme le nombre de connexions de chaque catégorie et le cycle de facturation. De plus, des défaillances dans l'enregistrement de ces données les rendent quelque peu incertaines. L'enregistrement de la consommation aux compteurs (par section ou district du réseau) est faite au mépris des limites des secteurs commerciaux. Les factures des consommateurs d'une même section peuvent être réparties entre plusieurs centres de facturation. Ceci est lié aux limites de mémoire du système informatique de facturation : quand la mémoire disponible pour une section est saturée, les nouvelles connexions sont transférées (virtuellement) sur une autre section. Il devient alors très difficile de localiser spatialement les connexions sans relevé de terrain.

Source : **NAIROBI CITY COUNCIL, WATER AND SEWERAGE DEPARTMENT.** *Contract : WSD/15/96-Supply and implementation of billing and accounting software- the outsourcing option*, December 1998, 9 p.

Compte tenu de ces faibles performances, le *WSD* ne fonctionne pas de manière pérenne. Les pourcentages d'eau non-comptabilisée, combinés au faible recouvrement des factures et à la faiblesse des tarifs pratiqués ne permettent pas le recouvrement des coûts d'opération et de maintenance. Pour tenter d'améliorer ces indicateurs, un schéma directeur a été établi, le « *Third Nairobi Water Supply Project* ». Son but était d'augmenter et de sécuriser la desserte de façon à répondre à la demande d'ici 2003-2005, en tenant compte des populations défavorisées. Il visait également à améliorer la gestion commerciale et financière du *WSD*. Cependant, dès sa mise en place, les autorités se sont révélées réticentes à « l'autonomisation gestionnaire » du *WSD* et les failles du système commercial demeurent, faute d'un financement adéquat. Le manque-à-gagner aurait pu être compensé par une augmentation modérée des tarifs. Pour des raisons politiques, l'eau étant un secteur stratégique, le gouvernement a refusé toute hausse de tarif. L'ingérence politique dans le domaine de l'eau a été maintes fois dénoncée par la Banque Mondiale : dans le cas de Nairobi, cette dénonciation est largement justifiée. Une partie des fonds qui devraient être destinés à la maintenance des réseaux sont détournés au profit des salaires, voire des « primes occultes » des conseillers municipaux, ce qui n'arrange rien à la faillite commerciale du *WSD*.

La situation en termes de facturation et de recouvrement des factures est également assez inquiétante pour la *DAWASA*. Les données concernant les taux de recouvrement des factures sont assez confuses. D'après V. Messer, les taux de recouvrement sont faibles : moins du quart (25%) des clients paieraient régulièrement leur facture[180]. Selon une étude des Nations Unies, le taux de recouvrement atteindrait 85%[181] et les factures impayées ne totaliseraient

[179] **SEURECA.** *Third Wairobi Water Supply Project, Contract WSD/M/01, Technical Assistance for Leakage Control*, Phase 3b, 1995. et **NAIROBI CITY COUNCIL, WATER AND SEWERAGE DEPARTMENT**. *Contract : WSD/15/96-Supply and implementation of billing and accounting software- the outsourcing option*, December 1998, 9 p.

[180] **MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 182.

[181] **UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENT. HABITAT.** *Managing the sustainable growth and development for Dar es Salaam*, Dar es Salaam, 1992, p 16.

que 15% des factures. En revanche, la responsable de la clientèle de la *DAWASA*[182] estimait à 45% les factures non réglées (donc 55% de recouvrement). Ces données, très disparates, ne sont peut-être pas directement comparables car elles ne concernent pas la même période (1992-1998). Il est certain qu'elles mériteraient une explication qui n'est pas fournie : on ne peut qu'émettre des hypothèses. Soit il existe un problème de fiabilité des statistiques fournies par la *DAWASA*, soit il y a eu un effondrement du taux de recouvrement sur cette période.
V. Messer livre quelques explications possibles des faibles taux de recouvrement. Il existe un problème de volonté à payer : l'eau est gratuite en milieu rural, les migrants qui arrivent de la campagne peuvent avoir du mal à en accepter le paiement. Il n'y a pas de sanction en cas de non paiement : la menace de coupure n'est pas dissuasive dans la mesure où le ménage déconnecté peut soit s'alimenter chez le voisin, soit se reconnecter clandestinement. Ainsi, les campagnes de déconnexion n'ont que peu d'effets sur les revenus de la société[183]. La qualité du service détermine également en partie l'acceptabilité de la facture. Le taux de recouvrement varie en fonction de la satisfaction des usagers vis-à-vis du service. Pour les quartiers les mieux desservis (quartiers planifiés), le taux de recouvrement est relativement élevé, de 60 à plus de 75%, tandis que pour les quartiers informels il n'est que de 30%. Les résidants de ces quartiers estiment qu'ils n'ont pas à payer pour un service médiocre, n'étant alimenté en eau qu'une ou deux fois par semaine. Enfin, la facturation elle-même pose problème. En 1996, une proportion infime de connexions (4%) est équipée de compteur. Pour la grande majorité des usagers, la facturation se fait sur la base d'une estimation de leur consommation. D'une part, cela donne lieu à de nombreuses contestations se soldant par des refus de payer, d'autre part, cela favorise des consommations supérieures aux estimations.
Malgré de nombreuses campagnes de déconnexion des mauvais payeurs, la lutte contre le déficit reste inefficace en raison des nombreuses connexions clandestines, plus de la moitié de la population a recours au robinet public ou s'approvisionne chez le voisin...

B) La *LWSC* : un bon élève aiguillonné par un régulateur exigeant

Lusaka fait encore une fois figure d'exception en termes de performances gestionnaires. Si le taux d'eau non comptabilisée reste élevé, les autres indicateurs sont très encourageants. En 2002-2003, la *LWSC* n'affiche pas de meilleurs indicateurs que le *WSD* et la *DAWASA* en termes de ratio eau facturée/eau produite[184]. La quantité d'eau facturée (31,9 millions de m3/an) représente 42% de la quantité d'eau produite (76,2 millions de m3/an). Le taux d'eau non comptabilisée est donc de 58%, ce qui est « *inacceptable* » selon les objectifs fixés par le régulateur[185]. Selon le *NWASCO*, qui organise le « *bench marking* », un bon niveau est inférieur à 20%, acceptable entre 20 et 25% mais devient inacceptable au-delà de 25%. Comparé aux autres distributeurs d'eau zambiens, la *LWSC* est d'ailleurs au deuxième plus mauvais rang. Le taux d'eau non-comptabilisée est une estimation dans la mesure où un tiers (10 000) des 34 000 connexions est équipé de compteur, ce qui représente une proportion beaucoup plus importante que dans les deux autres capitales (sur l'importance des compteurs, voir encadré). Une fois les factures émises, encore faut-il les recouvrer. L'efficacité de recouvrement des factures est de 66% en 2002-2003, ce qui est bien meilleur que dans les deux autres capitales. Mais l'objectif assigné par le régulateur est de 85%[186]. La dette contractée par les institutions qui ne paient pas leur facture à la *LWSC* est en partie responsable de ce mauvais résultat (environ 1/3 de la facturation moyenne pour l'ensemble des distributeurs d'eau zambiens, dont peu, par ailleurs, dépassent un taux de recouvrement

182 Entretien de V. MESSER avec Mrs Mmeso, responsable de la clientèle à la *DAWASA*, juillet 1998.

183 **MWILANI. D. R.** The problem of cost recovery of public water utilities in Tanzania : The case of National Urban Water Authority, Master of Business Administration, University of Dar es Salaam, 1996, p 47. cité dans **MESSER. V**. *Ibidem.*

184 **NWASCO**. Urban and Peri-Urban Water Supply and Sanitation Sector Report, 2002-2003, Lusaka, 2003, p 18.

185 *Ibidem.*

186 *Idem*, p 22.

des factures de 60%). La *LWSC* n'est pas parmi les bons élèves (*AHC* 73%, et d'autres encore à plus de 70%...sur 2001-2003), mais cela s'explique peut être par la présence plus importante d'institutions publiques à Lusaka que dans les autres villes zambiennes. Le recouvrement de la dette « publique » dépend surtout, pour beaucoup, de la bonne volonté de l'Etat lui-même. Le régulateur peut également intervenir s'il est sollicité par la *LWSC*.
Les sommes collectées (en 2002, la facturation moyenne annuelle est de 14 millions d'US$) suffisent à recouvrir les coûts d'exploitation (114% des coûts d'exploitation et de maintenance) mais seulement 80% des coûts totaux. Il ne reste de liquidité ni pour les investissements, ni pour l'extension du réseau. C'est pourtant le meilleur taux de recouvrement de tous les distributeurs zambiens, et bien meilleur que les services d'eau de Nairobi et de Dar es Salaam. Cependant, pour le régulateur il demeure très insuffisant (un bon taux serait supérieur à 150% des coûts d'exploitation et de maintenance). Si le régulateur affirme que le recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance doit être atteint le plus rapidement possible, en revanche, atteindre un recouvrement total des coûts ne peut être envisagé qu'à long terme, en particulier en raison des conséquences d'une augmentation forte des tarifs pour les usagers[187]. L. Bull fait remarquer à juste titre que le nombre de connexions au réseau d'eau est faible comparé au nombre de connexions au réseau électrique de *ZESCO*, qui dépasse 70 000. Cela laisserait penser, en termes de performance commerciale et de clientèle potentielle (mais peut-être la question est-elle plus complexe) que la marge de progression de la *LWSC* est assez vaste !

Dans l'ensemble, la *LWSC* se distingue en tête en termes de performances commerciales et gestionnaires, avec notamment un taux de recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance que pourraient envier de nombreux services d'eau en Afrique. Dans ces conditions, le service pourrait intéresser des opérateurs privés internationaux. Pourtant ce sont Nairobi et Dar es Salaam qui ont commencé les premiers les tentatives de délégation, peut être justement en raison de leur faillite commerciale : ils représentent à la fois un moindre enjeu pour les gouvernements concernés et une plus grande urgence à être « rationalisés ». La *LWSC* présente de meilleures performances grâce à un engagement précoce sur la voie de la « corporatisation » mais aussi du « *New Public Management* », fortement soutenus semble-t-il, par les gouvernements successifs. Tous les documents consultés, dont les auteurs sont souvent liés à la Banque Mondiale ou aux autres institutions financières internationales, dénoncent l'absence de compteurs comme cause hégémonique des mauvaises performances des opérateurs. Pourtant, comme on l'a vu, de nombreux autres facteurs y concourent. De plus, la nécessité de compteurs peut être discutée (voir encadré).

Encadré 15 : une bonne gestion nécessite-t-elle la pose de compteurs individuels ?

La pose de compteurs sur les connexions individuelles est souvent livrée comme recette miracle pour relever les performances gestionnaires des opérateurs de service d'eau, dans l'idée que cela permet de réduire le taux d'eau non comptabilisée en établissant les factures sur la consommation réelle. Cette mesure figure dans tous les plans de redressement des opérateurs d'eau de la région. Elle découle du principe de l'usager-payeur, défendu par la Banque Mondiale. La pose de compteurs peut-elle réellement améliorer la situation à hauteur de ce qui est attendu ? Il serait utile d'en évaluer plus précisément les enjeux et limites. En effet, sans compteur, la facturation sur la base d'estimations forfaitaires est économique à la fois pour l'opérateur (économies de gestion, de personnel -le relevé mensuel des compteurs est coûteux-) et pour l'usager (location du compteur). Les estimations de consommation peuvent être fiables, au jugé du niveau socio-économique, de la taille des ménages, de leur équipement, etc…La chasse aux « *free-riders* », aux pertes techniques d'eau sur le réseau et aux mauvais payeurs (notamment les institutions publiques) pourrait se révéler bien plus « payante » en termes de gestion. On connaît d'ailleurs des exemples de services d'eau performants fonctionnant sur la base de la facturation forfaitaire : le service d'eau anglais a très bien fonctionné sans compteur pendant plus d'un siècle…
Source : discussion de l'auteur avec S. Jaglin.

187 *Idem*, p 28.

III. Les différents postes de dépense des opérateurs

A) La *DAWASA* limite ses dépenses de personnel

Pour Dar es Salaam, les structures budgétaires de dépenses sont connues[188]. Les dépenses se répartissent ainsi :

Tableau 33 : ventilation du coût de production de l'eau potable pour la *DAWASA* par postes de dépense

Poste de dépense	Contenu	% des dépenses totales
Production et amortissement des infrastructures	Electricité essentiellement, produits chimiques pour le traitement de l'eau	70*
Frais administratifs	Salaires du personnel, frais de fonctionnement (véhicules, téléphone, entretien des bâtiments, etc.)	20
Maintenance du réseau, coûts de fonctionnement, extension	Par exemple, service de facturation	Moins de 10 (dont 2% pour le service de facturation)

Source : compilation personnelle, d'après des données de V. Messer
*pour l'exercice 1996/1997 189.

Les dépenses salariales semblent modérées, moins de 20% des dépenses totales (si toutefois les autres rubriques n'en recouvrent pas une partie), ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de problème de main-d'œuvre. En effet, la *DAWASA* compte de trop nombreux employés non-qualifiés[190], qui ne touchent donc pas de gros salaires mais qui représentent un coût final quand même trop élevé en termes d'efficacité gestionnaire. Au total en 2003, à l'arrivée du consortium *Citywaters*, la *DAWASA* compte 1480 employés[191]. Cela rappelle le rôle qu'a joué la *NUWA* après l'Indépendance, comme nombre d'institutions publiques : fournir massivement des emplois à une population noire jusque-là laissée pour compte, au détriment de la rentabilité qui n'était pas l'objectif premier.

B) Le « flou » le plus total règne au *WSD*

Pour Nairobi, je ne possède aucun tableau représentant l'ensemble de dépenses et leur répartition par postes. Le cabinet de consultant Halcrow, pourtant mandaté pour réaliser un audit du *WSD*, ne présente aucune donnée de ce genre. Ce manque de données ou du moins leur absence de publication, est à imputer au manque de transparence des comptes de la mairie et à leur totale confusion : on ne sait pas vraiment si les recettes réalisées par le service d'eau sont placées sur un compte séparé, comme la mairie le prétend, ou si elles sont reventilées entre les différents services. Il est de notoriété publique que le *WSD* a été incapable de présenter des comptes clairs à l'association de citadins qui le réclamait[192]. De même, on ne sait pas par quels mécanismes les dépenses du *WSD* sont honorées. Rappelons qu'une partie des recettes est reversée en salaires mais surtout en primes occultes pour les conseillers municipaux…

188 **MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 183.

189 **HUMPHREY. H.** 1995. p 280, mentionné dans **MESSER. V**. *Idem.*

190 Entretien personnel avec M. Becker, directeur du consortium de Citywaters, Dar es Salaam, septembre 2003.

191 *Idem.*

192 **DAILY NATION.** Thursday, November 6, 2003. *Talking Point.* « Why the delay in forming an independent water provider ? », by E. LOWE, Karen and Langata District Association, Nairobi.

Tableau 34 : contribution des dépenses salariales aux dépenses totales, moyennes annuelles pour les périodes 1990-1991 à 1994-1995

Indicateurs	Ksh
Dépenses annuelles moyennes (Ksh)	424 275 400
Dépenses salariales moyennes	137 040 954
Dépenses salariales (en % des dépenses annuelles moyennes)	32,3

Source : **ALIGULA. E.M.** *Improving the Performance of Urban Water Infrastructure Services Delivery and Management in Kenya; A case study of Nairobi City, Kisumu and Eldoret Towns*, University of Dortmund, Faculty of Spatial Planning, 1999, 252p.

Je ne peux pas tirer de conclusion globale au vu de ces données, si ce n'est que la proportion du coût salarial du *WSD* représente environ 1/3 des dépenses totales du service, ce qui est « dans la norme » pour un opérateur de service d'eau.

C) Les dépenses salariales absorbent la moitié des dépenses totales de la *LWSC*

Les postes de dépenses de la *LWSC* à Lusaka se répartissent de manière très différente de ceux de la *DAWASA.*

Tableau 35 : ventilation du coût de production de l'eau potable pour la *LSWC* par postes de dépense, en millions de Kw/an, pour l'exercice 2002-2003

Postes de dépense	En millions de Kw/an	En % du coût total
Coût du personnel	14 510	48
Coût des traitements chimiques	1 181	4
Coût de l'énergie (électricité)	8 226	27
Autres coûts	6 475	21
Coût total	30 392	100

Source : **NWASCO.** *Urban and Peri-Urban Water Supply and Sanitation Sector Report*, 2002-2003, Lusaka, 2003, p 25.

Le plus gros poste de dépenses est celui du personnel. Entre 2001-2002 et 2002-2003, ce coût a augmenté de près de 74%. Le coût mensuel moyen par employé est d'environ 2,5 millions de Kw en 2002-2003, contre moins de 1,5 millions en 2001-2002. La *LWSC* est l'opérateur de service d'eau zambien présentant le coût salarial moyen le plus élevé après la compagnie *AHC-MMS*, récemment privatisée. En moyenne, sur la période 2002-2003, tous les fournisseurs d'eau zambiens ont connu une forte hausse du coût du personnel (+66%). Ce sont les fournisseurs commercialisés les plus tôt qui ont un coût/employé le plus élevé (aussi avec *AHC* opérateur privé). Pour l'ensemble des distributeurs d'eau, le coût moyen par mois par employé est passé d'1 million de Kw pour la période 2001-2002, à 1,5 millions de kw en 2002-2003. Cela inquiète le régulateur *NWASCO*. De l'avis du régulateur, cette proportion est trop élevée et rien n'explique cette augmentation subite. Il est certain que les postes de dépenses respectifs d'un service d'eau à un autre ne peuvent pas être directement comparables : les systèmes de pompage et de distribution de l'eau ne sont pas les mêmes, ce qui par exemple entraîne des dépenses en énergie inégalement élevées. De même, les coûts salariaux varient en fonction du nombre d'employés, mais aussi de leur qualification et donc de la structure salariale même. Si les structures des dépenses des deux opérateurs, la *LWSC* et la *DAWASA*, ne sont pas directement comparables, on note toutefois que la proportion des fonds alloués aux coûts d'amortissement et d'investissement est minime dans les deux services.

IV. Efficacité du personnel : des résultats médiocres comparables pour les trois opérateurs

Les coûts du personnel sont d'autant plus élevés que le ratio « nombre d'employés/branchements » est élevé. Ce ratio est un bon indicateur concernant la performance du service. Il doit être assez faible.

Tableau 36 : nombre d'employés et nombre de connexions pour les trois opérateurs

Indicateurs	*WSD* Nairobi*	*DAWASA* Dar es Salaam	*LWSC* Lusaka
Nombre d'employés	1 767	1 480**	482
Nombre de connections à l'eau	137 861	100 000	34 514
Nombre d'employés/1000 connexions	13	15	14

Sources : compilation personnelle à partir de données précédemment mentionnées

*__ALIGULA. E.M.__ *Improving the Performance of Urban Water Infrastructure Services Delivery and Management in Kenya; A case study of Nairobi City, Kisumu and Eldoret Towns*, University of Dortmund, Faculty of Spatial Planning, 1999, 252p.

** Entretien personnel avec M. Becker, responsable de Citywaters, septembre 2003.

Le ratio employé/facturation peut donner des indications complémentaires sur l'insuffisance (en nombre ou en qualification) du personnel, tandis que le ratio « recouvrement/personnel » est considéré comme un élément de performance.

Tableau 37 : quelques indicateurs de l'efficacité des employés de la *LWSC*

Nombre d'employés	482
Nombre d'employés/1000 connexions	14
Coût moyen par employé/mois en Kw	2 508 688
Facturation moyenne par employé/mois En Kw	72 000 000
Recouvrement par employé/mois En Kw	48 000 000

Source : **NWASCO**. *Urban and Peri-Urban Water Supply and Sanitation Sector Report, 2002-2003*, Lusaka, 2003, p 23.

Les trois opérateurs présentent un ratio élevé « employés/connexions » et comparable d'un service à l'autre. Le *WSD* présente un ratio environ le double de ceux des distributeurs d'eau de deux autres grandes villes kenyanes, Kisumu et d'Eldoret, variant entre 12 et 13,5 selon les sources[193]. Pour le régulateur zambien, le nombre d'employés de la *LWSC* est trop élevé, d'autant plus que leur efficacité est limitée. Pour une grande ville zambienne, un bon ratio « nombre d'employés pour 1000 connexions » serait de moins de 5, acceptable entre 5 et 8 et « inacceptable » au dessus de 8. Puisqu'il s'agit d'un ratio, on peut appliquer ces indications aux deux autres opérateurs et conclure globalement que leurs effectifs sont trop nombreux, surtout au vu de leur efficacité. Etant donné les économies d'échelle réalisables dans les réseaux d'eau, l'indicateur donné par le *NWASCO* pour la Zambie pourrait être encore plus bas pour les deux autres opérateurs.

Pour assombrir encore un peu le tableau, il faut également prendre en compte les emprunts, les factures impayées que les opérateurs ont eux-mêmes accumulés et qui viennent parfois

193 **WORLD BANK**. *Review of the Water Supply and Sanitation Sector, Improving Urban Water Supply in Kenya : Demand, User Perception and Preferences in Nairobi, Mombasa and Kakamega*, a paper supporting the Aide Memoire of December 19, 2000, Nairobi, 51 p.
GOVERNMENT OF KENYA. *A Study of Option for Private Sector Participation in the Water and Sanitation Services of Nairobi*, PSP Option Report, Volume 1 -Main Text, prepared by Halcrow Group Limited, Nairobi, September 2001, 100 p, appendixes.

« plomber » durablement leur budget, sans compter les arriérés de paiement très difficiles à recouvrer jusqu'à présent.

V. Emprunts et arriérés de paiement : qui sont réellement les « mauvais-payeurs » ?

Les trois opérateurs sont confrontés à des arriérés de paiement importants. Les premiers débiteurs sont souvent les institutions qui n'honorent pas ou peu leurs factures, et ce depuis des années. C'est l'un des aspects auxquels essaient de s'attaquer les plans de rationalisation gestionnaire mis en place. Cela passe par des campagnes de déconnexions, souvent très délicates lorsqu'il s'agit d'hôpitaux, d'écoles ou encore de résidences de fonctionnaires (comme les casernes de l'armée ou de la police). D'autre part, les opérateurs eux-mêmes sont débiteurs : auprès d'entreprises de sous-traitance réalisant des travaux, auprès des bailleurs de fonds ou encore tout simplement auprès des fournisseurs d'électricité.

Les emprunts du *WSD* se montent à 51,5 millions d'US$ en juin 2001. Si on y ajoute les intérêts et les arriérés de paiement, on atteint la somme de 152,5 millions d'US$. En outre, le *NCC* est encore en train de rembourser les emprunts liés au « Troisième Projet Eau et Assainissement de Nairobi », ce qui absorbe en grande partie les rentrées d'argent du service d'eau. Ce dernier ne peut honorer la dette à long terme atteignant 9,5 milliards de shillings[194]. Les comptes n'ont pas été mis à jour depuis 1998, et les derniers audits internes datent de 1996. Ainsi, les données disponibles pour la gestion sont confuses et nuisent au bon fonctionnement du *WSD*. Du fait de l'intégration prolongée (même si cela est moins vrai aujourd'hui) du service d'eau au sein du *NCC*, il est difficile de savoir à qui échoit le service des dettes contractées par l'un et par l'autre. Cependant les rares données disponibles sont inquiétantes quant à la dette accumulée par le service.

A Dar es Salaam, les institutions sont parmi les plus mauvais payeurs et leurs impayés constituent, selon V. Messer[195] une part importante du déficit de la société. En 2003, lors du passage de pouvoir à *Citywaters*, la *DAWASA* devait 6 millions de US$ à *TANESCO*, le fournisseur d'électricité, ce qui représentait environ un an d'arriéré de consommation et correspondait à une consommation d'environ 500 000 US$/mois[196].

La *LWSC* n'est pas non plus exempte de dettes, mais la situation se complique en raison du nouveau montage juridique. Suite au changement de statut de l'opérateur, la municipalité a été décrétée propriétaire des infrastructures, tandis que la *LWSC* n'en est que l'exploitant. Pour cette raison, celle-ci loue les infrastructures à la municipalité 1,5 milliard de kwachas par an. Cette somme a été fixée arbitrairement par la municipalité et la *LWSC* éprouve quelques difficultés à rassembler une telle somme. Par contre, les infrastructures construites après l'établissement de la *LWSC* appartiennent à cette dernière et non à la municipalité. Il y a donc une certaine confusion en termes de propriété.

En ce qui concerne les indicateurs financiers, un audit réalisé par un bureau indépendant[197] (Klynveld Peat Marwick Goerdeler) pour l'année 2000 nous laisse penser que la *LWSC* n'est pas en excellente santé économique. L'audit révèle que le passif de l'entreprise est supérieur à l'actif pour l'année financière 2000 de plus de 3 milliards de Kws, ce qui s'inscrit dans une tendance à long terme. C'est pourquoi le cabinet d'audit émet des doutes quant à la viabilité financière de la société. Cependant, il est mentionné que des plans d'amélioration des performances ont été mis en place. Effectivement, la *LWSC* s'est fixé ses propres objectifs de niveau de service, de fiabilité, de taux de recouvrement, etc. D'après M. Werchota, en charge d'un projet d'appui institutionnel au régulateur pour la *GTZ*, tous les indicateurs de

194 *Ibidem.*

195 Cela m'a également été confirmé lors d'un entretien avec M. Becker, directeur du consortium de *Citywaters*, Dar es Salaam, septembre 2003.

196 *Idem.*

197 **LWSC**. *Financial Statements*, prepared by Klynveld Peat Marwick Goerdeler, December 31, 2000, Lusaka, 15 p.

performance de la *LWSC* sont à la baisse depuis sa création. Selon le cabinet d'audit, les problèmes de liquidité de la *LWSC* sont dus à une sous-capitalisation et au faible taux de recouvrement des factures. Selon le cabinet, l'existence de la compagnie tient à l'aide financière accordée par le *LCC (« Lusaka City Council* », municipalité de Lusaka), certaines banques et autres bailleurs. Pourtant selon d'autres sources, les subventions de fonctionnement venant du gouvernement auraient été supprimées. La *LWSC* a établi des indicateurs de performance précis pour chacune de ses divisions. Des plans d'amélioration des performances ont été introduits depuis 1995 et fixent des niveaux de service à atteindre. Les mesures qui ont été prises pour améliorer la rentabilité sont les suivantes :

→ Diminution des dettes par échange de celles-ci avec la compagnie d'électricité et le gouvernement (la *LWSC* et ces deux organismes sont endettés mutuellement, environ 8 millions de Kws pour *ZESCO*).

→ Amélioration de la facturation grâce à un fichier-clients plus fiable

→ Amélioration du taux de couverture en compteurs (objectif : 65% des branchements)

→ Réduction de l'eau non-comptabilisée

→ Déconnections

Malheureusement, je n'ai pas trouvé trace d'un suivi concernant ces objectifs de performance. Le régulateur, le *NWASCO*, comme je l'ai mentionné, organise le « *bench-marking* » : nous verrons quelle en est l'efficacité (voir partie IV).

VI. Bilan

Dans les trois capitales, les distributeurs d'eau potable enregistrent un grand manque à gagner en termes de recettes : l'eau perdue dans le réseau, les connexions illégales, l'absence de compteurs et le non-paiement des factures entraînent une situation budgétaire catastrophique. Les responsabilités sont partagées entre les usagers légaux et clandestins et l'opérateur dont l'effectif souvent pléthorique en souligne d'autant l'inefficacité. Non seulement peu d'usagers paient leurs factures mais les tarifs sont sous évalués et les gouvernements, pour des raisons politiques essentiellement, rechignent aux augmentations.

A Nairobi, d'une part en raison du contexte macro-économique, d'autre part en grande partie par les nombreuses défaillances de la gestion du *WSD*, celui-ci s'est avéré incapable de desservir, avec un niveau de service satisfaisant, l'ensemble de la population citadine. Les pauvres, segments les moins rentables et les plus vulnérables de la clientèle, en sont les premières victimes. A titre d'exemple, le plan de rationnement ne touche pas tous les quartiers de la même façon. Ainsi, une grande partie de l'eau qui devrait approvisionner le quartier informel de Kibera, grâce à un réseau secondaire financé par la Banque Mondiale, est détournée au profit du quartier de Langata, se situant en aval à l'ouest de Kibera[198]. Il s'agit d'un des quartiers les plus riches de Nairobi, abritant une partie de la communauté d'expatriés dont les habitudes de consommation sont semblables à celles de pays riches. Or, ce sont non seulement des consommateurs solvables, mais aussi disposés à payer leur facture (quand ils la reçoivent).

Pour Dar es Salaam, V. Messer reproduit pour les années 1984 à 1997 le budget annuel du service. Ce budget reflète plus ou moins inégalement, certains des dysfonctionnements relevés au cours des paragraphes précédents, en dépit d'une interprétation des données difficile.

[198] Entretien personnel avec M. Mohamedbai, ingénieur de l'agence de consultants Howard Humphreys, Nairobi, juin 2002.

Tableau 38 : budget de la DAWASA entre 1984 et 1997, en millions de shillings tanzaniens

Années	Revenus d'exploitation	Subventions du gouvernement	Total des entrées	Total des dépenses	Solde
1984-85	61	0	61	135	-74
1985-86	98	0	98	164	-66
1986-87	143	0	143	286	-153
1987-88	199	0	199	409	-210
1988-89	933	0	933	742	191
1989-90	765	0	765	5 434	-4 669
1990-91	937	0	937	2 810	-1 873
1991-92	1 395	0	1 395	3 721	-2 326
1992-93	2 673	0	2 673	5 402	-2 729
1993-94	2 784	5 223	8 007	7 980	27
1994-95	3 965	0	3 965	6 703	-2 738
1995-96	2 878	1 502	4 380	10 639	-6 258
1996-97	4 475	Non connue	4 475	9 413	-4 937

Source : **DAWASA.** *Budget DAWASA 1997/1998*, Dar es Salaam, p 6, d'après **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 183.

V. Messer affirme que « *l'eau perdue dans le réseau, les connexions illégales, l'absence de compteurs et le non-paiement des factures concouraient à la situation budgétaire catastrophique. Elle [*la *DAWASA] était alors tributaire des subventions du gouvernements et de l'apport des bailleurs de fonds.* »[199]. Pourtant l'auteur ne fait rien figurer dans la colonne « subvention du gouvernement ». Il est peu probable que les bailleurs aient financé directement le fonctionnement du service d'eau à Dar es Salaam. Je pense donc, bien qu'elles n'apparaissent pas ici, que les subventions du gouvernement comblaient tout ou partie des déficits d'une société qui, si elle n'avait pas été soutenue ainsi, était dans une situation de banqueroute.

Bien que la *LWSC* ait été « privatisée » depuis plus de 12 ans, ses performances sont toujours relativement médiocres : par exemple, l'entreprise présente un des plus mauvais taux d'eau non comptabilisée parmi les opérateurs zambiens. C'est pourtant l'opérateur qui bénéficie d'un potentiel de clients le plus important. Après recueil et examen des différents indicateurs de performance, le régulateur a émis un certain nombre de recommandations. Une des priorités pour améliorer les performances commerciales de l'entreprise serait, selon le *NWASCO*, d'équiper de compteurs un plus grand nombre de connexions de façon à établir les factures sur la consommation réelle et mesurée (voir *infra*, encadré n°10). Les informations concernant les quartiers périurbains sont insuffisantes et les données sur les paramètres financiers et commerciaux sont inconsistantes. Il faut améliorer la comptabilité et le système de gestion de l'information. Si on prend en compte la taille de l'entreprise et les conditions d'exploitation (une seule ville), la *LWSC* présente la plus mauvaise efficacité de son personnel de toutes les entreprises de distribution d'eau de Zambie. Il faut donc réduire le nombre d'employés rapidement de façon à diminuer la masse salariale. C'est à Lusaka que les usagers subissent la plus faible moyenne d'heures de fourniture du service parmi les grandes entreprises d'eau zambiennes. Or, les heures de service sont un des indicateurs les plus importants pour les usagers, c'est aussi celui pour lequel on dénombre le plus grand nombre de plaintes. Les usagers ne sont alimentés en moyenne que 15 heures par jour, en dépit des améliorations significatives en un an (moins de 12 h en 2001-2002). Mais selon le régulateur, moins de 16h/jour dans une grande ville reste inacceptable. Globalement, le défi à relever est de diminuer le coût du personnel en maintenant une structure de l'emploi équilibrée, avec un

[199] **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 182.

nombre limité d’employés et l’introduction d’une gestion performante. Les coûts de pompage, responsables des dépenses en énergie de l’eau doivent aussi être réduits. En ce qui concerne les quartiers périurbains, le régulateur prend position pour une implication plus importante de l’entreprise en termes de desserte mais aussi d’encadrement des communautés et des ONG qui fournissent elles-mêmes le service.

Tableau 39 : résumé de quelques indicateurs de performance des trois opérateurs

	WSD Nairobi	DAWASA Dar es Salaam	LWSC Lusaka
population totale de la zone desservie	2 400 000	3 000 000	2 000 000
ratio de desserte	88%	60%	68%
Nombre de connexions	187 082	84 473	34 514
Volume d'eau produit/j en m^3	399 800	273 000	200 100
Eau non comptabilisée (volume facturé/volume produit)	52%	44%	42%
% d'eau non-comptabilisée total	50% à 52%	50%	58%
Compteurs	25%	4%	32%
facturation en monnaie locale	127,5 millions de KSh	4 milliards 475 millions de Tsh en 1996-97	12 493 milliards 440 millions de Kw
facturation annuelle en US dollars	24 400 000	9 728 260 (1 dollar = 460 Tsh en 1997)	14 000 000
ratio de recouvrement des factures ou efficacité du recouvrement	58%	55 à 85%	66%
nombre d'employés	1 767	1 480	482
nombre d'employés/1000 branchements	13.5	15	15
Tarif moyen	25 Ksh/m^3	700 Tsh/1000 gallons	1 088 kw/m^3
Tarif moyen en Euros	0,35 €/m^3	0,20 €/m^3	0,40 €/m^3

Sources : compilations personnelles à partir des données mentionnées précédemment. Les années peuvent varier entre les données mais restent néanmoins comparables.

Devant de si mauvaises performances, on comprend que les bailleurs aient souhaité une rupture : la crise étant si profonde que seul un changement majeur, la privatisation, a pu apparaître salutaire. Ce changement n'est pas aussi radical que peut le souhaiter la Banque Mondiale : les gouvernements se sont jusqu'à présent contentés d'autonomiser plus fortement les services d'eau sans les privatiser totalement, en leur imposant des pratiques issues du « *New Public Management* ». Ces pratiques font néanmoins partie intégrante des réformes car elles introduisent des notions et des critères d'efficacité, là où pendant des décennies s'imposait une logique d'offre et de service unique. L'introduction des principes marchands peut être néanmoins perçue comme une étape préalable à une privatisation plus poussée de l'exploitation des réseaux, car elle vise une meilleure rentabilité et donc une attractivité plus grande pour les entreprises internationales potentiellement candidates. En 2003, la délégation de l'exploitation du réseau d'eau de Dar es Salaam à un consortium international, après plusieurs années de gestion « semi-publique » marchandisée, a confirmé l'intérêt du secteur privé, même si l'issue définitive est incertaine depuis la rupture du contrat.
Si les performances des opérateurs sont à mettre en cause dans l'échec de la généralisation du service d'eau dans les trois capitales étudiées, on ne doit pas pour autant éluder leur contexte économique, marqué essentiellement par la crise et la pauvreté à toutes les échelles.

CHAPITRE 3. …QUI S'ENRACINENT DANS UN CONTEXTE ECONOMIQUE TRES DIFFICILE

Nuançant les conclusions parfois hâtives des bailleurs sur la responsabilité de la gestion publique dans l'échec de la généralisation des réseaux, les chercheurs mettent à présent l'accent sur les contextes spécifiques auxquels se sont rapidement heurtés les Etats nés de l'Indépendance. Qu'en-est-il précisément dans les trois exemples étudiés ? Quels sont les éléments de contexte qui, sans totalement dédouaner de leurs responsabilités respectives les autorités du Kenya, de la Tanzanie et de la Zambie, ont pesé sur cet échec ? Ces éléments s'inscrivent dans un double contexte, à une échelle macro-économique qui est celle de la crise économique, puis à une échelle locale, celle de la crise urbaine.

I. Au niveau macro-économique, crise des économies nationales et programmes d'Ajustement Structurel aggravent la pauvreté

On ne peut tenter de comprendre les grandes tendances concourant à la fragmentation urbaine sans les replacer dans leur contexte économique national. Le Kenya, la Tanzanie et la Zambie connaissent une grave crise économique depuis plusieurs décennies, venue balayer les espoirs soulevés par une relative prospérité dans la période post-indépendance.

A) Une situation économique de crise

En effet, l'après-Indépendance est marqué par un décollage des économies reposant sur l'embellie des marchés des matières premières, puis sur des tentatives d'industrialisation. Le cas de la Zambie est particulièrement frappant : après avoir compté parmi les économies les plus dynamiques du continent, le pays est aujourd'hui dans les rangs des pays les moins avancés. Bien que la seule croissance économique ne soit pas une condition suffisante, elle est néanmoins une condition nécessaire à la redistribution, elle-même facteur ou « levier » de cohésion sociale. Comment redistribuer les richesses en vue d'une société plus équitable, s'il n'y a plus de richesse ? Le facteur économique est hégémonique dans le faisceau de causalités concourant à la fragmentation urbaine. La crise a entraîné une dépendance accrue vis-à-vis des bailleurs qui ont imposé aux trois pays des programmes d'Ajustement Structurel. Ces programmes ont-ils néanmoins contribué à rétablir les grands équilibres macro-économiques ? Ont-il permis de réduire la pauvreté ?

Avant d'aborder la situation de chaque capitale, il faut comprendre l'ampleur de la crise économique qui touche l'ensemble des trois pays, une des causes hégémoniques de fragmentation urbaine actuelle.

(1) Des indicateurs macro-économiques « dans le rouge », symptômes d'une grave crise économique partagée par les trois pays

Les symptômes de la crise économique du Kenya, de la Tanzanie et de la Zambie sont très comparables : un recul du PIB, une croissance économique négative, un grave déséquilibre de la balance commerciale, etc.

On assiste au Kenya à une baisse constante de la croissance économique depuis les années 1960, à tel point que depuis le début des années 1990, cette croissance est même devenue négative (Bocquier, 2003)[200]. Alors que le taux de croissance annuel de la première décennie après l'indépendance (1963-1972) est de 6,5%, celui-ci chute à moins de 3% à la fin des années 1970. Le Kenya jouit alors de l'une des rares économies africaines performantes des années 1960 jusqu'au début des années 1970. Mais la détérioration est brutale tout au long des années 1980 et au début des années 1990. La croissance moyenne du PIB passe de 5,6% pour 1975-1980, à 4,3% pour 1986-1990, et même 0,9% pour 1990-1993. Le niveau de richesse par habitant recule dans la période 1990-1993 et la croissance moyenne du PIB est négative (-2,4% par an)[201]. Le nombre de Kenyans vivant en dessous du seuil de pauvreté défini par le PNUD passe de 30% en 1970 à 46% en 1994[202]. La balance des paiements devient négative dans la période 1986-90 et pour la période suivante, tout comme la balance commerciale (dès 1981-85). Le service de la dette explose : de 8% de la valeur des exportations en 1975-80 à 32,4% en 1991-93, avec une dette extérieure passant de 33,5% du PIB à 68% du PIB sur la même période. Cette crise entraîne une incapacité de l'économie kenyane à créer suffisamment d'emplois pour une population au taux de croissance démographique de 3,5%/an. Un effet de ciseaux se fait sentir, avec une croissance de la population restant élevée (3% par an) et une croissance économique négative (0.5% par an). En 2001, le PIB par habitant a régressé à un niveau équivalent à ce qu'il était 20 ans auparavant. Avec le creusement des déficits publics, le poids conséquent de l'Etat dans l'économie qui avait été possible dans les années 1960 et qui devenait déjà difficile à financer dans les années 1970 n'est plus supportable à partir des années 1980.

La Tanzanie, pays exportateur de matières premières agricoles, connaît également une grave crise de l'économie, entraînant dès les années 1980, la négociation d'un programme d'Ajustement Structurel avec le FMI et la Banque Mondiale. La crise économique, conjuguée aux rigueurs budgétaires requises par le programme d'Ajustement Structurel (coupes budgétaires) a des effets sociaux négatifs, mais aussi des conséquences négatives sur les investissements urbains. Vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, sous les effets cumulés des faiblesses structurales et des chocs extérieurs (notamment la crise pétrolière mondiale de 1973-1974), la croissance effective par habitant baisse de 2,5% (période 1965-1970) à moins de 1,5% entre 1980 et 1985. Le taux d'inflation grimpe de 10%/an durant la période 1970-1976 pour atteindre 31% entre 1980 et 1985. Le déficit budgétaire global est multiplié par plus de 6 entre 1979 et 1985, alors qu'encore en 1977, l'excédent atteint 137 millions de $.

En Zambie, selon A. Dubresson, « *passé 1974, le moteur de la rente [*le cuivre*] devient celui de la crise* »[203]. Cela se traduit par une dépréciation continue par rapport au dollar de la monnaie nationale, le Kwacha (baisse de 71% de 1970 à 1985). L'effondrement de la rente

---

200 **BOCQUIER. P**. « Les impacts sociaux de la crise économique à Nairobi ; L'ère Moi a-t-elle eu un impact significatif ? », in *Politique Africaine, Le Kenya après Moi*, n°90, juin 2003, Karthala, p 78-93.

201 **IKIARA. G. K.** « L'économie kenyane face à l'ajustement structurel (1978-1995) », p 262, in **GRIGNON. F. PRUNIER. G**. (dir.) *Le Kenya contemporain*, [« Hommes et sociétés »], KARTHALA/IFRA, Paris-Nairobi, 1998, 394 p.

202 **WORLD BANK.** *Adjustment case studies*, World Bank, Washington DC, 1994.

203 *Idem*, p 136.

cuprifère nécessite alors un recours massif à l'emprunt pour faire face aux dépenses courantes (le montant de l'emprunt à long terme du gouvernement passe de 14 à 129 millions de Kwachas entre 1970 et 1984). La balance des paiements courants devient déficitaire, subissant un endettement et un service de la dette difficilement supportables (5,5% de la valeur des exportations en 1970, 18,6% en 1980). La crise a de graves conséquences pour les Zambiens : le revenu par tête recule tandis que la dépréciation du Kwacha continue (dévaluations de 20% en 1976 et 10% en 1978). La croissance de la production, fortement positive jusqu'en 1974, devient négative en 1975 (-11,9%), puis faible ou peu soutenue ensuite (sauf en 1984-1985 après les premières mesures de l'Ajustement Structurel).

(2) Causes externes : une cause commune, la dégradation des termes de l'échange Nord-Sud

Pour les trois pays, la dégradation des conditions des échanges économiques avec les pays riches constituent la première cause du déclin économique, dans la mesure où les économies nationales reposent sur un ou des produits agricoles (Kenya et Tanzanie) ou miniers (le cuivre pour la Zambie). On compte aussi, au nombre des causes extérieures déstabilisant fortement l'économie des pays étudiés, les deux chocs pétroliers et les sécheresses.

Ainsi, les mauvaises influences sur l'économie kenyane sont largement extérieures : la dette, une baisse générale des prix de produits comme le thé et le café et à présent un système de commerce international émergeant (qui pèse lourdement en faveur des grands blocs commerciaux comme l'Union Européenne et le Japon[204]), tandis que la Communauté Est-Africaine éclate.

En Tanzanie, dans les années 1970, l'agriculture représentait la base économique du pays. Les cultures de rente comme le café, le coton, le thé, le tabac, le sisal, les noix de cajou et les clous de girofle (ayant fait la fortune de Zanzibar) rapportaient la moitié des devises totales du pays[205]. La Tanzanie échangeait alors ses produits agricoles contre les produits manufacturés nécessaires à son industrialisation et à son développement. Mais le secteur agricole tanzanien est spécifique : il se partageait alors entre petits paysans et coopératives agricoles d'Etat développées lors de la villagisation. La crise économique commença en 1974 avec le premier déficit de la balance des paiements dû à la chute des prix des matières premières. La villagisation, dont l'objectif était de rétablir l'équilibre vivrier, se solda par un échec et la production vivrière resta insuffisante. Le pays fut alors dans l'obligation d'importer des céréales de base comme le maïs, le riz ou blé. Le déficit du commerce extérieur est largement à l'origine de la crise actuelle. Par exemple, en 1985, les revenus à l'exportation étaient tout justes à même d'assurer l'achat du tiers de ce qu'ils permettaient en 1977. En 1994, les exportations représentaient 519 millions de d'US$, tandis que les importations totalisaient près de trois fois plus (1505 millions de $). Au début des années 1980, la crise économique s'aggrava. Cela se manifesta par le déclin du PIB et de sérieuses pénuries dans les magasins. Le manque de matières premières entraîna un ralentissement de la production industrielle. Dans le domaine agricole, les rendements stagnèrent en raison des problèmes de transport des denrées et de la faiblesse des circuits de commercialisation, mais aussi du manque d'investissements dans le secteur. Le choc pétrolier aggrava la crise : l'augmentation des prix fut exorbitante, avec une facture pétrolière qui passa de 26% des revenus de l'exportation en 1978 à 56% en 1982. La Tanzanie ajouta à ses difficultés un autre drame qui lui est spécifique : la guerre contre l'Ouganda d'Idi Amin Dada pesa lourdement sur ses finances

---

[204] **ALDER. G**. « Tackling poverty in Nairobi's informal settlements : developing an institutional strategy », in *Environment and Urbanization, Urban Poverty II: from understanding to action*, vol. 7, n°2, October 1995, Russell Press, Nottingham, UK, 266p.

[205] BAGACHWA. M.S.D. « La libéralisation économique. Crises et ajustements structurels », in **BAROIN. C. CONSTANTIN. F**. (dir.) *La Tanzanie contemporaine*, KARTHALA/IFRA, [« Hommes et sociétés »], Paris-Nairobi, 1999, p 211-227.

(500 millions de US$). La disparition de la communauté d'Afrique de l'Est (perte de deux partenaires commerciaux majeurs) et les trois grandes périodes de sécheresse dans la décennie 1973-1983 pesèrent aussi sur la conjoncture économique tanzanienne.

La Zambie aussi est lourdement pénalisée par sa spécialisation dans l'exportation de ses richesses naturelles, en particulier le cuivre. « *L'appareil industriel zambien, à l'image du pays, est malade du cuivre dont il est né »*[206]. Une très grande partie de la base économique du pays reposait et repose toujours sur le cuivre. Entre 1970 et 1974, cuivre et cobalt fournissent plus de 60% des revenus de l'Etat. Ce sont les exportations de cuivre qui, jusqu'au milieu des années 1970, insufflent la vigueur de l'économie zambienne que l'on qualifie alors d'une des plus dynamiques du continent. A l'indépendance, la rente cuprifère permet aux nouveaux dirigeants en place d'imposer leurs vues et de corriger rapidement les graves déséquilibres nés de la période coloniale en matière d'emplois[207]. Les nouvelles institutions se multiplient au cours de cette euphorique première décennie d'indépendance. Des recrutements en masse sont effectués, la bureaucratie croît de manière exponentielle et une part croissante du budget de l'état est consacrée au paiement des salaires et avantages annexes[208]. Malheureusement, à partir de 1974, les termes d'échange du cuivre deviennent défavorables : de 2059 $ courants en 1974, la tonne de cuivre exportée passe à 1675 $ courants en 1984, demeure inférieure à 1500 $ en 1985-1986 et ne repasse la barre des 2000 $ qu'à partir de 1988[209]. En dollars constants, la chute est encore plus sévère. La forte croissance économique basée sur le cuivre immédiatement après indépendance permet la mise en place d'un tissu industriel relativement étoffé dans le cadre d'une stratégie d'import-substitution. Malheureusement, cette stratégie n'est pas menée à son terme et l'économie reste très dépendante du cuivre, dont la production décroît.

(3) Causes internes : responsabilité des gouvernements au pouvoir

Si les causes externes de la crise économique des trois pays étudiés en sont vraisemblablement les causes principales, on ne doit pas passer pour autant sous silence la responsabilité propre des gouvernements au pouvoir de cette époque. Au Kenya, le système politique lui-même a sa part de responsabilité dans le déclin : le pays a un système politique de parti unique jusqu'en 1992 et est alors gouverné, comme aujourd'hui, par des politiciens plus habitués à se « partager le gâteau » qu'à œuvrer à la santé économique du pays[210]. Le système de patronage et de clientélisme contribue largement au déclin de l'économie. Les effets négatifs des politiques économiques précédentes sont un héritage lourd à porter : création de marchés de commercialisation parallèles et explosion de la corruption au sein de l'administration.

Même si le Kenya est plus industrialisé que ses voisins est-africains, le processus de développement industriel y est toujours dans une phase de démarrage. La part des activités industrielles dans le PIB stagne depuis le milieu des années 1970 (12-13%). Le secteur est dominé par les industries légères, les industries alimentaires, le textile, la production de cuir,

---

206 **RAISON. J.P**. « La Zambie », in **DUBRESSON. A. MARCHAL. J.Y. RAISON. J.P.** *Les Afriques au sud du Sahara*, Paris, Belin-Reclus (Géographie Universelle, tome VI), p 410, cité par **DUBRESSON. A.** « Les politiques industrielles », p 125-154, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

207 **MULIKITA. N.M.** « Bureaucratie et réformes administratives », p 89-98, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, p 90.

208 **DRESANG. D.L. YOUNG. R.A**. « The Public Service », in **TORDOFF. W.** (ed) *Administration in Zambia*, Manchester, Manchester University Press, 1980, p 94.

209 **DUBRESSON. A.** « Les politiques industrielles », p 125-154, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

210 **BOCQUIER. P**. « Les impacts sociaux de la crise économique à Nairobi ; L'ère Moi a-t-elle eu un impact significatif ? », in *Politique Africaine, Le Kenya après Moi*, n°90, juin 2003, Karthala, p 78-93

de papier, de verre ou de petits outillages. Mais c'est l'agro-alimentaire qui constitue l'activité dominante. S'il est vrai que les gouvernements en place n'ont pas réussi à diversifier suffisamment l'économie kenyane et que la stratégie d'import-substitution a échoué, l'ouverture des frontières à la fin des années 1980 tue les secteurs industriels (industrie textile et des chaussures) encore trop fragiles pour supporter la concurrence de l'Asie voire même du voisin sud-africain. La prise de conscience du gouvernement est tardive et il faut attendre le début des années 1980 pour les propositions de réformes nécessaires visant un retour à la croissance, à la création d'emplois et à l'augmentation du niveau de vie des populations[211].

En Tanzanie, l'Ujamaa ne tarde pas à faire sentir les effets négatifs des interventions publiques excessives après la déclaration d'Arusha (voir encadré n°11)

Encadré 16 : les interventions publiques découlant de la déclaration d'Arusha

Premier volet : Le gouvernement procède à une réorganisation de l'habitat et de l'administration du développement rural à travers la création de villages, c'est l'Ujamaa (1967-1973, établissement de fermes d'état, etc.).
Second volet : Il s'agit de la nationalisation de tous les facteurs de production (banques commerciales, lois foncières anti-spéculation, soutien des société d'état et des coopératives par le crédit…). Les effets en sont négatifs : développement d'un énorme secteur public, prolifération de bureaucraties improductives et non-rentables, pénurie de biens de consommation et émergence d'une « économie secondaire » ou parallèle.
Troisième volet : La régulation étatique du marché des produits est mise en place, passant par une limitation de certaines récoltes, une réduction du rôle des intermédiaires privés, etc. Une des principales critiques faites à la politique économique de Nyerere dénonce l'ingérence excessive de l'Etat sur les marchés intérieur et extérieur par des restrictions quantitatives sur les importations, le monopole d'Etat sur le marché intérieur et la fixation des prix. Cela entraîne un accroissement démesuré du nombre d'agents de l'Etat, l'administration publique faisant plus que doubler sa part du PIB entre 1971 et 1983 et l'Etat employant plus des trois quarts des salariés de l'industrie et des services.

Source : **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 216.

Dans les trois pays, les stratégies d'import-substitution se soldent par des échecs en demi-teinte : cela contribue à accélérer les déficits de devises étrangères, sans pour autant mettre un terme à la dépendance sur plan des importations, de la productivité, de la technologie et de l'encadrement. L'administration publique recrute massivement dans la décennie suivant l'indépendance, le but étant d'africaniser les structures d'encadrement politique et économique et de fournir un débouché aux nouveaux diplômés africains. Cette politique, ayant donc sa logique propre, absorbe une grande partie des finances publiques, ce qui est rendu possible par le boom économique post-indépendance. Les critiques portent sur le gonflement artificiel du nombre de fonctionnaires et sur l'improductivité des ces appareils étatiques aux effectifs pléthoriques. Avec la crise économique, les sources de financement des politiques publiques et de la politique de l'emploi se tarissent.

211 **IKIARA. G. K.** « L'économie kenyane face à l'ajustement structurel (1978-1995) », p 265, in **GRIGNON. F. PRUNIER. G**. (dir.) *Le Kenya contemporain*, [« Hommes et sociétés »], KARTHALA/IFRA, Paris-Nairobi, 1998, 394 p.

B) Les plans d'Ajustement Structurel

Mon propos n'est pas de faire un exposé exhaustif des plans d'Ajustement Structurel qu'ont acceptés le Kenya, la Tanzanie et la Zambie, dans leur quête de nouveaux financements après le tarissement de leurs revenus propres suite à la crise. Néanmoins, il est important d'en rappeler les grandes lignes car elles conditionnent le contexte des réformes du secteur de l'eau potable. En effet, c'est dans la rationalisation des finances publiques, dans le désengagement de l'Etat de la fourniture des services et de son rôle d'acteur de l'économie que les grandes lignes des réformes du secteur de l'eau trouvent leur origine. Je ne donnerai ici que les éléments fondamentaux pour la compréhension des tendances macro-économiques des quinze dernières années, mais les études sur les PAS et leurs conséquences parfois désastreuses en termes sociaux se sont multipliées.

(1) Zambie et Tanzanie : de « l'humanisme zambien » et du « socialisme africain » au marché

Ce sont d'abord la Zambie et la Tanzanie qui s'engagent dans les réformes d'Ajustement Structurel. Ces deux pays ont été les plus radicaux dans la mise en place du « *socialisme africain* » pour la Tanzanie et de « *l'humanisme zambien* »[212] pour la Zambie, doctrines prônant en fait une nationalisation très poussée des moyens de production et une forme de socialisme économique. Ces deux systèmes ayant échoué, à la fois pour des raisons internes mais aussi pour des causes externes, les gouvernements ont du négocier avec la Banque Mondiale et le FMI pour continuer à jouir de financements internationaux.

La Zambie se voit contrainte de solliciter le FMI dès 1982 et un programme triennal d'Ajustement (1983-1985) est mis en place avec l'appui de la Banque Mondiale[213]. Il comprend les mesures d'Ajustement désormais classiques, en partie identiques à celles imposées au Kenya et à la Tanzanie : dévaluation du Kwacha de 20% en 1982, libéralisation partielle des prix, augmentation des prix agricoles, suppression des subventions aux engrais et à la production de maïs, blocage des salaires urbains, encouragements fiscaux à la concurrence sur le marché national et à l'exportation, licenciement massif dans le cadre d'un dégraissage de la fonction publiques...Un système de change flexible a remplacé le système administré.

---

212 **NDANGWA. N.** *Social Welfare in Zambia*, Multimedia Zambia, Lusaka, 2000, 97 p.

213 **DUBRESSON. A.** « Les politiques industrielles », p 125-154, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, p 136-137.

Encadré 17 : l'historique des PAS en Zambie

Le 1er mai 1997, Kaunda annonce la fin d'une expérience libérale n'ayant pas réussi à inverser la tendance antérieure : diminution de l'investissement, régression du PIB/habitant, glissement continu du Kwacha, forte inflation appauvrissant les ménages défavorisés et aboutissant à des émeutes dans les villes de la Copperbelt. Il amorce un changement brutal d'orientation : les prix et les salaires urbains sont bloqués, le contrôle administratif des changes est rétabli. Deux mois plus tard, un nouveau plan est présenté, le NERP, « New Economic Reform Programme ». Mais ces efforts sont insuffisants et le pays, en réintégrant en 1989 les institutions de Bretton Woods, donne ainsi les rennes de sa politique macro-économique au FMI et à la Banque Mondiale. La population réagit vivement aux premières mesures par de nouvelles émeutes urbaines dès 1991. Celles-ci avaient en effet doublé le prix de la farine de maïs, ingrédient majeur du « mealie-meal », l'alimentation de base. Le mécontentement populaire alimente la montée en puissance d'une opposition d'abord illégale mais qui triomphe aux élections de 1991. Le nouveau pouvoir décide d'accélérer le processus de réformes, avec un premier programme de privatisation, la mise en place d'un comité de pilotage (« steering committee ») chargé de la transformation de 21 sociétés, puis d'un comité technique examinant les modalités de la privatisation. Le calendrier est fixé en concordance avec celui de la Banque Mondiale et 10 sociétés sont offertes à la vente en 1991. Le secteur public prend ensuite le relais du secteur privé : les « Public Service Reform Programmes » sont lancés en 1993 avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement. Les principaux objectifs en sont de réduire les effectifs, d'améliorer l'efficacité (formation des fonctionnaires, procédures d'évaluation…) et la planification (harmoniser programmation et contraintes budgétaires). Les bailleurs imposent au gouvernement de ne plus se lancer dans des programmes dépassant les ressources disponibles. Enfin, une véritable décentralisation avec transfert d'un certain nombre de prérogatives et de fonctions au niveau local est mise en place.

Sources : **DUBRESSON. A.** « Les politiques industrielles », p 137-138, in DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D. (dir). La Zambie contemporaine, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382p. et MULIKITA. N.M. « Bureaucratie et réformes administratives », p 89-98, in DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D. (dir). La Zambie contemporaine, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

Ce n'est qu'après deux tentatives locales de redressement infructueuses que la Tanzanie adopte son premier PAS en 1982, en même temps que la Zambie, et son Programme de Redressement Economique (« *Economic Recovery Programme* ») en 1986. Il s'agit d'une remise en cause des politiques économiques intérieures indépendantes du marché. Les principes en sont les suivants : réduire le poids excessif de l'Etat en matière économique, créer un environnement économique favorable pour que les entrepreneurs privés puissent opérer selon les lois du marché plutôt qu'à travers des régulations bureaucratiques (comme dans la période consécutive à la déclaration d'Arusha).

Encadré 18 : Tanzanie, éléments clés des PAS inspirés par le FMI

ERP 1 et ERP 2 («*Economic Recovery Programme*»).
Commerce:
* Des Ajustements réguliers des taux de change sont réalisés, entraînant des dévaluations importantes. Entre 1980 et 1986, la valeur du Tsh chute de 8,2 à 44,4 pour 1 US$, elle est passée de 145 Tsh en 1989 à 490 en 1993. En juin 1995, elle est de 560 Tsh.
* La règle des importations sur fonds propres est instaurée en 1984 : « *Own Funds Import Scheme* ». Les importations se font sans restriction quand elles sont effectuées sur des devises détenues localement.
* La libéralisation des importations est généralisée en 1988 (« *Open General Licence Facility* »), grâce à un co-financement de la Banque Mondiale et de bailleurs de fonds bilatéraux.
* La politique de promotion d'exportations de biens spécifiques est lancée (« *Specific Export Promotion Policies* »), notamment l'or ou les intrants dans la fabrication de produits réexportés.
* Le gouvernement procède à une réforme tarifaire en 1988. Elle passe par la réduction des droits de douane et par des taxes sur les ventes.
* Le commerce intérieur est totalement libéralisé, ce qui signifie qu'il n'y a plus de contrôle étatique des prix.

Domaine parapublic :
Le secteur parapublic est restructuré, tandis que l'Etat favorise le développement du secteur privé. Un centre de promotion des investissements est créé en 1990. Avec la « Loi sur les sociétés publiques en 1992 », une commission de réforme du secteur public est créée pour déterminer les entreprises susceptibles d'être privatisées, conservées ou mises en liquidation. Enfin, la réforme de la fonction publique est brutale, avec un « dégraissage » de 12 750 fonctionnaires en 1985. 50 000 autres sont identifiés pour le même processus pour la période 1993-1996.

Source : **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 220.

NB : D'autres réformes concernent le secteur agricole : s'ils sont très importants pour le pays, ils ne nous concernent pas directement dans le cadre de cette recherche.

(2) L'Ajustement Structurel touche tardivement le Kenya : le gouvernement y est très réticent

Bien que celui-ci ait été beaucoup plus modéré dans la nationalisation de son économie (le secteur privé ayant toujours eu sa place dans l'économie du pays), le Kenya est le plus réticent à l'application des programmes d'Ajustement Structurel et il faut attendre que les bailleurs décident de cesser totalement les programmes d'aides pour que le gouvernement de Moi accepte les mesures d'Ajustement. Après avoir été délibérément négligé par les bailleurs de fonds et épinglé encore récemment comme l'un des pays les plus corrompus au monde, le pays a souhaité retrouver la confiance des bailleurs et des investisseurs. Pour cela, le gouvernement de l'ex-Président Moi a essayé de se montrer bon disciple de la Banque Mondiale en démantelant nombre de monopoles publics et en introduisant le secteur privé, comme dans les secteurs de l'électricité et des communications. Le premier pas vers libéralisation des prix remonte à 1982, accompagnée par une dérégulation du marché des changes. Malgré quelques aménagements, la mise en place des réformes d'Ajustement Structurel, objet d'un premier accord avec la Banque Mondiale dix ans plus tôt, est toujours largement inexistante à la fin des années 1980, car les promesses n'ont pas été tenues par le gouvernement. Dans ce contexte de paralysie de toute réforme, le régime du président Moi connaît une intense crise politique, tant nationale qu'internationale. Il est alors forcé de renégocier ses programmes d'Ajustement Structurel, après suspension de l'aide multilatérale en novembre 1991, et surtout de les appliquer. En 4 ans (1992-1995), presque toutes les

réformes repoussées au cours de la décennie précédente sont mises en place, car le besoin de nouveaux soutiens financiers internationaux devient trop impérieux. Entre 1990 et 1995, le Kenya passe rapidement d'une économie régulée, caractérisée par le contrôle des prix, l'organisation étatique de la commercialisation des produits agricoles et une présence importante du secteur public dans les activités de production, à une économie presque totalement libérée de tout contrôle, suite aux mesures des différents programmes d'Ajustement Structurel[214]. Fin 1995, le gouvernement procède à la levée de tous les règlements et restrictions de la période précédente. Un contrôle des déficits publics est mis en place en limitant les dépenses. Cela passe par une modernisation radicale du système fiscal et une restructuration importante des différents secteurs de la fonction publique. La tendance générale est à la rationalisation des budgets, avec le développement systématique du paiement des services. Il s'agit d'un tournant économique radical.

C) Conséquences et effets économiques de la crise et des programmes d'Ajustement Structurel au niveau national : un difficile retour aux grands équilibres macro-économiques…

Le bilan des PAS n'est toujours pas totalement établi et les conséquences à long terme difficiles à mesurer. D'ailleurs, même si les grandes institutions financières ont quelque peu modulé leur « recommandations », la page de l'Ajustement n'est pas encore vraiment tournée, preuve en est que les réformes du secteur de l'eau potable s'inscrivent dans ce cadre. La Banque Mondiale reconnaît cependant que certaines mesures, concernant la place de l'Etat, ont été trop radicales et ont suscité plus de problèmes qu'elles n'en ont résolu : « *Le développement a besoin d'un Etat qui agisse, d'un Etat qui, dans un rôle de catalyseur et de promoteur encourage et complète l'activité des entreprises privées et des particuliers. S'il est indéniable que le développement par l'Etat a échoué, il en est de même du développement sans l'Etat.* »[215] Si les mesures ont, d'une part, permis un certain retour, fragile, aux grands équilibres macro-économiques, elles ont, d'autre part, aggravé la situation socio-économique des plus vulnérables.

(1) Kenya et Tanzanie : reprise de la croissance économique et redressement des déficits budgétaires

Au Kenya, les effets macro-économiques des PAS se sont fait sentir dès 1994-1995. Le cours du ShK se stabilise, la monnaie nationale s'apprécie, l'inflation chute de 101 à 12% entre 1993 et 1994. Il y a donc un retour effectif à la rigueur financière, avec un rééquilibrage conséquent de la balance des paiements. La croissance du PIB est revenue à 3 puis 5% en 1994 et 1995[216]. Mais la base économique du pays demeure fragile. La concurrence imposée sur le marché intérieur a des conséquences dramatiques sur les fragiles industries locales (textile, chaussures, pièces détachées). Le problème est aggravé par la corruption aux plus hauts sommets (ayant entre autres, permis l'importation massive de certains produits sans paiement d'aucun droit de douane).

Pour la Tanzanie, les PAS ont également eu les effets escomptés en termes de grands équilibres macro-économiques. Le pays a connu un redressement significatif de la production des denrées alimentaires et des cultures de rente. Les ventes ont augmenté de 100% entre

---

[214] **IKIARA. G. K.** « L'économie kenyane face à l'ajustement structurel (1978-1995) », p 261, in **GRIGNON. F. PRUNIER. G**. (dir.) *Le Kenya contemporain*, [« Hommes et sociétés »], KARTHALA/IFRA, Paris-Nairobi, 1998, 394 p.

[215] **BANQUE MONDIALE**. *Rapport sur le développement humain 1997. L'Etat dans un monde en mutation.* Washington DC, 1997, p iii.

[216] **IKIARA. G. K.** « L'économie kenyane face à l'ajustement structurel (1978-1995) », p 261, in **GRIGNON. F. PRUNIER. G.** (dir.) *Le Kenya contemporain*, [« Hommes et sociétés »], KARTHALA/IFRA, Paris-Nairobi, 1998, 394 p.

1983-84 et 1987-88, et les ventes des cultures commerciales à l'exportation ont crû de 4%/an entre 1984 et 1988. Les PAS ont dont atteint leur objectif en termes économiques : le taux de croissance de l'économie est passé de 0,3% en 1984 à 4,4% en 1989, tandis qu'il retombait légèrement à 4,2% en 1990. Le taux de croissance économique est nettement supérieur au taux d'accroissement de la population, de 3,1%/an (Banque Mondiale, 1995). Le taux d'inflation est retombé à 29,8% en 1986-1990 et a encore diminué par la suite (23,3% entre 1991 et 1993). Ces résultats sont en partie liés à la diminution des emprunts d'Etat auprès du système bancaire. Cependant, cela entraîne une plus grande dépendance vis-à-vis des subventions et des emprunts extérieurs (plus de 30% du budget tanzanien annuel). Mais les mesure d'Ajustement n'ont pas ramené l'inflation à un chiffre inférieur à 10 comme durant la période 1965-1970, et les performances économiques ne sont toujours pas au niveau de ce qu'elles étaient avant les années 1980[217]. La détérioration des infrastructures n'est pas encore maîtrisée et les inquiétudes en termes de programmes d'aide sociale sont nombreuses.

(2) La Zambie reste très lourdement endettée

En Zambie, il est plus difficile de conclure quant aux effets des PAS. Certes les mesures du milieu des années 1980 vivifient la production industrielle (+10% en 1985) et les exportations vers les marchés voisins augmentent, mais il n'y a pas de création d'usines et l'inflation est très forte[218]. Le retour à la croissance et au rééquilibrage des grands budgets de l'Etat semble plus difficile que dans les deux autres pays : les évolutions économiques constituent une source d'inquiétude. La dépendance par rapport aux bailleurs s'accroît, ce qui soumet le pays à des choix extrêmement restreints ainsi qu'à des directives très contraignantes de la part de l'étranger. La Zambie pâtit d'une des dettes extérieures les plus élevées du monde. Alors que le PIB s'élève à 3,3 milliards d'US$ en 1994, la dette atteint la somme record de 6,2 milliards (ce qui revient à avoir emprunté près de deux fois la capacité de revenu de la nation). Les gains d'exportation, s'élevant à 1,2 milliards d'US$ en 1994, sont insuffisants face à l'énormité du service de la dette (682 millions) qui en absorbe la moitié. Fin 2000, le pays obtient un allègement de la dette (6,5 millions d'US$ fin 1999), grâce à l'initiative en faveur des pays les plus endettés. Grâce à cela, la Zambie réduit le service de la dette entre 2001 et 2003 à 165 millions d'US$ par an. La dette intérieure, incluant les arriérés, atteint très hauts niveaux et cela menace la viabilité de petites entreprises qui fournissent des services au gouvernement. On comprend que la dépendance à l'égard des bailleurs soit aussi forte et permanente. Au cours de la période 1991-1994, l'aide au développement officiellement reçue chaque année est, en moyenne, d'un milliard d'US$. Par rapport à cette situation, les officiels zambiens admettent que « la situation du pays en matière de dette est sérieuse et qu'il convient de surveiller étroitement la croissance de l'économie. »[219]. Structurellement, l'économie zambienne a peu changé et il n'y a pas de croissance économique consistante. Entre 1980 et 1990, la croissance économique du pays est la deuxième plus faible dans la Communauté du Développement de l'Afrique Australe (*SADC*) devant le Mozambique, et dans la période suivante (1990-1999), rien ne s'améliore, la Zambie a alors le plus faible taux de croissance économique annuelle dans la région (1%). En conséquence, le PNB/tête décline constamment depuis l'indépendance[220]. Les réserves nationales, stratégiques pour la croissance économique globale diminuent au fil des années et sont insuffisantes à présent pour

---

[217] **MESSER. V.** La *gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 221.

[218] **DUBRESSON. A.** « Les politiques industrielles », p 125-154, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, p 136-137.

[219] Propos et données tirés de **LUMBWE. C**. « Les élections générales de 1991 et la transition politique », in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D**. (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, p 54.

[220] **IMF. WORLD BANK**. Zambia Poverty Reduction Strategy Paper**,** 2000-2005, p 17.

financer l'investissement nécessaire. Le produit national brut manifeste une hausse constante mais marginale de 8% en 1990 à 15% en 1999. Bien que cela soit encourageant, le niveau est bien inférieur aux 20% associés à une croissance durable. Le défi structurel le plus sérieux concerne le secteur minier, avec la *Zambia Consolidated Copper Mines*, que le gouvernement privatise en 2000. Cette étape redynamise la confiance économique en raison du rôle attendu du secteur dans l'ensemble de l'économie. Cependant, le retrait prévu du repreneur, *Anglo-American Corporation*, l'actionnaire majoritaire privé dans la compagnie minière la plus grande du pays, est porteur de grandes incertitudes. A présent, on s'attend à ce qu'un retrait majeur déclenche une crise économique sévère d'un secteur déjà peu performant. Néanmoins, il est impératif que la diversification économique réussisse rapidement pour éviter à la Zambie de s'enfoncer plus dans la crise économique en général, et dans la pauvreté en particulier. En termes de politique monétaire, les ajustements ont deux objectifs : réduire l'inflation et assurer la stabilité du système financier. Bien que l'inflation diminue dans la décennie 1990-2000, elle se maintient à un niveau inacceptable. Quelques signes sont encourageants en 2001, avec un taux d'inflation inférieur à 20 %, mais celui-ci demeure trop élevé.

Ainsi, le relatif retour aux grands équilibres macro-économiques reste très fragile car aucun des pays n'a su sortir de sa dépendance à l'égard d'un ou de quelques matières premières ou produits agricoles dominants, et l'ouverture économique forcée a finalement fortement fragilisé les efforts de diversification industrielle entamés. La situation économique zambienne semble encore plus préoccupante que celle de ses deux voisins. Dans les trois pays, les quelques bons résultats enregistrés ne suffisent pas à compenser les effets sociaux très négatifs des ajustements.

D) …au prix de graves conséquences sociales dans les trois pays

Sans parler de l'érosion de la souveraineté et de la légitimité des Etats[221], les PAS ont eu des conséquences sociales très lourdes pour des pays déjà caractérisés par leur pauvreté. Le constat est le même pour les trois pays. Si les indicateurs macro-économiques retrouvent un niveau plus encourageant, nombreux sont les observateurs qui dénoncent le recul du niveau de vie des habitants des pays concernés.

(1) Le secteur public « dégraissé » ne crée plus d'emplois

Dans les trois pays, alors qu'il avait assuré depuis l'indépendance un débouché massif pour les travailleurs, le secteur public ne joue plus son rôle de moteur de l'économie : non seulement il n'offre plus d'emplois, mais il entraîne dans sa chute les autres secteurs. Privées d'emplois, les populations s'appauvrissent.

Au Kenya, les effectifs de la fonction publique ont été fortement réduits. De la mise en place des PAS à 1996, 50 000 emplois publics ont été supprimés. Il s'agit surtout de départs en retraite non renouvelés ou de pré-retraites. Les plus touchés sont les petits fonctionnaires au bas de l'échelle, sans formation. Malgré l'octroi d'une prime au départ, les sommes sont insuffisantes pour une reconversion dans une entreprise (ou micro-entreprise). Cela fait craindre une augmentation de la population des plus démunis. On constate une suspension de tout recrutement pour les tâches les moins qualifiées, moins de 10% des 500 000 demandeurs d'emplois arrivant annuellement sur le marché du travail se voient offrir une opportunité dans le secteur salarié. Le fossé se creuse entre le nombre d'entrées annuelles sur le marché du travail et le nombre d'emplois créés par l'économie. Pour la période 1986-1990, seuls 48 000 emplois salariés annuellement ont été offerts aux 400 000 nouveaux arrivants. Tandis que

[221] **JACKSON. W.** « Services publics, Etats et privatisations », p 22-34, in **CHANSON-JABEUR. C. COQUERY-VIDROVITCH. C. GOERG. O.** (éds.) *Politiques d'équipement et services urbains dans les villes du Sud, Etude comparée*, l'Harmattan, Paris, 2005, 427 p.

dans la période 1993-2000, les estimations sont toujours de 50 000 emplois pour 500 000 nouveaux arrivants[222]. La réduction des dépenses publiques provoque une contraction de l'activité économique, ce qui augmente directement le fardeau du chômage sur les groupes les plus pauvres des villes. Le chômage est en hausse depuis les réformes : en 1993, la Banque Mondiale l'estimait à 20% de la population active des villes.

En Tanzanie, les PAS ont également entraîné une réduction de l'emploi salarié dans le secteur public, mais aussi, à cause des effets cumulés de la crise, dans l'ensemble du secteur formel. Selon M. Bagachwa[223], en 1991, les revenus du secteur agricole représentent encore 60% du PIB. Vient ensuite le secteur informel en seconde position en termes de force de travail selon les chiffres de 1991 (15,4% en zone rurale et 38% en zone urbaine). Le secteur salarié formel a été fortement érodé par la crise et les réformes qui ont suivi : il ne représente pas plus de 7% de la main-d'œuvre totale, dont 35% des effectifs sont absorbés par l'administration publique, 18% par l'industrie et 17% par l'agriculture.

En Zambie, le gouvernement envisageait en 1996 le départ d'un quart des fonctionnaires en place. Les licenciements se sont multipliés sous le contrecoup douloureux des mesures de privatisation et de « dégraissage » de l'appareil étatique. Il y aurait 180 000 fonctionnaires en Zambie (estimations de 1996), dont un nombre important de contractuels. Appliquer les mesures programmées verrait le départ de 45 000 d'entre eux.

(2) D'où l'appauvrissement massif des populations

Au Kenya, la hausse des prix sur les produits de grande consommation a accru considérablement le coût de la vie. Début 1992, l'augmentation du prix des denrées comme le lait, les légumes, les céréales, l'huile de cuisine connaissait une augmentation telle qu'il fallait 27% de plus de revenus pour garnir le panier de la ménagère des populations les plus pauvres, contre 8% pour les classes moyennes et 7% pour les groupes les plus élevés. « *Ce sont donc bien les groupes sociaux les plus pauvres qui sont les premières victimes de l'Ajustement Structurel et des hausses des prix qui en résultent* »[224]. La réduction des dépenses publiques dans les services de santé et pour l'éducation ont radicalement réduit la facilité d'accès de ces services aux plus pauvres. Cette nouvelle situation est particulièrement préoccupante suite à l'introduction de paiements préalables obligatoires pour avoir accès aux hôpitaux, à l'augmentation des taux d'intérêts pour les crédits accordés par des institutions publiques, à l'augmentation dramatique des écolages pour l'université[225], etc. Le retrait de tout contrôle sur les prix a été suivi instantanément de l'ajustement avec ceux du marché. C'est ce qui s'est révélé le plus coûteux pour les populations pauvres des zones rurales et des quartiers populaires urbains, qui ont de plus en plus de mal à se procurer le minimum vital pour se nourrir et se vêtir. Contrairement aux prévisions, la dérégulation des prix des produits alimentaires a eu un effet négatif sur leur niveau d'accessibilité.

Le bilan des mesures d'Ajustement Structurel est donc pour le moment très négatif. De l'aveu même de la Banque Mondiale, « *L'expérience kenyane de ces dernières années a ainsi montré que loin de résoudre tous les problèmes posés par la sur-représentation de l'Etat dans l'économie, sa substitution par les forces du marché n'a fait pour le moment que les accroître. La dérégulation des marchés a frappé directement les populations les plus pauvres qui doivent aujourd'hui consacrer 34% de leurs revenus à l'achat de nourriture, réduisant*

---

222 **WORLD BANK.** *Kenya : employment growth for poverty allievation*, World Bank, Washington D.C., 1993.

223 *Idem.*

224 **IKIARA. G. K**. « L'économie kenyane face à l'ajustement structurel (1978-1995) », p 268, in **GRIGNON. F. PRUNIER. G**. (dir.) Le *Kenya contemporain*, [« Hommes et sociétés »], KARTHALA/IFRA, Paris-Nairobi, 1998, 394 p.

225 *Ibidem.* p 265.

drastiquement les ressources disponibles pour l'habitat, l'éducation ou la santé »[226]. Toutes les réformes ont été mises en place simultanément, alors que les programmes d'accompagnement qui compensent habituellement les effets sociaux néfastes des réformes ne sont pas disponibles. En effet, des mesures auraient été nécessaires pour compenser le blocage des salaires et des dépenses publiques, responsable de la détérioration rapide des services sociaux et du pouvoir d'achat des employés, qui doivent faire face aux hausses de prix sans revenus supplémentaires. « *Les restrictions budgétaires imposées aux Etats leur font perdre leur rôle fondamental et primordial qui est, dans un pays comme le Kenya, de lutter contre la faim, l'ignorance, la maladie et la pauvreté. L'Etat doit pouvoir fournir des services publics et sociaux gratuits permettant aux groupes les plus pauvres d'avoir accès aux services de santé, à l'éducation et au logement* »[227].

En Tanzanie, aux mêmes causes les mêmes effets : les PAS ont des effets négatifs en termes de détérioration des services sociaux et d'accentuation des écarts de revenus. La dépendance envers l'aide internationale et en matière de dette extérieure s'accroît[228]. La période de mise en œuvre des PAS coïncide avec des coupes budgétaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation : le budget public consacré à la santé est passé de 7% au milieu des années 1970 à moins de 5% à la fin des années 1980. Pour l'éducation, le budget a été réduit de moitié (de 12,5% à 6% entre 1985 et 1992) [229]. Le taux d'inscription dans les écoles primaires a chuté (plus de 95% en 1986 à 63% en 1990), tandis que le taux d'analphabétisme a triplé. Cette diminution relative est d'autant plus importante que l'enveloppe des budgets globaux a elle aussi diminué. La population la plus pauvre subit de plein fouet ces coupures budgétaires dans les secteurs sociaux : les principes d'équité sociale au fondement même de l'*Ujamaa* sont remis en cause à partir du moment où la solvabilité devient un facteur discriminant dans l'accès aux services de base. Sans emploi, pénalisés par un accès aux services sociaux beaucoup plus difficile, les Tanzaniens sont victimes des effets cumulés de la crise et des PAS. Le niveau de vie a baissé, la majorité des Tanzaniens est très démunie. En 1995, la Banque Mondiale[230], dans son rapport annuel sur le développement mondial, classe la Tanzanie au deuxième rang des pays les plus pauvres du monde. En 1991, le PNB par habitant par an est à peine de 100 US$, tandis que le chiffre corrigé du PIB est de 540 US$ par habitant. Selon F. Lerise et A. Kyessi[231], 21,6% de la population vit alors en dessous du seuil de pauvreté alimentaire (indicateur utilisé pour décrire les aspects les plus extrêmes de la pauvreté). Cela signifie que ces ménages ont un revenu insuffisant pour répondre aux besoins alimentaires nutritionnels minimaux. La proportion de ces ménages a baissé significativement entre 1991 et 2001, surtout à Dar es Salaam, de 13,6 à 7,5% et sur le plan national de 21,6 à 17,74%. Cela est peut être à mettre au bénéfice du Programme d'Action Economique et Sociale mené de 1989 à 1992 par le gouvernement pour contrecarrer les effets sociaux négatifs des PAS. Le gouvernement obtient l'aide de la Banque Mondiale pour la formulation d'une stratégie dans ce secteur social, présentée aux bailleurs dans le cadre du Club de Paris en 1995. Selon V. Messer, « (…) *les programmes et politiques de réduction des inégalités formulés dans la déclaration d'Arusha ont été sérieusement rognés par les PAS, et cet*

---

226 **WORLD BANK**. *Kenya Poverty Assessment*, World Bank, African Region, Nairobi, 1996.

227 **IKIARA. G. K.** « L'économie kenyane face à l'ajustement structurel (1978-1995) », p 269, in **GRIGNON. F. PRUNIER. G.** (dir.) *Le Kenya contemporain*, [« Hommes et sociétés »], KARTHALA/IFRA, Paris-Nairobi, 1998, 394 p.

228 **KAVISHE. F.P. MUSHI. S.S**. *Nutrition Relevant Actions in Tanzania : A UN ACC/SCN Country Case Study, Dar es Salaam*, Tanzania Food and Nutrition Center, 1993 p16-18.

229. **BAGACHWA. M.S.D**. « La libéralisation économique. Crises et ajustements structurels », p 224, in **BAROIN. C. CONSTANTIN. F**. (dir.) *La Tanzanie contemporaine*, KARTHALA/IFRA, [« Hommes et sociétés »], Paris-Nairobi, 1999, 359 p.

230 **WORLD BANK.** *Tanzania : social sector review*, Washington DC, World Bank, 1995.

231 **LERISE. F.S. KYESSI. A.G.** *Trends of Urban Poverty, Tanzania*, Final Report, submitted to the Government of Tanzania, for the Poverty Reduction Strategy Paper, June 2002, 72 p.

accroissement de la fracture sociale est une dimension que l'on commence à prendre en compte dans la formulation de stratégies nouvelles. »[232]

Malgré cela, d'autres indicateurs demeurent alarmants, comme la proportion de Tanzaniens en deçà du seuil de pauvreté en termes de besoins essentiels (besoins alimentaires, habillement, logement, eau et santé). En 1991, presque la moitié (48%) de la population nationale était en dessous de ce seuil[233], dont 18%, soit plus de 2,2 millions d'habitants, étaient des urbains. En termes monétaires, la dépense moyenne par habitant par mois était d'environ 41 US$ en 1991, en 2001 elle était de moins de 12 US$. En 1991, le revenu moyen (pour les hommes uniquement) était alors de 21 150 Tsh à Dar es Salaam, les citadins de la capitales étant mieux lotis que ceux des autres villes (19 280 Tsh), eux-mêmes mieux lotis que les ruraux (8640 Tsh)[234]. En 2001, seuls 1% des tanzaniens gagnaient plus de 200 US$/mois, soit 200 000 Tsh, tandis que 6% n'avaient aucun revenu monétaire[235]. Les indicateurs concernant la capacité à économiser montrent que moins d'un cinquième des tanzaniens (17%) sont capables de se constituer un capital, d'économiser de l'argent. 64% dépensent tout l'argent gagné, 9% dépensent leurs revenus pour survivre et 10% survivent grâce à de l'argent emprunté, ce qui est un indicateur de grandes difficultés pour financer les besoins essentiels. En effet, même si, en Tsh, les dépenses mensuelles des Tanzaniens sont passés de 7964 Tsh par tête en 1991 à 9423 Tsh en 2001, il faut tenir compte de l'inflation qui entraîne de fait une baisse très importante des dépenses mensuelles des ménages. Ainsi, un ménage dépensait mensuellement 4,1 US$ par tête en 1991, tandis qu'en 2001, la dépense moyenne n'était plus que de 1,2 US$ à l'échelle nationale[236].

L'appauvrissement global de la population en Zambie est comparable à celui des populations kenyanes et tanzaniennes. La forte inflation a accru le coût de la vie de 94% pour les ménages zambiens à bas revenus[237]. Selon N. Mulikita[238], « l*es PSRP en étant encore à leur phase préliminaire, il apparaît délicat d'en proposer d'ores et déjà un bilan. Les objectifs en matière de rationalisation et de mise en œuvre plus efficace des politiques publiques, d'équilibre financier ou d'amélioration des services dus à la population sont encore loin d'être atteints. […] Si les réductions drastiques d'effectifs dans les secteurs publics ne semblent pas toujours déboucher sur les résultats escomptés en matière de réduction de la masse salariale, il s'avère en revanche qu'elles ont partout un coût social extrêmement élevé. Une chose est de raisonner d'un point de vue technocratique ou universitaire, une autre est de se placer au niveau des familles (au sens parfois très large du terme) qu'un unique salaire de fonctionnaire contribue bien souvent à faire vivre. La situation est également inquiétante pour les jeunes diplômés, dont l'avenir apparaît des plus bouchés compte tenu du gel des recrutements* ».

---

232 **MESSER. V.** La *gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 226.

233 **LERISE. F.S. KYESSI. A.G**. Trends *of Urban Poverty, Tanzania, Final Report, submitted to the Government of Tanzania*, for the Poverty Reduction Strategy Paper, June 2002, p 9.

234 **NYAMBAYA**, 1991, cité dans **LERISE. F.S. KYESSI. A.G**. *Trends of Urban Poverty, Tanzania*, Final Report, submitted to the Government of Tanzania, for the Poverty Reduction Strategy Paper, June 2002, 72p .

235 **REPOA.** 2001, cité dans **LERISE. F.S. KYESSI. A.G**. *Trends of Urban Poverty, Tanzania*, Final Report, submitted to the Government of Tanzania, for the Poverty Reduction Strategy Paper, June 2002, 72p .

236 **LERISE. F.S. KYESSI. A.G**. *Trends of Urban Poverty, Tanzania*, Final Report, submitted to the Government of Tanzania, for the Poverty Reduction Strategy Paper, June 2002, p 11.

237 **DUBRESSON. A.** « Les politiques industrielles », p 137, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, p 145-147.

238 **MULIKITA. N.M.** « Bureaucratie et réformes administratives », p 89-98, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D**. (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

Je retiens deux conséquences fondamentales des PAS par rapport au sujet de mes recherches. D'une part, ils définissent les grands cadres dans lequel s'inscrivent les réformes des services publics, et donc le service d'eau potable. Désormais, les grands principes de référence sont ceux du « consensus de Washington », que l'on retrouve à l'œuvre dans les textes régissant les réformes du secteur de l'eau, quasiment transposés à l'identique au Kenya, en Tanzanie et en Zambie. D'autre part, ils aggravent l'appauvrissement de la population, largement provoqué par la crise économique, à l'échelle nationale mais aussi à l'échelle de la ville jusqu'au cœur des quartiers pauvres des capitales. Or l'appauvrissement de la population joue aussi son rôle dans la crise des réseaux et de la gestion publique de ceux-ci : comme je l'ai montré précédemment, les pauvres sont soit exclus des réseaux, soit pèsent lourdement sur la gestion des services d'eau en déséquilibrant les structures de clientèle. Enfin, la pauvreté a pris dans les dernières décennies un aspect spécifique. La massification de la pauvreté marque la tendance à la polarisation sociale et à la fragmentation urbaine.

II. Au niveau local, appauvrissement massif et fragmentation alimentent la crise urbaine

Si la crise des réseaux d'eau potable est imputable en partie à des facteurs internes qui tiennent essentiellement à une mauvaise gestion publique des services, le contexte dans lequel elle s'inscrit est tout aussi important. Nous venons de voir les tendances nationales de la crise et les conséquences sociales de celle-ci à l'échelle des pays : voyons à présent comment elles se traduisent à l'échelle des capitales étudiées. Je propose ici quelques grands éléments des tendances socio-économiques qui caractérisent Nairobi, Dar es Salaam et Lusaka et qui, selon mon hypothèse, sont autant d'indices convergents de la fragmentation urbaine.

A) L'informalisation de l'emploi et le chômage

(1) Nairobi et Lusaka : peu d'alternative entre secteur informel ou chômage pour les candidats à l'emploi

En 1994, le Kenya comptait 26 millions d'habitants, pour une population active de 11 millions de personnes. Le total de l'emploi salarié était à peine d'1,5 millions d'emplois. La grande majorité des emplois se répartissait soit dans l'agriculture vivrière soit dans le secteur informel, en pleine croissance. Pour cette même année, le marché de l'emploi, avec la création d'à peine de 150 000 postes, ne peut intégrer les 500 000 nouveaux demandeurs d'emplois. Ce sont les villes qui sont les plus touchées par le chômage : en 1996, une personne sur quatre était sans emploi dans les grandes villes, soit un tiers de la population active[239]. A Nairobi, la crise économique a touché le marché du travail à partir de 1980, se traduisant par des difficultés croissantes à l'accès des jeunes au premier emploi. Il s'agit surtout de l'accès aux emplois formels, ce qui explique que le chômage ai fait alors un bond considérable, avoisinant les 19% de la population active en 2000[240]. L'informalisation de l'emploi des jeunes et le retrait des femmes de la vie active expliquent en partie l'augmentation de la part du secteur informel, de 37% en 1989 à 49% en 2000[241]. Il est important de noter qu'il n'y a pas véritablement une création massive d'emplois dans le secteur informel, mais un transfert d'emplois du secteur formel au secteur informel, donc une

[239] **REPUBLIC OF KENYA**. *The economic reform for 1996-1998 : the policy framework paper*, Government Printer, Nairobi, 1996, p 6.

[240] **REPUBLIC OF KENYA** *Kenya Population Census Reports* (1948, 1962, 1969, 1979, 1989, 1999), *Economic Survey*s (1970-2001)

[241] **BOCQUIER. P.** « Les impacts sociaux de la crise économique à Nairobi ; L'ère Moi a-t-elle eu un impact significatif ? », in *Politique Africaine*, n°90, juin 2003, Karthala, p 78-93.

informalisation massive de l'emploi (en dix ans, les emplois informels sont passés de 257 000 à 471 000). Deux secteurs sont emblématiques de la crise du recrutement : le secteur public et parapublic qui ne remplacent même plus les partants, et le secteur des multinationales (implantées à Nairobi) quittant le Kenya (suite aux attentats de 1998) pour se redéployer dans la région. Les autres secteurs économiques ne sont pas épargnés par la crise, que les entreprises amortissent au détriment de leurs employés[242]. Pour les ouvriers, la situation se dégrade. Avec des salaires mensuels qui bien souvent ne dépassent pas les 50 euros, l'absence de service social, un statut de journalier et une absence totale de sécurité de l'emploi, les ouvriers se sentent totalement isolés, d'autant plus qu'ils n'ont aucune possibilité de revendication. Le parti unique (la KANU) s'est longtemps employé à démanteler les syndicats qui, fortement politisés, ont fait plus parler d'eux en termes de scandales de corruption que de défense des droits des travailleurs. Les revendications salariales s'effacent devant la peur de perdre un emploi devenu si rare, ou s'expriment en dernier recours dans une explosion de violence[243]. Les difficultés des entreprises sont aggravées par une politique agressive de l'Etat en termes de levée de taxes. L'augmentation du chômage chez les jeunes et de l'inactivité chez les femmes, ainsi que l'informalisation de l'emploi entraînent une paupérisation croissante de la population.

En Zambie, d'après le « *Poverty Reduction Strategic Paper* 244», la situation de l'emploi n'est pas florissante. D'une part, les initiatives en faveur de la création d'emplois sont limitées, d'autre part de nombreux emplois dans le secteur formel ont été perdus. Ainsi, la création d'emplois formels ne compense pas la perte des emplois de la fonction publique. L'emploi dans le secteur formel ne dépasse pas 20% de la force de travail depuis longtemps, et connaît un déclin constant : celui-ci s'est encore réduit de 12 à 11% du total des emplois entre 1996 et 1999. Cependant, le chômage a lui aussi baissé de 18,5 à 9,5%, mais cela s'explique par la multiplication des emplois informels. L'augmentation du secteur informel ne contribue pas à la réduction de la pauvreté car entre 1996 et 1998, tandis que le chômage a diminué, la pauvreté a augmenté. Cela s'explique par le modicité des revenus tirés du secteur informel, souvent insuffisants pour satisfaire ne serait-ce que les besoins essentiels des individus.

(2) A Dar es Salaam, le secteur public reste important mais cela n'empêche ni le chômage ni l'informalisation de l'emploi

En 2000, le nombre d'actifs urbains a fortement augmenté, atteignant 2,9 millions de personnes[245], par rapport au début de la décennie. La main-d'œuvre urbaine représente 44% de la main-d'œuvre totale. Selon la définition du secteur informel utilisée par la « *Household Budget Survey* » (enquête sur le budget des ménages)[246], les données de la « *Labor Force Survey »* (enquête sur la force de travail) de 1990/1991 indiquaient que dans un ménage sur quatre en Tanzanie, un membre au moins est auto-employé dans le secteur informel. Dans les zones urbaines, 42% des ménages travaillaient dans le secteur informel. Comme au Kenya, il

---

242 **GOUX. M.A.** « Guerre des loyers dans les bidonvilles de Nairobi », in *Politique Africaine, Violences ordinaires*, n°91, octobre 2003, Karthala, p 68-82.

243 Ce fut le cas en janvier 2002 lorsqu'une centaine d'employés organisèrent le blocus d'une zone industrielle spécialisée dans la confection et se livrèrent à des violences physiques, réduisant le matériel en miettes…Auparavant, leurs revendications salariales n'avaient rencontré aucun écho. Ils étaient payés 1,5 euro pour une journée de travail de 10 heures.

244 **IMF. WORLD BANK.** *Zambia Poverty Reduction Strategy Paper*, 2000-2005, 197 p.

245 **LERISE. F.S. KYESSI. A.G.** *Trends of Urban Poverty, Tanzania*, Final Report, submitted to the Government of Tanzania, for the Poverty Reduction Strategy Paper, June 2002, p11.

246 Définition tanzanienne du secteur informel : est travailleur informel tout actif « non employé dans le secteur public, paraétatique ou agricole traditionnel, dans une entreprise ayant 5 employés payés ou moins ».

y a eu une baisse importante du nombre de personnes employées par l'Etat et dans le secteur parapublic.

Tableau 40 : évolution de l'emploi urbain par secteur de la population active (15 ans et plus), en % du total des actifs tanzaniens entre 1990 et 2000

« Labour Force Surveys »	Emploi total	Secteur public	Secteur para-public	Agriculture traditionnelle	Secteur informel	Autres
1990	**1 816 229**	**9,8**	**8,8**	**34**	**36**	**11**
2000	**2 918 329**	**5,9**	**2,3**	**37**	**33**	**28**

Source : **REPUBLIC OF TANZANIA.** *Labour Force Surveys*, 1990-1991 et 2000-2001

Tableau 41 : répartition de la population par secteur d'activité à Dar es Salaam en 1996

Population	Administration	Industrie	Agriculture	Sans emploi	TOTAL	Dont secteur informel *
Hommes	**146 881**	**170 642**	**52 094**	**161 092**	**530 709**	**190 971**
Femmes	**57 903**	**42 741**	**60 768**	**314 418**	**475 830**	**124 587**
Total	**204 784**	**213 383**	**112 862**	**475 510**	**1 006 539**	**315 558**
%	**20**	**21**	**11**	**47**	**100**	**31**

Sources : **UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. 1996, p 18.
* **UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. PLANNING COMMISSION**. *The National Informal Sector Survey*, 1991, Dar es Salaam, cité in **KIRONDE.L. NGWARE**. S. (eds), 2000.

Ce tableau montre clairement le recul attendu du secteur public et para-public (recul lié aux PAS ayant entraîné austérité budgétaire, réduction des finances publiques et dégraissage de la fonction publique). C'est pourquoi les actifs non-employés ont du se replier vers d'autres secteurs plus précaires : on constate une augmentation de l'emploi dans l'agriculture qui joue traditionnellement un rôle de refuge, même en ville, et dans d' « autres secteurs » (qui mériteraient d'être mieux définis), tandis que le secteur informel se maintient et représente un tiers des actifs urbains. L'administration représente toujours une source importante d'emploi à Dar es Salaam (20%) contrairement aux autres villes, en raison de l'implantation de nombreuses administrations dans la capitale[247]. Des données plus fines sont fournies concernant l'emploi informel[248]. Si on ne prend en compte que l'emploi du chef de ménage, la part de l'emploi informel a augmenté entre 1990 et 2000 de 30 à 34% à Dar es Salaam, et de 23 à 43% dans les autres villes. Cela suggère que de plus en plus de ménages dépendent du secteur informel pour leur survie économique. La très forte proportion de sans emploi, presque la moitié de la population active, explique également en partie l'urbanisation de la pauvreté.

[247] Il est vrai que la capitale politique a été transférée au centre du pays, à Dodoma, mais les administrations renâclent et tardent à se délocaliser. Le siège réel du pouvoir politique et économique demeure Dar es Salaam.
[248] *Idem*, p 13.

Tableau 42 : pourcentage de chefs de ménage employés dans le secteur informel (en dehors de l'agriculture)

Zones	Labour Force Survey 1991	Labour Force Survey 2001
Dar es Salaam	**30**	**34**
Autres villes	**23**	**43**
Total	**4**	**24**

Source : **REPUBLIC OF TANZANIA**. *Labour Force Survey*, 1990-1991 et 2000-2001

On a donc bien une informalisation progressive de l'économie urbaine. Qui se révèle explosive dans les villes secondaires en particulier. En revanche, le secteur informel de Dar es Salaam augmente moins vite, ce qui peut s'expliquer par sa fonction de capitale du pays (dans les faits), offrant un plus grand nombre d'opportunités d'emplois dans le secteur public et dans les entreprises formelles. Une grande partie du secteur informel est commerciale.

B) Urbanisation de la pauvreté

La crise de l'emploi se ressent dans le profil de la pauvreté de chacune des capitales : alors qu'elles continuent d'alimenter les espoirs des migrants qui viennent y chercher une vie meilleure et une certaine réussite économique, elles ne leur offrent plus ces possibilités.

(1) Dar es Salaam : la pauvreté est présente mais a diminué

Deux universitaires tanzaniens, A. Kyessi et F. Lerise, ont été chargés par le gouvernement tanzanien de dresser un tableau diachronique de la pauvreté dans le pays[249]. L'intérêt de leur travail réside dans le fait qu'ils ne se sont pas contentés d'analyser la pauvreté monétaire : ils ont utilisé d'autres seuils de pauvreté, comme le seuil de pauvreté alimentaire, à partir des données des « *Household Budget Surveys* » de 1991/1992 et 2000/2001 et de celles du « *Labour Force Survey* ». Ils en concluent que si la pauvreté s'aggrave pour l'ensemble du pays, Dar es Salaam semble mieux tirer son épingle du jeu, tirant certainement profit du redéploiement des sièges des organisations internationales et des grandes entreprises de la région. Cependant, cela ne signifie pas que la pauvreté en est absente ni que la fragile embellie économique profite à tous.

Entre 1991 et 2001, la proportion des ménages en dessous du seuil de pauvreté monétaire[250] a baissé significativement (sur le plan national de 21,6 à 17,74%), mais ce recul de la pauvreté est plus marqué à Dar es Salaam, où la proportion de ménages pauvres diminue de moitié (de 13,6 à 7,5%). Les besoins essentiels sont définis ainsi : il s'agit des besoins en termes de nourriture, de vêtements, de logement, d'eau et de soins médicaux. Selon cette définition, en 1991, 48% de la population nationale était en dessous de ce seuil, dont 18%, soit plus de 2,2 millions d'habitants, étaient des urbains[251]. Selon le recensement de 1991, les incidences de la pauvreté en termes de besoins essentiels pour Dar es Salaam et les autres centres urbains étaient comparables. Mais depuis 2001, cette configuration a changé, Dar es Salaam est bien mieux lotie que les autres villes tanzaniennes. En 1991, à Dar es Salaam comme dans les autres villes, le taux de population en dessous du seuil de pauvreté des besoins essentiels était de 28%. En 2001, celui-ci est passé à moins de 18% à Dar es Salaam, tandis que pour

249 *Idem*.

250 Malheureusement, le document ne donne pas d'indication chiffrée concernant ce seuil.

251 *Idem*, p 9.

l'ensemble des autres villes, la baisse fut moins importante (plus de 23%). On constate aussi une diminution importante de la proportion de ménages en dessous du seuil de pauvreté alimentaire (de 13,6 à 7,5% des ménages de Dar es Salaam entre 1991 et 2001). Mais ces quelques bons indicateurs ne doivent pas faire oublier la réalité de la pauvreté.

Tableau 43 : les dépenses des ménages tanzaniens, par tête/mois en Tsh, 1991-2001

	1991		2001	
Zones	Tsh	US$ (1 US$=195 Tsh)	Tsh	US$ (1 US$=795 Tsh)
Dar es Salaam	**13 266**	**68**	**17 237**	**22**
Autres villes	**11 276**	**58**	**12 719**	**16**
Zones rurales	**7 110**	**36**	**8 305**	**10**
Tanzanie	7 964	41	9 423	12

Source : **REPUBLIC OF TANZANIA**. *Household Budget Survey*, 1990-1991 et 2000-2001.

Si les données exprimées en Tsh semblent indiquer une augmentation générale, il faut tenir compte de l'inflation qui entraîne de fait une baisse très importante des dépenses mensuelles des ménages. Par exemple, un ménage de Dar es Salaam dépensait en moyenne par tête 2,3 US$/jour en 1991, il ne dépensait plus que 0,72 US$/jour en 2001, ce qui place ces ménages en dessous du seuil de pauvreté d'un dollar par jour et par personne retenu par les organisations internationales. La diminution du pouvoir d'achat des ménages est donc importante. Dans la mesure où une partie importante des dépenses (70%) est consacrée à la nourriture, on peut raisonnablement penser que la baisse du pouvoir d'achat signifie une réduction des dépenses consacrées à la nourriture. De moins en moins de ménages peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires. A *fortiori*, ils ne peuvent pas non plus répondre à leurs autres besoins essentiels non alimentaires, comme l'investissement dans le logement ou l'accès aux autres services. Le nombre de ménages possédant un ensemble de biens de consommation courante a significativement diminué[252] au cours des dix dernières années. Une étude détaillée au niveau local[253], dans certains quartiers informels de Dar es Salaam, confirme les résultats de l'enquête nationale de 2001. Pour les quartiers de Buguruni, Mnyamani, Yombo Dovya, Tungi et Hanna Nassif, la dépense quotidienne par personne varie de 311 Tsh (0,44$) à 628 Tsh (0,89$) d'un quartier à l'autre.

Si les dépenses sont limitées, c'est que les revenus le sont également.

252 Malheureusement, le document ne mentionne pas la liste des biens de consommation courante.

253 Enquêtes menées par A.G. Kyessi, mentionnées dans **LERISE. F.S. KYESSI. A.G.** *Idem*, p 10.

Tableau 44 : revenus mensuels moyens en Tsh dans différents secteurs d'activités informelles à Dar es Salaam, en 1991

	Revenus moyens mensuels en Tsh	
Secteurs d'activités	Hommes	Femmes
Agriculture et pêche	**26 740**	**20 370**
Industrie	**15 900**	**10 710**
Construction	**20 920**	
Commerce/restauration/ hôtellerie	**21 530**	**10 100**
Transport	**58 260**	
Services collectifs et individuels	**18 430**	**24 860**
Moyenne totale	**21 150**	**10 900**

Source : **NYAMBAYA. S.** « Tanzania Mainland : 1991 National Informal Sector Survey Tabulations : Part II, in *Tanzania The Informal Sector*, Dar es Salaam, 1991.

Le revenu mensuel moyen dans le secteur informel pour les hommes était de 108 US$ en 1991, et encore plus modeste pour les femmes (56 US$), ce qui est peu mais tout de même plus élevé que dans les autres villes tanzaniennes. Cependant, si on confronte revenus (en ne retenant qu'un seul actif par famille de 5 personnes) et dépenses mensuelles par ménage (5x22 US$), on obtient un solde négatif, ce qui suggère une grande vulnérabilité de ces ménages. Rappelons qu'un revenu mensuel par ménage de 108 US$ représente une dépense quotidienne de moins d'un US$ par jour par personne (toujours pour un ménage de 5 personnes).

(2) Lusaka, un exemple de polarisation sociale avec 56% de la population en dessous du seuil de pauvreté

Comme dans les deux autres pays, les organisations internationales ont mis au point des indicateurs de pauvreté plus complets et mieux représentatifs que le simple revenu par personne. Il en va ainsi pour la définition de l'indice de pauvreté humaine, développé par les Nations Unies en 1997. C'est un indice complexe qui prend en compte la proportion de nouveaux-nés qui n'atteignent pas 40 ans, la privation de savoir et connaissances mesurée par l'analphabétisme, la privation économique mesurée par la proportion de la population manquant d'accès aux services de santé et d'eau et enfin, le nombre d'enfants légèrement ou gravement en « sous poids ». En Zambie, pauvreté monétaire et humaine sont toutes deux fort élevées. Mais c'est surtout la pauvreté monétaire qui est importante. Au sein des pays de la SADC, la Zambie présente le niveau de pauvreté monétaire le plus élevé mais la situation est moins mauvaise en termes de pauvreté humaine, l'Angola, le Mozambique et le Malawi étant encore plus pauvres. Le « *Zambian Statistical Office* » (*ZSO*) définit le seuil de pauvreté comme étant le revenu mensuel nécessaire pour acheter les vivres de base satisfaisant les besoins nutritionnels minimum d'une famille de 6 personnes. En 1998, le *ZSO* estime qu'en deçà de 32 861 Kw/adulte/mois, une personne vit dans pauvreté extrême, et dans la pauvreté si son revenu est inférieur à 47 188 Kw. En 1991, la population en dessous de ce seuil de pauvreté atteignait presque 70%, était passée à 73% en 1997 ! Pourtant, le seuil de pauvreté est placé très bas : le panier de la ménagère défini dans la conception du seuil de pauvreté et se base sur les besoins caloriques minimum végétariens, excluant la viande, les volailles et le

poisson. D'après les données d'enquêtes nationales[254], la pauvreté s'est aggravée en Zambie dans les années 1990.

Tableau 45 : pauvreté et extrême pauvreté en Zambie, dans les zones urbaines et rurales, 1991-1998, en % de la population totale

Années*	Zambie		Zones rurales		Zones urbaines	
	Pauvreté générale	Extrême pauvreté	Pauvreté générale	Extrême pauvreté	Pauvreté générale	Extrême pauvreté
1991	**69,7**	**58,2**	**88**	**80,6**	48,6	32,3
1993	**73,8**	**60,6**	**92,2**	**83,5**	44,9	24,4
1996	**69,2**	**53,2**	**82,8**	**68,4**	46	27,3
1998	**72,9**	**57,9**	**83,1**	**70,9**	56	36,2

Source : **CENTRAL STATISTICAL OFFICE**. *Living Conditions in Zambia 1998 ; The Evolution of Poverty in Zambia, 1990-1996*.

* Afin de pouvoir comparer les données d'une année à l'autre, les seuils de pauvreté ont été les mêmes pour toutes les enquêtes, définis à partir du même panier alimentaire de la ménagère, mais réajustés aux prix de 1998…

Entre 1991 et 1998, la pauvreté générale a augmenté, tandis que la pauvreté extrême s'est globalement maintenue, ce qui signifie qu'une proportion non négligeable de la classe moyenne a basculé dans la pauvreté. Une deuxième tendance importante concerne l'urbanisation de la pauvreté. Tandis que dans les zones rurales, les deux types de pauvreté ont diminué sensiblement, dans les zones urbaines, l'augmentation de la pauvreté et de l'extrême pauvreté est importante. Même s'il existe des disparités notables entre zones urbaines et zones rurales, dans la mesure où la pauvreté reste plus importante dans les zones rurales, les écarts tendent à se combler au détriment des villes.

L'augmentation de la pauvreté monétaire se traduit par une augmentation de la pauvreté humaine (de 36,9% en 1995 à 37,9% en 1998[255]), ce qui pousse des plus en plus de ménages à se lancer dans des stratégies de survie caractérisant une grande vulnérabilité.

254 « *Social Dimensions of Adjustment Priority Surveys* », 1991 et 1993, et « *Living Conditions Monitoring Surveys* » de 1996 et 1998.

255 **IMF. WORLD BANK.** *Zambia Poverty Reduction Strategy Paper*, 2000-2005, p 22.

Tableau 46 : évolution du nombre de ménages engagés dans des stratégies de survie, en pourcentage du total des ménages, de 1996 à 1998

Stratégies de survie	1996	1998
Recevoir de l'aide alimentaire	**6**	**7**
Consommer uniquement de la viande de brousse	**10**	**18**
Substituer aux repas habituels de la nourriture moins nourrissante	**40**	**51**
Réduire la quantité de nourriture	**46**	**64**
Réduire les autres consommations	**46**	**62**
Emprunter informellement	**23**	**29**
Emprunter formellement	**6**	**5**
Vivre de la charité des églises	**4**	**5**
Vivre de l'aide des ONG	**2**	
Retirer les enfants de l'école	**4**	**9**
Vendre ses biens	**11**	**15**
Quémander auprès des amis, voisins et parents	**29**	**58**
Mendier dans la rue	**1**	**1**

Sources : **CENTRAL STATISTICAL OFFICE**. *Living Conditions Monitory Survey* 1996, *Living Conditions in Zambia* 1998, Zambia Demographic and Health Survey 1996. **WORLD BANK.** *World Development Report 2000-2001*. **UNDP**. *Human Development Report* 1997, 1998, 2000. **UNICEF**. *State of the World's Children* 1999, 2001.

(3) Nairobi : l'appauvrissement renforce la polarisation sociale

A Nairobi, la proportion de résidants pauvres est en augmentation[256]. Selon R. A. Obudho, on peut distinguer trois groupes socio-économiques : les classes inférieure, moyenne et supérieure. En 1983, 60% des citadins gagnent moins de 2300 Ksh/mois et 20% entre 2300 et 3700 Ksh/mois. Seuls les 20% restant gagnent plus de 3700 Ksh/mois. La répartition de la richesse entre ces trois classes est extrêmement inégale.

Tableau 47 : revenus et concentration de la richesse à Nairobi

Revenus mensuels	% de la population	% de la richesse totale de la ville
Moins de 2300 Ksh	60	24
Entre 2300 et 3700 Ksh	20	21
Plus de 3700 Ksh	20	56

Source : **SYAGGA. KIAMBA.** 1988, in **OBUDHO. R. A.** « Nairobi : National capital and regional hub », in **RAKODI. C.** *The urban challenge in Africa growth and management of its largest cities*, United Nations, University Press, Tokyo, 1997, 628 p.

La couche « populaire » se compose de chauffeurs, gardiens, petits employés du secteur formel. Le secteur informel emploi les colporteurs, les forgerons-ferronniers, les cireurs de chaussures, les manœuvre maçons, etc. En 1983, les ménages de cette classe dépensaient 83%

256 **OBUDHO. R. A.** « Nairobi : National capital and regional hub », in **RAKODI. C**. *The urban challenge in Africa growth and management of its largest cities*, United Nations, University Press, Tokyo, 1997, 628 p.

de leurs revenus pour l'achat de nourriture[257]. Ils devaient se rendre à pied sur le lieu de travail car ils ne peuvent pas se payer les tickets de bus tous les jours. En moyenne, ces ménages dépensaient 14% de leur revenu pour la location de leur habitation dans les quartiers informels, contre 20% et 17% respectivement pour les classes moyennes et supérieures. La « couche populaire » a été la plus affectée par l'inflation depuis 1990. De plus, un bon nombre de ménages des classes moyennes ont rejoint cette couche populaire. Selon les indices révisés des prix des consommateurs de Nairobi, le coût de la vie pour les classes moyennes a plus que doublé depuis 1987.

III. La fragmentation en question : des indices convergents

Je ne prétends pas faire ici une démonstration de la fragmentation urbaine dans les trois villes étudiées. C'est un travail de recherche à part entière qu'il ne m'a pas été donné de réaliser. Néanmoins, je désire suggérer des pistes, montrer la convergence d'indices pouvant faire conclure à la fragmentation, aux niveaux économique, social et spatial. La situation macroéconomique d'un pays, son marché de l'emploi, son marché foncier ou locatif sont autant de champs d'observation possibles. Rappelons que si les transformations affectant le secteur de l'eau potable représentent un champ d'observation pertinent de la fragmentation urbaine, celles-ci n'en sont pas une cause hégémonique. Les profondes mutations en œuvre dans le secteur économique le sont sans doute beaucoup plus. Si d'autres secteurs méritent tout autant d'attention, si des chaînes de causalité peuvent être tracées, les observations livrées par d'autres chercheurs n'en sont pas moins significatives.

A) Lusaka et Nairobi: un assemblage de fragments urbains ?

Pour les chercheurs qui se sont intéressés à Lusaka et à Nairobi, ces deux villes offrent des exemples de fragmentation urbaine. Nairobi est un assemblage de « *ghettos juxtaposés* », entre quartiers riches de « *cottages* » à l'anglaise éparpillés sur les collines et bidonvilles sordides des fonds de vallée, comme Kibera et Mathare. En Zambie, la fin de la décennie 1990 voit se confirmer une tendance amorcée lors des décennies précédentes : les résidants des quartiers pauvres se sont appauvris, renforçant ainsi la polarisation sociale à Lusaka. La ville subit des tendances « fragmentogènes », sous l'effet de la multiplication des acteurs et de l'absence de réflexion sur un projet de société à l'échelle urbaine.

(1) Lusaka : « déclassement social, éparpillement d'acteurs et cloisonnement urbain[258] »

En Zambie, la polarisation socio-économique, un des aspects de la fragmentation, est visible à l'échelle du pays. Qui sont les pauvres? Bien que la pauvreté soit très présente, certaines catégories de la population la subissent plus que d'autres[259]. Cependant, identifier ces catégories n'est pas chose aisée car la pauvreté peut prendre différents aspects. Si les statistiques ne sont pas disponibles pour décrire ces aspects, certains groupes de la population zambienne sont visiblement plus pauvres que les autres.

---

257 **MAZINGIRA.** 1993. in **OBUDHO. R. A.** *Idem.*

258 *Idem,* in **JAGLIN. S. PIERMAY. J.L**. « Lusaka, de la ségrégation à l'archipellisation ? », p 217-258, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

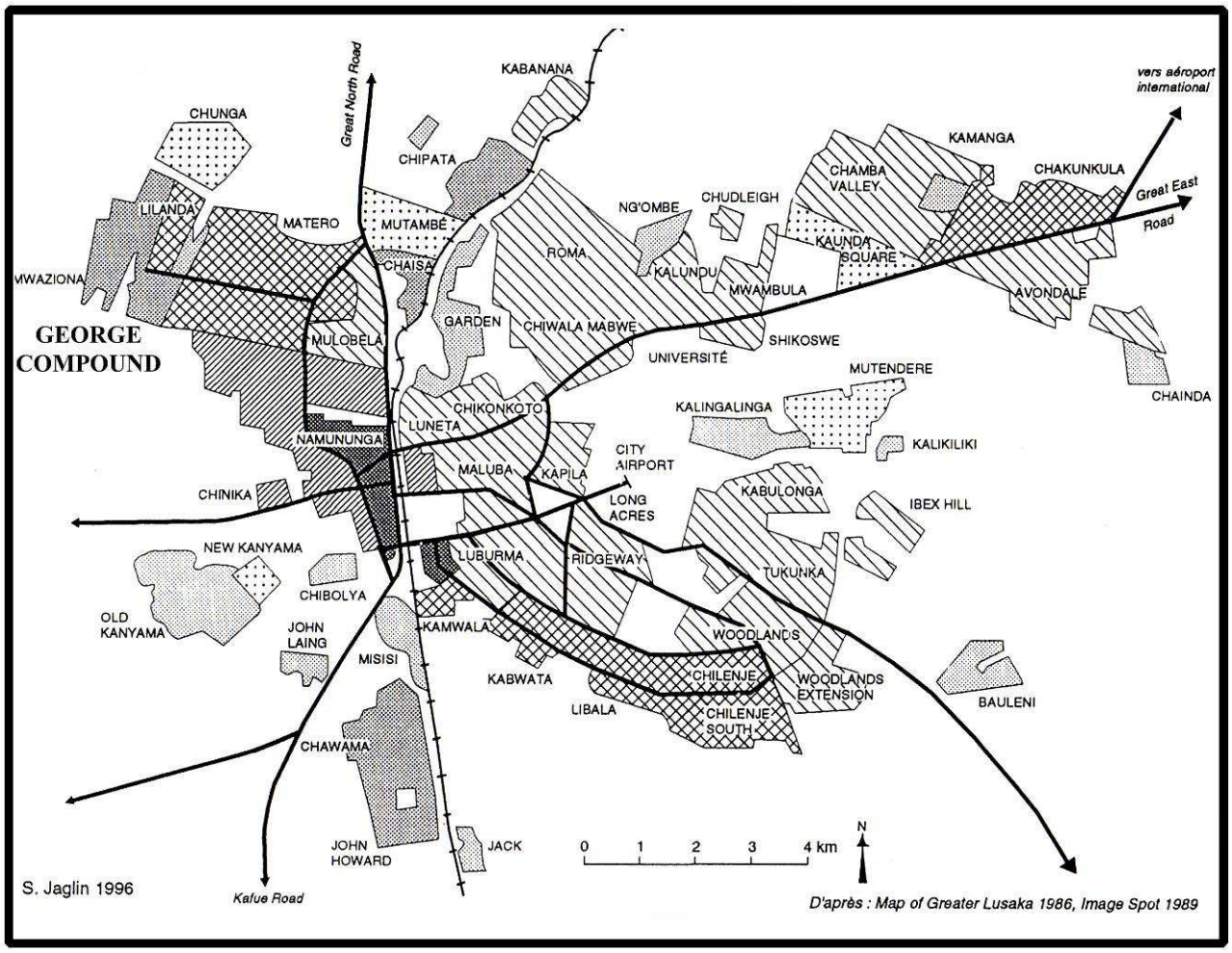
259 **IMF. WORLD BANK**. *Zambia Poverty Reduction Strategy Paper*, 2000-2005, p 23.

Tableau 48 : incidence de la pauvreté générale et de l'extrême pauvreté et différence en % de la population totale pour les différentes strates socio-économiques, entre 1996 et 1998

Strates socio-économiques	Pauvreté générale 1996	Pauvreté générale 1998	Variation en %	Extrême pauvreté 1996	Extrême pauvreté 1998	Variation en %
Petits exploitants agricoles	84,4	84	-0,4	70,5	72,1	+1,6
Exploitants agricoles moyens	65,1	71,9	+6,8	49,7	56,4	+6,7
Grands exploitants agricoles	34,9	15,6	-19,3	15	13,3	-1,7
Ménages non exploitants agricoles	72	79,3	7,3	52,1	66,6	+14,5
Low cost areas	**51,1**	**61,2**	**+10,1**	**31,4**	**40,8**	**+9,4**
Medium cost areas	**32,4**	**49,4**	**+17**	**15,7**	**27,7**	**+12**
High cost areas	**23,8**	**33,5**	**+9,7**	**10,8**	**19,4**	**+8,6**

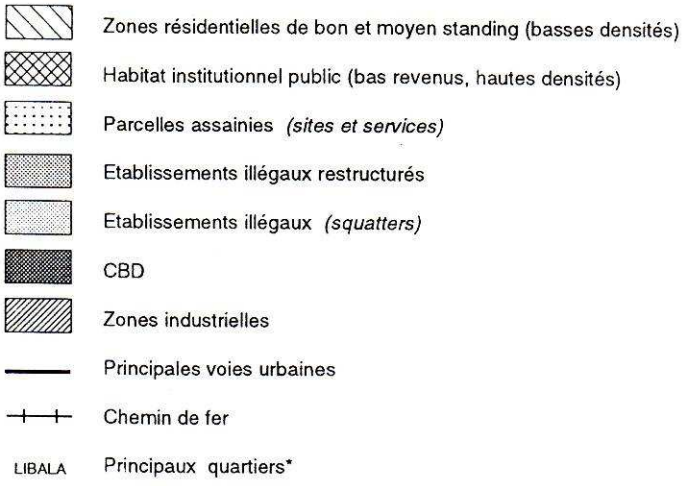
Source : **ZSO**. *Living Conditions in Zambia*, 1998.

De 1996 à 1998, la pauvreté s'est aggravée pour tous les groupes à l'exception des grands exploitants agricoles, dont presque 20% sont sortis de la pauvreté. Si les petits exploitants agricoles demeurent l'un des groupes les plus pauvres, la population des quartiers aisés subit elle aussi une paupérisation importante, faisant passer presque 10% de ses membres du mauvais côté du seuil de pauvreté. Cependant, ce groupe reste l'un des moins touchés par la pauvreté, aux côtés des grands exploitants agricoles. Ce tableau suggère donc qu'entre 1996 et 1998, les inégalités sociales se sont accrues. Dans les villes, et à Lusaka en particulier, ce sont les résidants des « *low and medium cost areas* » qui ont été le plus touchés par l'aggravation de la pauvreté, effet de la polarisation socio-économique en marche (voir carte 15).



CARTE 15. QUARTIERS DE LUSAKA EN 1990
LOCALISATION DE GEORGE COMPOUND

L'ESPACE URBAIN DE LUSAKA EN 1990



*Quartiers ayant changé de dénomination:

Noms actuels	Noms anciens
Chakunkula	Chelston
Chikonkoto	Northmead
Chiwala Mabwe	Olympia Park
Kapila	Rhodes Park
Luburma	Madras
Luneta	Thorn Park
Maluba	Fairview
Mulobela	Emmasdale
Mutambe	Marapodi
Mwaziona	George
Namununga	Elizabetha Villa
Shikoswe	Handsworth Park
Tukunka	Twin Palms

Carte de S. Jaglin, 1996

Plusieurs indices mènent sur la piste de la fragmentation urbaine. Dès 1995, S. Jaglin[260] a posé la question de l'impact de la multiplication des acteurs et de leurs interventions sur la gestion urbaine de Lusaka et elle craint que celles-ci participent à la fragmentation urbaine. L'auteur déplore l'absence de projet urbain à l'échelle de l'agglomération. En tout premier lieu, force est de constater que les services publics sont en crise. C'est par exemple le cas de l'enseignement public primaire qui connaît une forte dégradation. Cela résulte de nouvelles pratiques, comme la non-inscription des plus jeunes, le retrait d'enfants antérieurement scolarisés pour éviter tous frais scolaire et leur mise au travail. La crise du système scolaire se manifeste par une inefficacité croissante des structures publiques d'encadrement (surpopulation des classes et refus des nouvelles inscriptions.). Dans le domaine des transports, l'effondrement de l'ancienne compagnie d'autobus, l'*UBZ* (« *United Bus of Zambia* », créée en 1969), le rôle marginal joué par les trains de banlieue, les trop rares taxis, la flotte de 300 minibus desservant les voies radiales principales, posent un véritable problème de mobilité, dans une ville distendue et complètement inadaptée aux déplacements piétonniers. Ce sont donc surtout les plus pauvres, vivant dans les « *compounds* » éloignés, qui sont le plus affectés, car le dispositif de transport demeure partiel et relativement coûteux[261]. Il ne permet pas de désenclaver de nombreux quartiers isolés, éloignés des centres économiques de la cité. Or, plus de 50% des citadins vivent dans ces quartiers, qui échappent à l'urbanisme administré. De multiples acteurs, comme les coopérations nord-américaines (USAID) et scandinaves (SIDA…), utilisant volontiers le canal des églises, des ONG, de la Banque Mondiale et de divers organismes bilatéraux, ont pris le relais des autorités publiques. Ils redécoupent la ville en territoires d'intervention, avec des formes spécifiques d'encadrement. Aussi, selon S. Jaglin, « […] *le fonctionnement de cette ville éparpillée et cloisonnée procède-t-il moins des politiques que du foisonnement de tactiques, de projets et d'acteurs qui tentent de remédier aux carences urbanistiques*[262]. » Mais il est difficile de se prononcer sur la pérennité de ces tendances. Ces interventions ciblées participent-elles d'un mécanisme de fragmentation urbaine croissante ou s'agit-il seulement d'un substitut transitoire à l'encadrement politique, auparavant assuré par les représentants du parti unique ? Comme le souligne l'auteur, la violence entraîne de nouvelles formes urbaines d'isolement, que l'on retrouve d'ailleurs dans les deux autres capitales : les belles demeures s'entourent de murs, de barbelés, leurs résidants font appel à des services de sécurité privés. « (…) *ces processus de fragmentation sont d'autant plus efficaces qu'ils se surimposent à des formes passées de ségrégation et surviennent en l'absence de projet politique visant à briser ces enfermements par un vrai projet d'intégration urbaine.* » En effet, depuis la fin des années 1970, aucune nouvelle réflexion sur un schéma directeur n'a été relancée. Le « *Greater Lusaka Development Plan* », réalisé par le bureau d'étude grec Doxiadis sur des études de 1968, avait été adopté en 1978. Mais il a suscité des réserves du conseil municipal et a été décrié dès sa publication. En retard sur la politique officielle, comme les programmes d'habitat pour les populations à bas revenus *(voir infra)*, le schéma directeur n'a quasiment pas été appliqué[263]. Il n'a pas été remplacé depuis et continue en théorie de fonder la programmation des opérations et l'affectation des investissements ! Ceci est symptomatique de l'abandon de la réflexion sur une politique pour la capitale. Le champ des politiques urbaines est en friche, les pratiques vivent sur les acquis des « vieilles recettes », comme la vente du parc locatif public ou la restructuration des quartiers illégaux, sans chercher à les

260 **JAGLIN. S. PIERMAY. J.L.** *Idem.*

261 **REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF TRANSPORT. SOFRETU**. *Lusaka Urban Transport Rehabilitation Plan*, Paris, SOFRETU, 1994, p 1.

262 **JAGLIN. S. PIERMAY. J.L**. « Lusaka, de la ségrégation à l'archipellisation ? », p 217-258, **in DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

263 **RAKODI. C.** « Urban Plan Preparation in Lusaka », *Habitat International, vol. 11/4*, 1987, p 100-107.

réactualiser. Pour S. Jaglin, « e*n l'absence de garde-fou pour contrebalancer la déliquescence des encadrements politiques et la multiplication d'acteurs dispersés, la fragmentation urbaine s'accompagne d'une déréglementation et d'une atomisation gestionnaires favorisant l'émergence d'isolats, disposant de leur propre système de desserte [d'eau potable] et de leurs propres règles*. » Presque dix ans plus tard, cela reste vrai malgré la formulation récente, dans le domaine de l'eau potable, d'une politique d'intégration des quartiers défavorisés par la *LWSC* (voir partie III). S'il est vrai que la gestion urbaine de l'eau n'est pas à l'origine de la fragmentation urbaine mais l'un des facteurs de celle-ci, à l'inverse les tendances à l'intégration dans le domaine de l'eau ne suffiront certainement pas à entraîner une intégration des fragments urbains. Une politique sectorielle intégratrice dans le domaine de l'eau ne peut de toute évidence se substituer à une politique urbaine intégratrice globale.

(2) Nairobi : des ghettos juxtaposés ?

D. Rodriguez-Torres fait surtout une description de la ville de Nairobi : il la présente comme une ville spatialement fragmentée, ce qui ne peut échapper à l'œil de toute personne un peu observatrice. Cependant, l'auteur affirme également que la fragmentation concerne le fonctionnement socio-économique de la ville : les pauvres sont piégés dans leur ghetto, rien n'est fait pour « *la démocratisation du développement* » (voir encadré).

Encadré 19 : Nairobi, un assemblage de fragments urbains ?

Selon D. Rodriguez-Torres[264], Nairobi est constitué de « *ghettos juxtaposés* » : « *Les contraintes socio-économiques qui pèsent sur les habitants de Mathare Valley* [un autre des grands bidonvilles de Nairobi], *empêchent une véritable insertion dans la ville, car pour eux* [les habitants des bidonvilles] *il n'y a ni amélioration du statut foncier, ni activités professionnelles leur permettant d'avoir leurs revenus et de posséder leurs logements.(…)A Pangani* [quartier de classe moyenne], *la segmentation spatiale et la stratification sociale consolident une sous-division de classes au sein même du quartier. Les ghettos juxtaposés ne se manifestent donc pas seulement dans les rapports de quartier à quartier mais aussi à l'intérieur même de ceux-ci.(…)Les frontières réelles et symboliques qui existent autour de chaque quartier sont sauvegardées par les habitants eux-mêmes. Ceux-ci, même s'ils ne dépassent pas les limites du quartier, n'essayent pas non plus de s'éloigner du quartier voisin. Par exemple, les habitants de Mathare Valley, séparés par environ un kilomètre de Muthaiga* [quartier très aisé], *ne dépassent pas cette frontière.(…)Les contrastes urbains, déterminés par la pauvreté et la richesse, sont aussi aggravés par la crise économique qui fait que ce sont les pauvres qui restent le plus en marge du progrès ; car si on est en train de lutter pour la démocratisation de l'Etat, on n'a rien fait pour la démocratisation du développement. Le devenir historique de Nairobi montre que la localisation des pauvres dans les taudis et leur vie de misère n'obéissent pas à une situation temporaire ou conjoncturelle. La situation de misère structurelle persiste toujours, y compris à l'intérieur de secteurs sociaux anciens comme Mathare Valley. En réalité, ce qui a changé dans le temps c'est l'emplacement des bidonvilles, identifiés généralement avec la périphérie de la ville, mais on les trouve aujourd'hui partout dans le système urbain.(…)Pour l'avenir des citadins pauvres, l'espoir serait de pouvoir conjuguer l'intérêt officiel avec celui de la population, moyennant la participation de ces représentants autochtones, pour développer des stratégies permettant au moins l'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers marginaux. Mais la crise qui frappe actuellement le Kenya, aggravée par les effets de l'Ajustement Structurel, ne laisse pas entrevoir pour l'avenir une amélioration des conditions de vie des habitants du bidonville : le fossé continuera de se creuser entre Muthaiga, Pangani et Mathare Valley, symboles de toutes les ségrégations urbaines.(…) Le degré de ségrégation que subissent les habitants de Mathare Valley se manifeste donc dans leurs chances inégales d'accès aux biens matériels et symboliques de la ville.»*
Source : **RODRIGUEZ-TORRES. D**. « Nairobi, entre Muthaiga et Mathare Valley », Chapitre 9, in **GRIGNON. F. PRUNIER. G**. *Le Kenya contemporain*, Karthala, p 209-229.

264 **RODRIGUEZ-TORRES. D.** « Nairobi, entre Muthaiga et Mathare Valley », Chapitre 9, in **GRIGNON. F. PRUNIER. G**. *Le Kenya contemporain*, Karthala, p 209-229.

Cependant, pour pouvoir véritablement parler de fragmentation urbaine, il ne suffit pas de constater un éclatement spatial de la ville. On ne peut pas déduire de la juxtaposition de « ghettos » l'absence de liens tissés entre les populations qui les composent : c'est par exemple ce que l'on peut retenir de l'Afrique du Sud, où pendant des décennies ségrégation spatiale et intégration économique sont allées de pair[265]. En revanche, la fragmentation urbaine se profile lorsque s'ajoute à un éclatement spatial de la ville, un « *effritement des solidarités gestionnaires* »[266], solidarités pouvant être maintenues entre autres par des services publics redistributifs.

B) L'inégalité croissante dans le domaine de l'accès au logement, un ascenseur social en panne : l'exemple de Nairobi

A Nairobi, l'accès limité à l'emploi et la crise économique actuelle se soldent à la fois par une inégalité d'obtention d'un logement locatif pour les plus pauvres, mais aussi par une inégalité d'accès à la propriété pour les jeunes (par rapport aux générations plus âgées). En effet, la pression sur les revenus des salariés a abouti à un conflit majeur portant sur le paiement des loyers, se soldant par des émeutes mortelles au sein des quartiers les plus défavorisés de la capitale. L'accès à la propriété est un indice important de fragmentation. En effet, l'accès à l'emploi, tout comme l'accès au logement constituent deux vecteurs d'ascension sociale. De plus, les politiques en faveur du logement peuvent être de puissants mécanismes de redistribution. Là encore, à Nairobi, ces mécanismes sont grippés.

(1) Une ville de migrants

Le besoin en logements est grand à Nairobi. Il faut noter que Nairobi est une ville de migrants (61% de migrants en 1999), les nouveaux arrivants étant le plus souvent des personnes jeunes[267]. Il s'agit d'une migration circulaire à l'échelle de la vie active : on vient travailler à Nairobi mais on ne s'y installe pas définitivement. La sortie de la vie active s'accompagne d'un retour « au village ». Ceci est un facteur important à prendre en compte concernant l'habitat et l'accès aux services (comme nous le verrons plus tard). L'habitat à Nairobi ne représente pas un secteur de capitalisation : restant locataire, l'immigré se contente d'un niveau de confort rudimentaire et n'investit pas par exemple dans un raccordement au réseau d'eau puisqu'il ne s'agit pas de sa propre habitation. Il existe donc une forte demande en logements locatifs.

(2) Les bidonvilles, seule alternative pour les migrants

Pourtant, la production de logements abordables pour les groupes sociaux défavorisés, présentant les normes d'équipement et de confort minimales, n'a pas tenu le rythme rapide de l'urbanisation. La plupart des ménages ont des revenus trop bas pour leur permettre de construire un logement correspondant aux normes minimales édictées. C'est pourquoi la grande majorité d'entre eux se loge dans les quartiers informels. Les quartiers informels de Nairobi occupent 5,84% de la surface de la ville consacrée à l'usage résidentiel, mais ils

---

265 Pour une analyse des liens entre ségrégation et intégration et la question de la fragmentation en Afrique du Sud, voir : **BENIT CLAIRE**. *La fragmentation urbaine à Johannesburg, Recomposition des pouvoirs locaux, mobilités de travail et dynamiques résidentielles dans la ville post-apartheid*, Thèse de Doctorat en Géographie sous la direction de Michelle Guillon, Université de Poitiers, décembre 2001, 512 p.

266 Selon l'expression de S.Jaglin.

267 Enquêtes rétrospectives du *Nairobi Urban Integration Project* (NUrIP), menées conjointement par l'IFRA et l'Université de Nairobi en 2001, dont l'objectif principal était de mesurer l'effet à moyen et long terme de la conjoncture économique sur la dynamique de l'emploi et la constitution des ménages ; enquêtes citées dans BOCQUIER, 2003.

logent 55% de sa population[268]. Les nouveaux bidonvilles prolifèrent : Nairobi compte aujourd'hui de nombreux bidonvilles et leur population ne cesse de se densifier[269].

Tableau 49 : population des quartiers informels de Nairobi, 1993

District administratif	Population (en 1993)	Superficie de la zone en ha	Densité humaine en hab./ha
Dagoretti	186 300	375	497
Embakasi	31 900	75	425
Kasarani	158 100	230	688
Langata (Kibera)	251 100*	230	1 092
Makadara	102 500	85	1 206
Parklands	7 400	25	296
Pumwari	111 900	15	793
Total, moyenne.	849 200	1035	723

Source : **MATRIX DEVELOPMENT.** *Nairobi's Informal Settlements : an Inventory*, for USAID, REDSO, ESA, Nairobi, March 1993, 44 p., maps.

* Les estimations plus récentes du KUESP portent la population de Kibera à 470 000 personnes en 1998.

La densité moyenne de ces quartiers est de 250 unités d'habitations (soit en moyenne 750 personnes) par hectare, à comparer aux 10 à 30 unités par ha (soit 50 à 180 personnes) des quartiers des classes moyennes et aisées. Les services urbains, lorsqu'ils sont présents, sont extrêmement basiques : routes ou sentiers de terre, comme drains de simples fossés de terre, points d'eau collectifs et fosses d'aisance partagées. En dehors de quelques exceptions notoires, comme Kibera, la plupart des quartiers informels ont vu le jour après l'indépendance en 1963. De l'indépendance aux années 1970, la politique officielle a été de détruire ces quartiers informels à Nairobi mais aussi dans les autres villes du Kenya. Par la suite, les autorités ont infléchi leur position et ont accepté tacitement l'existence des bidonvilles. Ces derniers se sont alors étendus alors et les autorités ont adopté une approche plus permissive, en cessant les démolitions. Pourtant, en 1990, deux grands bidonvilles ont été rasé, Muoroto et Kibagare. Selon le *National Council of Churches of Kenya*, environ 30 000 personnes ont été évincé par ces démolitions. En dépit de ces récentes démolitions, la réponse officielle aux quartiers informels et à la demande de logements suit la tendance commune à de nombreux pays en développement : une phase initiale de démolitions suivie de tentatives de fournir des habitations dans le cadre de programmes « *sites and services* » ou similaires, financés par les bailleurs internationaux. Ces projets n'ont qu'un impact très limité, car ils ne satisfont qu'une petite partie de la demande et l'habitat pour les bénéficiaires pauvres est souvent racheté par les classes moyennes pour lesquelles il y a aussi une pénurie de logements. En effet, l'administration, largement corrompue[270], profite de la manne que représentent les allocations illégales de terres depuis l'indépendance, pour entretenir les réseaux clientélistes qui maintiennent le pouvoir en place. Les personnages importants du régime, dans un contexte de patronage et d'ethnicisation de la vie politique, se voient attribuer de grandes largesses foncières. Comme dans beaucoup d'autres pays en développement, il n'est alors pas très étonnant que les programmes de logements sociaux, de réhabilitation des bidonvilles et autres politiques de logement profitent finalement bien plus aux fonctionnaires et aux promoteurs immobiliers qu'à la population défavorisée. Dans les années 1990, la Banque Mondiale et le gouvernement kenyan ont financé la construction d'un quartier destiné au recasement des

[268] **ALDER. G**. « Tackling poverty in Nairobi's informal settlements : developing an institutional strategy », in *Environment and Urbanization, Urban Poverty II: from understanding to action*, vol. 7, n°2, October 1995, Russell Press, Nottingham, UK, 266p.

[269] **MATRIX DEVELOPMENT CONSULTANTS.** *Nairobi's Informal Settlements : an Inventory*, for USAID/REDSO/ESA, Nairobi, Kenya, March 1993, 44 p, maps.

[270] Pour une analyse et une étude statistique des pratiques de corruption par l'administration kenyane: **TRANSPARENCY INTERNATIONAL.** *The Kenya Urban Bribery Index*, Kenya, Nairobi, 2001, 16 p.

résidants des bidonvilles de l'est de la ville, le quartier d'Umoja. Le programme fut alors totalement dévoyé : l'utilisation d'hommes de paille, facilitée par un degré de corruption record sous le régime Moi, a abouti non seulement à la privatisation des logements mais encore à la concentration de leur propriété aux mains d'une vingtaine de gros propriétaires fonciers[271].

(3) L'impossible accès à la propriété

Jusqu'à la crise des années 80 et l'inflation immobilière qui l'accompagna, la classe moyenne des petits salariés a eu la capacité financière d'acquérir une parcelle dans la capitale. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les « barons », personnes importantes du régime ou affairistes proches de la classe politique au pouvoir, maintiennent un marché de l'immobilier spéculatif en y investissant massivement, notamment dans les bidonvilles, où les espérances de gain sont parfois supérieures à tout autre investissement immobilier au Kenya. C'est pourquoi seule une petite minorité de Nairobiens accède à la propriété (entre 5 et 10% avant 40 ans, environ 15% au-delà), les deux-tiers étant locataires et les autres hébergés (le plus souvent par des personnes elles-mêmes locataires)[272]. Nairobi a donc un marché du logement locatif important, (la moitié des habitants vit dans un logement d'une seule pièce) favorisé par la faible taille des ménages (autour de 3 personnes par ménage). La concentration du marché de l'immobilier est forte, aux mains d'une petite fraction de la population, essentiellement dans les vieilles générations d'hommes, mais aussi de femmes. Les contraintes d'accès à la propriété sont donc importantes. Pour les plus défavorisés, non seulement acheter un logement est quasi-impossible, mais en louer un n'est pas non plus facile. Spéculation foncière et croissance urbaine entraînent une augmentation des loyers importante et ne laissent d'autre choix aux pauvres que de se loger dans les bidonvilles, qui seuls leur proposent des loyers abordables par rapport à leur revenu. Récemment, en raison de l'aggravation de la crise et de l'opportunisme de certains hommes politiques kenyans (faisant leurs les revendications des bidonvillois et dénonçant publiquement la cherté des loyers[273]), une véritable « *guerre des loyers* » a embrasé l'un après l'autre les bidonvilles de Nairobi, les locataires refusant de payer leur loyer. Selon M.A. Goux, « *ce phénomène de guerre des loyers est perçu par certains chercheurs comme l'un des signes de la dégradation des conditions de vie au sein des zones de logement précaire où les femmes, les jeunes et la plupart des travailleurs se voient dépossédés de tout espoir d'ascension sociale.* »

C) Dar es Salaam et Nairobi, des indices de fragmentation convergents : une distribution inéquitable de la plupart des services publics

Comme l'ont montré les chercheurs qui ont travaillé sur les services publics urbains, ceux-ci jouent un rôle crucial dans la redistribution des richesses, dans l'effort vers une réduction des inégalités socio-économiques entre les citadins[274]. Les réseaux matérialisent des solidarités. Si ces solidarités sont ressenties, c'est parce qu'il peut paraître nécessaire d'être connecté à un réseau pour exercer une citoyenneté pleine et entière, ou à tout le moins pour faire partie d'une collectivité, tantôt locale, tantôt nationale. Dans les pays riches, la vision du réseau comme matérialisation de la liaison avec les autres membres de la société remonte

---

271 **GOUX. M.A.** « Guerre des loyers dans les bidonvilles de Nairobi », in *Politique Africaine, Violences ordinaires*, n°91, octobre 2003, Karthala, p 68-82.

272 *Idem.*

273 Pour une analyse détaillée de la « guerre des loyers » dans les bidonvilles de Nairobi, se reporter à l'excellent article de M.A. Goux.

274 **STOFFAES. C.** « Efficacité, équité et participation », in *Services publics, questions d'avenir*, Odile Jacob, La Documentation Française, Paris, 1995, 437p, p 233-p285.

probablement à l'époque de l'adduction d'eau, de l'électrification rurale, de la généralisation du téléphone, de l'installation du tout-à-l'égout. Les réseaux matérialisent deux types de solidarité : d'une part, c'est leur fonction de lien social qui justifie l'exigence de tarifer raisonnablement le service universel. Un tarif trop cher pour un service peut apparaître insupportable, surtout si certaines catégories attendent la gratuité. Non seulement les groupes sociaux concernés revendiquent un tarif modéré, mais ils peuvent être relayés par le reste de la société, ou une part suffisante de celle-ci, lorsqu'il existe un sentiment de solidarité. D'autre part, c'est aussi par souci de solidarité qu'on pratique pour les petits consommateurs les mêmes prix que pour les gros consommateurs. Dans le premier cas, la solidarité vise surtout à lutter contre l'exclusion, dans le second elle est plutôt fondée sur la volonté de réduire les inégalités.

A Nairobi et à Dar es Salaam, les services publics urbains ne jouent pas ce rôle d'uniformisation du territoire et de solidarité entre les couches sociales de citadins, pour la simple et bonne raison que leur répartition est totalement inéquitable, se calquant sur la carte de la stratification socio-économique de la ville. Cette répartition déséquilibrée sur le territoire des services publics urbains les soustrait à leur rôle redistributif.

(1) Santé : hôpitaux de luxe pour les riches, mouroirs pour les pauvres

En 1992, Nairobi comptait 174 centres de soins, en plus des nombreux docteurs exerçant dans le privé. Les soins sont fournis par les agences suivantes[275] : le *NCC*, le *Provincial Medical Office* du Ministère de la santé, des organisations para-étatiques, le secteur privé et des organisations bénévoles. Le *NCC* et le *PMO* fournissent 50% des services de soins. Le *NCC* est le premier fournisseur, gérant 48 centres sanitaires, cliniques et dispensaires, en plus de la maternité de l'hôpital de Pumwani, quartier défavorisé. Les services du *NCC* sont ouverts à tous les publics. Le *PMO* gère 38 services, spécifiques aux institutions gouvernementales (prisons, armée…). Il y a également 34 ONG qui opèrent dans le secteur de la santé. La plupart de leurs activités concernent la maternité et la pédiatrie. Elles desservent principalement la population des bidonvilles. Le système de santé de la ville présente de nombreuses inégalités. De nombreux services dans les quartiers aisés sont sous-utilisés, avec des taux d'occupation parfois environ du quart des capacités, alors que dans les quartiers pauvres, le taux d'occupation peut dépasser 100%, comme à la maternité de Pumwani.

Les quartiers pauvres de Nairobi concentrent les inégalités en termes de déséquilibre de l'offre sanitaire. La ville est divisée en trois zones administratives, Centre, Est et Ouest, qui sont subdivisées en 8 sections. La grande majorité de la population de l'Est de la ville est pauvre. Pourtant cette partie Est de la ville ne possède que 8 centres de soins primaires, représentant 26% du personnel médical de Nairobi, et moins de 30% du personnel de santé de la mère et de l'enfant et de planning familial, tandis qu'elle concentre plus de 40% de la population de Nairobi. Il n'y a qu'un « *clinical officer* » pour 41 000 habitants et seulement 10 centres de soins mère-enfant et planning familial, soit 22% du total, ce qui est la plus mauvaise desserte des trois zones de la ville. Ces centres présentent par conséquent le taux de fréquentation le plus élevé de la ville (32 000 actes par centre pour l'année 1990).

En dehors de la zone Est, c'est le district de Langata qui concentre la plus grande partie de la population pauvre de Nairobi (comme Kibera), à l'ouest de la ville. Les poches de pauvreté sont les moins bien desservies de la zone, avec un seul centre pour 80 000 habitants.

---

[275] **HABITAT INTERNATIONAL**. *Urban Management, the Provision of Public Services and Intra-urban Differentials in Nairobi*, n°1, by E. Werna, vol. 22, n°1, March 1998, p 15-26.

En termes de comparaison entre secteur public et secteur privé, les données concernant les coûts par patient montrent qu'ils sont en général plus élevés pour le secteur privé. Les infrastructures publiques (Reach, 1998, 1990) accueillent en moyenne cinq fois plus de patients que les privées, et ceux-ci y dépensent 17 Ksh[276] par visite, tandis que les patients dans les services privés y dépensent en moyenne 24 Ksh. Cependant, une fréquentation plus importante ne signifie pas une meilleure offre en termes de qualité de service. En effet, Reach suggère que les structures privées fournissent de meilleurs services que les structures publiques. Par exemple, le personnel des services privés peut consacrer en moyenne plus de trois fois plus de temps aux usagers que celui des services publics. Le secteur privé fournit des médicaments plus chers. C'est pourquoi les usagers du secteur privé, qui peuvent s'offrir les services plus onéreux de ce secteur, sont mieux servis. Une grande partie de la population des classes moyennes et aisées dépend largement du secteur privé en termes de soins médicaux. Les pauvres ont un profil plus varié. Ils ont recours au secteur public, au secteur privé et aux ONG.

A Dar es Salaam, les quelques équipements urbains présents dans la ville sont concentrés dans le centre-ville et les quartiers résidentiels équipés lors de la présence britannique. Les équipements de super-structure répondent à un modèle centre/périphériphérie. Les périphéries de Dar es Salaam sont donc peu équipées et le centre concentre l'essentiel des installations. Mais avec la vétusté et l'inadaptation aux nouveaux besoins d'une population de plus en plus nombreuse, leur fonctionnement pose problèmes[277]. Le secteur de la santé n'échappe pas à cette configuration. Dans l'ensemble, les équipements publics de santé souffrent d'un manque de maintenance. Certains établissements ont dû être fermés car trop insalubres. Ils pâtissent des insuffisances des réseaux urbains (approvisionnement en eau, en électricité). Face à la faiblesse du secteur public, le secteur privé s'est développé. Le prestigieux hôpital Aga Khan, situé dans le quartier chic de la péninsule, est réservé à une clientèle d'élites. D'autres hôpitaux privés sont installés dans la ville et des ONG font fonctionner des centres de soin dans les périphéries.

(2) Assainissement : les toilettes modernes sont réservées à quelques « happy few »

Selon les statistiques officielles, environ 700 000 personnes, soit 50% de la population de Nairobi, sont desservies par le réseau d'assainissement public, géré et appartenant au *WSD*[278]. Le reste de la population utilise des fosses septiques, mais surtout d'autres moyens moins perfectionnés comme de simples planches trouées, posées au dessus de fosses peu étanches. Quelques usines et certaines communautés disposent de leurs propres infrastructures de traitement des eaux usées[279]. En dehors du *NCC*, un grand nombre d'ONG sont impliquées dans le secteur de l'assainissement[280]. Elles participent essentiellement à la construction de toilettes publiques et mettent en place des drains à ciel ouvert. Le secteur privé est actif, fournissant des solutions alternatives. Le fait que la grande majorité de la population de Nairobi n'ait pas accès au réseau d'assainissement est révélateur des inégalités dans la desserte. En dépit des actions des ONG, la demande excède toujours très largement l'offre en services. Le ratio du nombre d'usagers par toilette est élevé, par exemple 500 personnes par

276 En 2001, un franc valait 10,60 Ksh, ou encore un euro valait 69,6 Ksh.

277 **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 62.

278 Cette proportion est très certainement sur-estimée, comme le dénonce D. Satterwhaite (voir infra).

279 **WORLD BANK**. 1989, in **HABITAT INTERNATIONAL**. *Urban Management, the Provision of Public Services and Intra-urban Differentials in Nairobi*, n°1, by E. Werna, vol. 22, n°1, March 1998, p 15-26.

280 **MAZINGIRA INSTITUTE**. 1990, in *Idem.*

unité pour Langata[281] ! Un grand nombre de résidants des bidonvilles ne dispose d'aucune infrastructure sanitaire et se débarrasse des excréments dans les lieux publics. C'est ce que les habitants des bidonvilles appellent les « *flying toilets* »[282]. Ces pratiques ont des conséquences négatives en termes de santé publique à l'échelle du ménage et de la communauté. Les bidonvilles de Lindi et Mashimoni, situés dans le district de Langata (zone ouest), illustrent l'inégalité de l'accès au service, tout comme Gitari Marigu (Embakasi, zone est) et Korogocho (Mathare, zone est). Alors que tous ces quartiers connaissent des situations sanitaires déplorables, des conduites d'assainissement les traversent. Il existe une usine de traitement près de Korogocho, recevant les eaux usées des autres parties de la ville mais elle ignore la situation épouvantable du quartier voisin. A Gitari la situation est particulièrement critique car les conduites cèdent fréquemment.

A Dar es Salaam, le réseau d'assainissement est très inégalement réparti. Il représente 130 km d'égouts, mais ne dessert que 5% de la population. Il couvre principalement le centre-ville et les zones industrielles d'Ubongo et de Vingunguti. Le réseau a été construit à la fin de la période de colonisation britannique puis a été en partie réhabilité entre 1980 et 1998[283], mais de manière peu satisfaisante. 80% des ménages non connectés au système de tout à l'égout ont recours à d'autres installations plus rudimentaires : ce sont des latrines pour les deux tiers et des fosses septiques pour le tiers restant[284]. Les latrines sont vidées par les ménages et plus rarement par des entreprises privées. 20% population ne disposent d'aucun équipement, même rudimentaire.

(3) Collecte des ordures ménagères : secteur privé dans les quartiers aisés, quartiers pauvres non desservis par les services municipaux)

Comme dans le secteur de la santé, de l'assainissement et de l'éducation, le secteur public n'assure pas le service de ramassage des ordures ménagères, pourtant indispensable dans de grandes villes comme Nairobi et Dar es Salaam. A Nairobi, ce service est géré par la « *cleansing section* » du « *Department of Health* » de la mairie. Selon Schwarz (1992), d'après une lettre de M. J.P.Mathenge (« *Provincial Public Health Officer* ») au directeur des services médicaux du *NCC*, 60% des ordures ménagères produites à Nairobi ne sont pas collectés. Le *NCC* n'en collecte environ qu'un tiers, tandis que le reste (10%) est collecté par d'autres organismes. Les mauvaises performances du *NCC* sont liées à plusieurs problèmes : l'importante diminution du nombre de véhicules pour la collecte (de 96 véhicules en 1972 à 44 en 1990), la maintenance insuffisante des équipements, le manque de devises étrangères pour importer des pièces de rechange, les conflits entre les membres du personnel, une grande partie des emplois étant fictive ou en surnombre (Schwarz 1992, Stren 1989). Les rares véhicules du *NCC* parcourent peu de routes et dans quelques quartiers seulement. Face à cela, les résidants non desservis brûlent les ordures ou les amènent par leurs propres moyens au point de collecte le plus proche, en limite de quartier.

A Dar es Salaam, jusqu'à récemment, les services municipaux collectaient à peine un 1/10ème des déchets. Dans les quartiers non desservis, notamment dans les périphéries pauvres de la

---

281 **NACHU**. 1990, in **HABITAT INTERNATIONAL.** *Urban Management, the Provision of Public Services and Intra-urban Differentials in Nairobi*, n°1, by E. Werna, vol. 22, n°1, March 1998, p 15-26.

282 « *flying toilets* » : toilettes volantes !

283 **UNITED NATIONS. CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS. HABITAT**. Managing the sustainable growth and development of Dar es Salaam. Environmental profile of the Metropolitan Area, Dar es Salaam, 1992, p 18.

284 Voir : www.gpa.unep.org.documents/others/casestudies/east_africa_case_studies_final_draft

ville, les résidants n'ont d'autre alternative que de creuser des trous dans leur parcelle, le long des routes ou encore dans des espaces ouverts, et d'y jeter ou brûler leurs déchets.

Dans les deux capitales, la détérioration du service public de ramassage des ordures a ouvert une brèche pour l'intervention du secteur privé. A Nairobi, selon M.J.P. Mathenge, le secteur privé collecte le tiers de ce que collecte le public. Le secteur privé est plus efficace, plus fiable mais aussi plus cher et concerne donc les strates supérieures de la population. Les usagers privés qui peuvent payer plus sont mieux lotis que ceux qui dépendent du système public, comme c'est le cas pour la santé. C'est pourquoi la situation du secteur est semblable à celle concernant la santé mais aussi l'assainissement et l'eau : elle est bien plus mauvaise dans les quartiers pauvres que dans les quartiers riches, surtout dans les bidonvilles. Il n'y a que peu d'initiatives et elles sont éparpillées. Le réseau actuel de routes dans les bidonvilles ne permet pas le passage de véhicules de collecte. C'est pourquoi des solutions alternatives doivent être trouvées, à moins qu'une refonte totale du réseau viaire soit entreprise. A Dar es Salaam, depuis 1995, la municipalité s'est attelée à modifier cette situation, en privatisant le service de ramassage des ordures. La gestion des déchets est désormais du ressort d'entreprises privées dans les quartiers favorisés. Pour les autres quartiers, des ONG locales sont sollicitées. Bien souvent, les déchets sont collectés au sein d'un quartier et sont simplement déposés dans des bennes ou à même le sol le long des artères principales, laissant alors aux services municipaux le soin de les amener dans les décharges.

Tableau 50 : part de la population bénéficiant des services urbains essentiels à Dar es Salaam

Service	Eau	Assainissement	Electricité	Ramassage des ordures ménagères
Part de la population	**60%**	**5%**	**34,3%**	**10%**

Source : **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA.** *Dar es Salaam Regional Abstract*, President's Office, Planning Commission, Bureau of Statistics, Dar es Salaam. 1996.

Ces quelques exemples de services montrent comment, à Dar es Salaam et à Nairobi, les services publics ont échoué dans leur rôle redistributif. Depuis la mise en place des PAS, ces services publics, en crise, se sont peu à peu diversifiés. Les services publics stricto-sensu se sont soit très fortement dégradés et fournissent un service très médiocre aux classes « populaires » et pauvres, soit sont devenus payants ou en tout cas plus chers, et dans ce cas sont l'apanage des populations favorisées. Quant au secteur non-institutionnel qui s'est partout largement développé face à la crise du secteur public, il possède deux « vitesses ». Une partie du secteur privé propose des services de bonne qualité à une clientèle aisée, tandis des ONG et des groupes communautaires ont pris le relais dans les quartiers pauvres.

Mes recherches ne portent pas sur la fragmentation urbaine *stricto sensu* mais sur la fragmentation urbaine à travers les réformes du secteur de l'eau. Je ne me suis donc pas attachée à démontrer spécifiquement la fragmentation en œuvre au sein des trois villes étudiées. Il aurait fallu s'intéresser à de nombreux champs d'observation, ce qui ne m'a pas été permis de faire étant donné le temps qui m'était imparti et le sujet de la thèse. Cependant, j'ai essayé de rassembler des indices, des symptômes convergents. Ils sont certainement insuffisants pour démontrer la fragmentation, notion elle-même contestable et contestée mais assez significatifs pour que l'on puisse poser la question. Dans les trois capitales, la ségrégation raciale ne joue plus le rôle qu'elle a eu pendant toute la période coloniale : désormais, ce sont les conditions socio-économiques des ménages qui s'inscrivent dans l'espace, avec une homogénéité certes plus marquée à Lusaka et à Nairobi qu'à Dar es Salaam. La pauvreté elle-même évolue : les sociétés urbaines se polarisent, avec d'un côté de petites élites au niveau de vie digne des pays riches et qui s'enrichissent, de l'autre des classes moyennes, qui basculent plutôt du côté des pauvres, et la grande masse des pauvres. Ces distinctions ont toujours existé, mais la rupture majeure à mon sens repose sur le fait qu'elles ne sont plus raciales et surtout qu'elles ne sont plus perméables. Comme je l'ai montré pour Nairobi, les mécanismes qui permettaient l'ascension sociale des pauvres et des classes moyennes (notamment l'accession au logement et à l'emploi) sont « grippés ». Les services publics, permettant une redistribution des richesses, déjà largement dévoyés de cette mission initiale dés la fin de la première décennie après les indépendances, ont été laminés par la crise et les PAS.

IV. Conclusion

Si les opérateurs historiques peuvent être blâmés pour leurs mauvaises performances, elles ne constituent pas la seule explication de l'échec de la généralisation du service. Il ne suffit pas, comme l'ont largement fait les bailleurs de fonds, d'incriminer la gestion publique des réseaux d'eau, comme il ne suffit d'ailleurs pas non plus de « privatiser » les réseaux pour que le service se généralise. On ne peut faire fi du contexte extrêmement prégnant ayant prévalu depuis décennies : une crise économique généralisée, suivi des PAS appliqués par les trois pays. Fragilisés par la crise économique, les citadins se sont vus ensuite encore appauvris par la pénurie d'emplois et le renchérissement des services. Les services d'eau ont donc affaire à des usagers pauvres dans leur grande majorité : comment dans ces conditions étendre la desserte en eau tout en garantissant au moins l'équilibre budgétaire du service ? Le choix implicite des gouvernements a été d'assurer un service « acceptable » à une minorité de favorisés, leur faisant bénéficier de conditions d'accès avantageuses (péréquations tarifaires…) grâce au subventionnement des services d'eau, en contrepartie de leur loyauté politique. Comme je l'ai montré, pendant des décennies, les services d'eau n'ont pu continuer à fonctionner que grâce aux subventions de l'Etat. Pour les autres citadins, desserte collective, « redistribution de voisinage » (la collecte d'eau chez les voisins connectés) et colportage ont permis d'amortir la crise de l'eau.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

L'échec de la généralisation du réseau d'eau dans les trois capitales s'enracine donc dans leur histoire. On peut distinguer trois grandes phases de l'histoire urbaine du réseau d'eau, concernant l'alimentation des populations pauvres. La période coloniale est celle du déni : si les autorités tolèrent la présence d'un nombre restreint d'autochtones, elles ne leur concèdent que quelques quartiers très circonscrits dans l'espace, à l'équipement sommaire. Les pouvoirs publics tentent d'étendre le réseau, mais uniquement en faveur de la communauté des colons. Même si la dernière période de la colonisation laisse la place à quelques aménagements plus favorables aux Noirs, ce sont surtout les classes moyennes qui en bénéficient, tandis que les conditions de vie des plus pauvres n'évoluent guère. L'indépendance suscite de nombreux espoirs et les discours des pères fondateurs promettent un rattrapage des inégalités de la colonisation, mais il est difficile de distinguer, dans les discours et les mesures prises, un véritable projet de société intégrateur parmi les velléités incantatoires. Programmes de logements sociaux, détournés par les classes moyennes pour lesquelles ils sont à peine suffisants, puis trames assainies et programmes de réhabilitation ne permettent ni le rattrapage et encore moins la généralisation du service d'eau, en dépit des priorités affichées. Le contexte ne joue pas en leur faveur : explosion urbaine puis crise économique vont vite rabattre les ambitions. L'indépendance ne marque donc pas de véritable tournant dans « *l'apartheid hydrique* », si ce n'est en termes de couleur de peau de la minorité favorisée. La gestion publique n'a pas été synonyme de généralisation du service, mais au contraire de disparités spatiales et d'exclusion économique, non seulement en raison de facteurs internes aux services, mais aussi sous le poids d'un contexte socio-économique général très défavorable (crise économique, urbanisation de la pauvreté, fragmentation urbaine). Cependant, conclure à l'échec et à la fragmentation accrue des villes par juxtaposition des enclaves résidentielles des riches et des classes moyennes, équipées, et de vastes espaces abandonnés ne suffit pas : si l'échec est aussi patent, comment expliquer la longue paix sociale des ces villes pendant toute cette période ? Se cantonnant à un mimétisme sociotechnique, le modèle mis au point et transféré des métropoles aux colonies (la gestion publique du réseau d'eau) a survécu aux indépendances mais ne s'est pas pour autant accompagné de l'adoption du modèle de régulation politico-économique sous-jacent, visant l'universalisation du réseau. En effet, loin de servir l'objectif d'universalisation, le dispositif socio-technique s'est inscrit dans la logique de l'Etat patrimonialiste : à partir des années 1970, la redistribution des richesses nationales et de la solidarité s'est limitée à une minorité restreinte, certes noire, mais composée des classes moyennes et des élites, inféodés aux partis uniques mis en place dans chaque pays, dans un contexte de patronage et de clientélisme accrus. Il a donc suscité d'autres mécanismes de régulation et de redistribution, passant notamment dans le domaine de l'accès à l'eau, par la solidarité de voisinage ou encore la tolérance des autorités devant les multiples pratiques (diversité et caractère composite des systèmes d'approvisionnement, mécanismes redistributifs cachés, grande diversité des services offerts). On est donc loin de « l'idéal infrastructurel moderne » du réseau intégré et intégrateur décrit par S. Graham et S. Marvin. C'est au contraire dans un contexte d'insuffisante différenciation du service, incitant les plus riches et les plus pauvres à quitter le système (les premiers parce que le service ne leur convient pas, les seconds parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer), que s'inscrivent les réformes. En focalisant leurs efforts sur le réseau, son opérateur et son autorité organisatrice, elles bousculent les règles du fonctionnement social et touchent aux fondements de la solidarité et des équilibres politiques dans ces sociétés. La question demeure donc entière de savoir s'il est encore possible ou

souhaitable de rechercher aujourd'hui la mise en œuvre de ce modèle ou alors de chercher d'autres voies de généralisation du service d'eau. En effet, selon O. Coutard, « *une offre différenciée de services essentiels peut être davantage productrice de solidarité au sein des sociétés urbaines qu'une offre intégrée homogène*. [285]», à condition qu'elle s'accompagne de mécanismes redistributifs. Il est donc plus pertinent d'analyser les nouvelles configurations en termes de degré souhaitable ou possible de différenciation de l'offre (au sein du réseau et hors du réseau, et combinée ou non à des mécanismes de solidarisation), au regard de la diversité des conditions de vie des populations urbaines et de leurs attentes en matière de services publics, ce que nous allons faire dans la deuxième partie de la thèse.

[285] Formulation issue de réflexions collectives dans le cadre du projet ATIP du LATTS (ENPC) « Réseaux et fragmentation urbaine : regards croisés Nord-Sud », in **COUTARD. O**. « Fragmentation urbaine et réseaux : regards croisés Nord-Sud », p 2, présentation à l'IDDRI, sur le site www. iddri.org/iddri/html/themes/finance/sem_services.htm

DEUXIEME PARTIE.

REFORMES ET DISPOSITIFS A DESTINATION DES PAUVRES. LA MARCHANDISATION PEUT-ELLE ETRE UN FACTEUR D'UNIVERSALISATION EQUITABLE DE L'ACCES A L'EAU ?

Tandis que le Kenya, la Tanzanie et la Zambie font progressivement le constat de l'échec de la généralisation du service d'eau à leurs populations respectives, les réformes libérales concernant l'ensemble des secteurs économiques sonnent le glas de la figure historique de l'état développeur, au profit du marché et des acteurs qui l'animent. Ainsi, au tournant des années 1990, avec une détermination inégale, les trois pays se lancent dans des réformes de leur secteur de l'eau potable, censées apporter des solutions là où la gestion publique intégrée a échoué : les énormes besoins en capitaux pour rattraper le retard des taux de couverture et tenir le rythme de l'urbanisation, auxquels les Etats ne peuvent faire face, ainsi que la réputation d'efficacité de la gestion par le secteur privé font de la « privatisation » la solution prônée par les bailleurs, qui incitent les Etats à l'adopter ou du moins à la rendre possible à travers les réformes du secteur. Cependant, si on le rencontre fréquemment dans la littérature, le terme de « privatisation » n'en est pas pour autant approprié car il recouvre des réalités institutionnelles et organisationnelles diverses. Il englobe indifféremment une grande variété de combinaisons dans les partenariats publics-privés (les « PPP »), tout en désignant également l'adaptation graduelle des modes de management des entreprises et des organismes publics ou encore le démantèlement partiel, provoqué ou subi des monopoles antérieurs. L'expression de PPP recouvre elle-même une catégorie très lâche mais très employée dans le vocabulaire des bailleurs, reflétant un essor de la contractualisation à toutes les échelles et la diffusion des dispositifs de gestion déléguée, répondant au souci de la philosophie libérale dominante de pénétration rapide des marchés en développement par des entreprises privées. C'est pourquoi, à la suite de S. Jaglin, on préfèrera au terme de « privatisation » le terme de « marchandisation », pour désigner les mutations des normes des services et des règles de leur gestion (tarification au coût complet, principe de l'usager-payeur, etc.), ainsi que celles de leurs dispositifs d'organisation (corporatisation, PPP…). L'objectif est donc à présent d'examiner quel est le contenu de la marchandisation adopté par chacun des pays : il ne s'agit pas de simplement retracer la genèse et le cycle des réformes bien connus mais d'africaniser le propos en distinguant ce qui relève de l'application du « paquet institutionnel » des réformes proposé par les bailleurs et de l'indigénisation des modèles, en fonction du contexte local de chacun des pays. D'autre part, si une analyse des réformes selon l'approche dominante néo-institutionnelle[286] est utile pour comprendre dans quelles mesures les nouvelles architectures et les modalités de gestion influencent les performances économiques des opérateurs, elle n'est pas suffisante. Au-delà d'un certain unanimisme des discours et des principes mis en avant par les réformes, l'indigénisation du « modèle » repose surtout sur les dispositifs pratiques d'alimentation en eau pour les populations pauvres, témoignant de l'appropriation du « paquet institutionnel » par chacun des pays. C'est finalement à l'aune de ces dispositifs, insérés dans des cadres plus larges de marchandisation du service, que l'on peut mesurer le cas échéant l'avancée de la généralisation, ou plutôt de l'universalisation de l'accès à l'eau, et ses conditions. Enfin, la réflexion sur les conditions de l'universalisation ne peut en exclure la dimension spatiale : dans quelle mesure les mutations influencent-elles les agencements socio-spatiaux urbains antérieurs ? En d'autres termes, les relations entre services et territoire urbanisés sont-elles modifiées et, le cas échéant, quelle est la portée de ces modifications ?

286 **GLACHANT. J-M.** "L'approche néo-institutionnelle de la réforme des industries de réseaux", in *Revue économique*, vol. 53, n°3, mai 2002, p 425-435.

CHAPITRE 1. L'EAU, UN BIEN ECONOMIQUE ? MARCHANDISATION ET NEW PUBLIC MANAGEMENT

Dès le début des années 1990, sur le constat de l'échec de la Décennie Internationale de l'Eau Potable pour la généralisation du service, les bailleurs abandonnent l'approche sociale centrée sur les questions de santé et de besoins et opèrent un revirement en faveur des impératifs d'efficacité et de développement durable de la ressource, tout en abandonnant l'objectif de généralisation du service au profit de celui de l'universalisation de l'accès. L'approche néolibérale, émergeant lors de la Conférence de Dublin en 1992 (notamment la recommandation n°4) et reprise par la Banque Mondiale en 1993, fait de la gestion économique de l'eau la solution la plus à même de responsabiliser utilisateurs et politiciens, d'éviter les gaspillages et de conduire à un usage plus efficace de l'eau[287]. Cette approche conduit à la formalisation d'un certain nombre de principes, piliers des recommandations des bailleurs en termes de réforme du secteur de l'eau, s'articulant autour du postulat central suivant : le moyen efficace d'universaliser l'accès à l'eau est de faire payer le coût du service à l'utilisateur. Le rôle de l'usager-payeur, dont la capacité ou la volonté-à-payer est évaluée et dont les préférences sont révélées, est privilégié, ce qui signifie que l'usager final supporte le coût complet de l'eau, somme du coût économique de l'approvisionnement augmenté du coût des externalités sanitaires (santé publique) et environnementales (préservation des écosystèmes), soit la tarification au coût marginal de long terme. L'application de ces principes nécessite une refonte des textes législatifs, des architectures institutionnelles et des dispositifs organisationnels régissant les secteurs de l'eau potable des trois pays étudiés, amorçant des virages le plus souvent radicaux, sous l'impulsion des bailleurs qui les pilotent et qui en font les conditions *sine qua non* de leurs prêts. Comment ces trois pays traduisent-ils dans leurs législations les principes prônés par les bailleurs ? Dans quelle mesure ont-ils une marge de manœuvre leur permettant de les adapter à leur propre contexte local ?

I. La Zambie, le bon élève de la Banque Mondiale

J'ai choisi de commencer l'exposé des réformes par la Zambie, car ce pays a été un précurseur dans le lancement des restructurations institutionnelles et dans l'établissement d'un régulateur, grâce à une large adhésion de sa classe dirigeante (contrairement au Kenya et en Tanzanie), ce qui explique à certains égards le statut d'exemplarité qu'ont voulu lui conférer les bailleurs impliqués dans la région. Le régulateur sectoriel NWASCO a d'ailleurs une stratégie d'auto-promotion, diffusant brochures et rapports dans un but explicitement pédagogique, comme en témoignent les quelques mots de son jeune directeur O. Chanda en guise d'introduction au document retraçant les étapes historiques des réformes du secteur de l'eau, *Water Sector Reforms in Zambia* : « […] *Ces réformes ne sont pas achevées mais ont déjà rempli certains de leurs objectifs, le point de non retour est atteint. Ce rapport peut être une ressource précieuse pour un bilan de la politique dans le secteur pour le gouvernement zambien. D'autres secteurs ou d'autres pays qui veulent aussi entreprendre des réformes pourraient y trouver un intérêt et en tirer des leçons. Déjà quelques pays dans la région* [notamment le Kenya et la Tanzanie] *ont modelé leur réforme du secteur de l'eau d'une façon comparable aux réformes zambiennes, ce qui semble montrer qu'elles ont des aspects*

[287] **WINPENNY. J**. *Managing Water as an Economic Resource*, London/New York, Routledge, 133 p.

positifs.[288] » Comme nombre de pays en développement, la Zambie a procédé à une série de réformes du secteur public d'obédience néo-libérale, inspirées, voire plus ou moins imposées par les bailleurs internationaux, au premier rang desquels se trouve la Banque Mondiale. Il s'agit d'ouvrir peu à peu les différents marchés administrés par l'Etat, de l'agriculture aux services urbains, à la concurrence et à la marchandisation. Le secteur de l'eau, qui a souffert de la pénurie d'investissements publics et dont la qualité n'a cessé de se détériorer au cours des décennies, n'échappe pas à cette règle. Le taux de couverture du réseau dans la capitale Lusaka, de seulement 34%[289], n'est pas un cas isolé et traduit la dégradation des conditions de l'accès au service pour les Zambiens. Face à la détérioration des niveaux de service et à une stagnation, voire un recul, des taux de desserte à l'échelle du pays, le gouvernement zambien a engagé des réformes visant d'une part à améliorer la qualité du service, mais aussi à drainer des fonds provenant des bailleurs internationaux.

La décentralisation, la commercialisation de la fourniture des services d'eau et d'assainissement, et l'établissement simultané d'un régulateur indépendant ayant des pouvoirs exécutifs importants et une sensibilité particulière à la fourniture du service aux pauvres, en sont les éléments clés.

A) Des réformes anciennes et conformes à l'idéologie néo-libérale

Les autorités zambiennes entament une réflexion sur la restructuration du secteur de l'eau dès la fin des années 1970 (voir annexe 5) mais les propositions successives, y compris à l'initiative du secrétariat zambien de la « Décennie Internationale de l'Eau Potable », centrées sur la création d'une « *Zambian National Water Authority* », se heurtent à la volonté divergente du gouvernement de lancer un processus de décentralisation. Il faut attendre le début des années 1990, et notamment le changement de gouvernement de 1991, pour que le processus s'amorce. C'est une période propice au changement car les nouvelles politiques économiques, introduites en Zambie pour réformer le secteur public et libéraliser les marchés, ont également une influence sur le secteur de l'eau. La sécheresse qui sévit dans le pays de 1991 à 1993 accélère également la prise de conscience de la nécessité de réforme, si bien que le gouvernement décide de hâter l'inventaire des points d'eau et l'élaboration de nouvelles politiques et stratégies.

Dès 1994, le Gouvernement zambien adopte une nouvelle politique nationale de l'eau[290], « *The National Water Policy of 1994* », reposant sur sept principes fondamentaux[291] (voir encadré), qui met fin au monopole étatique de gestion et de distribution de l'eau potable, ainsi qu'au caractère centralisé de la gestion de ce service. Dans le cadre de la décentralisation, ce sont désormais les autorités locales qui ont la pleine et entière responsabilité de la gestion du service, sur toute l'étendue de leur territoire, y compris des quartiers périurbains. Les autorités locales ont alors le choix de leur type de gestion : elles peuvent soit fournir le service par le biais d'une régie, soit déléguer à un tiers l'exploitation et la maintenance des réseaux (par exemple sous la forme d'une « *joint-venture* ») étant entendu qu'elles demeurent propriétaires

---

[288] **NWASCO**. *Water Sector Reforms in Zambia*, Lusaka, August 2004, 37 p.

[289] Ce chiffre est à prendre avec précaution dans la mesure où la définition de "couverture" n'est pas précisée**. NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL**. *Urban Water Supply Sector Report 2001/2002*, Lusaka, 2003, 35p.

[290] **GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF ENERGY AND WATER DEVELOPMENT**. *National Water Policy*. Lusaka, November 1994, 36 p.

[291] Idem.

des infrastructures. La « *National Water Policy* » de 1994 est fondatrice de l'ensemble du processus des réformes zambiennes car les sept principes fondamentaux qu'elle adopte sont la référence de base de tous les textes qui sont votés par la suite. Ils découlent de la « profession de foi » du gouvernement zambien de l'époque, qui est résumée dans le prologue du texte principal : « *Les services du secteur doivent être développés pour améliorer la qualité de vie et la productivité pour toute la population en assurant une fourniture équitable en quantité et qualité adéquates et des services d'assainissement à un coût acceptable sur une base pérenne* ».

Encadré 20 : les principes des réformes.

- Séparation de la gestion des ressources en eau de l'exploitation et de la gestion financière des secteurs eau et assainissement.
- Séparation des fonctions exécutives d'exploitation des fonctions de régulation.
- Transfert des responsabilités de fourniture du service d'eau des autorités centrales aux autorités locales (les municipalités). Celles-ci ont le choix entre les diverses modalités de gestion (régie, délégation, etc.). Cet aspect avait déjà fait l'objet d'un texte de loi antérieur, le "*Local Government Act n°22 of 1991* ».
- Recouvrement des tous les coûts (exploitation, maintenance, capital et remplacement du capital) des services d'eau et d'assainissement auprès des usagers, à long terme.
- Développement des ressources humaines devant mener à une meilleure efficacité des institutions.
- Utilisation de techniques alternatives et économiques plus appropriées aux conditions locales.
- Faire du secteur eau et assainissement l'une des préoccupations premières du gouvernement zambien et l'une de ses priorités d'investissement.

Source : **GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF ENERGY AND WATER DEVELOPMENT.** *National Water Policy*, Lusaka, November 1994, 36 p.

Selon ces sept principes, des objectifs ont été définis : la gestion de l'eau doit être reconnue comme une part importante du développement économique et tous les acteurs sont incités à travailler en synergie, ce qui passe par la consultation des communautés et leur participation. Ils doivent être encadrés par des structures institutionnelles adéquates (ministères, autres institutions gouvernementales et fournisseurs de services) dont l'efficacité peut être améliorée notamment par le développement de leurs ressources humaines (en particulier avec des formations WASHE dans toutes les zones rurales), captant des investissements extérieurs substantiels. Le but est d'améliorer l'efficacité des services urbains en promouvant la commercialisation du secteur et la participation du secteur privé, corrélativement à l'introduction de mécanismes de régulation. Les services doivent être pérennes grâce à des tarifs qui recouvrent les coûts (paiement en fonction de la consommation) pour les réseaux urbains et par le partage des coûts pour les réseaux ruraux. Le but ultime est que tous les Zambiens aient un accès à une eau saine et à un assainissement adéquat à long terme, grâce à une structure tarifaire offrant des tarifs sociaux pour les pauvres, ainsi qu'à une technologie adaptée dans les zones périurbaines et rurales, où la gestion communautaire doit être promue, tout comme l'éducation à l'hygiène. Si la législation zambienne prône des solutions techniques adaptées pour les zones rurales comme pour les zones périurbaines, elle réserve néanmoins aux premières la gestion communautaire. Globalement, cela nécessite en amont de sécuriser les intérêts zambiens sur les cours d'eau partagés, pour une gestion intégrée des ressources en eau et, en aval, d'édifier des systèmes d'information et des bases de données efficaces pour évaluer les performances du secteur. L'Etat abandonne ainsi le principe d'un service unique pour tous et de la gratuité pour les plus pauvres (comme les bornes-fontaines qui avaient été installées dans les quartiers périurbains). Désormais, les gestionnaires devront viser au recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance dans un premier temps, voire au recouvrement des coûts du capital fixe dans le long terme. Derrière le pudique et

pragmatique principe de "l'adaptation des solutions techniques aux conditions locales", se profile une acceptation de la diversification des niveaux de service, les pauvres n'ayant accès qu'à un service minimum (fonction de leur capacité à payer). C'est donc l'abandon de l'utopie des années 1980 qui prévoyait à l'horizon 1990-2000 un branchement privé pour tous (voir encadré)

Encadré 21 : les nouvelles stratégies du secteur de l'eau potable.

- Mise en place d'une planification de la gestion des ressources en eau, indépendante de l'exploitation du secteur.
- Développement et mise en place d'une stratégie nationale de conservation de la ressource en eau
- Création d'une structure autonome chargée de la révision des structures tarifaires.
- Accord de prêts et de dons gouvernementaux pour l'exploitation et la maintenance des réseaux.
- Encouragement de l'investissement dans la réhabilitation des réseaux.
- Investigations concernant la régionalisation de l'exploitation et de la gestion.
- Formulation d'un programme de formation du personnel qui réponde aux besoins de base du secteur.
- Mise en place et renforcement des décrets municipaux ou de toute autre procédure de lutte contre la pollution de l'eau.
- Etablissement d'un fonds de roulement du secteur de l'eau pour aider les municipalités à créer des sociétés commerciales d'eau.
- Tarification prenant en compte l'ensemble des coûts économiques tout en fournissant un service minimum pour les consommateurs à bas revenus.

Source: **GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF ENERGY AND WATER DEVELOPMENT**. *National Water Policy*, Lusaka, November 1994, 36 p

On assiste à un désengagement progressif de l'Etat de la fourniture directe des services, au profit d'un rôle de régulateur, de législateur et de gestionnaire de la ressource. Ce désengagement s'avère surtout être un désengagement financier, facteur potentiel d'une "externalisation de la question sociale" qui se profile aussi dans les réformes ultérieures. Ici, on perçoit une tentative de compenser les difficultés liées à l'autonomisation des services par la mise à disposition des prêts gouvernementaux pour l'exploitation et la réhabilitation des réseaux.

Cependant, cette première loi laissait de nombreux points dans l'ombre, notamment sur les modalités précises de l'autonomisation des services au niveau local, sur la nature du régulateur et des outils de régulation. On note également une quasi-absence de réflexion sur la spécificité des problèmes des quartiers périurbains. Ces vides institutionnels sont peu à peu comblés jusqu'à la fin de la décennie, les tentatives d'application mettant progressivement en lumière les incohérences législatives. En somme, si la Politique Nationale de l'Eau de 1994 constitue une "révolution" dans les principes, en ébauchant les conditions nécessaires à un changement des pratiques gestionnaires, elle n'a cessé depuis d'être complétée dans sa dimension opérationnelle.

Ce fut l'objet des autres « grands » textes de loi et des décrets d'application régissant le secteur de l'eau, établis dans les dernières années de la décennie 1990.

B) « The Water Supply and Sanitation Act (Act n°28 of 1997) » : la corporatisation municipale

La Loi sur l'Eau et l'Assainissement de 1997 repose sur trois postulats simples : « *Le « Department of Water Affairs » est responsable des fonctions de gestion de la ressource en eau, tandis que les fonctions relatives à la distribution des services d'eau et d'assainissement (en milieux urbain, périurbain et rural) sont transférées aux autorités locales, sous la tutelle du 'Ministry of Local Authorities and Housing'. Enfin, le régulateur sectoriel* NWASCO *est redevable envers le 'Ministry of Energy and Water Development'* ».
Après avoir assuré le financement des premières étapes et mis en place les institutions temporaires nécessaires, les groupes de réflexion chargés de l'élaboration des réformes, à partir d'une analyse de la situation, ont formulé et présenté plusieurs propositions aux acteurs du secteur, ainsi que des stratégies pour répondre à des problèmes spécifiques nécessitant un traitement particulier : la stratégie d'assainissement environnemental pour les zones rurales et périurbaines, les services d'eau et d'assainissement communautaires ruraux, la stratégie périurbaine d'alimentation en eau et d'assainissement, la question de la place des femmes et le développement et la gestion des ressources humaines. L'élaboration des stratégies a pris cinq ans et seules trois d'entre elles ont été adoptées. L'étape suivante a consisté à élaborer une législation conforme au nouveau cadre institutionnel, définissant les pouvoirs et les responsabilités des acteurs du secteur. La loi sur l'eau de 1948 étant devenue obsolète, il a été décidé d'en formuler une nouvelle, ce qui a pris trois ans jusqu'au vote par le parlement. Le processus de consultation ayant été jugé insuffisant, une consultation additionnelle a été menée. Elle a eu cependant pour résultat de faire éclater un désaccord entre le ministère de l'Eau et celui des Autorités locales, tous les deux estimant être de droit l'autorité de référence du régulateur. La nouvelle loi sur les services d'eau et d'assainissement a finalement été votée en 1997, mais n'a pas réglé le différend concernant le régulateur, qui révèle les enjeux de pouvoir autour de cette nouvelle institution. Ce n'est que l'année suivante que le gouvernement a tranché en décidant que celle-ci ne serait responsable que devant le ministère de l'Eau (« *Ministry of Energy and Water Development* »), qui en désignerait l'équipe dirigeante. Ce faisant, le gouvernement établissait un principe clair de séparation des fonctions politiques et des fonctions de régulation.

Cette loi comporte sept parties, dont je ne mentionne ici que les plus importantes[292] :

- Partie II : établissement d'un organe de régulation
- Partie III : principes visant à la transformation des services d'eau municipaux en sociétés privées de droit public ("*Companies*").
- Partie IV : Obtention de licence par les sociétés citées précédemment et par les autres fournisseurs de service.

La partie III de la « *Water and Sanitation Act »* concerne les services d'eau municipaux. Il est précisé que les autorités locales peuvent décider de transformer leurs services d'eau en sociétés publiques de droit privé (" *Companies* ").

[292] **GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF ENERGY AND WATER DEVELOPMENT**. *The Water Supply and Sanitation Act, 1997, No. 28 of 1997*, p 239-p 266.

(1) Décentralisation municipale des réseaux d'eau et d'assainissement : la gestion en régie controversée

En accord avec le premier principe de réforme du secteur, la fourniture du service doit être séparée de la gestion des ressources en eau. Ce sont les autorités locales qui en sont désormais responsables, ce qui se traduit concrètement par le transfert de tous les réseaux des petites villes du ministère de l'Eau à ces dernières, qui sont elles-mêmes sous l'autorité du ministère des Autorités Locales. Comme dans de nombreux pays ayant lancé des réformes de décentralisation, ce transfert a provoqué un large débat, notamment sur la faible capacité en termes de budget et de personnel des petites autorités locales, confrontées à une tache au-dessus de leurs moyens. Malgré l'avis de différentes agences de coopération qui conseillaient au gouvernement une décentralisation progressive, ce dernier a néanmoins procédé en 1997 au transfert des 46 réseaux sous la responsabilité du MEWD aux autorités locales, après s'être entendu avec celles-ci sur la liste des infrastructures transférées. Tandis que les personnels en charge de l'exploitation et de la maintenance des réseaux ont été détachés aux municipalités, le ministère de l'Eau a continué dans un premier temps à payer leur salaire. La première étape majeure a donc été de transférer la responsabilité des services d'eau aux autorités locales, à qui la « *Water Supply and Sanitation Act n°28 of 1997* » laisse le choix entre quatre cadres possibles pour la fourniture.

1. Le status quo :

Les municipalités peuvent décider de continuer à fournir les services d'eau en régie, dans le cadre d'une section ou d'un département de leurs propres services municipaux. Si cette option n'a pas été encouragée dans la mesure où les autorités ont estimé que les municipalités avaient échoué en général à exploiter efficacement les réseaux, celles-ci sont encore 23 à le faire.

2. Etablissement d'entreprises commerciales (« *Commercial Utilities* » CU) ou corporatisation

Une municipalité isolée ou en partenariat avec d'autres autorités locales peut établir une entreprise (définie comme un service commercial –CU- et établie en tant qu'entreprise privée sous la loi zambienne). Dans ce cas, toutes les fonctions liées aux services d'eau et d'assainissement lui sont confiées. Les autorités locales détiennent des parts (« *shareholders* ») de l'entreprise au titre de leurs infrastructures, et en nomment le conseil de direction. Le personnel est recruté sur le marché du travail ouvert et perçoit des salaires compétitifs. Les membres du personnel d'origine qui sont remplacés ou simplement licenciés doivent toucher des indemnités de licenciement. C'est l'option que recommande le plus vivement NWASCO. La formule a convaincu une bonne partie des autorités locales[293] et en 2004, 51 réseaux sont exploités dans ce cadre. En 2000, le régulateur avait recensé sept « *Commercial Utilities* », établies la plupart grâce au soutien de bailleurs extérieurs et trois nouvelles sont venues grossir les rangs en 2004. Ces entreprises ont des tailles très variables, couvrant d'une ville (Lusaka, Chipata) jusqu'à dix sept villes (Province du Sud) et desservant entre 100 000 et 1.1 million de clients (respectivement Chipata et Lusaka). En 2004, plus de 90% de la population urbaine et périurbaine vivent dans les aires de service des dix entreprises.

[293] Le nombre de réseaux ne correspond pas au nombre d'entreprises créées, car il y a eu des regroupements de plusieurs autorités locales au sein d'une même entreprise (voir paragraphe suivant).

3. Participation du secteur privé dans la fourniture des services

Une ou plusieurs autorités peuvent confier la gestion de la fourniture des services à un opérateur privé, dans le cadre d'un simple contrat de gestion ou d'un contrat de concession. Dans ce dernier cas, l'autorité locale peut établir une « *Asset Holding Company* » (société d'infrastructure) pour gérer la propriété des infrastructures en son nom.

4. La participation du secteur privé au capital

Une autorité locale peut vendre 49% de ses parts du capital d'infrastructures à une compagnie privée candidate (compagnie d'eau ou autre type d'investisseur). Elle peut alors décider de former une entreprise commerciale avec son partenaire privé. Cette option est très radicale puisqu'il s'agit de privatisation au sens strict, même si elle reste limitée en part de capital. Cependant, à ma connaissance, aucune autorité locale n'a pour l'instant retenu cette option.

Il est rappelé que toute autorité locale a pour obligation de fournir des services d'eau et d'assainissement à toute la zone de sa juridiction, à l'exception des zones où le service est assuré par un particulier pour son propre bénéfice ou s'il y a déjà un autre fournisseur de service. Toutefois, si une autorité locale s'avère incapable de desservir une zone de sa juridiction et qu'aucun autre fournisseur de service n'est impliqué dans cette zone, l'autorité locale concernée doit alors déléguer la fourniture du service pour cette zone à un autre fournisseur (particulier ou compagnie).

Malheureusement le transfert des infrastructures aux autorités locales n'a pas permis d'enrayer la détérioration de la fourniture des services (selon NWASCO ce serait même une cause majeure de la dégradation des réseaux), et a remis un peu plus en question la capacité de ces dernières lorsqu'elles ont choisi l'option de la régie. Selon le régulateur, dans les régions où les municipalités ont formé des entreprises commerciales, les indicateurs de performance ont été relevés. Le régulateur dénonce ainsi l'incapacité des autorités locales à gérer, sans transition ni apprentissage, leur réseau, et met l'accent sur la nécessité d'introduire en même temps que la décentralisation, les principes de gestion marchande. Comble du désaveu pour six villes situées pour la plupart aux frontières du pays, comme Kasumbalesa ou Chirundu, le « *Ministry of Works and Supply* » a temporairement relevé les autorités municipales de leur fonction d'exploitation des infrastructures.

(2) Nouvelles architecture institutionnelle et répartition des rôles

Autre principe de base des réformes, la séparation des fonctions de gestion des ressources, de fourniture des services et de régulation nécessite une réorganisation de l'architecture institutionnelle du secteur et de la répartition des taches entre les acteurs leur permettant de remplir les missions qui leur ont été assignées.

Le DISS (« *Department of Infrastructure and Support Services* ») est un département récent, créé en 1996 au sein du MLGH et responsable du budget des services eau et assainissement. Il doit assurer la coordination entre le ministère, les autorités locales, les bailleurs et les ONG. Il élabore des projets de financement et des stratégies d'investissement pour les autorités locales, mobilisant des ressources et offrant une aide technique, financière et institutionnelle pour la planification des projets, la mise en place et la gestion du développement des infrastructures.

Les autorités locales : Conformément à la loi de décentralisation, elles sont responsables de l'organisation de la fourniture des services et propriétaires des infrastructures. Elles ont le choix entre quatre options.

Les « *Commercial Utilities* » : la formation d'une entreprise (« *Commercial Utility* ») est un des cadres optionnels de fourniture des services. Les CU sont des entreprises privées selon la loi sur les entreprises en vigueur en Zambie, la « *Companies Act* », mais leurs capitaux sont totalement détenus par les autorités locales en tant que partenaires majoritaires (« *Shareholder* »). Ce sont donc des entreprises privées à capitaux publics. Les entreprises sont dirigées par un conseil (« *Board of Directors*») recruté par les partenaires, qui à son tour recrute une équipe de gestion sur une base salariale compétitive. Les CU sont censées assurer la totalité des coûts du service grâce au recouvrement des factures adressées aux consommateurs. Les autorités locales sont encouragées à choisir cette option, censée garantir un plus haut degré d'autonomie dans l'exploitation et une plus grande efficacité dans le recouvrement des coûts, donc une fourniture des services plus durable.

Le « *National Water And Sewerage Council* » (NWASCO) : Il s'agit du régulateur sectoriel établi par la « *Water Supply and Sanitation Act* » de 1997. Il a pour mission l'établissement d'un régime de régulation pour contrôler l'amélioration de l'efficacité et de la durabilité de la fourniture des services. La gestion de NWASCO est contrôlée par un conseil de seize membres représentant tous les ministères clés et les autres parties prenantes. NWASCO détient un large degré d'autonomie (« *Statutory Body* »).

Les « *Water Watch Groups* » : les associations de défense des usagers
Ces associations ont été établies dans un premier temps par le régulateur qui leur fournit une aide technique et financière. Elles veillent à la défense des intérêts des consommateurs et sont en ce sens délégataires d'une partie de la responsabilité de régulation sur le terrain, ce qui est considéré comme faisant partie de la participation communautaire. Composées de représentants des usagers, elles recueillent les réclamations auxquelles les opérateurs n'ont pas donné de suite, avant d'impliquer si nécessaire le régulateur dans le règlement des différends. Ces associations jouent un rôle très important dans le cadre de la participation et de la régulation « par la base » et de la formation d'un droit des consommateurs, sur lequel nous reviendrons dans la troisième partie de la thèse.

Le "*Devolution Trust Fund*", DTF :
Le DTF conçu à l'origine comme un simple programme de financement, établi sous l'autorité de NWASCO par la loi de 1997, est centré sur la fourniture des services aux pauvres, tout en promouvant les technologies alternatives. Afin de prévenir un possible conflit d'intérêt entre les fonctions de régulation et les fonctions exécutives, le conseil de NWASCO a décidé d'en séparer la gestion et de la confier à une équipe de professionnels recrutés sur le marché du travail. Le DTF est donc devenu quasiment une institution à part entière, mettant en place des mécanismes de financement précieux pour l'universalisation des services d'eau et d'assainissement aux pauvres.

La gestion des ressources
Le "*Department of Water Affairs*" (DWA) et le « *Water Development Board* » (WDB) sous l'autorité du ministère de l'Eau sont responsables de l'attribution des droits sur l'eau de surface et souterraine.

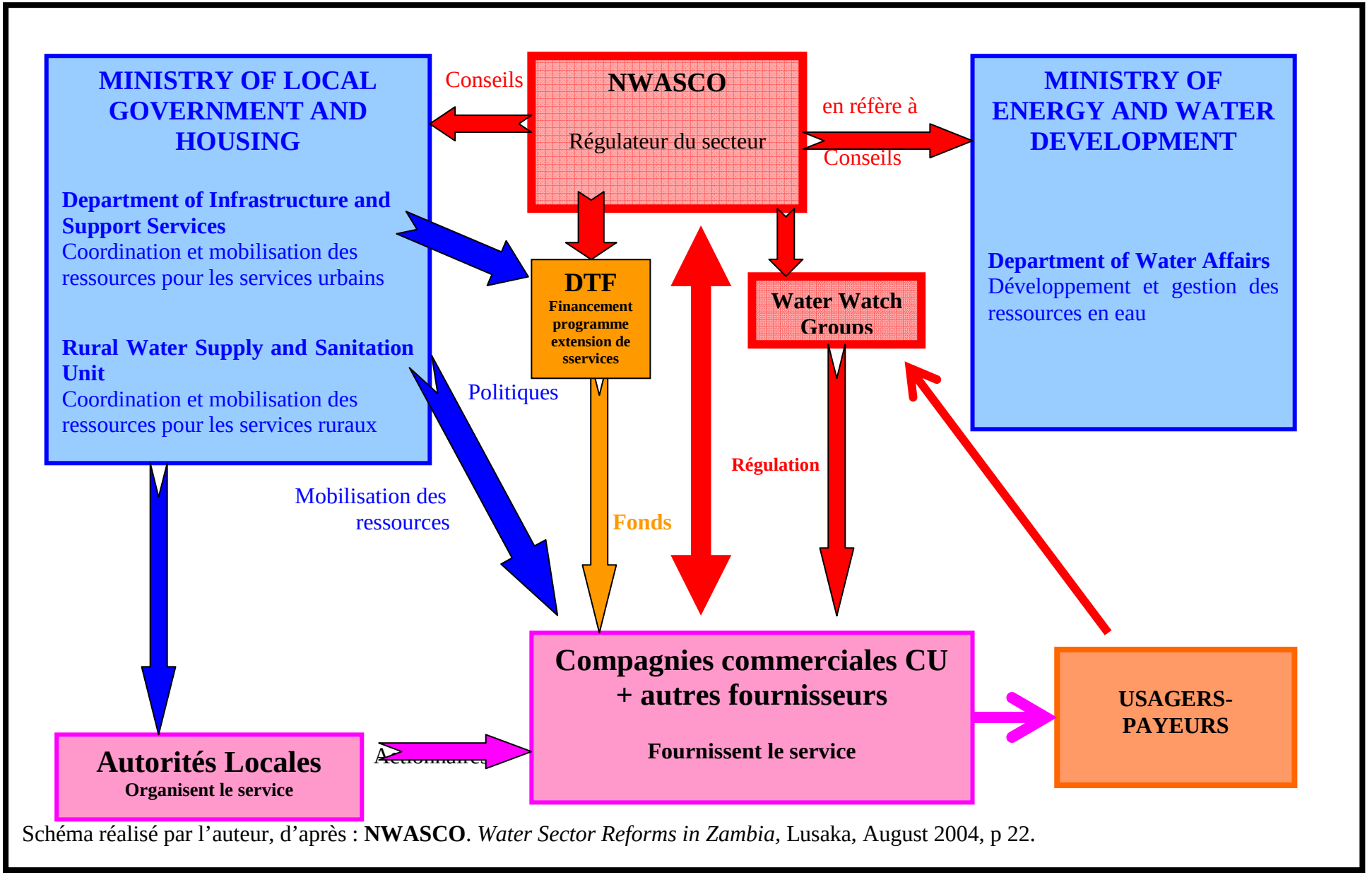


Schéma réalisé par l'auteur, d'après : **NWASCO**. *Water Sector Reforms in Zambia*, Lusaka, August 2004, p 22.

Grâce aux réformes, un cadre institutionnel et juridique clair a été mis en place, favorable à une nouvelle politique de l'eau stratégique, conditions nécessaires à l'amélioration de la fourniture, de l'efficacité et de la durabilité des services.

NWASCO a aussi essayé d'évaluer les impacts des réformes en termes de changement des pratiques du pouvoir parmi les décideurs politiques. Selon lui, les réformes ont entraîné un changement des mentalités et des habitudes à tous les niveaux, en particulier auprès des décideurs politiques aux niveaux national et local, ce qui a aidé les acteurs à trouver progressivement leur nouveau rôle. Néanmoins, les ministères et les autorités locales doivent encore accepter, dans une large mesure, les logiques réformatrices voulant protéger les fournisseurs des préoccupations politiques quotidiennes ou des politiques contraires aux principes du secteur. Les institutions gouvernementales comme la police, l'armée, les municipalités etc. ont commencé le paiement de leur facture d'eau tandis que les CU sont fermes et procèdent à des coupures quand les arriérés s'accumulent. Néanmoins, la distance à parcourir demeure importante pour atteindre un taux de recouvrement acceptable des consommations des institutions gouvernementales. Selon NWASCO, les ajustements de tarifs ne sont plus dictés par les politiciens car le régulateur les conditionne à la durabilité des réseaux et aux performances des opérateurs, tout en défendant les intérêts des populations pauvres. NWASCO « promet » que les consommateurs ne supporteront pas les surcoûts liés aux défaillances des opérateurs. Les performances des CU se sont globalement améliorées depuis leur établissement, ce qui se traduit par une augmentation des heures de service et une réponse plus rapide aux plaintes des clients, grâce à la pression exercée par NWASCO et les WWG.

Si le gouvernement kenyan suit globalement le même chemin que la Zambie sur la voie des réformes, il le fait un peu plus tardivement : la formulation des nouveaux principes ne date que de la fin des années 1990 et il faut attendre 2002 pour qu'il en donne les principes d'application.

II. Les réformes du secteur de l'eau au Kenya : entre rupture et continuité

Depuis l'indépendance, la fourniture de l'eau a largement été dévolue au gouvernement central et à quelques autorités locales. Cependant, les réformes économiques impulsées par la Banque Mondiale et le FMI depuis la fin des années 1980 ont mis l'accent sur le désengagement de l'Etat en termes de fourniture du service dans divers secteurs, fondé sur une plus grande reconnaissance du rôle du secteur privé et des autres acteurs. Depuis l'articulation de la législation des différents secteurs avec les réformes économiques (1996-1998), et celle de la la « *National Water Policy* » de 1999 avec la « *National Development Policy* » (1997-2001), le gouvernement a favorisé la participation communautaire et celle du secteur privé. Au même moment, l'accent a été mis sur la mise en place d'un cadre institutionnel adéquat, qui donne plus d'autonomie aux autorités locales dans la gestion des ressources en eau[294] et la fourniture du service. Pour répondre aux besoins en eau de la population, les gouvernements successifs ont remodelé l'architecture institutionnelle du secteur, formulé des politiques ayant eu des impacts inégaux mais n'ont pas réussi à généraliser l'accès au service pour les Kenyans. Après des décennies de politiques fondées sur une logique d'offre, les années 1990 amorcent des changements qui peuvent sembler radicaux mais dont les prémisses se lisent dans l'histoire des réseaux et de leur encadrement (voir encadré).

294 **WAMBUA. S.** *Water Privatization in Kenya, Global Issue Papers, n°8,* Heinrich Böll Foundation, March 2004, p3. sur le site www.boell.de

Encadré 22 : bref historique de la gestion de l'eau au Kenya depuis l'indépendance : du rattrapage à la libéralisation

L'euphorie du rattrapage à l'indépendance

Immédiatement après l'avènement de l'indépendance en 1963, le nouveau gouvernement kenyan lance sa nouvelle politique de « socialisme africain », formulée dans le « *Sessional Paper n°. 10 of 1965 on African Socialism and its Application to Kenya* ». Ce document expose la politique du gouvernement de lutte contre les principaux fléaux qui touchent la population noire, comme la pauvreté, l'analphabétisme et les mauvaises conditions sanitaires, lutte qui se traduit par la gratuité ou le subventionnement public des services de base, impliquant la nationalisation de la gestion de tout ou partie de ces services. Dans le domaine de l'eau potable, il s'agit d'étendre la desserte dans les villes principales et de renforcer l'équipement des bourgs susceptibles de croître fortement dans les décennies qui suivent, car le gouvernement les considère comme soupapes de sécurité pour une population rurale croissante, dont la pression démographique sur les terres arables s'intensifie. Les zones périurbaines sont alors administrativement intégrées aux zones urbaines. Les petits centres urbains doivent constituer une alternative à la croissance des trois plus grandes villes, Nairobi, Mombasa et Nakuru. Le programme de réseaux d'eau urbains doit alimenter plus de 300 000 personnes d'ici 1972. Afin de garantir le succès de sa nouvelle politique, le gouvernement décide de centraliser et de nationaliser le contrôle de plusieurs réseaux importants, auparavant gérés par les autorités ou les communautés locales et d'autres institutions publiques ou privées, créant ainsi la « *National Water Conservation and Sewerage Corporation* ». Il établit un plan d'action ayant pour but d'injecter plus de ressources dans le secteur, afin d'en améliorer l'efficacité et d'étendre les services au plus grand nombre de citoyens possible, dans un contexte économique de croissance. Les Nations Unies mettent sur pied un programme pour remédier à la situation pathétique des zones rurales, dans le cadre de la deuxième « décennie pour le développement » 1970-1980, et proposent aux gouvernements africains d'augmenter les taux de desserte à 100% pour les zones urbaines et 25% pour les zones rurales. Au Kenya, le gouvernement lance en 1970 une politique de desserte en eau, résumée par le slogan « de l'eau pour tous en l'an 2000 », dont l'échéance est rapidement revue pour l'horizon 2010. Le programme s'étale sur 30 ans : dans les 20 premières années (jusqu'à la décennie 1990), toutes les parties du pays doivent être desservies par des infrastructures collectives basiques et dans la dernière décennie tous les réseaux doivent être réticulés avec des connexions privées. Les zones à forte densité démographique, prioritaires même si elles ne représentent que 3% de la superficie du territoire, sont censées être équipées avec un niveau de service élevé, la connexion privée, tandis les zones peu peuplées doivent se contenter de points d'eau collectifs éloignés (2 à 3 km dans les zones de densité moyenne jusqu'à 8 km pour les zones de faible densité). Ce programme est voué à l'échec : toutes les zones rurales, quelle que soit leur densité, sont finalement équipées d'infrastructures collectives, dont le gabarit est cependant censé permettre, dans un deuxième temps, les raccordements privés ultérieurs. Pour autant, ces connexions ne sont pas réalisées, la plupart des réseaux fonctionnent mal car les fonds et la capacité d'exploitation et de maintenance ne suivent pas. Le recouvrement des coûts est faible, ses mécanismes sont inadaptés, ce qui se traduit par un service peu fiable (les ruptures de réseau ne sont pas été réparées faute de moyens) et des pratiques de non-paiement répandues. Les zones où cohabitent desserte collective et branchements privés sont confrontées à de plus grands problèmes encore, car ceux qui en disposent doivent s'acquitter des factures tandis que les usagers des points d'eau collectifs ont accès à l'eau gratuitement. Alors que le gouvernement reste passif et n'envisage pas d'établir des kiosques payants, les premiers abandonnent leur connexion pour s'approvisionner aux points collectifs. Cependant le gouvernement maintient un système d'incitations pour le développement des infrastructures communautaires rurales, par des dons ou des prêts en fonction de la capacité à payer des communautés concernées. La desserte en eau domestique étant considérée comme une priorité dans le développement des infrastructures hydrauliques, des réseaux « *self-help* » ou « *Harambee* » se développent, la priorité étant donnée aux zones non-desservies ayant une forte densité démographique. Le résultat de ces programmes est mitigé : si dans l'ensemble ils permettent une extension considérable de la desserte des zones rurales, de nombreux réseaux ne sont pas construits faute de moyens et les disparités économiques entre les zones rurales s'accroissent, du fait que les districts les moins peuplés et au potentiel agricole faible reçoivent moins d'aide que les autres. La fin de la croissance met un coup d'arrêt au plan d'action du ministère.

Les désillusions des années 1970

L'année 1974 constitue un tournant dans la réflexion des autorités kenyanes concernant la politique de l'eau. Au début des années 1970, le gouvernement prend conscience du rôle crucial du secteur de l'eau, dont la consommation est en augmentation exponentielle, dans la croissance économique générale du pays, et de la nécessité de coordonner le budget et les responsabilités du secteur éclatés entre plusieurs structures institutionnelles C'est pourquoi en 1974,

le gouvernement élève le département de l'Eau du ministère de l'Agriculture au rang de ministère à part entière, celui du Développement de l'Infrastructure Hydraulique (*Ministry of Water Development*) ayant pour mission de diriger les activités du secteur de l'eau. Le changement dans la politique de l'eau est également lié à des facteurs économiques. La croissance économique a commencé à ralentir et a atteint un taux moyen de 5% par an en partie à cause du choc pétrolier mais aussi à cause de contraintes structurelles résultant de facteurs macro-économiques, comme l'effondrement de la Communauté d'Afrique de l'Est en 1973. Le deuxième recensement post indépendance de 1979 révèle un doublement de la population en une décennie environ, entraînant ainsi une nouvelle augmentation de la demande en eau (demande domestique mais aussi demande agricole…). Il devient plus que jamais nécessaire d'évaluer le potentiel de ressources en eau face à la demande croissante et c'est ce à quoi s'attache le premier schéma directeur national de l'eau (« *National Water Master Plan* »), réalisé en 1979 grâce à un financement de SIDA. Il a pour but d'évaluer et de confronter la demande et les ressources en eau et de donner les grandes lignes pour développer les deux simultanément, ainsi que pour désigner les zones prioritaires à équiper dans le « *Water Action Plan* ». Il échoue à concevoir un programme clair des priorités d'équipement et suit le destin de nombre de documents de planification à cette époque : il n'est jamais appliqué mais constitue cependant une première tentative de réalisation d'une base de données systématique à l'échelle du pays. Il est suivi d'un deuxième schéma en 1992, réalisé avec l'aide de JICA, puis du schéma directeur actuel (1997). Ce dernier formule les mesures à prendre pour garantir une utilisation durable de l'eau, souligne le besoin d'une approche intégrée pour le développement et la gestion des ressources en eau, la nécessité d'actualiser la législation et d'intensifier la gestion communautaire des ressources en eau.

Le changement de cap des années 1980, dans le contexte des Programmes d'Ajustement Structurel

La crise économique qui touche le pays à partir des années 1980 (en 1985 l'inflation atteint son maximum depuis l'indépendance), réduisant considérablement les ressources disponibles pour le secteur de l'eau, oblige le gouvernement kenyan à en revoir la stratégie. Dans le même temps, le dynamisme du début de la « Décennie Internationale de l'Eau Potable » est aussi en train de s'essouffler, en raison de la récession économique générale et de l'adoption de stratégies non-durables. C'est pourquoi le « *Development Plan* » quadriennal de 1984-1988 revoit à la baisse les objectifs précédents de généralisation des connexions individuelles, pour des objectifs plus réalisables : amener l'eau à 1 km dans les zones denses et à 5 km dans les zones faiblement peuplées. Si le recouvrement des coûts, surtout les coûts d'exploitation et de maintenance, est mis en exergue, la logique retenue en termes de fourniture d'eau reste celle de l'offre car il n'y a pas de réflexion ni d'enquêtes révélatrices de la demande réelle, comme par exemple les enquêtes de volonté-à-payer. Le gouvernement lance un nouveau texte fondateur, le « *Sessional Paper n°1 of 1986 on Economic Management and Renewed Growth* », dont l'objectif global est d'accélérer la croissance économique et de réduire l'inflation, grâce notamment à un meilleur taux d'accès aux services de base. Pour ce faire, le gouvernement décide de remodeler le cadre du secteur et de se désengager de la fourniture directe des services. Entre 1990 et 1992, le gouvernement met au point le deuxième « *National Water Master Plan* », pour l'application des réformes les plus urgentes du secteur. Le point culminant de cette politique est atteint avec la publication du « *Sessional Paper n°1 of 1999* » sous le titre « *National Policy on Water Resources Management and Development* » : pour le gouvernement, le Kenya ne peut renouer avec la croissance économique qu'à la condition que des réformes fondamentales soient entreprises dans le but de gérer commercialement les services et les secteurs d'activité publics, y compris la fourniture de l'eau.

L'organisation du secteur de l'eau avant la loi de 2002

Suite aux changements progressifs de politique et à l'intervention de nouveaux acteurs avant 2002, l'exploitation des 1800 réseaux d'eau et d'assainissement ne se fait pas dans un cadre unique : 600 réseaux ruraux, dont 200 fournissent un service payant, sont exploités directement par le MENR. La NWCPC en exploite une quarantaine (dont 30 réseaux urbains), tandis que les communautés, les ONG et les structures « *self-help* » gèrent plusieurs centaines de micro-réseaux ou points d'eau : 339 réseaux communautaires, 266 réseaux gérés par des ONG et 243 réseaux « *self help* » dans tout le pays[295]. Onze autorités locales, dont fait partie Nairobi, ont la responsabilité de leurs propres réseaux, héritage de la période coloniale. Plus de 9000 forages sont officiellement enregistrés (et disposent d'un droit d'extraction, « *water right* »), représentant 57 millions de m^3 (dont 50% pour usage domestique et abreuvement du bétail), mais un nombre plus grand encore n'est pas déclaré. Dans la plupart de ces réseaux il n'y a ni mesure ni contrôle des flux, très peu de connexions disposent d'un compteur, et les taux de facturation et de recouvrement sont très faibles.

295 Nos sources n'indiquent pas clairement si les réseaux « *self-help* » sont comptés parmi les réseaux communautaires.

REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT. *Country Strategy on Water and Sanitation Services*, Draft Paper, Nairobi, March 2001, 35p., appendixes.
KRHODA. G.O. *Historical Analysis of National Water Developpement Policies, Programmes and Institutions in Post-colonial Kenya*, Discussion Paper n°4, Department of Geography, University of Nairobi, 1997, 53p.

Plusieurs documents stratégiques élaborés par les instances gouvernementales, souvent avec l'aide des bailleurs de fonds, concourent à la formulation d'une nouvelle politique de l'eau et des stratégies à mettre en place, que ce soit en termes de ressources en eau ou de services d'eau et d'assainissement, notamment à l'égard des populations défavorisées. De très grandes similitudes sont observées avec la législation zambienne car, d'une part, les décideurs kenyans se sont largement inspirés des réformes zambiennes et, d'autre part, les deux gouvernements ont été guidés par les recommandations des bailleurs. La décennie 1990 qui s'était ouverte avec l'appel aux réformes du secteur de l'eau dans le « *National Water Master Plan* » de 1992 s'achève avec la formulation d'une nouvelle politique pour le secteur, la « *Sessional Paper n°1 of 1999, National Policy on Water Resources Management and Development* ». Elle propose des options de gestion alternative et participative, en renforçant la participation communautaire, en promouvant la décentralisation de la fourniture des services du gouvernement central aux autorités locales, ainsi que la participation de nouveaux acteurs tels que les ONG mais aussi le secteur privé. En réponse à l'échec patent de l'ancienne loi pour la mise en place d'institutions gérant les ressources et régulant le secteur, la nouvelle politique s'est aussi penchée sur ces aspects et propose une séparation des fonctions de gestion de la ressource[296] et de fourniture des services, ainsi que de la fonction de régulation. Ces principes généraux formulés, le gouvernement doit encore mettre en place deux stratégies claires, une stratégie de gestion des ressources en eau et une stratégie de fourniture des services d'eau et d'assainissement, et réviser nécessairement le cadre législatif alors en vigueur. La stratégie à élaborer doit fournir les mesures pour établir un cadre légal et institutionnel répondant aux objectifs de décentralisation, d'efficacité et d'augmentation des taux d'accès aux services : c'est la « *Country Strategy on Water and Sanitation Services* » de 2001, reprenant en partie les conclusions spécifiques du « *Ministry of Environment and Natural Resources* » tirées du « *Workshop Report on National Water Policy as it Relates to Poverty Alleviation* » où tous les ministère concernés, ainsi que la Banque Mondiale et quelques bailleurs étaient invités à se prononcer sur les liens existants et à creuser entre la stratégie nationale des services d'eau et la lutte contre la pauvreté. L'ensemble de ces réflexions et de ces inflexions est repris dans la loi sur l'eau de 2002 qui instaure le nouveau cadre institutionnel du secteur.

296 La gestion des ressources en eau comprend la conservation des ressources en eau, la protection des zones de captage et la protection de l'environnement par la protection de la qualité de l'eau.

A) Le texte fondateur des principes de la réforme du secteur : la « National Policy on Water » de 1999

(1) D'un bien social à un bien économique, la marchandisation du secteur de l'eau

L'ensemble du secteur de l'eau au Kenya connaît une profonde restructuration qui s'inscrit dans la mouvance libérale de la réforme du secteur public. Face au constat d'échec de la gestion publique des services d'eau, les bailleurs prônent une " marchandisation " du secteur, dont les grands principes sont les suivants : participation du secteur privé, tarification au coût complet (ou vérité des prix) en fonction de la consommation, segmentation de l'offre, adaptation à la demande. Ces grands principes forment le cœur des textes de lois kenyanes mettant en place des éléments de réforme du secteur et on les retrouve dans de nombreux autres pays. L'introduction de la " marchandisation " est censée entraîner une amélioration de l'efficacité (technique et économique) de la gestion des réseaux, permettant alors de dégager des fonds pour l'entretien, la réhabilitation et l'extension des réseaux à long terme. Dans le contexte particulier d'un pays en développement comme le Kenya, le législateur n'a pas pu faire l'économie de la réflexion sur la place des pauvres dans ces réformes, d'autant plus qu'aucune des politiques menées jusqu'alors n'avait vraiment identifié les citadins pauvres comme une catégorie spécifique d'usagers. Le ton de la nouvelle politique de l'eau est donné dès le préambule du ministre de l'Eau M. Kipng'eno arap Ng'eny : « *Le goulet d'étranglement du développement du secteur de l'eau a été attribué aux contraintes budgétaires. Le problème s'est aggravé avec le régime tarifaire en place, qui ne couvre pas les coûts des services. Dans un contexte de libéralisation socio-économique, il ne serait pas souhaitable de continuer à dépenser des fonds publics dans les services dont les coûts opérationnels ne pourraient pas être recouvrés. Afin de garantir la pérennité des réseaux d'eau, il faut appliquer des options de gestion et de technologies alternatives, développant bien plus la participation que l'assistanat.* »[297] Quelques pages plus loin le document souligne que « *le secteur privé et la participation communautaire seront les vecteurs majeurs du processus garantissant la pérennité. Cette stratégie garantira que le rôle du gouvernement soit essentiellement de fournir les lignes directrices pour le secteur* »[298]. La mutation du rôle de l'Etat est un des enjeux majeurs du nouveau cadre : « *Le gouvernement continuera de jouer un rôle essentiel dans le développement du secteur de l'eau tout en encourageant la pleine participation des communautés et du secteur privé. Le gouvernement collaborera avec la communauté des bailleurs, les communautés bénéficiaires, les ONG et le secteur privé en mobilisant les ressources humaines et financières nécessaires*. »[299] Le nouveau cadre donne ensuite les grandes lignes directrices dans de nombreux domaines liés à l'eau, dont je n'ai retenu ici que ceux qui concernent directement mes questionnements, c'est-à-dire la question de la redistribution des rôles des acteurs, du financement du secteur et en particulier celui de l'extension du service aux pauvres (voir encadré). Afin de ne pas alourdir la lecture, l'aperçu de l'ensemble des objectifs, des mesures, des indicateurs de performances et des moyens de vérification proposés pour la mise en place des nouveaux principes se trouve en annexe 6 de la thèse.

---

297 **MINISTRY OF WATER RESOURCES.** *Sessional Paper n°1 of 1999, on National Policy on Water Resources Management and Development*, Government Printer, Nairobi, 1999, p V.

298 Idem, p 10.

299 Idem, p30-31.

Encadré 23 : les extraits les plus significatifs du « *Sessional Paper n°1 of 1999* » traduits de l'anglais et mis en exergue par l'auteur

3.2. L'accès à l'eau comme moyen de lutter contre la pauvreté (p 33-34)

« L'accès à l'eau potable par une alimentation adéquate et fiable est un **facteur clé de stimulation de la croissance économique et d'amélioration de la santé publique**… Pour lutter contre la pauvreté, il faut établir une stratégie destinée à fournir de l'eau aux pauvres comme base pour promouvoir d'autres facteurs de développement qui amélioreront leurs conditions de vie ».
Dans les zones urbaines, la plupart des résidants, dont 85% vivent en dessous du seuil de pauvreté, dépendent largement des vendeurs d'eau et des points d'eau collectifs, où l'eau, souvent en petites quantités, est achetée à un prix exorbitant. …Pour répondre à ces questions, le gouvernement mettra en exergue les programmes qui auront **un impact direct sur les groupes vulnérables** de la société en :
- garantissant que les **réseaux d'eau existants soient réhabilités et gérés sainement** en **impliquant les communautés bénéficiaires** et les autres parties prenantes
- promouvant la collecte d'eau de pluie
- intensifiant la prospection d'eau souterraine et son exploitation pour développer une alternative à l'eau de surface, surtout en zone rurale
- créant des réservoirs pour les rivières […]

Les stratégies mentionnées seront poursuivies dans un **cadre participatif impliquant les communautés et les autres acteurs dans la conception, la construction et la gestion des services d'eau**. Facteur de réussite de ces stratégies, le gouvernement encouragera **l'implication plus active du secteur privé et des ONG, qui travaillent en partenariat avec les communautés pour garantir la pérennité des réseaux construits**.

Sur le choix des technologies (p 36)
Cela nécessite une identification soigneuse des **alternatives techniques faisables**, pour répondre **aux besoins et aux capacités à la fois du gouvernement et des communautés** de toutes parts du territoire.

3.5. Questions relatives à l'exploitation et à la maintenance (p 38-39)
3.5.2. L'implication des bénéficiaires à toutes les étapes du processus de développement du service d'eau, les prépare **à un transfert possible de ces réseaux pour leur exploitation et leur maintenance**. La solution de base aux problèmes d'exploitation et de maintenance des réseaux d'eau repose sur la totale implication des usagers.
3.5.3. Conformément à la politique du gouvernement sur le **partage des coûts**, le ministère de l'Eau encouragera pleinement la **participation active des bénéficiaires dans le développement et l'exploitation des réseaux d'eau**. Pour cela, le gouvernement continuera à promouvoir le développement **de réseaux étant autonomes (« self sustaining »)** et où les bénéficiaires eux-mêmes sont encouragés à prendre la pleine responsabilité de l'exploitation et de maintenance. Pour garantir un mécanisme de retrait contrôlé, le gouvernement entreprendra de **former les communautés sur les questions relatives à l'exploitation et à la maintenance des réseaux** et à assumer la gestion de projets systématiquement pour lutter contre l'interruption des services.

4. Le cadre institutionnel (p 41-43)
4.1.3. Le **rôle de l'Etat** dans le secteur de l'eau sera redéfini en faveur des fonctions de **régulation et de facilitation**, **et non pas de fourniture directe des services**. A cette fin, la structure organisationnelle de tous les acteurs du secteur nécessite d'être revue en conformité avec les changements de la politique. Cela s'accompagnera de réformes institutionnelles promouvant une approche intégrée, y compris des changements dans les procédures, les attitudes et les comportements, et garantissant un équilibre du sex-ratio dans la participation à tous les niveaux des institutions du secteur.
4.1.4. Le gouvernement encouragera la participation du secteur privé ainsi que la gestion communautaire des services, appuyée par des **mesures pour renforcer les institutions locales** dans la mise en place et la pérennisation des programmes d'eau et d'assainissement.

4.4. La participation communautaire (p 46-47)
4.4.1. La pratique la plus courante dans le secteur de l'eau est de marginaliser les communautés dans le processus de développement. Cependant, dans un contexte de changement des conditions économiques, **il est devenu inévitable que les communautés soient impliquées dans toutes les étapes des projets de développement de l'eau (y compris la planification et les investigations sur les ressources en eau, la mise en place, l'exploitation et la maintenance des réseaux).**

4.4.3. **Le gouvernement**, en collaboration avec les instituts de formation, doit faire tous les efforts possibles pour **former les communautés et les doter des compétences** et connaissances adéquates dans ce but. Pour cela, des **« Community Based Water Committees » au rôle clairement défini seront établies à l'échelle de chaque district**.

4.5. Transfert des réseaux existants (p47-48)

4.5.1. Une exploitation et un entretien efficaces ne peuvent se faire qu'avec la propriété du réseau.

4.5.2. La propriété des réseaux d'eau encourage la mise en place de procédures adaptées d'exploitation et de maintenance. Cela nécessite donc **un transfert des réseaux aux agences chargées de la responsabilité de l'exploitation et de la maintenance**.

4.5.3. **Le gouvernement va transférer les réseaux aux autorités locales dans les zones urbaines et aux communautés dans les zones rurales qui, si nécessaire, recevront une formation**.

5. Financement du secteur de l'eau (p 49-50)

5.1.2. Concernant les dotations budgétaires, le gouvernement devrait considérer l'eau comme un **catalyseur du développement des autres secteurs économiques et par conséquent attribuer des fonds de développement adéquats**. Parallèlement le ministère en charge de l'eau devrait améliorer l'efficacité en termes de coût des investissements et des opérations grâce à un personnel compétent et en nombre suffisant ainsi qu'à l'utilisation des capacités en réhabilitant les projets existants plutôt que d'en construire de nouveaux.

5.1.3. Le gouvernement fera les efforts nécessaires pour **mobiliser les ressources financières locales** pour la gestion et le développement des ressources. **De plus, il continuera à solliciter les bailleurs extérieurs pour supplémenter les ressources financières locales si nécessaire**.

5.2. Les revenus de l'eau (p50-52))

5.2.1**. Traditionnellement, l'eau a été perçue comme un service gratuit**. C'est pourquoi, elle **n'a pas été considérée comme une source majeure de revenus**. Ainsi, le revenu de l'eau a été insuffisant en raison de la base de revenu limitée, des mécanismes de recouvrement inefficaces et de faibles niveaux de tarifs.

5.2.2. La politique du gouvernement sur le partage des coûts dans le secteur de l'eau a été formulée dès la période du « Development Plan » de 1974-1978, et renforcée dans le « Sessional Paper n°1 of 1986 ». **Ces documents expriment clairement que tous les usagers doivent payer l'eau**. […] La solution passe **donc par un élargissement de l'assiette du recouvrement**.

5.2.3. Comme le font ces documents, **l'eau doit être considérée comme un bien économique**. Tous les usagers devraient payer l'eau **sur la base du principe de l'usager-payeur (« user-pays principle »).** Pour cela, les réseaux d'eau doivent être enregistrés et **des tarifs appropriés doivent toujours garantir l'autonomie financière des réseaux.**

5.2.5. Tandis que les tarifs commerciaux de l'eau doivent refléter les coûts économiques réels de la fourniture du service d'eau, il faut prendre en considération que leur application universelle à la fois en zone urbaine et en zone rurale pourrait avoir des conséquences négatives pour les populations les plus vulnérables. C'est pourquoi le gouvernement, en étroite collaboration avec les différents fournisseurs d'eau mettra en place une structure tarifaire assurant le recouvrement des coûts adéquat pour les réseaux et protégeant les ruraux pauvres.

(annexes, plan d'action, p 63) La base des revenus

L'autorisation de l'extraction d'eau donnera lieu à une taxe proportionnelle à la quantité d'eau et les fonds générés serviront pour l'évaluation, le contrôle, la préservation et la gestion des ressources en eau. L'autorisation de rejeter des effluents donnera lieu à une taxe liée à la quantité, à la nature des rejets et au coût du traitement des eaux usées, sur la base du **principe du pollueur-payeur.**

Stratégie :

- recensement et enregistrement de tous les réseaux et libéralisation de la fixation des tarifs
- introduire une taxe concernant l'utilisation de la ressource pour tous les usages, pour financer l'évaluation, la surveillance et la recherche sur les ressources en eau
- introduire une taxe sur les rejets d'eaux usées

5.3. Gestion des ressources financières (p 52-53)

Le ministère de l'Eau coordonnera les activités des bailleurs et des ONG afin de veiller à ce que les fonds soient canalisés en faveur des zones qui en ont le plus besoin et que les investissement soient planifiés pour qu'ils puissent compléter efficacement les ressources financières locales.

5.3.3. Toutes les sources et qualités de l'eau en bouteille ainsi que **toutes les activités de revente de l'eau seront étroitement contrôlées et régulées**. Pour cela, des tarifs appropriés et des procédures de licences seront établis, par le ministère de l'Eau.
(annexes, plan d'action, p 64)
Stratégie
- développer les lignes directrices pour aider les agences de bailleurs et les ONG dans la canalisation des fonds vers les zones prioritaires, et pour garantir la complémentarité de leurs efforts (mais cela s'adresse surtout aux zones rurales)
- développer des tarifs appropriés pou l'eau en bouteille et les activités de vente de l'eau, et établir une unité de contrôle.

MINISTRY OF WATER RESOURCES. *Sessional Paper n°1 of 1999, on National Policy on Water Resources Management and Development*, Government Printer, Nairobi, 1999, 64 p

Les autorités kenyanes amorcent un virage radical en inscrivant dans la politique nationale que l'eau est désormais considérée comme un bien économique. A ce titre, elle doit donc être gérée et exploitée selon des principes économiquement viables, en appliquant le principe de l'usager-payeur (ainsi que celui du pollueur-payeur). Cela signifie que les tarifs commerciaux doivent refléter les coûts réels du service. C'est la première fois que cette approche économique de l'eau constitue le cœur même d'un texte de loi concernant ce secteur. Néanmoins, le préambule, qui dresse un historique de la gestion du secteur, rappelle que depuis les années 1980, les autorités ont procédé à des réformes dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel qui libéralisent la plupart des facteurs de production et des secteurs étatiques dont fait partie le secteur de l'eau, en appliquant le principe de « partage des coûts ». Selon les autorités, conformément au mouvement de décentralisation, la gestion efficace des infrastructures nécessite la décentralisation et le transfert aux structures locales non seulement de l'exploitation et de la gestion des infrastructures mais aussi de la propriété de celles-ci : il s'agit des autorités locales en zone urbaine et des communautés en zone rurale. Cette tendance avait été amorcée auparavant car certaines autorités locales, comme Nairobi, étaient déjà propriétaires et responsables de l'exploitation et de la gestion de leurs réseaux. En reconnaissant le rôle des communautés dans la fourniture du service, les autorités institutionnalisent un état de fait, et il ne s'agit donc pas d'une rupture fondamentale dans la pratique. En revanche, le monopole public théoriquement en vigueur sous la loi de 1952 n'ayant plus lieu d'être, la loi ouvre la voie à la multiplication des acteurs dans le secteur de l'eau potable, tout en mettant néanmoins un frein à une privatisation *stricto sensu* des infrastructures (le transfert au secteur privé de la propriété des infrastructures n'est pas envisagé). Les bailleurs demandent d'ailleurs au gouvernement kenyan de revoir sa copie sur ce dernier point en mai 2003, afin de permettre la participation des investisseurs privés, notamment les grands groupes de l'eau : une étude commanditée par la Banque Mondiale et le PPIAF sur la loi a en effet conclu que sa conception visait beaucoup plus la restructuration du secteur que la participation du privé[300]. D'autre part, si le rôle des petits fournisseurs indépendants est reconnu, le texte souligne la nécessité d'en réguler les activités. La participation est d'emblée envisagée selon deux approches : d'une part, la participation financière dans le cadre du « partage des coûts » (article 3.5.3.), qui doit garantir l'autonomie des réseaux et, d'autre part, une participation au sens d'élaboration, d'exploitation et de gestion conjointes des infrastructures avec les communautés bénéficiaires. Signalons toutefois que dans ce texte fondateur, les communautés désignent avant tout les associations d'usagers en milieu rural ; ce n'est que progressivement avec les textes législatifs successifs qu'émerge la notion de communauté concernant les urbains défavorisés, localisés notamment, selon ces sources, dans les

[300] **DAILY NATION**. "Water Act needs to be reviewed, says donor", May 16, 2003, 1 p.

zones périurbaines des grandes agglomérations kenyanes. On constate d'ailleurs un certain « biais rural » car l'application de la vérité des prix à travers les tarifs ne concerne pas les usagers pauvres ruraux, qui seront tenus « seulement » au paiement des coûts d'exploitation et de maintenance (pas d'amortissement à long terme…), comme si la pauvreté urbaine était moins profonde que la pauvreté rurale, mais cette approche semble ensuite évoluer. Concernant l'alimentation en eau des populations pauvres, le texte reste assez évasif : il souligne néanmoins la nécessité d'élaborer une stratégie spécifique, de mettre en œuvre des solutions alternatives (notamment sur le plan technique), de faire appel à la participation aux deux sens du terme des communautés bénéficiaires et enfin, de manière plus générale, de veiller à canaliser les fonds en provenance des bailleurs au bénéfice des zones les plus nécessiteuses (voir encadré).

Encadré 24 : l'accès à l'eau comme facteur de lutte contre la pauvreté

Le « *Sessional Paper n°1 of 1999* » confirme le diagnostic établi par les bailleurs et les différents observateurs du secteur de l'eau au Kenya : « *En raison de l'échec des services publics d'eau et d'assainissement à fournir des services adéquats aux populations pauvres, un grand nombre d'entre eux paye l'eau bien plus cher que les tarifs officiels pour un service douteux et peu fiable. D'un autre côté, un service informel privé florissant s'est établi pour combler le vide. Alors qu'ils subissent plus que les autres les effets néfastes de la consommation d'une eau de mauvaise qualité et des médiocres infrastructures sanitaires, les pauvres dépensent proportionnellement une part plus grande de leur revenu que les groupes plus privilégiés de la communauté qui sont connectés. Or, 50 à 70% de la population urbaine totale vivent dans les quartiers informels et 30 à 70% des urbains et 60% des ruraux vivent en dessous du seuil de pauvreté. La population des quartiers informels est en augmentation de 7 à 12% par an dans les zones urbaines, contre 3% pour l'ensemble de la population kenyane*. » Or, à l'instar du « *Sessional Paper* », d'autres documents stratégiques émanant des autorités kenyanes, comme la stratégie de réduction de la pauvreté[301], reconnaissent le rôle clé de l'accès à l'eau et de l'amélioration du service à la fois dans la stimulation de la croissance et de la productivité économiques mais aussi dans l'amélioration de la santé publique et du bien-être social. Les réformes kenyanes sanctionnent donc le retour de la question de la pauvreté au centre des préoccupations des bailleurs et des autorités nationales : « *améliorer l'accès à l'eau dans les zones pauvres en réduisant le temps et la distance aux points d'approvisionnement, rendre le service abordable et faire de l'accès à l'eau un facteur de réduction de la pauvreté sont des questions clés.* » Le gouvernement s'est engagé à augmenter le taux de couverture de 8% par an jusqu'à atteindre une couverture totale du pays en 2010, notamment en développant des mécanismes de financement spécifiques pour fournir des services aux pauvres. Cependant la définition de l'accès à l'eau ainsi visé se contente pour les zones rurales d'un accès à un point d'eau potable dans un rayon de 2 km.

Source : **MINISTRY OF WATER RESOURCES**. *Sessional Paper n°1 of 1999, on National Policy on Water Resources Management and Development*, Government Printer, Nairobi, 1999, 64 p

(2) Un besoin d'investissements qui se chiffre en milliards de Ksh

Le secteur de l'eau et de l'assainissement a subi un déclin important des financements disponibles pour l'exploitation et la maintenance mais aussi l'expansion des réseaux, financements actuellement très inférieurs à ceux des années 1970 et 1980. La réelle pénurie de moyens financiers pose un énorme défi au gouvernement qui doit surmonter cet obstacle pour répondre aux objectifs affichés d'augmentation des taux de desserte de la population. Cependant il faut distinguer les infrastructures rurales des infrastructures urbaines, ainsi que les problèmes liés au financement de l'exploitation et de la maintenance des infrastructures de ceux liés à l'extension des réseaux. Dans le cas des infrastructures rurales, les réseaux ont continué à se

301 **MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES**. *Workshop Report on National Water Policy as it Relates to Poverty Alleviation*, February 2-4, 2000, KCCT, Mbagathi, 40 p + annexes.

détériorer en raison des moyens insuffisants investis pour l'exploitation et maintenance, dépendant étroitement des fonds distribués par l'Etat central et représentant 40% des revenus de l'eau collectés par les opérateurs ruraux. Le problème des réseaux urbains est différent car leur gestion est moins dépendante des finances publiques. Le manque d'autonomie dans la gestion des services a entraîné une diversion croissante des revenus de l'eau au profit d'autres secteurs non liés à l'eau dans le cas des autorités locales, tandis que des subventions croisées non viables ont miné les comptes d'exploitation des autres opérateurs comme la NWCPC et le MENR. Le déclin des investissements de l'Etat dans les réseaux urbains et ruraux trouve plusieurs explications (voir annexe 9). D'une part, la part du budget alloué aux dépenses récurrentes ou quotidiennes, c'est-à-dire à l'exploitation et à la maintenance de routine, a augmenté de manière inversement proportionnelle aux dépenses de développement et d'extension des réseaux. D'autre part, les institutions financières rechignent à financer le secteur de l'eau et de l'assainissement car ce sont des investissements risqués et que, n'étant pas considéré comme attractif pour le secteur privé, il n'a pas bénéficié de l'injection massive de capitaux privés. Enfin, le financement extérieur a été subordonné aux réformes macro-économiques, dont l'application a tardé.

B) Mettre en oeuvre les principes réformateurs: la "Country Strategy on Water and Sanitation Services" de 2001

Après la formulation de la nouvelle politique de l'eau avec le « *Sessional Paper n°1 of 1999* », les autorités kenyanes doivent alors mettre en place deux stratégies claires, une stratégie de gestion des ressources en eau et une stratégie de fourniture des services d'eau et d'assainissement. Le MENR a donc créé deux équipes chargées de formuler ces stratégies, dont l'une sur les services. La stratégie pour les services d'eau et d'assainissement élabore les mesures nécessaires pour fournir un cadre légal et institutionnel répondant aux objectifs de décentralisation, d'injection d'efficacité et d'augmentation des taux d'accès aux services. Son objectif global est d' *« assurer le bien-être de la population, améliorer les performances de l'économie nationale et assurer une fourniture équitable d'une quantité et qualité adéquates d'eau et d'assainissement à tous les groupes d'usagers en compétition à un tarif abordable, sur une base pérenne.* »

(1) Les principes de la stratégie : des principes libéraux de « New Public Management » avec quelques nuances

La stratégie insiste très largement sur les principes piliers des réformes marchandes du secteur, principes que l'on retrouve sans surprise dans les textes des réformes de la Tanzanie et de la Zambie, car ils forment le cœur du *credo* libéral en la matière (voir encadré et annexe 8) : tout d'abord, le cadre institutionnel entérine la séparation des fonctions et notamment le désengagement de l'Etat de la fourniture du service, au profit des autorités locales et des communautés dans le cadre de la décentralisation, avec l'instauration de la concurrence entre opérateurs afin de réduire les prix pour l'usager final. Un appel à la participation du secteur privé est lancé et la réforme doit en instaurer les conditions favorables, pour injecter des capitaux dans le secteur mais aussi pour exercer ses compétences managériales : dans ce sens, la notion de secteur privé est élargie et la régularisation des petits fournisseurs indépendants participe de ce *credo*. Enfin, en termes d'exploitation et de gestion des réseaux, le document reconnaît la diversité des clientèles et prône la différenciation des niveaux de service en fonction de la capacité à payer des usagers, ce qui peut se traduire par des solutions techniques alternatives et une « adaptation » des normes aux conditions locales (c'est-à-dire leur abaissement). La viabilité

économique et le recouvrement des coûts par les tarifs sont mis en exergue, conformément au principe de l'usager-payeur. Cependant le texte rappelle la nécessité de concilier l'efficacité économique et l'équité sociale, ce qui amène le législateur a autoriser les péréquations et les subventions croisées si nécessaire, à condition qu'elles restent dans le domaine de l'eau et qu'elles ne menacent pas la viabilité économique des réseaux.

Encadré 25 : les objectifs et les principes de mise en œuvre de la stratégie des services d'eau et d'assainissement de 2001 (traduits de l'anglais et mis en exergue par l'auteur)

Objectifs :

1) atteindre des niveaux de services et taux de desserte appropriés aux besoins des différents groupes d'usagers
2) durabilité de la fourniture du service à long terme par :
* la viabilité financière du secteur, c'est-à-dire la capacité de ses organisations à couvrir tous les coûts nécessaires à la fourniture d'un service de niveau souhaité et avec un taux de desserte satisfaisant
* des politiques de recouvrement des coûts qui assurent la viabilité financière et l'équité sociale (tarifs sociaux « *lifeline* » et subventions croisées internes).
3) financer des mécanismes qui permettent un investissement pour l'amélioration de l'accès à l'eau des pauvres
4) amélioration de l'efficience de la fourniture du service et de l'utilisation des fonds grâce à :
* un cadre législatif adéquat
* une définition claire des responsabilités entre les organisations du secteur
* une coordination entre les acteurs
5) approche participative pour la formulation des politiques, le développement, la mise en place, l'exploitation et la maintenance
6) focalisation accrue sur la fourniture d'assainissement adéquat négligé par le passé
7) développement de la capacité en ressources humaines et des moyens du secteur

Principes

- séparation de la gestion des ressources en eau de la fourniture du service d'eau
- séparation des fonctions de politique, de régulation et de fourniture du service
- transfert des responsabilités du MENR, de la NWCPC (et autres) aux autorités locales, aux communautés, au secteur privé (et autres).
- Etablissement d'une politique tarifaire qui concilie les objectifs d'équité, économiques et financiers et les objectifs environnementaux
- Développement et redéploiement des ressources humaines, pour des institutions plus efficaces
- Augmentation des investissements publics et des ressources financières du secteur
- Priorité à la gestion de la demande
- Evaluation de la demande en relation avec la volonté à payer des usagers
- Appliquer des technologies et des standards appropriés aux conditions locales
- Etablir la concurrence pour minimiser les tarifs et optimiser les services
- Régulariser la fourniture des services par les ONG, les « *self-help groups* », les petits fournisseurs indépendants et les autres institutions pour se conformer aux arrangements institutionnels proposés
- Gestion de l'eau combinée à l'assainissement et autres fonctions environnementales

Source : **REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT.** *Country Strategy on Water and Sanitation Services*, Draft Paper, Nairobi, March 2001, p 5

La stratégie sur les services d'eau et d'assainissement de 2001 est véritablement le deuxième texte fondateur des réformes du secteur de l'eau car elle définit la nouvelle répartition des rôles entre les acteurs impliqués dans la gestion de la ressource et dans la fourniture des services, de manière à mettre en œuvre les grands principes édictés dans la politique de l'eau de 1999. La loi sur l'Eau de 2002 en reprend en totalité la substance, tout en procédant à

quelques modifications ou ajouts parfois importants : afin de ne pas alourdir la lecture, ces points ne sont abordés qu'une seule fois dans la partie consacrée à la loi sur l'Eau de 2002.

EBAUCHE DE LA NOUVELLE ORGANISATION DU SECTEUR DE L'EAU PROPOSEE PAR LA « *COUNTRY STRATEGY ON WATER AND SANITATION SERVICES* » DE 2001

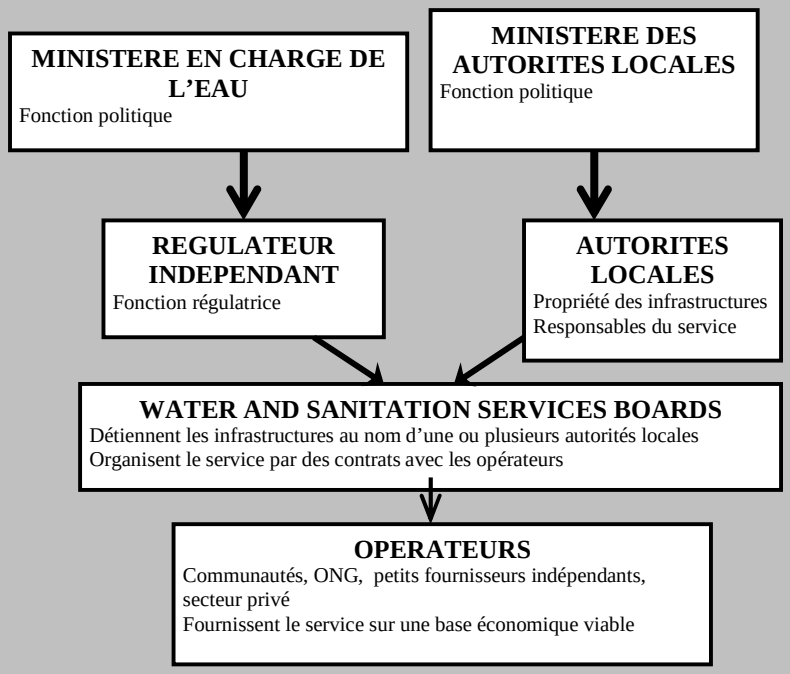


Schéma réalisé par Anne Bousquet, d'après **REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT.** *Country Strategy on Water and Sanitation Services*, Draft Paper, Nairobi, March 2001, 35p., appendixes.

ACTEURS	ROLES
Ministry of Energy and Natural Resources	Préservation de la ressource Établit un régulateur indépendant Formule les politiques et les stratégies Contrôle la qualité et la pollution de l'eau, fixe les normes locales et nationales que le régulateur doit appliquer
Ministry of Local Government	Contrôle des performances des autorités locales Etablit les institutions requises et le cadre institutionnel Approuve et coordonne le budget des autorités locales Fournit les termes de référence des appels d'offre et des contrats et les supervise Coordonne la planification du développement (les « *Business Plans* » des WSB) Approuve les demandes et propositions financières Draine les fonds et gère le budget du secteur, fait le lien avec les bailleurs
Autorités locales	Responsabilité légale de la fourniture des services d'eau et d'assainissement Contrôlent la qualité du service Etablissent les réglementations locales Planifient les infrastructures (à travers les WSB) Mobilisent les financements Font respecter les réglementations et décrets locaux, régulation déléguée Coordonnent, à travers les WSB, d'autres services dans les « *Business Plans* » Attribuent des périmètres de services aux opérateurs sous licence
Régulateur	Régule les opérateurs Examine et délivre les licences des WSB et des WSO (fournisseurs et opérateurs) Approuve les tarifs, les taxes… Contrôle les performances et la qualité Etablit et applique des objectifs de performance Promeut la concurrence entre les fournisseurs de service Mène des études sur l'efficacité économique et sociale des services (comme les études de viabilité financière) Recense, classe et enregistre les fournisseurs et les opérateurs Dissémine l'information au public Conseille les WSB sur le traitement des plaintes des usagers Formule des lignes directrices et des procédures pour le secteur Rend des comptes annuellement au gouvernement à travers le ministère de l'Eau
Water Services Boards	Détiennent et concèdent les infrastructures au nom des autorités locales Détiennent une licence de fournisseur Préparent des "*Business Plans*" et des plans d'exploitation Empruntent, investissent, remboursent Fixent les tarifs Etendent le réseau Détiennent une licence d'extraction de la ressource naturelle Soumettent des rapports financiers Soumettent au régulateur des rapports trimestriels sur leurs performances
Water Service Operators (secteur privé, ONG, « *Self-help Groups*", organisations communautaires	Soumettent des offres pour l'exploitation des réseaux Obtiennent une licence d'opérateur Exploitent les réseaux sur la base du recouvrement des coûts Répondent aux exigences en termes de qualité et de niveaux de services
Ministry of Health	Formule la politique sur l'assainissement environnemental
Appeals Board	Reçoit et traite les plaintes et les réclamations

Source : **REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT.** *Country Strategy on Water and Sanitation Services*, Draft Paper, Nairobi, March 2001, p12

(2) Le financement du secteur de l'eau et de l'assainissement dans la nouvelle stratégie

Les investissements nécessaires dans de nouveaux réseaux (comprenant aussi l'extension des réseaux existants) sont bien supérieurs aux investissements nécessaires pour la réhabilitation car d'importants retards se sont accumulés (pour le détail sur les projections des investissements nécessaires, voir annexe 9). Cette remarque est d'autant plus valable pour le secteur de l'assainissement qui a été totalement négligé aussi bien dans les villes que dans les campagnes. L'ensemble représente des sommes colossales, mais il est certain que tous les besoins ne seront pas satisfaits et que les autorités kenyanes établiront des priorités dans l'allocation des moyens financiers. Pour réaliser la totalité des projets d'ici 2010, à cause des retards et des négligences accumulées au fil des ans, on estime à présent que les besoins d'investissement atteignent presque 3 milliards de US$ (soit de 225 à 250 milliards de Ksh selon les estimations) pour garantir l'accès à l'eau potable et à l'assainissement à tous les Kenyans. Cela représente presque la totalité du budget national annuel[302]. A elle seule Nairobi requière un investissement de 150 millions de US$ (11 milliards de Ksh), tandis que Mombasa, la deuxième ville kenyane et attraction touristique majeure, nécessite 200 millions de US$ (soit 15 milliards de Ksh) et Kisumu, autre grande ville kenyane située sur les rives d'un immense lac d'eau douce, le lac Victoria, 50 millions de US$ (soit 4 milliards de Ksh) pour leurs infrastructures d'eau et d'assainissement[303], alors que l'Etat dépense à grand peine dans le secteur 2,5 US$ (200 Ksh) par Kenyan chaque année.

Pour résoudre la question des moyens financiers, le gouvernement a identifié trois sources de financement : les fonds extérieurs (en provenance des bailleurs), le secteur privé (investissements et gestion des réseaux), et les usagers (par le paiement des services). Dans le premier cas, il faut donner des garanties aux bailleurs (suivre leurs recommandations en matière de réformes), dans le second établir un cadre favorable à la participation du secteur privé (sécurité et rentabilité des investissements) et enfin dans le troisième cas, transférer tout ou partie des charges du service et de son extension sur les usagers. Cela demande l'introduction d'incitations adéquates allant de pair avec des politiques favorables comme la flexibilité dans la fixation des tarifs, la levée des obstacles bureaucratiques et la promotion d'une gestion fondée sur la performance. L'introduction du secteur privé dans la gestion financière des services doit respecter les intérêts des usagers à long terme et garantir une fourniture durable des services et de leur performance. La stratégie globale consiste à mobiliser les ressources locales, à les compléter par des ressources extérieures et enfin à augmenter l'efficacité des investissements réalisés. Cela demande une évaluation soigneuse de la demande, tout en donnant la priorité à la réhabilitation, puis d'assurer la durabilité des réseaux et services par une politique tarifaire appropriée allant de pair avec une rationalisation des systèmes de gestion financière pour en augmenter la transparence et la redevabilité (responsabilisation). La stratégie propose cinq axes de réflexion : garantir l'autonomie financière des opérateurs, restructurer la politique et les mécanismes de financement, restructurer la politique tarifaire et enfin développer les investissements dans le secteur (voir encadré).

302 **EAST AFRICAN STANDARD.** July 28, 2003.

303 **WAMBUA. S**. *Water Privatization in Kenya*, Global Issue Papers, n°8, March 2004, Heinrich Böll Foundation, p 4. sur le site www.boell.de

Encadré 26 : une stratégie pour le financement du secteur en cinq axes

1) Garantir l'autonomie financière des opérateurs
*réformer les procédures financières pour lever les obstacles bureaucratiques, augmenter la transparence, la redevabilité et améliorer la tenue des délais
*introduire une gestion commerciale par l'exploitation fondée sur la performance et le « *benchmarking* » (concurrence statistique)
*augmenter la proportion des revenus des opérateurs réinvestis sur place

2) Restructurer la politique de financement
*priorité à la mobilisation des ressources internes (en dégageant des bénéfices, en réduisant les dépenses) comme première source de financement du secteur
*établir et rendre opérationnelle une stratégie de financement pour permettre l'accès aux ménages pauvres, notamment par des « taxes de développement » sur les fournisseurs de services, prélevées par le régulateur

3) Restructurer les mécanismes de financement
*mécanismes pour canaliser et mobiliser les fonds, par exemple en créant des « *Trust Funds* » ou autres, pour l'extension et le développement des services
*les plans commerciaux et d'exploitation doivent être la base de constitution des fonds pour le développement du capital (ressources internes)
*procédures claires d'attribution des fonds de développement du capital du gouvernement, des bailleurs, etc. pour les fournisseurs de services
*mécanismes de financement qui permettent aux communautés d'accéder aux fonds de développement du gouvernement, des bailleurs etc.

4) Restructurer la politique tarifaire
*élaborer une politique tarifaire qui réponde aux objectifs de recouvrement des coûts, d'équité et de protection de l'environnement (*débat classique pour les services, essayer de concilier équité et efficacité, mais rien n'est dit sur le type d'équité visé (spatiale ou sociale)*
*classifier les réseaux en fonction des besoins gestionnaires, commerciaux et techniques pour déterminer les tarifs

5) Entreprendre des investissements dans le secteur
*fournir un service raisonnable aux populations mal desservies (« *underserved* ») et améliorer les services de populations déjà desservies par la réparation des fuites et autres travaux de réhabilitation. *(La définition des populations mal desservies reste floue car elle dépend beaucoup de ce que l'on considère comme norme de service minimal. Quid des populations non desservies dans les franges extrêmes de la tache urbaine ?).*
*investissements optimaux et durables par l'utilisation des technologies adaptées
*réaliser les extensions et développements nécessaires pour répondre à la demande projetée.
*étendre la réticulation de l'assainissement dans les zones hautement prioritaires et les zones faiblement desservies où l'assainissement sur place n'est pas viable
*intégration de la planification des services d'eau et d'assainissement *(Il est intéressant de noter que l'on pense enfin aux deux problèmes conjointement et que peut être désormais l'extension du réseau d'eau ne se fera pas sans l'extension du réseau d'assainissement.)*
*promouvoir des solutions techniques d'assainissement individuel *in situ* là où cela est techniquement viable et économiquement plus attractif que la connexion au réseau de collecte

Source : **REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT.** *Country Strategy on Water and Sanitation Services*, Draft Paper, Nairobi, March 2001, 35p., appendixes, mise en exergue et remarques en italique de l'auteur

Selon les termes définis par la stratégie d'investissement, des actions doivent être menées à court terme : il faut réhabiliter les réseaux pour augmenter les taux de couverture domestique et industrielle mais aussi agricole. Le ministère devra entreprendre une campagne de recensement de tous les fournisseurs et les réseaux d'eau puis en tenir compte dans son programme de

développement des réseaux pour répondre aux besoins de tous. Les usagers potentiels seront activement impliqués dans la conception des futurs réseaux en prenant en considération leurs préférences et leur volonté à payer. Dans le domaine de l'assainissement, il faudra définir des normes minimales appropriées à la catégorie de chaque zone et s'assurer qu'elles seront intégrées dans la planification. Il faudra également réviser les règlementations de l'urbanisation dans le but de supprimer les obstacles à la fourniture des services eau et assainissement dans les quartiers informels. Enfin, les autorités devront soutenir une stratégie de gestion de la demande impliquant le développement et l'application de programmes ciblés sur les clientèles distinctes, visant à influencer les tendances de consommation dans un but d'efficacité économique, de développement social, de durabilité environnementale, d'équité et de bien-être social (« *welfare* »). La participation du secteur privé fait partie intégrante de la stratégie concernant les ressources du secteur.

(3) La participation du secteur privé

Historiquement, la fourniture des services d'eau et d'assainissement a été dominée par le secteur public, tandis que l'implication directe du secteur privé s'est limitée à celle des consultants et à quelques contrats de gestion comme à Malindi. Par ailleurs, l'incapacité du secteur public à fournir des services corrects à une proportion significative des populations urbaines a encouragé des fournisseurs de service « informels » et privés à s'introduire sur le marché pour répondre à la demande, particulièrement dans les quartiers informels. La stratégie identifie trois types d'activités de revente informelle : la revente d'eau à partir de connexions privées aux consommateurs non connectés, la vente par des détaillants privés ayant leur propre puit ou forage et la revente d'eau à partir de connexions illégales. L'objectif de la stratégie est de créer un environnement favorable susceptible d'attirer le capital privé et l'expertise managériale pour améliorer et maintenir la fourniture efficace des services. La stratégie appréhende le « secteur privé » d'une manière assez large, incluant les ONG ainsi que les petits fournisseurs indépendants ayant une « capacité avérée » (comme les détaillants privés précédemment mentionnés) et capables de produire une vigoureuse concurrence pour un service rentable. Selon le législateur, l'introduction du secteur privé ainsi défini doit permettre une amélioration de la fourniture du service et de son efficacité au bénéfice des usagers. La stratégie consiste à clarifier et recentrer le cadre institutionnel pour le rendre favorable au privé en révisant la loi sur l'Eau de 1952 qui n'en prévoyait pas la participation, ainsi que la loi sur les autorités locales. Afin de rendre le secteur attractif aux investissements, un bilan sur la viabilité économique de chaque WSB sera effectué : si nécessaire, les autorités locales seront regroupées pour atteindre un seuil de rentabilité des exploitations, tout en recherchant le meilleur tarif pour les usagers. Enfin, l'ensemble du secteur sera régulé par un organisme indépendant, fournissant à la fois un cadre stable pour les investisseurs et les entreprises privées (règlement des litiges, organisation de la concurrence), tout en protégeant les consommateurs des abus.

(4) Universaliser l'accès à l'eau pour les pauvres : quatre années de réflexion, 1997-2001

(a) La stratégie spécifique de transfert aux communautés : « Community Management of Water Supplies Project ; Guidelines, Modalities and Selection Criteria for Handing Over Water Supply Schemes », 1997

Le Gouvernement kenyan avait réfléchi dès 1997 aux modalités de transfert des réseaux aux communautés[304] et aux solutions alternatives à mettre en œuvre pour les populations pauvres, en reconnaissant que l'approvisionnement fiable en eau potable est un facteur de stimulation de la croissance économique et d'amélioration de la santé publique. Le document propose que le gouvernement s'engage à ce que la desserte, et en particulier l'accès des pauvres à l'eau, augmente de 8% par an jusqu'à atteindre une couverture totale, grâce au développement de mécanismes de financement du service des pauvres. Le document suggère des moyens d'action que l'on retrouve ensuite dans les textes qui lui succèdent.

1. Identifier et réformer tous les textes de loi faisant obstacle à la desserte des quartiers informels comme par exemple les lois foncières (qui laissent dans l'illégalité et donc dans l'impossibilité de viabilisation les quartiers informels).
2. Accroître la concurrence en développant le secteur des petits fournisseurs indépendants, ce qui devrait avoir pour effet de réduire les prix de l'eau dans les quartiers pauvres.
3. Promouvoir la collecte des eaux de pluie et autres solutions alternatives.
4. Requérir des plans commerciaux des fournisseurs et des opérateurs qu'ils prennent en compte les pauvres par des tarifs, des dépôts de garantie et des prix de branchement abordables.
5. Développer des fonds spéciaux pour l'extension des services dans les quartiers pauvres.
6. Développer des services qui fournissent de l'eau aux pauvres autant pour leurs besoins domestiques que pour leurs activités économiques.
7. Réduire le temps de collecte en augmentant la densité des points d'eau et des réseaux dans les quartiers pauvres.
8. Définir des normes de service appropriées aux quartiers pauvres.
9. Impliquer de manière plus efficace les communautés dans la détermination des niveaux de service appropriés.
10. Etablir un mécanisme de financement d'aide à l'initiative communautaire et intégrer les systèmes communautaires dans les plans d'extension et de réhabilitation à long terme.
11. Intégrer les petits fournisseurs indépendants aux plans d'extension des services.
12. Fournir des crédits aux ménages pauvres pour l'amélioration des installations sanitaires dans les logements mêmes.

Cependant, en 1997, ces résolutions restent assez floues et ne semblent constituer qu'un résumé des " bonnes intentions " des autorités. Certaines constatations ne sont pas nouvelles, notamment en ce qui concerne les lois foncières (1) : des documents datant du début des années 1990[305] mentionnaient déjà celles-ci comme obstacle majeur à la desserte des quartiers pauvres. L'idée assez répandue que la concurrence (2) entre fournisseurs dans les quartiers informels diminuerait

---

304 **REPUBLIC OF KENYA, MINISTRY OF LAND RECLAMATION, REGIONAL AND WATER DEVELOPMENT.** *Community Management of Water Supplies Project ; Guidelines, Modalities and Selection Criteria for Handing Over Water Supply Schemes*, vol. II, (Backround Information and Appendixes), Nairobi, October 1997, 67p.

305 **PUBLIC HEALTH DEPARTMENT. NAIROBI CITY COMMISSION.** *Policy Options for Management of Informal Settlements in Kenya, presented at Workshop on Meeting the Needs of the Urban Poor, Environmental Sanitation Improvements in Informal Settlements*, Naivasha, September 10-13, 1991, 17 p.

le prix de l'eau reste à vérifier : cela ne sera possible que par une régulation efficace, rien n'est vraiment précisé à ce sujet, et des problèmes de rentabilité pourraient alors se poser (de nombreux gestionnaires privés de kiosques ne paient pas, dans l'état actuel de la situation, leurs factures). Le législateur prône le principe de la différenciation des niveaux de service, ce qui renvoie à un service de moindre qualité pour les pauvres (3, 7, 8, 11), mais l'incertitude plane sur le financement des nouvelles infrastructures. Il est fait référence à des financements et des fonds de développement spécifiques (5, 10, 12) Cependant, comment ces fonds seront-ils abondés ? Cela est-il compatible avec l'autonomie de gestion de chaque réseau et la fin annoncée des péréquations ? En revanche, il faut saluer la reconnaissance par les pouvoirs publics de l'inefficacité des lois foncières et leur volonté de progressivement régulariser les quartiers informels, ainsi que leur volonté d'intégration de ces quartiers dans le cadre urbain reconnu (par l'inscription des systèmes communautaires et des fournisseurs indépendants dans la planification à long terme). La prise en compte de la pauvreté dans les réformes du secteur de l'eau au Kenya ressortit essentiellement de la régularisation et de l'institutionnalisation d'un état de fait. La promotion des kiosques à eau communautaires comme mode de desserte principal des quartiers pauvres n'apporte pas de solution véritablement innovante, elle vient simplement entériner une situation existante, une réponse spontanée des résidants. Cela permet aux autorités et aux bailleurs d'évacuer la question, pourtant légitime, de la capacité à payer des citadins pauvres. L'argument le plus entendu est le suivant : « les pauvres peuvent payer pour un service commercial puisqu'ils payent déjà leur eau bien plus cher que ceux qui ont une connexion ». On assiste ainsi à une spatialisation de l'offre, à une adaptation localisée de celle-ci, mais à présent, il ne s'agit pas d'un arrangement à la marge de la part de l'opérateur, mais de la solution prônée par les autorités. Il y a un risque d'éclatement de l'appareil gestionnaire du service d'eau, cloisonnant l'offre aux populations solvables raccordées et celle aux populations pauvres tributaires des modes de desserte collectifs, par l'introduction d'intermédiaires entre les usagers et l'opérateur historique. Alors que dans les pays développés où la marchandisation et le démantèlement des monopoles publics est la règle depuis longtemps, on a assisté à une externalisation de la question sociale, les usagers solvables étant renvoyés au marché et la puissance publique concentrant son action sur les plus pauvres[306], le phénomène inverse risque de se produire au Kenya, et en particulier à Nairobi : les populations raccordées, solvables pour la plupart, restent dans le giron d'une gestion parapublique par les autorités locales (à travers le WSB), tandis que le sort des citadins pauvres est abandonné au bon vouloir des bailleurs et des ONG, à condition que ces citadins participent et se regroupent pour gérer et surtout réguler de façon autonome des micro-réseaux. Le rôle de la puissance publique se limite alors à deux types d'action, la régulation et la mise en place d'un fonds d'investissement, supposés tous deux maintenir une certaine cohésion ou solidarité sociale des groupes urbains. Cependant, on voit mal pour le moment comment ce fond sera véritablement abondé et la régulation, c'est le moins que l'on puisse dire, peine à émerger.

306 **GRAHAM. S. MARVIN. S.** *Splintering Urbanism, networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, Routledge, London and New York, 2001, 479p.

(b) Une réflexion concertée, le "Workshop Report on National Water Policy as it Relates to Poverty Alleviation"[307] de 2000 et la question du service pour les pauvres dans la « Country Strategy on Water and Sanitation Services » de 2001

Dans le chapitre consacré à la question des pauvres de la stratégie de 2001, les autorités kenyanes font le constat suivant : *« Le faible accès des pauvres aux services a miné les efforts du gouvernement pour réduire la pauvreté. En dépit d'investissements significatifs* [surtout dans les années 1970 et 1980], *l'accès aux services pour les populations urbaines et rurales reste limité (70% et 30% respectivement) voire décline. L'impact a été encore plus limité pour les pauvres, car les investissements ont plutôt bénéficié aux plus favorisés. Bien qu'il y ait eu de substantiels investissements dans les zones urbaines, les pauvres ont été peu pris en compte en termes de planification et d'investissement et leur accès aux services demeure très faible*. » Dans le secteur rural, la question des économies d'échelle se pose et nécessite une approche différente. Les besoins en eau sont différents et on met souvent plus l'accent sur la demande économique que sur la demande sociale ou sanitaire. Les réseaux des communautés et des « *Self-Help Groups* » créent une barrière artificielle pour les nouveaux entrants, en plus des mauvaises performances dues au manque de capacité technique et gestionnaire. Améliorer l'accès à l'eau dans les zones pauvres en réduisant le temps et la distance aux points d'approvisionnement, rendre le service abordable et utiliser l'accès à l'eau pour réduire la pauvreté sont les objectifs clés. Pour cela, la stratégie reprend tous les points développés dans le projet du ministère de l'eau de 1997. En revanche, le « *Workshop Report on National Water Policy as it Relates to Poverty Alleviation*[308] *»* apporte quelques éléments nouveaux. Ce document revêt une importance significative d'une part car il reflète la prise de conscience des autorités kenyanes de la nécessité d'un traitement spécifique de la question de la pauvreté dans les réformes du secteur de l'eau et d'autre part car il réunit les vues d'un grand nombre d'acteurs institutionnels (les ministères concernés, mais aussi les bailleurs et surtout le « *Water and Sanitation Programme* » de la Banque Mondiale) et de la société civile kenyane, en particulier plusieurs ONG. Selon ce document[309], en tenant compte du fait que les pauvres, qui vivent en dessous du seuil de pauvreté, se concentrent dans les quartiers périurbains, « *le gouvernement doit maintenir en leur faveur des tarifs avec des subventions croisées (certes limitées) tout en assurant qu'il y ait un recouvrement total des coûts dans ces zones* ». Cela s'applique aussi aux zones rurales, où en dépit de la libéralisation des tarifs, les communautés défavorisées ne doivent pas être exploitées ni privées d'un accès à l'eau considéré comme un besoin fondamental. La question des tarifs pose visiblement un problème au législateur car ses aspirations semblent antagoniques : d'un côté, conscient de la faible capacité à payer des usagers pauvres, il souhaite maintenir des subventions croisées, ce qui lui est fortement suggéré par les autres acteurs ayant pris part à la discussion, mais d'un autre côté il insiste sur la nécessité de recouvrement des coûts. D'autre part, les autres documents distinguent les zones urbaines des zones rurales, ces dernières bénéficiant d'un aménagement du principe de l'usager-payeur. L'objectif d'universalisation du service en faveur des pauvres correspond à l'objectif n°5 de la stratégie de 2001, résumé ainsi :

307 **MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES**. *Workshop Report on National Water Policy as it Relates to Poverty Alleviation*, February 2-4, 2000, KCCT, Mbagathi, 40 p + annexes.

308 Idem, p 12.

309 Ibidem.

Encadré 27 : OBJECTIF N°5 : mécanismes d'amélioration des services eau et assainissement dans les quartiers pauvres

Mesures :
- Politique en faveur des connexions pour les quartiers pauvres
- Politique de fixation des tarifs qui ciblent les zones pauvres
- Mécanismes de financement pour canaliser les fonds pour le développement des zones pauvres
- Définir des niveaux de service appropriés
- Identifier et favoriser l'accès à des technologies appropriées, efficaces et abordables dans l'utilisation des ressources
- Lignes directrices pour la régulation des petits fournisseurs indépendants, des *« Self Help Groups »* et des communautés
- Amender, revoir les lois qui discriminent les petits fournisseurs indépendants
- Accroître la concurrence entre petits fournisseurs indépendants

Source : **REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT.** *Country Strategy on Water and Sanitation Services*, Draft Paper, Nairobi, March 2001, p 32 appendixes, traduit de l'anglais et mis en exergue par l'auteur

C) Le point d'orgue des réformes du secteur : la Loi sur l'eau de 2002

La loi sur l'Eau (« *the Water Bill 2002* »)[310], en vigueur depuis le 17 octobre 2002 donne les éléments clés de la législation kenyane sur le secteur de l'eau, en reprenant les grands principes édictés dans les documents précédents (la politique nationale de l'eau de 1999 et les stratégies sur la ressource et les services de 2001). Son préambule en rappelle les objets essentiels : c'est une loi du Parlement « *pour la gestion, la conservation, l'usage et le contrôle des ressources en eau et pour l'acquisition et la régulation des droits d'usage de l'eau ; pour la régulation et la gestion de la fourniture des services d'eau et d'assainissement, pour abroger la loi sur l'Eau (Cap. 237) et certaines législations liées à la loi sur les Autorités Locales* ». La loi cadre de 1999 appelait des précisions et des éclaircissements sur les rôles de chacun des acteurs désignés. Rendant caduque la loi sur l'eau de 1952 qui n'avait elle-même été que très inégalement appliquée, elle nécessitait donc la formulation d'un nouveau texte législatif : la loi sur l'Eau de 2002, qui crée de nouvelles institutions.

(1) « Water Resources Management Authority » (WRMA),

La grande nouveauté apportée par la loi sur l'Eau de 2002 concerne la gestion de la ressource avec la création de la « *Water Resources Management Authority* » (WRMA), qui supervise l'utilisation des ressources en eau (propriété de l'Etat) (Part III, article 8, p299-300). C'est une institution autonome par rapport au ministère de l'Eau, grâce à ses propres sources de financement (une taxe sur les consommations) et dotée du statut de personne morale. Elle a pour mission de :
- développer les principes, les lignes directrices et les procédures pour l'allocation des ressources en eau

310 **REPUBLIC OF KENYA.** *The Water Bill 2002*, Kenya Gazette Supplement n°21 (Bills n°6), Government Printer, Nairobi, 15th March, 2002, p 287- 413.

- contrôler et réviser et reformuler périodiquement la stratégie nationale de gestion des ressources en eau
- examiner les demandes et déterminer les applications des permis pour l'utilisation des ressources en eau
- réguler et protéger la qualité des ressources en eau
- gérer et protéger les zones de captage
- déterminer les taxes imposées pour l'usage de toute ressource en eau, selon les principes de la stratégie nationale de gestion des ressources en eau
- rassembler et tenir à jour l'information sur les ressources en eau et publier des bilans, des projections ou toute l'information nécessaire dans ce domaine
- assurer un lien avec les autres institutions pour une meilleure régulation et gestion des ressources en eau
- conseiller le ministère concernant toute question liée aux ressources en eau

La loi (article 14) divise le pays en « *catchment areas* », c'est-à-dire en bassins-versants délimités par le ministère, dotés chacun d'une stratégie de gestion de la ressource spécifique (article 15) formulée par la WRMA, et d'un « *catchment advirory committee* ».

(2) Etablissement des « Water Services Boards » et des « Water Service Providers »

(a) La loi distingue les fournisseurs licenciés des opérateurs de service

Le ministère de l'Eau doit créer et nommer les membres des « *Water Services Boards* » qui ont obligation de former une « *corporation* » (article 51) et qui sont dotés d'un statut de personne morale. Les articles 53 et 55 précisent les fonctions des WSB: en tant que détenteurs d'une licence délivrée par le régulateur, ils sont responsables de l'organisation de la fourniture de services d'eau « *efficients et économiques* ». Ils détiennent les infrastructures au nom des autorités locales. La loi précise explicitement que les infrastructures ne seront transférées qu'aux autorités locales et aux communautés, ce qui exclue la privatisation *stricto sensu* de celles-ci. Chaque WSB doit passer un contrat écrit avec un ou des opérateurs qui sont les fournisseurs effectifs des services d'eau. Ce contrat, devant être approuvé par le régulateur, organise l'exercice et les performances de l'opérateur. Nous reviendrons dans un chapitre spécifique sur le rôle et les attributions du régulateur sectoriel kenyan. Il prévoit qu'en cas de manquement, l'opérateur peut avoir des amendes à payer au WSB et inversement. Il précise aussi l'étendue des responsabilités de l'opérateur, en termes d'entretien, de réhabilitation et d'extension des infrastructures détenues par le WSB. Selon l'article 55, une autorité locale ne peut pas être opérateur sous contrat avec un WSB, mais rien ne l'empêche d'avoir des parts et des intérêts dans une entreprise fournisseur de service d'eau, laquelle peut passer un contrat avec un WSB. La loi prévoit que le ministère fasse des études de faisabilité pour estimer la viabilité financière de chaque WSB : s'il s'avère que la formation d'un WSB à l'échelle d'une seule autorité locale risque de ne pas être rentable ou au moins viable, le WSB regroupera alors les réseaux de plusieurs autorités locales.

(b) Les opérateurs des réseaux communautaires doivent passer un contrat avec le détenteur de la licence sous certaines conditions

La loi a prévu d'exempter certains fournisseurs de contrat sous licence, à condition qu'ils répondent aux critères définis dans la section 56 : aucun opérateur ne peut, dans le périmètre de service d'un fournisseur licencié, fournir le service d'eau à plus de 20 ménages, ni fournir plus de 25 000 litres d'eau par jour à usage domestique ni plus de 100 000 litres d'eau par jour pour tous

usages. Au-delà de ces seuils, tout opérateur doit passer un contrat avec le détenteur de la licence pour la zone concernée. Un opérateur qui fournit des services d'eau en contrevenant à cet article se rend coupable d'un délit et peut être poursuivi. Cet article clarifie donc la situation de tous les opérateurs et fournisseurs de services dans le cadre des projets communautaires, ou « *self-help* ». S'ils sont d'une envergure supérieure aux seuils définis, ils sont considérés comme opérateurs et doivent avoir un contrat avec le WSB.

(3) Participation

La loi mentionne la participation et le rôle des communautés locales, dans un rôle de consultation. Les stratégies de gestion de la ressource et de fourniture des services, formulées par les autorités responsables respectives (la WRMA et le ministère de l'Eau), doivent être élaborées en consultant la population (art. 15, 49) tandis que l'article 107 en précise les modalités (publications dans la presse ou autres médias, recueil de toutes les remarques et commentaires, organisation de réunions d'information…). La participation communautaire est envisagée y compris au niveau de la gestion de la ressource, par la création de « *Catchment Area Advisory Committees* », composés de 15 membres choisis et désignés par le ministère de l'Eau parmi les représentants des ministères concernés, les représentants des autorités régionales de développement, des fermiers ou éleveurs, des commerçants (« *business community* »), des ONG impliquées dans la gestion des ressources en eau des zones concernées, et d'autres personnes compétentes. Ces comités sont censés assurer une veille concernant l'usage, le développement, la préservation, la protection et le contrôle des ressources en eau dans chaque « bassin », mais n'ont ensuite qu'un simple rôle de conseil et entretiennent de forts liens avec la WRMA (secrétariat, moyens techniques…). Des petits projets pilotes ont été menés dans ce domaine avec l'aide financière de Sida-Sweden sous le nom de « *River Water Users Associations* »[311].

(4) Le « Water Services Trust Fund »

La loi établit un « *Water Services Trust Fund* » (WSTF) pour soutenir le financement de la fourniture de services d'eau aux zones manquant de ces services adéquats, alimenté par des fonds provenant de dotations budgétaires du gouvernement. Le ministère de l'Eau avait auparavant commencé à mener une réflexion sur les options possibles de financement des réseaux d'eau communautaires[312]. L'étude de faisabilité avait démontré que l'établissement d'un « *Trust Fund* » à l'échelle nationale était la meilleure option possible à court terme. Cet organisme indépendant serait dirigé par un conseil de représentants des acteurs clés du secteur (ministères, partenaires de développement, groupes d'intérêts spécifiques) prenant des décisions par consensus. Il pourrait décentraliser ses activités de manière à être facilement accessible aux communautés, en s'appuyant sur les partenaires locaux (comme les « *Province and District Water Officers* », les ONG, etc.). Il recevrait les candidatures directes des communautés pour des projets viables financièrement, gérés selon des principes économiques sains (au minimum recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance), représentant de 5 à 15 millions de Ksh. Le partenaire initial du fond serait le gouvernement kenyan mais l'objectif est que d'autres acteurs le rejoignent

311 **WAKOS. A.** (Attorney General), "Legal Reforms for Water Resources Management", p 62-68, **in REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES**. *National Conference on Integrated Water Resources Management*, Conference Proceedings, Kenya College of Communications Technology, Nairobi, March 19-22, 2002, 154 p.

312 **MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES**. *Study on Financing and Institutional Mechanisms for Community Based Water Supply and Sanitation*, Final Study Report, by CAS Consultants Engineers, October 2000, 95 p + annexes.

(ONG, bailleurs) et multiplient d'autant les fonds disponibles. Ces fonds seraient attribués soit sous forme de dons, soit sous forme de prêts remboursables à long terme, avec de très faibles taux d'intérêt, ce qui permettrait de réinjecter les capitaux pour de nouveaux prêts à d'autres communautés. Cependant, il semblerait que ce fonds soit prioritairement destiné aux réseaux ruraux. En préambule des textes, le législateur rappelle souvent le très faible taux d'accès à l'eau dans les zones rurales comparé au taux dans les zones urbaines (moins de 50% contre plus de 75% en moyenne, mais les estimations varient significativement). La nouvelle législation et les nouvelles stratégies donnent parfois l'impression que les autorités kenyanes jugent la situation en ville moins alarmante que celle des campagnes, la première ne nécessitant que quelques améliorations, notamment la régularisation des petits fournisseurs indépendants. Cependant, la formalisation définitive du « *Water Services Trust Fund* » ne fait plus mention explicite de la nature urbaine ou rurale des communautés visées, ce qui laisse donc une grande place à l'interprétation des solliciteurs.

(5) Le "Water Appeals Board" (WAB)

Le WAB a la responsabilité d'arbitrer tout conflit émergeant de l'application de la loi comme les conflits sur les droits de propriété. Il traite également des plaintes des usagers qui n'ont pas été résolues par les opérateurs de service et arbitre les conflits entre les opérateurs et les fournisseurs de services. Par certains aspects, on peut craindre une redondance avec le régulateur sectoriel qui remplit aussi certaines de ces taches. L'existence d'une cour d'appel est une originalité de la loi kenyane et certains observateurs ont dénoncé la multiplication des « *Boards* » dans le nouvel organigramme du secteur. Le fonctionnement de ces institutions dans les années à venir nous apprendra si les deux organismes impliqués dans la régulation ont réussi à se partager les taches sans se faire concurrence.

(6) Rôles proposés

Conformément au principe de séparation des fonctions, le ministère de l'Eau est désormais responsable de la formulation des politiques sectorielles tandis que la WRMA s'occupe de la gestion de la ressource. Le régulateur, indépendant du ministère, surveille les « *Water Service Boards* ». Les « *Boards* » ne peuvent fournir directement les services, mais ont la responsabilité de leur organisation : ils le font par contractualisation d'opérateurs licenciés recrutés par des appels d'offres. La responsabilité légale de la fourniture des services est dévolue aux autorités locales auxquelles les infrastructures sont officiellement transférées mais ces dernières sont détenues en leur nom par les « *Boards* », qui peuvent les hypothéquer pour accéder à des emprunts de capitaux (ce qui est aussi une nouveauté en soi). Le « *Board* » peut regrouper une ou plusieurs autorités locales en fonction de la viabilité financière de l'exploitation des réseaux concernés. Chaque « *Board* » passe un contrat avec la ou les autorités locales et un « *agency agreement* » sur la fourniture des services. Les autorités locales demeurent directement supervisées par le ministère des Autorités Locales sur les questions de financement et de développement des infrastructures. La cour d'appel recueille les plaintes des « *Boards* » en cas de litige avec les autorités locales (ou autre), mais aussi les plaintes des opérateurs et des usagers sur la fourniture des services (il y a donc un risque de recoupement des compétences avec le régulateur sectoriel). L'exploitation et le fonctionnement des réseaux gérés par des structures « *self help* » et des ONG doivent être régulés : la loi prévoit qu'après avoir transféré la propriété des infrastructures aux « *Boards* », elles conservent la responsabilité de l'exploitation, de la maintenance et de la gestion des réseaux. Dans ces conditions, les « *Boards* » assument le rôle de régulateur des structures « *self help* », des ONG et des communautés, rôle délégué par le

régulateur sectoriel. Les « *Boards* » ont obligation de garantir la présence d'un fournisseur de service et donc l'accès au service dans toutes les parties de leur périmètre de service, au besoin en découpant les périmètres de service entre opérateurs. Si un « *Board* » ne parvient pas à assurer cette exhaustivité, il est démis et remplacé à l'initiative du régulateur par un nouveau « *Board* », tout en maintenant la continuité du service. Ces derniers sont établis par la loi et sont dotés d'un statut de personne morale ayant une responsabilité pénale. Le ministère des Autorités Locales doit définir et établir un ordre de priorité des mesures à financer soumises par les « *Boards* ». Les opérateurs (secteur privé, ONG, communautés, structures « *self help* », etc.) doivent obtenir une licence délivrée par le régulateur pour se qualifier à la soumission des offres pour exploiter les réseaux. Les entreprises du secteur privé, les ONG ou les groupes communautaires sont considérés comme étant tous au même titre des opérateurs privés devant obtenir une licence. L'obtention d'une licence de la part des ONG est intéressante car cela peut permettre aux autorités de donner plus d'unité, d'homogénéité au secteur et, dans une certaine mesure, d'en reprendre le contrôle. Les opérateurs sont donc sous contrat avec les « *Boards* » pour exploiter les réseaux. Les autorités locales, en particulier dans les grandes villes, sont censées former des entreprises commerciales qui pourraient également soumissionner lors des appels d'offre comme les autres opérateurs. Cela nécessite également l'obtention d'une licence délivrée par le régulateur et la procédure d'appel d'offres est supervisée par les « *Boards* ».

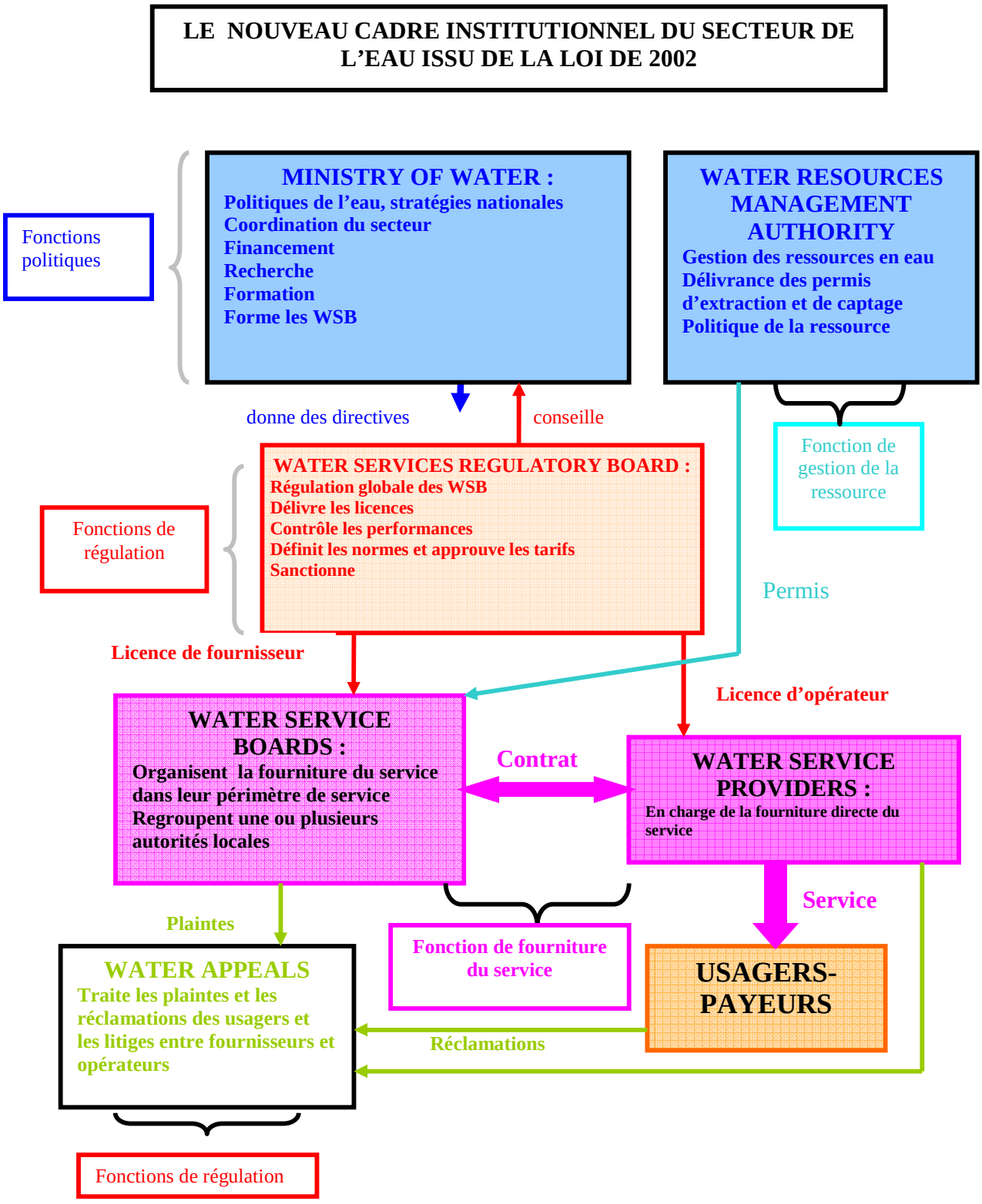


Schéma réalisé par Anne Bousquet, d'après **THE CONSUMER INFORMATION NETWORK.** *Empowering Vulnerable Consumers in Kenya to Access and Influence Water and Sanitation Services. A Case Study of Korogocho Area, Nairobi, Kenya*. Report prepared by C. ODONGO and W. MUNGAI, Nairobi, June 2002, 53 p.

Si les réformes du secteur de l'eau en Tanzanie aboutissent à une organisation institutionnelle assez semblable à celle des autres pays et partagent les principes piliers de la marchandisation du service, leur mise en place semble un peu plus chaotique, avec des hésitations qui ne sont pas si surprenantes au regard de la doctrine de l' « *Ujamaa* » qui prévalait il y a encore peu. En effet, passer du « socialisme africain » à l'ouverture tous azimuts des facteurs de production du pays aux capitaux internationaux, et notamment dans la gestion de l'eau de la capitale Dar es Salaam, n'était pas chose aisée pour les gouvernements successifs. Contrairement au Kenya et à la Zambie, la Tanzanie n'a pas connu de « choc frontal » concernant le cadre de gestion et d'exploitation des réseaux d'eau : il n'y a pas de grand texte fondateur mais une évolution de la législation par petites touches successives, par ajouts et amendements des lois existantes, mais dont la somme aboutit pourtant à une transformation radicale de celui-ci. Afin de ne pas lasser le lecteur, je ne développerai pas dans le détail les textes législatifs tanzaniens (voir annexe 8), car on y retrouve quasiment tous les éléments que j'ai examinés à propos des deux autres pays. Je m'attacherai plutôt à en rappeler les principales dates et les éléments originaux, pour enfin développer plus longuement le cas de la capitale tanzanienne, qui pour sa part offre un exemple unique (pour l'instant) parmi les pays étudiés, mais qui pourrait préfigurer le sort des deux autres capitales.

III. La valse-hésitation de la législation tanzanienne du secteur de l'eau

Deux dates majeures sont à retenir comme étapes dans l'évolution de la législation tanzanienne du secteur de l'eau : il s'agit d'une part de la « *National Water Policy* »[313] de 1991, qui redistribue les rôles des acteurs du secteur selon la même logique que dans les deux autres pays, tout en instituant certains principes nouveaux pour la Tanzanie, comme celui de l'usager-payeur (voir annexe 8). Elle est ensuite complétée par une série de textes législatifs réunis sous l'appellation de « *Act n°8 of 1997* »[314], qui entérinent la décentralisation et l'autonomisation des services d'eau dans les villes secondaires (voir annexe). Les réformes en cours se fixent deux types d'objectifs[315], d'une part développer les compétences et renforcer l'autonomie et la viabilité économique des services urbains d'eau et d'assainissement (« *Urban Water and Sewerage Authority* », UWSA), et d'autre part promouvoir la participation du secteur privé dans le secteur, selon un échéancier établi qui n'est pas toujours respecté dans la pratique (voir tableaux). Les infrastructures demeurent une propriété publique.

313 **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER, ENERGY AND MINERALS**. *The National Water Policy, 1991,* Official English Translation, 38 p.

314 **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER.** *Government Notice n°. 369,* published on 25/07/1997, The Waterworks Ordinance, (Cap 281), Rules, 15 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *Water Utilization [Miscellaneous Amendments], (Amendments of Waterworks Ordinance of 1997), n°8 of 1997, "An Act to amend Certain Written Laws pertaining to water"*, 5 p.

315 **MINISTRY OF WATER**. *Medium Term Strategic Plan 1999 – 2004*, Draft Report, September 1999, 46 p. appendices.

Tableau 51 : Renforcer les « Urban Water and Sewerage Authorities"

Objectif	Stratégies	Cibles, performances à atteindre	Indicateurs-clés de performances	Administration, institution
Doter les UWSAs des compétences nécessaires pour fournir de l'eau potable pour la population urbaine à hauteur de 68 à 75 % d'ici 2004.	• Renforcer la capacité des UWSAs à fournir les services. • Réhabiliter entretenir et étendre les réseaux. • Améliorer le recouvrement et le volume des revenus. • Mobiliser les ressources financières.	• Personnel minimum. • Les 18 services restructurés doivent être pleinement opérationnels en 2004. • 15 % des réseaux doivent être étendus de 70 % d'ici 2001. • Mise en place d'un cadre tarifaire permettant le recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance d'ici 2001. • Les proportions d'eau non-comptablisée doivent être réduites de 52 % (taux actuel) à 32 % en 2004. • Le système de facturation doit permettre d'atteindre une efficacité de 85 % et 75 % pour la collecte des revenus d'ici 2002. • Un Mémorandum doit être signé entre le gouvernement et les UWSAs sur les niveaux et les modalités de financement du secteur de l'eau d'ici la fin de l'an 2000.	• Coût de production unitaire. • % de réduction des pertes. • Nombre de mois de retards dans la facturation. • Nombre d'heures par jour de fourniture d'eau. • Nombre d'employés pour 1000 connexions. • Efficacité de facturation. • Efficacité de recouvrement des factures.	Direction des UWSAs.

Tableau 52 : Promouvoir la participation du secteur privé

Objectif	Stratégies	Cibles, performances à atteindre	Indicateurs-clés de performances	Administration, institution
Mettre en place un code de l'investisse- ment clair d'ici 2001.	• Impliquer tous les acteurs. • Développer et diffuser le code de l'investissement.	• Organiser un séminaire réunissant tous les acteurs de l'eau d'ici la fin de l'année. • Mettre au point une formule incitatrice pour les investisseurs d'ici 2001 et la diffuser. • Instaurer un cadre légal et une régulation adéquats pour la participation du secteur privé d'ici 2001.	Nombre d'investisseurs recensés dans le secteur de l'eau.	Direction de la Planification SSA
Faciliter l'intervention du secteur privé, ONG inclues, dans la fourniture des services d'ici 2004.	Impliquer le secteur privé dans la desserte en eau, en développant les compétences des ONG et autres parties prenantes.	• Tous les Services Urbains Régionaux d'Eau devront être financés et développés par le secteur privé en partenariat avec le gouvernement d'ici 2004. • Tous les acteurs de l'eau devront être représentés dans les conseils d'administration des services d'ici la fin de l'an 2000. • Un certain nombre de délégataires et d'ONG devront être formés et impliqués dans la gestion de l'eau d'ici 2004.	Nombre de réseaux dont la gestion de l'exploitation est aux mains du secteur privé, y compris des ONG. Nombre de nouveaux réseaux financés par le secteur privé.	Direction des Services d'Eau et d'Assainissement
Mettre en place la concession de la DAWASA d'ici la fin de l'année 2000.	• Impliquer le secteur privé. • Relancer l'appel d'offres. • Réviser les tarifs. • Réhabiliter le réseau.	• Le délégataire devra être choisi et un mémorandum signé d'ici la fin de l'an 2000. • Le public devra être informé de la concession d'ici décembre 2000. • Mise en place de nouveaux tarifs d'ici la fin de l'an 2000. • Réhabilitation du réseau achevée d'ici 2004.	Préparation et signature du contrat de concession.	direction des services d'Eau et d'Assainissement

Alors que d'un côté sa législation du secteur de l'eau semble n'évoluer que très progressivement, la Tanzanie se range pourtant en 1995 aux côtés des quelques pays qui entérinent la rupture juridique du monopole public et qui légitiment d'autres opérateurs dans le domaine de l'exploitation en prévoyant des possibilités de transfert de prérogatives à ces nouveaux opérateurs. En effet, la « *Water Works Ordinance* » de 1995 (article 4 paragraphe 42) autorise les communautés à gérer pour leur propre usage des dispositifs locaux de fourniture de l'eau[316], ce

316 **WANDERA BILL.** *Tanzania Case Study : Strengthening the capacity of Water Utilities to deliver water and sanitation services, environmental health and hygiene education to low income urban communities : Dar es Salaam Water and Sewerage Authority*-Final Report, Dar

qui a des conséquences très importantes pour la desserte en eau des populations urbaines pauvres, notamment dans les quartiers informels, comme nous allons le voir par la suite.

es Salaam, DAWASA, Abidjan, Water Utility Partnership, 2000, p 65.

CHAPITRE 2. DECENTRALISATION ET CORPORATISATION : UN NOUVEAU CADRE QUI S'IMPOSE PROGRESSIVEMENT

Malgré la disqualification des Etats dans la production directe des services, liée tant aux pressions financières et idéologiques externes qu'à la crise de leur légitimité interne, l'affirmation de l'eau comme bien économique ne signifie pas systématiquement privatisation de l'exploitation des services. La privatisation *stricto sensu* étant globalement très rare dans le secteur de l'eau des pays en développement, on ne s'étonne pas que les nouveaux dispositifs organisationnels proposés par les réformes kenyanes, tanzaniennes et zambiennes confirment sans hésitation la propriété publique des infrastructures, tout en aménageant un nouveau rôle pour les Etats et en instaurant les conditions de l'implication croissante des acteurs privés. Bien plus qu'un processus massif de privatisation du secteur de l'eau, on observe dans les trois pays étudiés l'enracinement progressif de trois principes essentiels liés les uns aux autres : la décentralisation de la responsabilité de la fourniture du service d'eau, la corporatisation des fournisseurs et la marchandisation du service. La corporatisation, ou sociétisation, est selon la définition de S. Jaglin, « *la transformation d'une régie ou d'une agence publique en société par actions de droit privé, à capitaux majoritairement ou exclusivement publics, dans un but d'autonomie fonctionnelle et financière de l'opérateur, en le préservant des pressions et des contraintes non commerciales qui interfèrent typiquement dans le fonctionnement des administrations publiques* »[317]. La corporatisation peut se prolonger par un processus d' « *unbundling* »[318], qui procède d'une désintégration verticale d'activités jusque-là intégrées au niveau local : celles d'organisation (responsabilité conférée aux autorités locales) et de fourniture du service (confiée à un opérateur sous contrat). La corporatisation est souvent précédée ou concomitante du « *ring fencing* », autonomisation comptable et budgétaire au sein de l'administration, pour assurer la rentabilité financière du service, car les services municipaux pratiquaient des subventions croisées voire des transferts occultes, qui contribuaient souvent à opacifier les flux financiers réels. Ces principes (décentralisation, corporatisation, marchandisation et « *unbundling* ») méritent d'être examinés avec attention car ils sont susceptibles de demeurer pour longtemps le cadre de fourniture du service aux populations des pays concernés. A ce titre, leurs impacts doivent être confrontés aux objectifs qu'ils se sont fixés. En d'autres termes, décentralisation, corporatisation et marchandisation répondent-elles aux attentes d'amélioration des performances, le présupposé étant que celles-ci permettent une amélioration de l'accès au service ? En d'autres termes, forment-elles un cadre pertinent pour l'universalisation de l'accès au service ? Si les trois capitales, dans la tradition anglo-saxonne municipale, sont propriétaires et responsables de la gestion et de l'exploitation de leurs réseaux depuis plus longtemps que les villes secondaires, cela ne signifie pas pour autant qu'elles soient les premières à mettre en place la corporatisation de leur service. La simultanéité de la décentralisation et de la corporatisation n'est pas acquise partout. Dans les pays où les capitales ont corporatisé précocement leur service d'eau (en Zambie

317 **JAGLIN. S.** *Réseaux et fragmentation urbaine. Services d'eau en Afrique Subsaharienne.* Habilitation à Diriger les Recherches, Université Paris 8/LATTS, février 2004, p 48-49.

318 **GRAHAM. S. MARVIN. S.** *Splintering Urbanism, networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, Routledge, London and New York, 2001, 479p.

et en Tanzanie) on peut considérer que les réformes consistent à généraliser leur « modèle » de gestion de l'eau aux autres villes.

I. Zambie : la gestion en régie perd du terrain au profit de la corporatisation

A Lusaka, la municipalité propriétaire des infrastructures a autonomisé son service d'eau depuis le début des années 1990 en le « corporatisant » dans un premier temps puis en intensifiant la marchandisation du service jusqu'à aujourd'hui. Dans les villes secondaires, le processus de décentralisation est généralisé selon la nouvelle loi en vigueur, tout en étant parfois concomitant de celui de corporatisation, ce qui explique la difficulté de l'exercice pour les anciens services déconcentrés, confrontés à des situations nouvelles.

Tableau 53 : Autorités en charge de l'exploitation des réseaux d'eau en 1997, avant le transfert aux autorités locales, et en 2004

Autorités responsables des réseaux et des services	Nombre de réseaux avant 1997	Nombre de réseaux en 2004
Gouvernement central	46	0
Autorités locales en régie	29	23*
Entreprises corporatisées (« *Commercial Utilities* »)	2	51
Secteur privé	7	10
Total	84	84

* cette diminution peut être une conséquence de la corporatisation.
Source : **NWASCO**. *Water Sector Reforms in Zambia*, Lusaka, August 2004, 37 p.

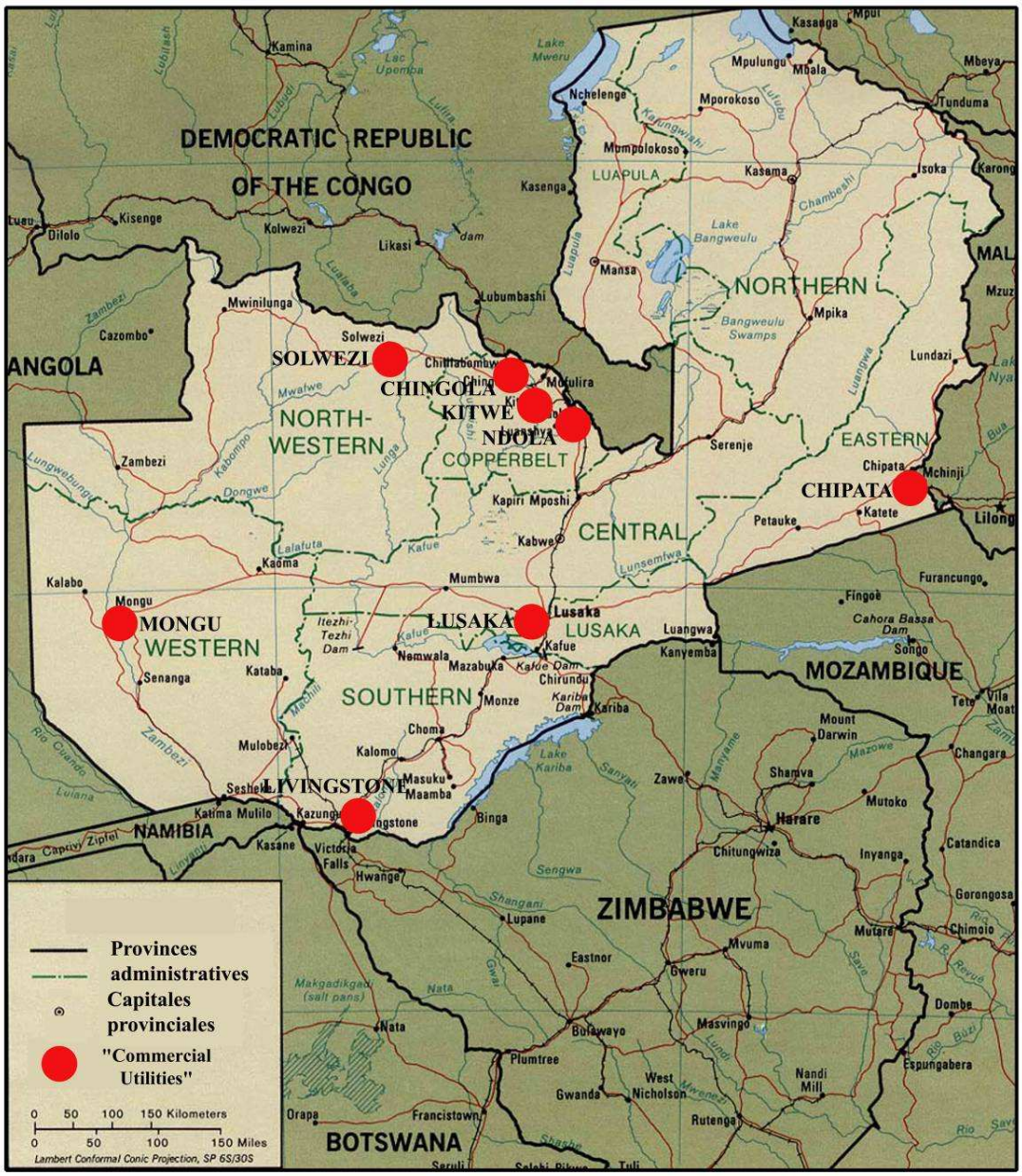
Le processus de corporatisation (certains textes parlent de « commercialisation ») permet aux autorités locales d'externaliser la gestion des services et de la confier à des sociétés de droit privé à capitaux publics (les « *Commercial Utilities* », les CU), fonctionnant sur la base de principes commerciaux de recouvrement total des coûts, avec un personnel composé de professionnels du secteur. Grâce aux garanties de professionnalisme et de viabilité économique que sont supposées offrir ces entreprises, les autorités locales peuvent attirer les capitaux externes pour la réhabilitation et l'extension des infrastructures. Le mode de gestion des réseaux d'eau et d'assainissement de Lusaka n'est donc plus une exception aujourd'hui dans le paysage des opérateurs zambien, mais cela l'a été pendant quelques années car la LWSC a été établie avant les réformes de la fin des années 1990.

A) La nécessité de regroupements intercommunaux pour la gestion des nouvelles entreprises

Dès 1997, dans la mesure où dans un premier temps les autorités locales avaient choisi pour la plupart l'option de la corporatisation, des études de viabilité financière ont été menées afin d'en tester la faisabilité. Il en est ressorti que dans de nombreux cas, seule la réunion de plusieurs autorités locales dans un seul service commercial (« *clustering of towns* ») permettrait à la nouvelle entreprise d'atteindre une masse critique et de bénéficier d'économies d'échelle garantissant sa viabilité : le coût total de la gestion serait ainsi partagé entre les villes et les plus grandes pourraient en quelque sorte subventionner les plus petites. Le gouvernement a dû

batailler et négocier avec les autorités locales, souvent réticentes à abandonner ainsi à la fois une source de revenus potentielle mais aussi une part de souveraineté, en particulier les grandes villes. En définitive, un certain nombre de municipalités se sont engagées à former ces entreprises d'eau intercommunales et une « *Joint Implementation Team* » (JIT), rassemblant une équipe de personnels expérimentés des autorités locales concernées, a préparé la corporatisation et l'intégration des nouvelles entreprises (voir carte 16). Chaque municipalité dispose d'un droit de vote à l'intérieur de la structure commune de direction, proportionnel à son capital en fonction de la valeur de ses infrastructures. La JIT a participé à la sélection des conseils de direction à partir des listes données par chaque autorité locale. Une fois la structure organisationnelle proposée, et l'annonce pour le recrutement du directeur de gestion faite, la JIT a transféré la responsabilité de l'exploitation des réseaux aux nouveaux conseils de direction.

CARTE 16. LES SERVICES D'EAU CORPORATISES EN 2004 EN ZAMBIE



Carte réalisée par Anne Bousquet
Source : NWASCO

B) Le gouvernement faillit à ses engagements : un mauvais départ pour les entreprises encombrées d'une main-d'œuvre peu qualifiée et pléthorique

Les réformes prévoyaient que les entreprises d'eau pourraient commencer leurs opérations sur une base nouvelle, avec un conseil de direction à orientation commerciale, n'accueillant qu'un ou deux représentants des municipalités et un personnel recruté sur le marché du travail. Elles prévoyaient également que les autorités locales pourraient faire un audit sur les compétences de leurs employés et ne conserver que ceux qui correspondaient aux profils recherchés. Le principe était d'autoriser les personnels municipaux en place à poser leur candidature : s'ils correspondaient aux profils recherchés, la nouvelle entreprise leur aurait donné un nouveau contrat de travail, tandis que les autres (effectifs surnuméraires ou personnel incompétent) auraient été licenciés. Les conditions sont assez rudes pour les employés qui sont assez classiquement les grands sacrifiés des processus de libéralisation des anciens secteurs publics : leur seule compensation, en théorie, consiste en une prime de licenciement. Bien souvent dans d'autres pays en développement, ces primes n'ont jamais été payées par les Etats. En Zambie, le gouvernement s'était engagé à payer les coûts des indemnités de licenciement, ce qui représentait potentiellement 3 millions d'US$. Malheureusement, celui-ci a manqué à son engagement car seuls des fonds très réduits (voire négligeables) ont été disponibles. Confrontées au manque de moyens pour assurer les indemnités de licenciement, la plupart des entreprises ont été obligées de conserver tout le personnel des anciens « *Water and Sewerage Departments* » des autorités locales : elles se retrouvent donc avec un effectif pléthorique et un personnel parfois incompétent, ce qui représente un lourd fardeau et pèse sur l'efficacité des nouvelles institutions. Le gouvernement s'était également engagé auprès des nouvelles entreprises à endosser toutes les dettes héritées des anciennes structures, de manière à ce qu'elles commencent leurs opérations sans être redevables de quoi que ce soit. Malheureusement, celui-ci n'a tenu aucune de ses promesses et les entreprises doivent faire face à des problèmes de trésorerie qui ne sont pas de leur fait. Le régulateur fait montre d'indépendance politique en dénonçant les manquements du gouvernement. Par contre, on peut contester la nécessité pour l'Etat d'endosser les dettes des anciens opérateurs : pourquoi les nouveaux opérateurs ne seraient-ils pas solidaires des anciennes dettes, dans la mesure où on peut raisonnablement compter sur un remboursement progressif grâce à de nouveaux principes de gestion plus efficaces ? Dédouanés de ce lourd fardeau, il aurait été facile de comparer leur efficacité à celle des anciens opérateurs et de conclure que la marchandisation est un cadre de fourniture du service plus performant que celui de la régie.

Malgré les difficultés qui restent à franchir, NWASCO considère que la commercialisation est un succès. En général, le niveau de service a augmenté considérablement, tandis que dans les zones toujours desservies en régie par les autorités locales la détérioration continue. Les rapports annuels du régulateur sont chargés d'en dresser le bilan et de faire les comparaisons des performances en fonction des options choisies par les autorités locales.

II. Corporatisation et rationalisation gestionnaire : des villes secondaires en avance sur la capitale kenyane

Comme nous l'avons souligné, les réformes kenyanes du secteur de l'eau reprennent pour partie des évolutions antérieures, ayant parfois servi d'expériences pilotes. C'est le cas notamment de la corporatisation des services d'eau municipaux. Or ces expérimentations, comme on peut aussi l'observer en Zambie avec l'introduction de la gestion privée, ont d'abord touché des villes secondaires, tandis que la capitale fait figure de retardataire en la matière. De nombreuses raisons peuvent expliquer ce retard : marchandiser la fourniture de l'eau potable à Nairobi est un sujet délicat en termes politiques (on reviendra sur cette question), la capitale a une dimension symbolique que les villes secondaires n'ont pas et, enfin, la corruption municipale est aussi un frein. Néanmoins ces obstacles ont été franchis en 2004. Ainsi, dans la mesure où la marchandisation et la corporatisation semblent être appelées à demeurer pour quelques temps le cadre de la fourniture du service d'eau aux populations urbaines kenyanes et à la population de Nairobi, il m'a semblé important d'en faire un premier bilan, notamment en termes de service aux pauvres. C'est à ce titre que je présente dans le paragraphe qui suit les exemples des villes de Nyeri et d'Eldoret, avant de revenir sur le cas de la capitale kenyane.

Comme dans d'autres secteurs, les autorités kenyanes ont tardé à mettre en place la réforme marchande du secteur de l'eau et la population semble plutôt hostile à l'introduction de grands groupes privés dans la gestion de l'eau potable. Forts de ce constat, certains membres des ministères, comme D. Stower, qui a lui-même participé à la formulation des textes fondateurs, n'hésitent pas à présenter la corporatisation comme un rempart à l'introduction des grands groupes privés (voir encadré), ce qui est aussi le discours de la coopération allemande[319] impliquée dans un important programme de soutien à la corporatisation des services d'eau de Nyeri, Kericho et Eldoret, tandis que la Banque Mondiale aurait pour sa part tendance à en faire une première étape nécessaire (comme en Zambie) à l'introduction des grands groupes.

[319] Entretien personnel avec M. O. Von Maltzam, KfW, German Development Cooperation, Director, Dar es Salaam, septembre 2002.

Encadré 28 : Plaidoyer en faveur de la corporatisation des services d'eau municipaux, rempart contre l'arrivée des grands groupes internationaux de l'eau

« Des réformes majeures sont entreprises pour améliorer les services aux consommateurs d'eau, auxquelles la loi sur l'Eau de 2002 donne un cadre institutionnel. Dés lors, trois nouvelles institutions ont été créées et seront bientôt inaugurées, tandis que le reste suivra promptement. Les critiques, confondant réformes et privatisation, prétendent que celles-ci refuseront l'accès à l'eau aux pauvres, mais cela est erroné et il convient donc de réfuter ces allégations. Les réformes ont pour objectif de décentraliser au maximum les prises de décisions et l'exploitation des réseaux à l'échelon des diverses structures locales ainsi que d'améliorer les services et de mettre en place un cadre de régulation favorable à l'accès à l'eau pour tous. […] Une conférence tenue à Nairobi sur la participation du secteur privé dans la construction des infrastructures a relevé le fait que le secteur privé n'était pas incité à investir dans les infrastructures d'eau et d'assainissement au Kenya, en raison de l'importance des capitaux à investir et de la longue période d'amortissement. En effet, la responsabilité des investissements, couplée à la volonté du gouvernement de maintenir les tarifs bas pour permettre aux pauvres l'accès aux services, effraie les investisseurs privés. On comprend que dans ces circonstances, le secteur public garde pour longtemps la responsabilité des infrastructures. Le cas échéant, la question est la suivante : qui doit gérer l'eau, en particulier dans les zones urbaines ? L'option qui gagne rapidement du terrain grâce à la réforme est la création d'entreprises indépendantes de service d'eau par les autorités locales, ce qu'un bon nombre d'entre elles a fait ou est en train de faire. La municipalité de Nairobi est parmi les dernières à inaugurer une telle entreprise. L'établissement d'une entreprise indépendante présente des avantages, car les recettes tirées des services d'eau sont réinvesties dans l'amélioration de la fourniture du service et les services sont étendus aux quartiers qui en ont besoin. La durabilité et l'efficacité des services sont assurées. Par exemple, l'entreprise d'eau de la municipalité de Nyeri est en activité depuis cinq ans et a réussi des améliorations significatives. En plus de recouvrir tous les coûts d'exploitation et de maintenance, l'entreprise a été capable de remettre des dividendes annuels ou des « lease fees » à la municipalité. De plus, grâce à l'amélioration de l'efficacité de la gestion et des performances du système, le problème chronique de l'eau non comptabilisée qui hante en permanence tous les services d'eau urbains, a été réduit de 13% (le taux était de 55% en début d'année). L'entreprise d'eau est en train de penser à partager ses bénéfices avec les consommateurs en baissant les tarifs surtout pour les pauvres. Nyeri, comme d'autres autorités locales, a diminué le niveau de l'eau non comptabilisée. Même faible, un réduction de ce taux pour les services d'eau urbains se traduira par des services améliorés pour des millions de résidents pauvres, même si leur besoins en eau quotidien sont fixés à un minimum de 50 l/jour/tête, alors que les résidents dans les quartiers informels accèdent difficilement à un jerrican de 20l l'eau par j par personne. Sans aucun doute, cette option de gestion de l'eau urbaine mérite d'être répliquée comme solution aux problèmes permanents que l'on observe dans la gestion dans de nombreuses autorités locales. Cela ne se réduit en aucune façon à la privatisation, comme voudrait le faire croire au public un groupe de lobbying, car la privatisation impliquerait la vente des services et des infrastructures, ce qui n'est pas le cas. […]
Au contraire, la seule manière sûre de maintenir à distance les entreprises privées, surtout les grands groupes internationaux, est de mettre en place ces entreprises de l'eau publiques mais autonomes, en leur fixant des objectifs. Elles devraient tirer parti de l'environnement favorable actuel et prouver aux sceptiques qu'ils ont tort »

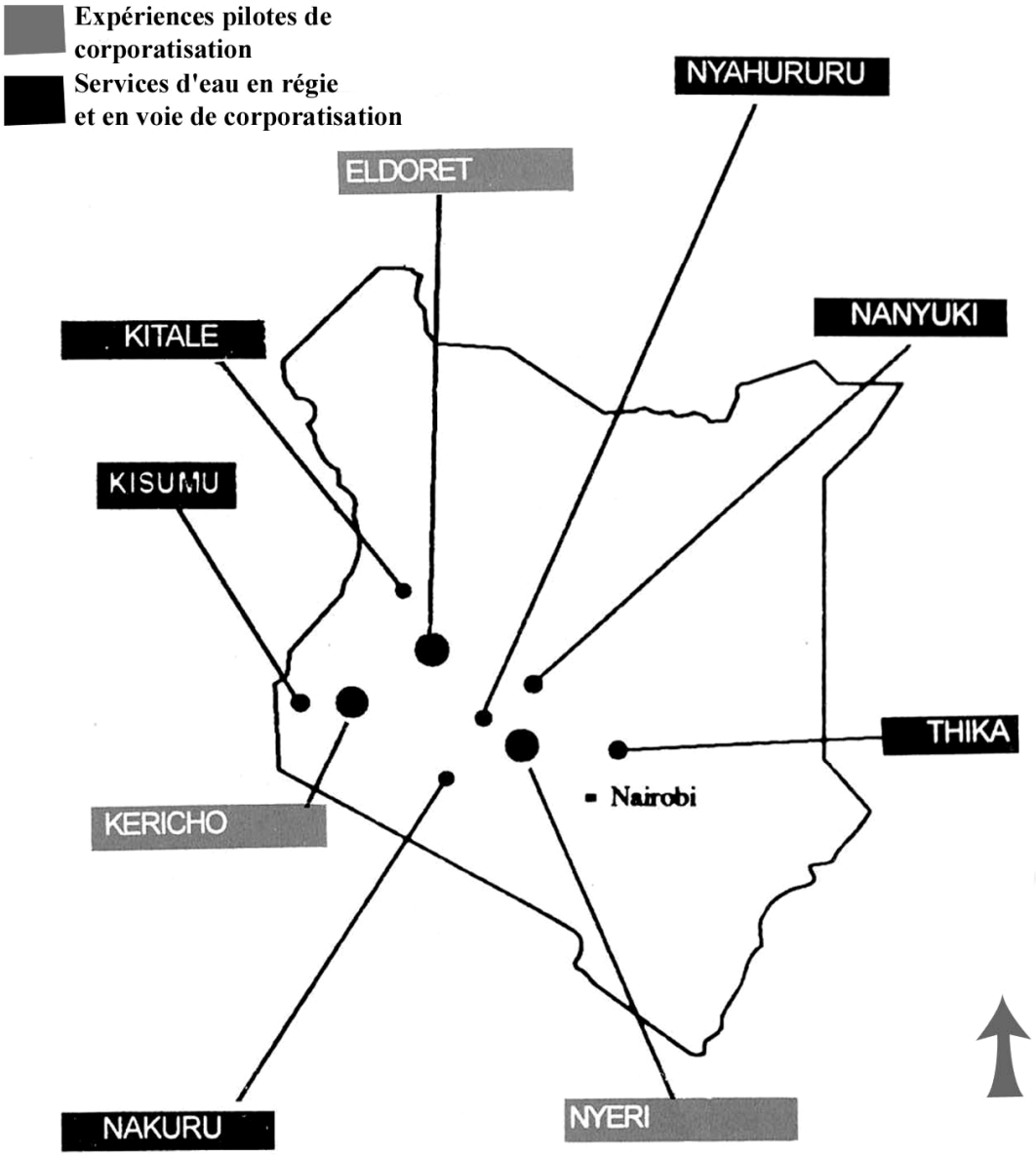
Source : **STOWER. D.** Engineer, Ministry of Water, « Critics Missed Issues on Water Reform », September 2003. sur le site : http://www.netwas.org/newsletter/articles/2003/09/7

Dans le cadre de la cinquième étape de l' « *Urban Water and Sanitation Management Project* » (UWASAM) mené par la GTZ sur la période 2000-2003, visant à établir des entreprises d'eau privées à capitaux municipaux dans le cadre de la corporatisation, des mesures spécifiques pour garantir l'accès à l'eau aux populations défavorisées sont prises. Il s'agit d'élaborer des méthodes de calcul tarifaire pour concilier des prix de l'eau équitables tout en respectant le principe de recouvrement des coûts, de promouvoir des plans de développement orientés sur le marché et des pratiques qui respectent tous les consommateurs, y compris les pauvres, dans le cadre d'une

approche participative qui les intègre. Cela passe par exemple par l'installation de kiosques à eau ou points d'eau collectifs à proximité des lieux d'habitation des populations pauvres[320].

[320] **GTZ. MINISTRY OF LOCAL GOVERNEMENT. MINISTRY OF ENVIRONMENT. NATIONAL WATER CONSERVATION AND SEWERAGE CORPORATION**. *Urban Water and Sanitation Management Project*, Presentation Brochure, 2001, 3 p.

VILLES CONCERNEES PAR LE PROGRAMME UWASAM DE LA GTZ



Carte réalisée par Anne Bousquet, d'après une carte de la GTZ, Urban Water and Sanitation Management Project

A) Villes secondaires : avec l'amélioration des performances et le maintient des péréquations, la nouvelle gestion semble bénéficier aux pauvres

Conformément aux réformes, les autorités locales kenyanes sont de plus en plus nombreuses à créer des entreprises privées, gérées selon des principes commerciaux, avec lesquelles elles passent des « contrats d'agence » qui mettent en place un « *ring fencing* » des recettes liées à l'eau, empêchant ainsi leur détournement en faveur d'autres secteurs. Ce mouvement provoque un débat au sein de la société civile kenyane, car certains souhaiteraient que les autorités locales ouvrent le capital des entreprises à d'autres acteurs. L'ONG « *Kenya Basic Rights Campaign* » défend le point de vue selon lequel cette ouverture, notamment aux grands groupes internationaux, permettrait d'injecter des capitaux, donc d'améliorer les performances du fournisseur et bénéficierait aux populations pauvres. Cependant, d'autres pensent au contraire que cela présente le risque que ces entreprises puissent empocher une proportion disproportionnée des recettes, alors qu'elles fournissent des services qui ne demandent pas de gros investissements, comme la facturation et le recouvrement des factures, tandis que les autorités locales, à travers les entreprises municipales, auraient pu les gérer plus efficacement. Au-delà de ce débat, l'étude de S. Wambua[321], sur laquelle je m'appuie, semble montrer que les entreprises de l'eau formées par différentes autorités municipales peuvent fournir des services viables économiques dans un cadre institutionnel et opérationnel clair. S. Wambua présente les deux villes kenyanes de Nyeri et Eldoret, qui ont corporatisé leurs services d'eau respectifs, comme des exemples à suivre pour les autres villes kenyanes, en particulier pour la capitale Nairobi et reprend à son compte l'argument de D. Stower. Le succès de ces exemples remettrait en question selon lui la nécessité d'introduire des grands groupes privés dans le capital de ces nouvelles entreprises : « *L'engagement et l'implication d'entreprises étrangères devraient donc être basés sur une évaluation claire de la valeur ajoutée qu'elles apporteraient ou non pour les entreprises municipales.* »[322]. Le gouvernement quant à lui est donc plutôt favorable à une simple corporatisation, ce qui permet aux autorités locales de maintenir un levier de contrôle sur les opérateurs et la fourniture effective du service. La France n'est pas en reste et participe au mouvement de corporatisation : l'AFD a déjà débloqué 1,3 millions de Ksh pour la création de la « *Kisumu Water and Sewerage Company* » sur un montant total de 1,8 millions de Ksh pour financer la corporatisation des services d'eau et d'assainissement de la ville, tandis que des sommes plus importantes encore étaient censées suivre[323].

(1) La « Nyeri Water and Sewerage Company"

Le gouvernement central transfère dès 1982 la responsabilité de la fourniture de l'eau à la ville de Nyeri et celle-ci fournit alors les services d'eau et d'assainissement à ses administrés dans le cadre d'une régie. En 1995, face aux difficultés qu'elle rencontre, la municipalité décide dans un premier temps d'autonomiser en partie ce service et forme le « *Water and Sewerage Departement* ». Malheureusement, cette mesure est insuffisante pour améliorer la fourniture du service car les recettes liées du service d'eau sont absorbées par le budget municipal et alimentent d'autres postes de dépenses que celui du secteur de l'eau : les infrastructures se dégradent, la

321 **WAMBUA. S.** *Water Privatization in Kenya*, Global Issue Papers, n°8, March 2004, Heinrich Böell Foundation, 24 p sur le site www.boell.de

322 Idem, p 3.

323 **DAILY NATION.** October 8, 2003, in **WAMBUA. S**. *Op. cit*. p 5

maintenance est insuffisante et le réseau n'est pas étendu alors que la population de la ville s'accroît. Les autorités locales envisagent alors d'appliquer des principes commerciaux à la gestion de l'eau et s'adressent à la GTZ en juin 1996 : l'agence technique de coopération allemande lance à cette époque l'« *Urban Water and Sanitation Management Program* » (UWASAM), bénéficiant à deux autres villes, Kericho et Eldoret, et ayant pour but d'aider les municipalités à corporatiser leur service d'eau. Grâce aux intrants techniques de la GTZ et à la volonté de la municipalité de Nyeri de ne plus être impliquée dans le département de l'eau, cette dernière crée en 1997 la Nyewasco, société privée à capitaux publics détenus en totalité par la municipalité. A sa direction siègent un président et une équipe comprenant un directeur de la gestion, un directeur commercial et un directeur technique. Légalement, Nyewasco est un « agent » de la municipalité de Nyeri. Selon l'accord d'agence (« *agency agreement* ») signé en 1999 pour réguler les relations entre la municipalité et l'entreprise, l'exploitation et la gestion des infrastructures, évaluées à plus de 500 millions de Ksh, ont été transférées à l'entreprise, qui a repris dans leur totalité les employés municipaux de l'ancien WSD. Selon les données du « *Nyeri Water and Sewerage Company Limited, Company Profile and Performance 2003*" rapportées par S. Wambua, l'entreprise est gérée selon de stricts principes commerciaux et les recettes de l'eau sont directement réinvesties dans l'amélioration de la fourniture des services. La capacité de l'usine de production d'eau de Kamakwa a augmenté de 50% passant de 6000 à 9000 m^3 d'eau par jour, une eau dont la qualité s'est également améliorée (notamment la turbidité). La maintenance progresse : les fuites signalées sont réparées rapidement et un service intervient 24h sur 24. Pour améliorer la fourniture des services, l'entreprise recrute en permanence de nouveaux employés. Le nombre de nouvelles connexions a augmenté comparé à la période précédente, et les connexions disposant d'un compteur sont passées de 6721 à 9271 entre 1999 et 2003. L'entreprise mène aussi une politique sociale : elle a installé des kiosques pour la vente de l'eau dans les quartiers pauvres, bénéficiant d'un tarif social de 12 Ksh/m^3 d'eau (ou 12 cents les 20 l), tandis que les abonnés des quartiers riches et les entreprises (comme Mount Kenya Bottlers, filiale de Coca Cola) ou encore les hôtels touristiques consommant 100 m^3/jour payent un tarif de 75 Ksh/m^3. Le système de gestion des kiosques a été privatisé : ce sont les propriétaires qui achètent l'eau à l'entreprise et se payent sur la revente aux consommateurs pauvres, en pratiquant néanmoins un tarif abordable. D'autre part, l'entreprise garantit des tarifs peu élevés pour les institutions publiques comme les écoles locales et les services médicaux. La demande domestique a priorité, tandis qu'en période de pénurie, l'alimentation en eau des golfs est suspendue. La prise de conscience environnementale concerne également la gestion de la ressource : la Nairobi River, qui était la principale source en eau de la ville, s'asséchait à cause des activités agricoles en amont. La ville a alors décidé de capter son eau dans la rivière Itooni, préservant ainsi la rivière qui coule jusqu'à la capitale kenyane. Les performances se sont améliorées : le taux d'eau non comptabilisée est passé de 55 à 36% de 1999 à 2003, ce qui est le meilleur exemple d'efficacité de tous les services d'eau urbains kenyans. Grâce à cela, Nyewasco est même devenue excédentaire de 1000 m^3 d'eau par jour en termes de production d'eau. L'entreprise, qui dessert 60 000 personnes, encaisse plus de 24 millions de Ksh en 2003, contre un peu moins de 9 millions en 1990, grâce notamment à une émission rapide des factures, et négocie un emprunt auprès de la KFW pour faire des expansions du réseau. Elle a déjà étendu les services d'assainissement à certaines parties de la ville et a réussi à faire face aux dépenses de remplacement de pompes submersibles. Ces bonnes performances expliquent la satisfaction de la quasi-totalité des clients en termes de service clientèle, et de plus des trois quarts d'entre eux sur la qualité de l'eau. En revanche une petite moitié n'est pas satisfaite des tarifs (environ 42%).

(2) "Eldoret Water and Sanitation Company" (ELDOWAS)

La municipalité d'Eldoret, elle aussi propriétaire de ses réseaux d'eau et d'assainissement, a expérimenté plus précocement que Nyeri l'autonomisation partielle du service d'eau : la création du « *Water and Sewerage Department* » remonte à 1994 lorsque la municipalité a séparé les recettes de son département de l'eau des recettes générales, étant ainsi une des premières municipalités kenyanes à pratiquer le « *ring-fencing* ». Le WSD est ensuite transformé en entreprise en 1997 et commence ses activités en 1999. L'efficacité du recouvrement des factures passe alors de 60 à 85%, avec un objectif de recouvrir 90% des sommes totales dues. Les usagers sont reconnus en tant que clients et consommateurs, ce qui se traduit par la création d'un service de réclamation et de la clientèle, au sein du département commercial et financier. La structure tarifaire distingue les usagers riches des usagers pauvres. Les pauvres paient 10 Ksh par m^3 d'eau lorsqu'ils achètent l'eau aux kiosques qui ont été ouverts dans les quartiers défavorisés (Langas, Kipkaren, Kamukunji et Huruma), alors que les prix pratiqués par les autres revendeurs atteignent 25 Ksh/m^3. D'autre part, les clients aisés ou les entreprises comme la Rift Valley Bottlers (autre filiale de Coca Cola) payent 54 Ksh/ m^3. Dans un souci de participation, la direction d'Eldowas inclut les représentants de tous les groupes de consommateurs comme la « *Kenya National Chamber of Commerce and Industry* » (KNCCI), la « *Kenya Consumer Organization* » prenant soin des intérêts des consommateurs ordinaires et pauvres, « *Maendeleo ya Wanawake* » (Développement des femmes) y défend les intérêts des femmes tandis que la « *Law Society of Kenya* » représente l'intérêt général. Elle comprend enfin d'autres ONG.

Indicateurs de performance positifs

En 2002, les recettes mensuelles de l'entreprise atteignent 50 milliards de Ksh tandis que les profits sont passés de 8,6 milliards de Ksh l'année précédente à 32,8 milliards. Les pertes ont baissé de 60 à 38% grâce aux réparations et à l'entretien mais aussi à la politique stricte adoptée pour poursuivre les usagers clandestins (connexions clandestines). Afin de garantir la priorité de la demande domestique et mettre fin au rationnement de l'eau pour les ménages, l'usage de l'eau pour l'agriculture est interdit. Les 160 employés de l'ancienne structure municipale ont été repris par l'entreprise Eldowas.

B) Création de la « Nairobi Water And Sewerage Corportation » : espoir d'amélioration des performances ou effet d'annonce ?

(1) La compagnie des eaux de Nairobi : une entreprise autonome ?

Plus tardivement, la mairie de Nairobi et le gouvernement kenyan décident de créer la « *Nairobi Water and Sewerage Company* » afin de remplacer le « *Nairobi Water and Sewerage Department* » pour la fourniture des services d'eau et d'assainissement à Nairobi, tout en conservant les 8000 employés de l'ancienne structure municipale. La décision des autorités kenyanes de corporatiser le fournisseur de service d'eau et d'assainissement de Nairobi n'est pas étrangère à l'enveloppe de 16,81 millions de $ débloquée par la Banque Mondiale qui supervise tout le processus, dans le cadre du « *Nairobi Water and Sewerage Institutionnal Restructuring Project* ». L'objectif du NWSIRP est de construire un solide cadre institutionnel de gouvernance en vue de la fourniture efficace et durable d'eau potable et des services d'assainissement à la population de Nairobi. Les trois composants principaux du projet sont les suivants :

- opérationnalisation et renforcement d'une nouvelle entité autonome détenant les infrastructures (« *asset holding entity* », société de patrimoine), le « *Nairobi Water Services Board* » (NWSB) et

une nouvelle entreprise de fourniture des services d'eau et d'assainissement autonome et maîtresse de ses propres ressources (« *ring fenced* »), la « *Nairobi Water and Sewerage Company* ». Les nouvelles institutions sont renforcées pour assurer une exploitation commerciale et une gestion professionnelle des réseaux.

- soutient de quelques activités sélectionnées pour renforcer les activités commerciales, financières et techniques de la NWSC. L'accent est également mis sur le renforcement des activités commerciales des six zones de distribution. Des améliorations tangibles du service aux consommateurs sont attendues et des objectifs spécifiques d'amélioration du service sont fixés pour les nouvelles institutions pour la durée du projet.
- contrôle, suivi des activités du projet, mise en place d'un programme de communication stratégique de la NWSC. En particulier, le progrès et les résultats intermédiaires du projet sont communiqués au public et débattus, pour en tirer les enseignements. Cela sert de base à la préparation de programmes d'investissements à Nairobi, Mombasa et éventuellement d'autres centres urbains.

Selon la presse, les citadins de Nairobi accueillent diversement la nouvelle du changement. Dans les quartiers aisés, où l'on paye ses factures sans pour autant jouir d'un service fiable, les Nairobiens sont favorables à la corporatisation. C'est le cas par exemple de M. Mike Wandera, résidant du quartier d'Eastlands, ayant souffert d'une pénurie d'eau chronique : « N*ous n'avons pas eu d'eau pendant des semaines et pourtant la mairie continuait à nous envoyer les factures. Nous serons heureux d'avoir affaire à un fournisseur de service plus avenant et fiable* »[324]. Selon le Financial Standard, une partie des résidants a donc bien accueilli ce changement sans se soucier de l'augmentation de la facture d'eau à condition de bénéficier d'une eau de qualité et en quantité suffisante. Bien que le changement soit censé améliorer la gestion de l'eau dans la ville, les résidants des quartiers informels ont quant à eux exprimé leur crainte que le service devienne trop cher. Selon M. G.K. Levitt, du service de la communication de *Maji Na Ufanisi*, une ONG kenyane présente à Kibera (sur laquelle nous allons revenir), les ONG et les résidants des quartiers informels espèrent que « *des représentants des quartiers informels seront présents dans la nouvelle direction afin de travailler à la mise en place d'un système qui leur garantira de ne pas être marginalisés*. ». Il met en garde sur le fait que les gains réalisés dans la fourniture en eau des bidonvilles ne doivent pas être compromis, car l'ONG, ainsi que d'autres, a aidé les communautés des bidonvilles à développer leur capacité de réponse à l'accès aux services.

Le « *Nairobi Water Services Board* » est établi en juillet 2004 tandis que l'entreprise entre en activité en août 2004. Au départ, le devenir du secteur de la collecte des ordures ménagères n'est pas encore clarifié mais après quelques mois d'exercice, la compagnie des eaux annonce qu'elle l'abandonne. C'est une décision logique : la presse relatait les réclamations d'usagers se plaignant de payer inutilement la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (qui figurait pour un montant de 20 Ksh mensuels sur les factures d'eau), alors qu'ils n'avaient pas vu le moindre camion-poubelle depuis des décennies[325]…On peut saluer cet effort de rationalisation. En revanche, le traitement des eaux usées reste du ressort de la nouvelle compagnie des eaux. Les autorités locales de Nairobi suivent le processus de corporatisation tel qu'il est défini par la loi sur l'Eau de 2002[326]. La NWSC est censée disposer de sa propre autonomie opérationnelle pour exploiter, et gérer les réseaux d'eau et d'assainissement, sans interférence politique. Pour marquer ce nouveau départ, l'entreprise s'est installée dans des bureaux séparés de ceux du NCC.

---

324 **KATHURI. B**. « Nairobi water set to go private », *Financial Standard*, May 4, 2004, sur le site www.citizen.org

325 **EAST STANDARD.** "Water company on bin and the meter charges, Nairobi Water Company not levying bin charges", November 2004. Sur le site: http://www.eastandard.net/archives/sunday/hm_news/news.php?articleid=7150

326 **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N**. *An analysis of water governance in Kibera*, Kenya, first year project, Roskilde University Center, International Master of Science in Environmental Policy and the Global Challenge, 2004-2005, p 67.

Grâce à des mesures de « *ring-fencing* », elle est à présent en mesure de ré-investir ses revenus dans l'amélioration des services.

(2) Un conseil de direction où la société civile est représentée

Mais il ne suffit pas pour la compagnie des eaux de changer de nom ni de s'installer dans de nouveaux bureaux pour être véritablement autonome. Un train de mesures est pris pour refonder les bases de l'entreprise. Il s'agit d'une part de mesures concernant l'organisation et la structure de l'entreprise, d'autre part de mesures techniques immédiates dans le but d'améliorer rapidement la qualité du service, même si le lien avec les objectifs visés n'est pas toujours évident. Commençons par les mesures concernant l'organisation. La restructuration concerne l'organigramme de l'entreprise[327]. Le nouvel organigramme reflète la volonté, au moins symbolique, d'inclure l'ensemble des acteurs du secteur de l'eau. Une des premières transformations concerne le sommet de la hiérarchie, avec la formation d'une nouvelle équipe de direction (« *board of directors* »), dont les membres proviennent du NCC (le maire, le « *Town Clerk* », le « *City Treasurer* », le président du comité de l'eau et le président du comité des finances), ce qui n'est pas une innovation. Par contre, de nouveaux acteurs font leur entrée dans la direction de la compagnie, ce sont certains corps professionnels et d'autres organisations du secteur public, du secteur privé et de la société civile : des ONG (comme le « *Non Governmental Organisation Council* », l'ONG « *African Medical Research Foundation* » -AMREF- et Plan International), la Chambre Nationale du Commerce et de l'Industrie, l' « *Institute of Certified Public Accountants* », l'Association des Hôteliers et Restaurateurs, (« *Association of Hotelkeepers and Caterers* »), et le « *Managing Director* » de la NWC. Notons qu'il y a un effort de l'entreprise pour faire entrer ces acteurs dans la direction mais les anciens cadres dirigeants demeurent très présents, notamment ceux en provenance directe du NCC. Pour juger du rapport de forces, il faudrait savoir quel est le poids respectif (par exemple en termes de sièges et de voix) des acteurs dans la prise de décision finale. Cependant, des articles parus dans la presse semblent montrer que la représentativité de la société civile au sein du conseil de direction connaît rapidement quelques déconvenues (voir encadré) et que la mairie de Nairobi conserve sa mainmise sur le service d'eau. Elle est d'ailleurs le seul actionnaire de la compagnie.

[327] Idem, p 68.

Encadré 29 : L'expulsion du « National Council of NGOs » du conseil de direction de la compagnie des eaux de Nairobi

En raison de son expulsion du conseil de direction de la « Nairobi Water and Sewerage Company », l'ONG kenyane « National Council of NGOs » a déclaré qu'elle fera pression auprès de la Banque Mondiale pour que celle-ci diffère ou annule l'enveloppe de 11 milliards de Ksh (111 millions d'euros) destinée à l'entreprise. Lors d'une réunion spéciale avec l'entreprise, la mairie de Nairobi, seul actionnaire, a décidé en quelques minutes d'expulser les représentants des ONG. Cette décision a été proposée par le maire de Nairobi M. Dick Wathika, secondé par son adjoint M. John Gakuo. Le "National Council of NGOs" comptait des représentants de "l'African Medical Research Foundation" (Amref), de la "Kenya National Chamber of Commerce and Industry", de "l'Institute of Certified Public-Accountants" et de la "Kenya Association of Hotel Keepers and Caterers". Madame Orie Rogo Manduli, présidente du National Council, a déclaré qu'aucune ONG individuelle ne prendrait les places vacantes. « Le Council représente les consommateurs d'eau ». Le maire de Nairobi D. Wathika a mis en doute l'intégrité des membres du National Council, prétendant que certains continuent à percevoir des salaires et des allocations après leur retrait. »

Source: "NGOs protest at removal from Nairobi Water and Sewerage Company", Wednesday 20th, April 2005. sur le site: http://www.irc.nl/page/22806

(3) La rationalisation gestionnaire en marche

Dés sa création, l'entreprise forme une nouvelle équipe de gestion (« *new management team* ») censée être recrutée pour son intégrité et ses compétences professionnelles, responsable des opérations quotidiennes de l'entreprise. L'organisation interne et la répartition du travail entre les équipes de la NWSC est également restructurée par une redistribution des fonctions[328]. Pour certaines équipes, on ne note pas de changement majeur. Ainsi, l'équipe de direction détient les principaux pouvoirs et sa fonction est de prendre les décisions concernant la fourniture d'eau à Nairobi. Le département technique conçoit les réseaux, s'occupe de l'installation des infrastructures, de la réparation des fuites, de la gestion des systèmes de compteur et s'assure que tous les usagers sont équipés d'un compteur pour l'eau. D'autres taches techniques font partie de ses attributions. Enfin, le département des ressources humaines conserve ses attributions. Par contre, d'autres départements connaissent des modifications. Le département commercial doit trouver des débouchés pour l'entreprise (« *marketing the company* ») et la faire entrer dans une logique commerciale de recherche du profit, ce qui est une « révolution ». En somme, l'objectif est de transformer une « quasi administration » en service commercial. Pour cela, le département dispose d'outils comme la fixation des tarifs, la recherche de clients individuels ou d'entreprises, et doit élaborer les stratégies commerciales d'adéquation aux besoins des clients (logique et gestion de la demande). Enfin, le département financier conserve des attributions classiques, (comme la planification financière quotidienne et de long terme, le recouvrement des factures, la facturation, le paiement des employés, le paiement des contractants, la préparation des budgets annuels et le financement des investissements de l'entreprise), mais le contexte est différent. Si dans le cadre de l'ancien WSD il disposait déjà de ces attributions, dans la pratique il n'en faisait rien puisque les recettes du service étaient fondues dans le budget municipal général, et qu'aucune décision en termes financiers n'était véritablement prise par le service. Ces mesures organisationnelles s'accompagnent de mesures techniques. En effet, la compagnie commence à installer des compteurs d'eau et d'autres équipements « *pour améliorer la fourniture du*

328 **BIRONGO. J.M. QUYEN LE. N**. Op. cit., p 68-69.

service »[329]. S'il n'y a pas de lien systématique entre amélioration du service et pose de compteurs, c'est néanmoins une mesure de rationalisation gestionnaire susceptible, dans le cas de Nairobi (mais ce n'est pas le cas partout), d'entraîner une augmentation des recettes. Dans le but de permettre aux usagers de joindre facilement l'entreprise et de proposer un service de réclamation, la compagnie fait reconnecter vingt cinq lignes de téléphone pour les quatorze sites de Nairobi et acquérir deux « *hotlines* »[330]. Cependant, selon la presse, le service de dépôt de plaintes de la compagnie des eaux est difficile à joindre : en dépit de ce que peut dire la NWSC sur ses efforts pour installer des lignes de téléphone, il n'y a qu'une « *hotline* » opérationnelle. Le service-clientèle ou service de réclamation est beaucoup plus destiné aux résidants des quartiers aisés qui ont l'habitude de faire entendre leur doléance individuellement, voire collectivement, comme nous le verrons dans la troisième partie. En effet, dans un quartier comme Kibera, il n'y a quasiment aucune ligne téléphonique fixe car un vandalisme permanent a empêché Telkom Kenya d'y installer des cabines de téléphone. Les quelques commerces proposant les services de téléphone utilisent des téléphones mobiles et ce sont des services très coûteux. La pénurie touche également les services internet. Une des rares solutions possibles pour les bidonvillois est donc de passer par la poste kenyane, inefficace et non fiable. Autant dire qu'il est peu probable que les résidants de Kibera aient recours à ce service. Enfin, un programme de formation du personnel a été lancé pour renforcer les compétences des différentes équipes. L'entreprise souhaite changer son image auprès du public et multiplie les articles dans la presse pour répondre aux réclamations, expliquer les difficultés qu'elle peut rencontrer sur certains points, comme la facturation qu'elle est alors en train d'améliorer, et faire connaître son nouveau service-clientèle (voir encadré).

329 selon les auteurs précédemment mentionnés.

330 **NWC.** *Nairobi Water News*, Issue n°1, November 2004, in **BIRONGO. J.M. QUYEN LE. N**. Op. cit., idem.

Encadré 30 : Une entreprise qui se veut attentive aux préoccupations des clients et qui « communique »

« *A la suite de nombreuses requêtes concernant les factures d'eau et les problèmes afférents, envoyées à nos services ou rapportés partiellement dans la presse, la NWC voudrait informer ses clients des points suivants :*
1. Factures en retard
L'entreprise s'est lancée dans un processus de réduction des arriérés dans la facturation en janvier 2005 à travers l'acquisition récente de nouvelles imprimantes qui permettront que toutes les factures soient émises à temps. Pour liquider les arriérés, l'entreprise combine les factures de septembre, octobre et novembre 2004 et les rassemblera en une seule facture. L'entreprise produit actuellement 8000 factures tous les jours et a pour objectif d'augmenter la production à 10 000 factures par jour en janvier 2005. Les consommateurs doivent donc désormais s'attendre à recevoir les factures du mois en cours.
2. Multiplication des guichets.
L'entreprise a également contracté dans des partenariats stratégiques avec la banque coopérative du Kenya et la Poste du Kenya pour améliorer le paiement et l'envoi des factures. Selon ce nouveau contrat, les factures sont postées dans la boîte aux lettres de chaque client, tandis que le paiement de l'eau peut être désormais réalisé à n'importe quelle branche de la Banque Coopérative dans tout le pays, en plus des antennes locales de l'entreprise.
Les clients qui ne reçoivent pas leurs factures sont priés de confirmer leur adresse postale et les codes postaux à l'entreprise. En même temps, il est conseillé aux clients affectés d'obtenir des copies des factures auprès de notre siège sur Kampala Road, ou de notre service clientèle au City Hall Annex, Mezzanine Floor.
3. Factures incorrectes
De façon regrettable, l'entreprise a du faire face à certains problèmes en essayant de faire basculer le programme de facturation de l'ancien département de l'eau et de l'assainissement au système informatique de la nouvelle entreprise. Nous sommes actuellement en train de mettre en place un programme moderne de facturation de l'eau et de gestion de la clientèle qui cadrera le processus de facturation.

Les réclamations sur les factures doivent être adressées à la Division Water Office de Karen, ou au Nairobi Dam, Eastleigh et Kariobangi, ou au service clientèle du siège, ou encore à la hotline. »

F.K. Mugo, Managing Director.

Source : **EAST STANDARD.** "Water firm on clients' concerns",
sur le site http://www.eastandard.net/archives/sunday/hm_news/news.php?articleid=10059

Des mesures pour inciter à la régularisation des connexions et du commerce de l'eau

La NWSC s'engage à « *fournir des services d'eau et d'assainissement abordables, avec une utilisation efficace, efficiente et durable des ressources disponibles dans le respect de l'environnement, et à répondre voire à devancer les attentes des […] usagers et autres parties prenantes* »[331]. Pour remplir cette mission, la NWSC prévoit de :

- fournir des compteurs et les remplacer gratuitement, s'ils ne sont pas endommagés délibérément
- envoyer les factures mensuelles à temps avec mention claire de déconnexion le cas échéant
- rétablir l'eau dans un délai de 24h après paiement
- maintenir le tarif de 0,65 Ksh pour 20ℓ aux kiosques dans les quartiers pauvres

Ces mesures dénotent la forte volonté de l'entreprise de rationaliser la gestion par l'installation de compteurs, afin que la consommation soit facturée sur la base de volumes consommés et non plus sur de simples estimations. On ne sait pas si les compteurs gratuits sont proposés à tous les abonnés ou s'il faut qu'ils en fassent la demande, ou bien si cela ne concerne que les nouveaux clients. L'adoption du compteur est ambivalente pour un abonné : d'une part, il aura un contrôle sur sa consommation et pourra vérifier l'exactitude des factures, mais d'autre part il devra payer

331 Ibidem.

toute l'eau consommée, ce qui peut ne pas être le cas dans un système forfaitaire. Si l'abonné a une forte consommation ou par exemple s'il pratique la revente d'eau, il n'a pas intérêt à demander un compteur. Pour l'entreprise, les gains attendus de la pose de compteurs sont censés être supérieurs aux coûts induits (relevés de compteur, facturation plus complexe…-voir première partie de la thèse-). La deuxième mesure découle directement de la première, car la pose de compteurs est inutile si le système de facturation n'est pas efficace. Ce sont deux mesures qui ne nécessitent pas de très gros investissements de la part de l'entreprise et qui peuvent lui permettre d'engranger rapidement un supplément de bénéfices, mais sans lien de causalité avec l'amélioration du service pour l'usager (et encore moins pour les usagers pauvres).

Pour asseoir sa crédibilité, l'entreprise a également besoin de prendre des sanctions en cas de non-paiement, c'est le rôle des déconnexions, mais elle doit aussi être en mesure de rétablir rapidement la connexion lors de la liquidation du contentieux. L'objectif fixé de rétablissement en 24 heures est une mesure courante d'amélioration de la qualité du service. Là encore, c'est une mesure assez simple à mettre en place, plus simple par exemple que l'intervention en moins de 24 heures sur les fuites signalées, engagement auquel ne se risque pas la NWC. Enfin, le quatrième engagement vise implicitement les usagers pauvres, avec le maintien du tarif à 0,62 Ksh les 20ℓ, mais comme nous le verrons dans la troisième partie, c'est un engagement bien insuffisant pour garantir un tarif abordable pour l'usager pauvre final.

Si, au Kenya, la corporatisation a touché les villes secondaires avant Nairobi, avec des résultats encore fragiles, en Tanzanie, la capitale a montré l'exemple dès la fin des années 1970, tandis que les villes secondaires appliquent inégalement ces nouveaux principes gestionnaires.

III. Tanzanie : corporatisation précoce dans la capitale, progressive dans les villes secondaires

Les amendements successifs et les nouvelles législations tendent à faire éclater le monopole étatique établi depuis l'indépendance[332]. En effet, en 1967, la Déclaration d'Arusha institue une philosophie économique de type socialiste dans le pays, lancée par le Président Julius Nyerere. Il dénonce les inégalités sociales et en particulier entre les campagnes et les villes qui les dominent, où se concentrent richesses et infrastructures, et lance la politique de l' « *Ujamaa* » en faveur des villages collectivistes. Dans un contexte d'économie administrée et de forte centralisation, les autorités locales urbaines sont abandonnées de 1974 à 1978 au profit des districts et des régions, structures administratives du gouvernement central, qui englobent milieu urbain et milieu rural. Lors de cette période, les villes reçoivent des investissements insuffisants face à la pression démographique nourrie par un fort exode rural, ce qui entraîne une dégradation des services urbains existants et en limite l'extension dan les quartiers non desservis. Si dans les deux autres pays, les villes pâtissent également d'un manque de subsides publics, la situation tanzanienne résulte d'un choix délibéré des autorités dans le but de mettre un terme au « biais urbain » et de limiter la croissance de Dar es Salaam en réduisant sa suprématie sur le reste du territoire. Un étape supplémentaire est franchie avec le déclassement de Dar es Salaam en tant que capitale nationale, symbolisant l'ancienne domination coloniale, au profit de Dodoma et avec la création des neufs pôles de croissance censés réduire l'influence politique mais surtout économique de

332 **MESSER. V.** *La gestion de l'eau à Dar es Salaam, Rapport d'étape, travaux de doctorat*, Université Louis Pasteur de Strasbourg, département de géographie, laboratoire Image et Ville, 2000, 5 p.

Dar es Salaam. Face à la détérioration croissante du service de l'eau dans les villes secondaires et sous la pression de la Banque mondiale qui menace la Tanzanie de suspendre ses prêts car elle juge que le gouvernement n'exprime pas assez de bonne volonté dans le processus de libéralisation de l'économie, une réforme concernant la gestion de l'eau dans les villes secondaires est lancée au début des années 1990[333].

A) Une corporatisation en deux temps et trois mesures dans les villes secondaires

Dans un premier temps, en 1994, le ministère de l'Eau, dont dépendaient tous les départements municipaux Eau et Assainissement (« *Urban Water and Sewerage Departments* », UWSD), confère le statut de service semi-autonome de distribution d'eau aux municipalités d'Arusha, Moshi et Tanga. Puis, en 1997, un amendement à la Loi sur la Régulation du secteur de l'eau permet au ministère de l'Eau d'instituer 18 services d'eau et d'assainissement (« *Urban Water and Sewerage Authorities* ») visant une autonomie totale. Ces UWSA peuvent être gérées par une institution autonome, une entreprise publique ou privée, une association d'usagers de l'eau, une coopérative ou encore une ONG[334]. Il s'agit donc d'une décentralisation avec une ouverture à tout type de fournisseur, suivie d'un processus d'autonomisation qui revêt un caractère original : en effet, ces 18 services sont divisés en trois catégories selon leur degré d'autonomie réelle et leur niveau de performances, une manière pour la Tanzanie d'adapter le « paquet » de réformes institutionnelles des bailleurs à la situation locale et de décliner trois versions du changement en fonction du degré d'insertion dans l'économie marchande des espaces urbains : une gestion déléguée ouverte aux grands consortiums internationaux dans les capitales, une commercialisation des services d'eau municipaux dans les villes secondaires et une délégation artisanale à des comités d'usagers dans les quartiers périurbains pauvres. La première vague de réformes concerne les villes de Mwanza, Dodoma, Shinyanga, Morogoro, Mbeya, Tabora, Mtwara et Iringa, puis vient le tour des villes de Kigoma, Buboka, Musoma, Songea, Lindi, Sumbawanga et Singida[335] (voir carte 17). La principale différence de statut entre les UWSD et les UWSA réside dans le fait que les premiers étaient de simples conseils consultatifs, tandis que les UWSA ont des pouvoirs exécutifs, sont pleinement responsables de toutes décisions, concernant la fixation des tarifs tout autant que l'établissement du budget. Le document intitulé « *Memorandum of Understanding, Ministry of Water and Urban Water and Sewerage Authorities* »[336] de 1998, précise les responsabilités respectives des nouveaux services et du ministère. La catégorie A désigne les services qui recouvrent la totalité de leurs coûts d'exploitation et de maintenance[337]. Elle regroupe les villes d'Arusha, Moshi, Tanga et Mwanza. Les services de Tabora, Mbeya et Morogoro sont regroupés sous la catégorie B. Ces services recouvrent leurs coûts d'exploitation et de maintenance à l'exception des salaires du personnel. Enfin, les 11 services restants constituent la catégorie C. Ils dépendent toujours de l'Etat quant aux dépenses en énergie et pour les salaires du personnel. En raison de cette dépendance, leur

333 **MINISTRY OF WATER**. *Memorandum of Understanding, Ministry of Water and Urban Water and Sewerage Authorities*, June 1998, 15 p., appendices.

334 **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER.** *Government Notice n°. 369, published on 25/07/1997, The Waterworks Ordinance, (Cap 281), Rules*, p 1-2.

335 **MINISTRY OF WATER.** *Annual Report for Urban Water Supply and Sewerage Authorities, July 1998 – June 1999*, by Urban Water Supply and Sewerage Division, March 2000, 39 p., appendices.

336 **MINISTRY OF WATER**. *Memorandum of Understanding, Ministry of Water and Urban Water and Sewerage Authorities*, June 1998, 15 p., appendices.

337 **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER.** Government Notice n°369, published on 25/07/1997, The Waterworks Ordinance, (Cap 281), Rules, p 2.

budget reste soumis à l'approbation du ministère de tutelle. Cependant, ils assument les autres coûts de production, à savoir les produits chimiques, la maintenance des usines de production et des équipements ainsi que le salaire des employés temporaires. Un expert de la Communauté Européenne a été chargé de définir le mode d'évaluation des performances et suit l'évolution de ces indicateurs. Selon le ministère de l'Eau, il semble que des succès substantiels aient déjà couronné les efforts de restructuration : de nettes améliorations ont été faites dans la fiabilité du service et dans la collecte des revenus. Cependant, de nombreux problèmes demeurent : de fortes proportions d'eau non-comptabilisée, une extension des réseaux faible voire nulle, un manque de main-d'œuvre qualifiée et des arriérés de paiement de la part de la plupart des administrations et autres institutions publiques. La délégation de la gestion de l'eau à Dar es Salaam aurait dû servir de projet pilote pour les autres villes tandis que la restructuration a pour but d'étendre la délégation de ces services au secteur privé dans un avenir proche.

CARTE 17. LES AUTORITES URBAINES EN TANZANIE EN 1996

Sources : Fond UN cartographic section
Ngawre S. Chamungwana W. (1996) *Facts and Figures on Tanzania. Local Government system on Tanzania Mainland.* Friedrich Ebert Stiftung, Dar Es Salaam, p.7.

Carte réalisée par Valérie Messer, juillet 2002

B) Le cadre de la gestion de l'eau à Dar Es Salaam se démarque dès 1977

Jusqu'en 1977, le cadre de la fourniture du service d'eau de Dar es Salaam suit les évolutions de celui des autres villes du pays : il est d'abord sous l'autorité des collectivités locales, puis à l'Indépendance bascule sous celle d'une structure centralisée pour enfin être à nouveau déconcentré avec la politique de déconcentration de 1972, ce qui n'empêche pas la dégradation des infrastructures et des niveaux de service. Suite à une étude financée par la Banque Mondiale, l'Etat tanzanien estime que l'envergure de l'aire de desserte de la capitale mérite une structure spécifique. Il crée en 1977 une première société publique pour la gestion du service de Dar es Salaam, la « *Dar es Salaam Water Corporation Sole* », dont la mission est de gérer le système de distribution de l'eau, sous l'autorité du ministère de l'Eau. Cette société doit financer sur fonds propres, tirés de la facturation du service, les coûts d'exploitation et de maintenance du réseau. Cependant, la tache se révèle rapidement trop lourde : l'objectif est alors de généraliser le service d'eau, dans une logique d'offre centrée sur les connexions individuelles. Devant l'ampleur de cette tache, le gouvernement tanzanien décide de solidariser l'ensemble des réseaux d'eau dans une même structure gestionnaire plus vaste, la NUWA, chargée de la distribution d'eau pour tous les centres urbains. Remplaçant donc la « *DWCS* » en 1981, elle devient opérationnelle à partir de 1984 à Dar es Salaam. Selon « *The Urban Water Act of 1981* », la NUWA a pour objectif d'améliorer significativement l'accès à l'eau dans les centres urbains pour rattraper le retard accumulé pendant les décennies de l' « *Ujamaa* »[338]. Conformément à la logique de service public de l'époque, si la NUWA n'a pas pour but de réaliser des bénéfices, elle doit néanmoins être financièrement autonome. Cependant, elle devient rapidement tributaire des subventions du gouvernement central et rencontre de plus en plus de difficultés pour équilibrer son budget. Suite à l'échec de la société d'eau, le projet d'étendre sa gestion à l'ensemble des centres urbains est abandonné, si bien que l'aire de desserte de celle-ci se limite à Dar es Salaam, Bagamoyo, Kibaha et dans un corridor de 2 km le long des deux conduites de transmission de la Lower et de la Upper Ruvu. L'Etat fait alors appel à des experts pour trouver des solutions afin d'améliorer les performances de la NUWA dans un cadre institutionnel approprié[339]. Les deux études recommandent la fusion de la société de distribution d'eau et du département technique de l'assainissement de la municipalité, le « *Dar es Salaam Sewerage and Sanitation Department* » (DSSD), dans le but de mener une gestion coordonnée des deux réseaux et de préparer la société de distribution de l'eau à la privatisation. La fusion préconisée nécessite la formulation d'une nouvelle loi, l'« *Act n°8 of 1997* », qui transforme l'ancienne NUWA en DAWASA. Si les objectifs en termes de niveau de service restent inchangés, en revanche ces nouveaux statuts sont censés instaurer des conditions favorables à la privatisation en rendant la société plus intéressante pour les repreneurs, ce qui se confirme d'ailleurs peu de temps après avec le premier appel d'offres international pour la gestion et l'exploitation des réseaux de Dar es Salaam.

Ainsi, dans les trois pays étudiés, avec des succès divers, la corporatisation des services d'eau urbains s'impose peu à peu comme cadre de la fourniture du service. Ce faisant, elle met en place

---

338 **MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 174.

339 Deux études : en 1991 par la « Japan International Cooperation Agency » (JICA), et la seconde en 1995, par le bureau de consultants Howards Humphrey (voir: **HOWARD HUMPHREY**. *The Study of Rehabilitation of Dar es Salaam Water Supply in the United Republic of Tanzania, Final Report*, 1995, 284 p.)

les conditions nécessaires à sa rationalisation gestionnaire, mais celle-ci est encore loin de porter partout ses fruits. Par ailleurs, la décentralisation et la corporatisation des services d'eau pourraient favoriser le risque d'accroissement des inégalités géographiques entre usagers vis-à-vis des performances des opérateurs des réseaux, en laissant aux autorités locales la responsabilité de la fourniture de ces services. Soucieux de conserver un rôle d'organisateur et de se donner les moyens de guider les politiques du secteur, les Etats zambien, kenyan et tanzanien tentent de se doter d'organes de régulation, rendus nécessaires dans le nouveau dispositif organisationnel du secteur, surtout dans l'optique d'une implication croissante du secteur privé. En effet, la théorie du Public Choice qui fustige les dysfonctionnements de la régulation bureaucratique (procès de l'inefficacité du secteur public) propose de lui substituer l'efficacité du marché et des mécanismes qui peuvent en favoriser le déploiement, un des objectifs poursuivis par les réformes. La désintégration verticale d'activités jusque-là intégrées (« *unbundling* »), les mécanismes de soumission internationaux, la mise aux enchères de contrats, etc., sont autant de procédures qui nécessitent la substitution de dispositifs de régulation économique à l'ancienne régulation bureaucratique.

CHAPITRE 3. LA REGULATION ECONOMIQUE DES SERVICES D'EAU

I. Zambie : un régulateur actif, « modèle » et qui enregistre déjà quelques succès

L'autre élément clé des réformes zambiennes, outre la commercialisation et la corporatisation des services d'eau, est l'établissement du régulateur, découlant d'ailleurs de la transformation du cadre de la fourniture des services avec l'éclatement du monopole public, la multiplication des acteurs et certaines formes de PPP. La Loi sur l'Eau et l'Assainissement de 1997[340] introduit et définit la nature et les fonctions du régulateur sectoriel, le « *National Water and Sanitation Council* » (NWASCO), devenu complètement opérationnel en octobre 2000. Il s'agit d'une institution indépendante devant à terme assurer sa propre autonomie financière (de manière à préserver son indépendance par rapport aux autorités et aux fournisseurs). C'est une initiative novatrice du gouvernement, il est vrai fortement soutenu par la GTZ, qui n'a que peu d'équivalent dans les pays africains. D'ailleurs, c'est aussi un phénomène relativement récent dans les pays riches et notamment en Europe : selon M. Matheu[341], « *depuis le milieu des années 1990, la plupart des pays d'Europe continentale se dotent d'autorités indépendantes de régulation pour encadrer le processus de libéralisation engagé dans les services publics en réseaux. Ces régulateurs d'un nouveau genre remplissent une mission jusqu'alors inconnue : introduire la concurrence dans des secteurs où elle n'existait pas, tout en garantissant que les missions d'intérêt général sont bien assurées* ». J'ai choisi de séparer dans la thèse le traitement de ces deux questions : j'inclue dans cette partie, consacrée à la marchandisation et à l'influence du « *New Public Management* » sur le secteur, la régulation qui vise à introduire et réglementer la concurrence, tandis que les questions relatives aux missions d'intérêt général et notamment à la question de l'accès des plus pauvres seront traitées dans la troisième partie. Le mandat du régulateur zambien est d'assurer un arbitrage équitable entre impératifs sociaux et impératifs économiques, de protéger les consommateurs des abus et les fournisseurs des interférences politiques. Il est également mandaté pour conseiller les institutions gouvernementales et informer le public sur le développement du secteur. C'est le ministère de l'Eau, autorité de référence du régulateur, qui en recrute le conseil de direction, associant des représentants des ministères clés, des consommateurs et du secteur privé. Le personnel est recruté sur le marché du travail et perçoit des salaires compétitifs, ce qui est censé contribuer à son indépendance. Il dispose d'une structure souple de treize personnes (dont sept professionnels) et d'un budget annuel de 200 000 US$. L'établissement du régulateur a coûté 450 000 US$, comprenant l'achat et la réhabilitation de locaux propres, des meubles et outils de travail. Après quelques années d'activités, il a réussi à mettre en place les éléments clés du régime de régulation.

Financement du régulateur

Les fournisseurs licenciés reversent 1% de leur chiffre d'affaire au régulateur au titre de leur licence, ce qui est censé en garantir l'indépendance et l'autonomie : capable de financer ses

340 **GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF ENERGY AND WATER DEVELOPMENT**. *The Water Supply and Sanitation Act*, 1997, No. 28 of 1997, p 239-p 266.

341 **MATHEU. M.** p 55-60. « L'Europe à l'école américaine et britannique », in *FLUX N°48-49*, « Usagers et régulation des réseaux », avril-septembre 2002, 144 p.

opérations entièrement grâce aux revenus des licences, le régulateur ne dépend pas du budget du gouvernement. Les réformes ont prévu que ce mécanisme de financement se mette en place dès la mise en fonction du régulateur, car la subvention de fonctionnement de l'Etat n'est prévue que pour la première phase et ira en diminuant chaque année.

Tableau 54 : Les sources du financement du budget de fonctionnement de NWASCO, en milliers de US$

Années	2000	2001	2002	2003
Taxes sur les chiffres d'affaire au titre des licences	22,7	140,2	168,9	165
En % du volume total	5	54	62	72
Gouvernement	158,9	98,7	68,1	29,8
Autre assistance technique (agences de coopération, bailleurs)	272,3	20,8	35,4	34,4
Revenu total	453,9	259,7	272,4	229,2
Dépenses	431,4	326,2	300,6	304,5
Excédent/déficit	22,5	- 66,5	- 28,2	- 75,3

Source : **NWASCO.** *Water Sector Reforms in Zambia*, Lusaka, August 2004, 37 p., et calculs de l'auteur.

Ainsi, les taxes versées par les opérateurs, passant de 5% à 72% du budget total de 2000 à 2003, se substituent progressivement au financement du gouvernement zambien, diminuant de 35% à 13% dans le même laps de temps. L'assistance technique des bailleurs diminue progressivement également, avec pour objectif une totale autonomie du régulateur dans les prochaines années. On remarque toutefois que le budget du régulateur n'atteint pas l'équilibre et que son déficit semble se creuser, mais compte tenu de la réduction progressive des dépenses (importantes dans ces premières années d'exercice en raison de la mise en place de nouveaux outils…) et de l'augmentation des taxes versées par les entreprises d'eau, la situation budgétaire peut se stabiliser.

A) Rôle et mode de fonctionnement : la concurrence statistique

Ses missions sont les suivantes :

Encadré 31 : Missions du régulateur

- conseiller le gouvernement sur toutes les questions relatives à l'eau et à l'assainissement
- conseiller les autorités locales sur la mise en place d'institutions viables pour la fourniture des services d'eau et d'assainissement
- délivrer une licence à tout fournisseur ou opérateur de service d'eau ou de tout autre service lié
- développer des directives sur la fourniture des services (prérogative plutôt imprécise), l'établissement des entreprises d'eau, la gestion technique et financière des entreprises d'eau
- établir et renforcer les normes concernant les niveaux de services, la gestion des compagnies et des autres fournisseurs de service, la conception, la construction, l'exploitation, et la maintenance des réseaux d'eau et d'assainissement
- conseiller les compagnies sur le traitement des plaintes (non-résolues) des usagers.
- informer les usagers

Source: **GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF ENERGY AND WATER DEVELOPMENT**. *The Water Supply and Sanitation Act*, 1997, No. 28 of 1997, p 239-p 266.

(1) Développement des instruments de régulation et des lignes directrices

Tout était à construire en termes de régulation : NWASCO a donc dû s'attacher à créer des outils et des mécanismes de régulation, qui articulent deux approches de la régulation : la « *yardstick competition* », ou concurrence statistique, et la « *sunshine regulation* » (la régulation « coup de projecteur ») dont M. Matheu donne la définition suivante : « l'intervention publique qui obtient des résultats effectifs en braquant simplement le projecteur sur des pratiques contraires à l'intérêt public »[342]. La première consiste à établir un système d'information sur les performances des fournisseurs de service et à les comparer de manière à les mettre « virtuellement » en concurrence. La seconde consiste ensuite à publier ces données de manière à ce que le public puisse exercer son droit de consommateur, exiger des améliorations individuellement ou collectivement. Pour renforcer les mécanismes de la « *sunshine regulation* », le régulateur a lancé la création d'associations d'usagers, (« *Water Watch Group* », WWG), sur lesquels nous reviendrons plus longuement dans la troisième partie de cette thèse.

Dans les deux premières années d'exercice, le régulateur a décidé de concentrer ses efforts dans les domaines suivants :

- examiner les possibilités d'ajustement des tarifs
- fixer des niveaux de service minimum aux opérateurs

342 La « *sunshine regulation* » a été inventée aux Etats-Unis à la fin du 19° siècle, pour le secteur du chemin de fer dans lequel les compagnies se livraient une féroce guerre des prix tandis que se constituaient des monopoles régionaux. On commença à créer des institutions pour limiter cette concurrence, en définitive peu favorable au public. L'une d'elles, le Conseil des Commissaires des Chemins de fer du Massachussets, est passée à la postérité. Son président, Charles Adams, constatant que l'organisme avait très peu de pouvoir, décida de rendre systématiquement publics les rapports qui dénonçaient des pratiques anticoncurrentielles. Il parvient ainsi à réduire de 500 000 dollars les profits annuels de la compagnie de son Etat, qui dans un premier temps avait refusé de répercuter à ses clients la baisse des prix des locomotives. Pour plus de détails sur cette question, voir aussi **MATHEU. M**. « L'Europe à l'école américaine et britannique », in *FLUX N°48-49*, « Usagers et régulation des réseaux », avril-septembre 2002, p 56.

- demander aux opérateurs de déterminer les lignes directrices pour la préparation des « *business plans* », comprenant des projections financières et une planification des investissements
- déterminer une stratégie spécifique pour les services d'eau et d'assainissement pour les zones périurbaines
- aider les nouveaux opérateurs à acquérir une « *corporate governance* », c'est-à-dire une gestion et une culture entrepreneuriales. Pour cela, le régulateur a entrepris un programme de renforcement de leurs compétences de manière à améliorer leur compréhension des lignes directrices des réformes et à recevoir un retour du personnel des fournisseurs.

Pour faire respecter ses décisions et ses directives, NWASCO dispose de plusieurs outils de régulation :

→ La délivrance de la licence : tout opérateur produisant et fournissant de l'eau pour un usage dépassant le simple usage personnel, doit avoir l'autorisation du régulateur. Si le fournisseur de service ne respecte pas les directives émises par le régulateur, celui-ci lui fait parvenir une injonction de conformité avec celles-ci. Après deux injonctions non suivies d'effet, le régulateur a le pouvoir de retirer sa licence au fournisseur. Il existe des procédures d'appel, mais si celles-ci échouent, le régulateur nomme un nouveau fournisseur (ou un nouveau directeur, etc.).

→ NWASCO définit les normes de service, les principes de tarification, les niveaux d'investissement, la planification budgétaire. La structure tarifaire doit être établie selon la consommation (réelle, et non pas forfaitaire), tout en autorisant un tarif social. Toute modification de tarifs doit lui être soumise et doit recevoir son aval. Par exemple, la révision des tarifs à la hausse (et la loi a été faite avant tout dans cette expectative) constitue une occasion de négociations entre le fournisseur et le régulateur, ce qui donne le pouvoir à ce dernier d'imposer certaines de ses conditions (ex : niveau de service, ou desserte des quartiers pauvres).

→ Le régulateur peut user d'avertissements et de pénalités, après deux avertissements non pris en compte, en cas de non-respect des directives.

→ La publication annuelle des indicateurs de performance pour tous les fournisseurs d'eau permet une effectivité de la mise en concurrence statistique (« *sunshine regulation* »).

(2) Les ajustements de tarif pour les fournisseurs de service

Le recouvrement total des coûts à long terme grâce au paiement du service par les usagers est un principe pilier des réformes du secteur de l'eau et de l'assainissement. Quand les nouvelles entreprises ont commencé leurs activités, la plupart des tarifs du secteur étaient très bas et ne reflétaient pas l'ensemble des coûts de fourniture du service (production, transport, distribution de l'eau potable, amortissement du capital…). Un des objectifs de NWASCO est d'homogénéiser progressivement les tarifs et d'en lier l'augmentation aux améliorations futures, en particulier en termes de performance des entreprises et de services aux pauvres. C'est donc le régulateur qui accorde ou non la possibilité aux entreprises d'augmenter leur tarif, possibilité agissant comme un facteur incitatif, car elle est accordée en fonction de leurs performances et de leurs efforts pour répondre aux besoins des populations pauvres. Peu de temps après le début de ses opérations, un bon nombre d'entreprises ont demandé au régulateur le droit d'augmenter leurs tarifs, mais selon ce dernier, leurs demandes n'étaient pas assez justifiées et d'autre part les lignes directrices sur l'augmentation des tarifs n'étaient pas encore disponibles. C'est pourquoi NWASCO a par la suite accordé une importance particulière à établir les conditions des négociations et à définir les

critères demandés aux opérateurs pour justifier l'augmentation, qui dans certains cas pouvait aboutir à un doublement des tarifs existants. Le régulateur a fixé des objectifs de performance aux opérateurs, CU ou régies municipales, critères de la délivrance des licences aux fournisseurs. Initialement, les entreprises nouvellement établies recevaient des licences d'exploitation temporaires d'un an. Si certains critères étaient atteints après la première année d'exploitation, la licence était prolongée de dix ans.

Tableau 55 : 11 indicateurs pour un niveau de service minimal

Services	Echéance	Indicateurs/objectifs
Couverture de l'aire de service	12 ans	75-90% de la population
Qualité de l'eau potable	4 ans	Tests satisfaisants
Heures de service		16-24h de continuité, ouverture des kiosques 12h/j, caisses de paiement 40h/semaine
Facturation des services	10 ans	100% des connexions équipées de compteurs
Contacts avec les clients	4 ans	Réponses et solutions dans les temps impartis
Interruption de la desserte en eau et déblocage des égouts		Desserte d'urgence après 48h d'interruption de la desserte en eau (camions citernes, distribution de bouteilles d'eau…)
Pression dans le réseau	6 ans	Débit de 7 litres/minute
Déconnexion injustifiée		Paiements compensatoires
Débordements des réseaux d'égouts		Contrôle et réparation
Qualité des effluents	4 ans	Pour mettre en place des tests et un programme
Aide aux institutions publiques	1 an	100% des institutions ayant des connexions équipées de compteurs

Source : **NWASCO**. *Water Sector Reforms in Zambia*, Lusaka, August 2004, p 24.

Du fait de l'échec du gouvernement à tenir ses engagements, les nouvelles entreprises ont hérité d'un personnel peu qualifié, une majorité d'employés n'ayant pas dépassé un niveau d'éducation élémentaire. C'est pourquoi le régulateur a décidé de lancer un programme de formation du personnel en place, dans le but d'aider les entreprises nouvellement établies dans les premières années de leurs activités. Tout d'abord, avec l'aide de la GTZ, celui-ci a lancé un « *Performance Oriented Incentive Scheme* » (POIS) (programme d'incitations fondées sur les performances) dans certaines entreprises, dont le but était d'en développer les performances en termes de gestion, et d'introduire des formations internes chez les fournisseurs. Selon NWASCO, les compagnies d'eau ne devraient plus dépendre entièrement des quelques mesures de formation offertes par les différentes institutions mais devraient créer leur propre programme de formation, ce qui devrait d'une part favoriser le ciblage des formations en fonctions des besoins véritables et d'autre part assurer que la formation continue des employés devienne un principe de gestion des nouveaux services. Le POIS a rassemblé une quarantaine d'employés qualifiés dans divers domaines et issus de toutes les entreprises, auxquels a été confiée la formation du reste du personnel selon les besoins. Ce programme permet également d'élaborer et d'appliquer des outils de gestion et de développement des ressources humaines.

Enfin, parmi ses missions d'intérêt général, NWASCO est censé défendre les intérêts des urbains pauvres.

B) Les quartiers informels sont-ils pris en considération ?

En mettant l'accent sur le fait que la fourniture des services urbains était un devoir des autorités locales, la Politique de l'Eau de 1994 avait laissé dans l'ombre les modalités de délégation au niveau local. La Loi sur l'Eau de 1997 propose non seulement quatre cadres de fourniture du service mais précise également que toutes les zones à l'intérieur du périmètre municipal doivent être desservies, faisant ainsi référence aux quartiers périurbains qui ne sont pas planifiés, donc illégaux. Selon la nouvelle législation en vigueur, si l'opérateur ne peut pas étendre le réseau d'eau pour les desservir, il doit déléguer cette tache à un autre fournisseur, voire à un particulier. Ces dispositions sont novatrices par rapport à la loi de 1994, qui ne précisait pas si les quartiers

illégaux étaient considérés comme partie intégrante du périmètre administratif de la ville. Elles montrent la volonté intégratrice des autorités qui pressentaient que la loi de 1994 aurait sans doute donné lieu à une interprétation *a minima*. D'ailleurs, force est de constater que les lois zambiennes peuvent parfois considérer les quartiers illégaux de façon contradictoire, comme par exemple la loi sur l'aménagement du territoire ("*Town and Country Planning Act*"), qui organise la planification et confère cette responsabilité aux autorités locales dans le cadre de la décentralisation. Selon cette loi, les quartiers périurbains ne tombent pas dans l'aire de juridiction de l'autorité locale, car ils sont considérés comme illégaux. Cette dernière loi étant toujours en vigueur, la législation laisse encore trop de place à l'interprétation, sachant que le caractère illégal des quartiers non-planifiés a représenté un obstacle majeur à leur équipement et à leur desserte. Dans la Stratégie de Desserte en Eau et Assainissement des Quartiers Périurbains ("*Periurban Water Supply and Sanitation Strategy*", 2001) lancée par les autorités zambiennes[343], le bilan institutionnel désigne clairement le vide juridique en matière de régularisation des quartiers périurbains comme l'un des obstacles à surmonter en premier lieu. En effet, s'il y a eu des opérations de régularisation des *compound*s au cours des années 1990 (y compris dans dix quartiers de Lusaka), il n'existe toujours pas de programme de régularisation à l'échelle nationale.

Equiper les quartiers informels et les quartiers pauvres périurbains

Selon la loi sur l'eau et l'assainissement de 1997, NWASCO a un rôle important à jouer comme défenseur des intérêts des pauvres, parmi ses missions d'intérêt général, ce qui est souvent méconnu y compris dans les exemples de régulation pratiquée dans les pays où il existe un régulateur (au Royaume Uni par exemple avec l'OFWAT), dont on connaît surtout les pratiques de régulation de la concurrence. C'est d'ailleurs ce qui explique l'intérêt que portent les pays voisins aux aspects sociaux de la régulation par NWASCO, pays souhaitant également mettre en place un régulateur sectoriel. Dans la mesure où, selon les statistiques nationales, 70% des Zambiens sont pauvres et que presque 50% sont considérés comme très pauvres, la défense des intérêts des consommateurs ne peut pas ignorer ces catégories majoritaires. NWASCO a donc décidé que son rôle était aussi de défendre les intérêts de cette majorité parfois silencieuse, mais que cela impliquait des voies spécifiques, car l'arsenal d'outils classiques de régulation n'avait pas vocation à cela et pouvait donc ne pas avoir d'impact sur ces populations. Concrètement, il promeut des systèmes techniques alternatifs et une harmonisation des mécanismes de financement des investissements, ce qui a souvent été perçu comme contradictoire, comme nous le verrons dans la troisième partie. Il doit s'assurer que les fournisseurs incluent une composante concernant la desserte des quartiers périurbains dans leur plan d'investissement. Pour ce faire, il dispose d'un fond spécifique, le « *Devolution Trust Fund* », censé avoir un impact incitatif car les prêts sont accordés aux fournisseurs satisfaisant aux directives de *NWASCO*, pour leur permettre d'étendre la couverture du réseau aux quartiers mal ou non équipés. Dans la mesure où cette prérogative ne concerne pas directement la régulation économique du secteur, j'ai décidé de la traiter dans la troisième partie, car elle participe surtout du recentrage des responsabilités du secteur. Une telle approche de la régulation peut contribuer substantiellement à atteindre les buts de développement du millénaire fixés par les Nations Unies (« *The Millenium Development Goals* »).

343 Nous en verrons le contenu dans la troisième partie de la thèse.

C) Mise en pratique de la concurrence statistique : la « sunshine regulation »

En 2003, le régulateur a publié son premier rapport sur le secteur, couvrant l'année d'exercice 2001-2002, et dont l'objectif est de comparer et de publier les performances des différents opérateurs, afin de créer une concurrence statistique entre eux (« *sunshine regulation* »). Depuis, les rapports de NWASCO sont annuels. Au cours de cette année d'exercice, NWASCO a continué à recevoir une aide technique, essentiellement de la GTZ[344], qui bien qu'ayant beaucoup diminué par rapport à l'année de son installation, n'en était pas pour autant négligeable (environ 21 000 US$). Cela a permis au régulateur d'offrir des formations à son personnel, ainsi que plusieurs séjours d'étude en Afrique et ailleurs pour tirer les enseignements des autres expériences de régulation.

Au cours de mes premiers séjours en Zambie, certains indices laissaient planer le doute sur la capacité d'agir du régulateur, notamment dans la mise en place de la concurrence statistique (par le biais de la publication des indicateurs de performance). J'avais pu observer une grande difficulté de la part du régulateur à collecter les informations requises auprès des fournisseurs de service et, même lorsque les informations étaient collectées, celles-ci se révélaient parfois inutilisables car hautement "fantaisistes" et contradictoires. Ceci m'avait d'ailleurs été confirmé également lors d'une visite de terrain dans la Copperbelt à Kitwe. Par exemple, pour ce réseau, toutes les données fournies par la SAUR ne sont en fait que des estimations, dans la mesure où elle ne disposait à son arrivée d'aucun registre et qu'il n'existait même pas de compteur pour mesurer la production d'eau à la source. Cet exemple ne semble malheureusement pas être un cas isolé. Plus d'un an après mon premier séjour de recherche, *NWASCO* publie son premier rapport d'activité où l'influence de l'idéologie néo-libérale est patente. Son tout jeune directeur, fraîchement formé par la Banque Mondiale au « *World Bank Public Utility Research Center* »[345], montre une grande confiance dans les bienfaits de la concurrence statistique, comme en témoigne sa lettre d'introduction au rapport d'activité « *NWASCO, en publiant ce rapport, souhaite l'utiliser comme un outil pour améliorer la fourniture du service d'eau, en incitant les acteurs et les usagers à exiger des compagnies des normes et des niveaux de service équivalent à celles observées dans des compagnies comparables. Le rapport est conçu pour encourager les usagers et les acteurs à exercer une pression sur les compagnies faiblement performantes* »[346]. Il faut saluer l'effort du régulateur pour obtenir les données nécessaires de tous les fournisseurs de service, aussi bien des compagnies nouvellement créées que des autorités locales exploitant directement leurs réseaux d'eau. De l'aveu même de celui-ci, les données sont entachées d'imprécision, surtout pour les autorités locales auxquelles ne sont d'ailleurs consacrées que quelques pages en raison de l'indigence des informations disponibles. Le régulateur en profite d'ailleurs pour démontrer la nécessité urgente de transformer ces régies en compagnies commerciales : « *Au regard des très pauvres niveaux de service dans les zones exploitées par les autorités locales et de leur demande d'être relevées de ces taches, la nécessité de commercialiser ces services n'est plus en débat mais au contraire une nécessité absolue pour mettre un terme au risque de discontinuité du service.* » Par contre, l'exercice semble mieux réussi en ce qui concerne les entreprises, que *NWASCO* a pu comparer sur quelques critères (voir encadré). Là encore, le régulateur met lui-même en garde contre une conclusion trop hâtive : chaque

344 Un conseiller technique et une socio-économiste étaient détachés en permanence au siège de NWASCO par la GTZ.

345 Pour un cycle de formation à l'University of Florida International, « *Training in Utility Regulation and Strategy* », comme on peut le lire sur son CV.

346 **NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL**. *Urban Water Supply Sector Report 2001/2002*, Lusaka, 2003, 35p.

compagnie avait parfois ses propres définitions. *NWASCO* a donc décidé pour ses prochains rapports d'harmoniser les définitions intervenant dans la mise en place des critères. La mise en place et l'actualisation permanente d'une base de données est un facteur essentiel de réussite des réformes entreprises. Selon le régulateur, il est important que le gouvernement reconnaisse que cela nécessite du temps et des investissements. Ce dernier avait déjà consenti un effort concerté de collecte de données entre 1993 et 1997, pour lesquels des consultants avaient été engagés à court terme. Ils avaient pour mission de collecter des données sur les infrastructures existantes et d'évaluer les besoins de réhabilitation et d'extension du secteur urbain de l'eau et de l'assainissement. Cependant, les autorités ne se sont pas appropriées les méthodes utilisées lors de ce travail, si bien que les données n'ont pas été correctement utilisées ni mises à jour par la suite. L'intention initiale d'élaborer un schéma directeur national pour les infrastructures a été abandonnée, car les nouveaux services d'eau, en tant qu'entreprises privées, ont repris à leur compte cet exercice uniquement à l'échelle de leur propre aire de desserte. Comme nous le verrons dans la troisième partie, le régulateur espère pouvoir contrecarrer les tendances fragmentogènes affectant le pilotage national des programmes concernant l'ensemble du secteur. Ainsi, NWASCO a mis en place un système d'information sur les performances des fournisseurs et des opérateurs, ainsi que sur le niveau de fourniture du service dans les zones urbaines. Il a aussi lancé en 2004 un diagnostic sur la situation (« *baseline study* ») sur les services dans les zones périurbaines à travers le DTF.

Encadré 32 : De la difficulté pour le régulateur à obtenir des informations fiables pour la mise en place de la concurrence statistique

Pour alimenter le premier rapport de NWASCO sur l'année 2001-2002, les opérateurs ont du pour la première fois fournir des indicateurs de performance, cela s'est révélé difficile et NWASCO s'est efforcé autant que possible de vérifier la fiabilité des informations fournies.

Qualité des données fournies par les entreprises

Les entreprises sont en général parvenues à respecter le format des informations requises mais les autorités locales n'ont pas réussi à isoler les données sur l'eau par rapport aux autres activités municipales, ce qui explique que ce sont surtout les données relatives aux entreprises qui ont pu être comparées. Cela donne néanmoins une bonne vision du secteur car elles desservent la majeure partie de la population. NWASCO a compilé cette série d'indicateurs de performance dans le but, non seulement de fournir une vision d'ensemble des performances commerciales de l'ensemble des entreprises, mais encore d'inciter ces dernières à améliorer leurs performances. La difficulté majeure rencontrée pour la mise en place de la comparaison résidait dans l'obtention de données fiables. La plupart des entreprises ayant été créées en 2000 ou en 2001, elles avaient héritées de bases de données fragmentaires. Pour que la comparaison soit significative, il fallait donc se concentrer sur quelques indicateurs pertinents : le taux d'eau non-comptabilisé, la couverture du service, le recouvrement des coûts, l'efficacité du recouvrement des factures et la productivité du personnel, pour lesquels le régulateur a défini des seuils d'acceptabilité.

Indicateurs	Insuffisant	Acceptable	Satisfaisant
Pourcentage d'eau non-comptabilisée	> 25%	< 20-25% >	< 20%
Population totale et taux de couverture du service	> 80%	< 80-90% >	> 90%
Seuils de couverture pour les villes moins dense où il n'est pas viable d'étendre les réseaux	< 70%	< 70 – 80% >	> 80%
Efficacité de recouvrement des factures	< 90%	< 90 – 95% >	> 95%
Productivité-efficacité des personnels	Deux curseurs : le turn-over d'un poste et le nombre d'employés pour 1000 connexions*		

* Pour réaliser une comparaison équitable entre entreprises en retenant ces deux indicateurs, il faut tenir compte du fait que pour les petites entreprises ou les entreprises ayant en charge de vastes régions, il est beaucoup plus difficile d'effectuer des économies d'échelle sur le personnel.

On remarque nettement que tous ces seuils désignés par le régulateur sont issus de standards internationaux bien plus propres aux pays développés qu'aux pays en développement. L'un des principes du secteur de l'eau est le recouvrement total des coûts grâce à la facturation au client du service sur le long terme. Le rapport tente aussi de comparer les postes de budget. Comme pour toutes les autres rubriques, il est difficile de comparer la structure des coûts d'une entreprise à l'autre car chacune utilise son propre système de comptabilité. Par exemple, les coûts de personnel peuvent être enregistrés dans la rubrique « autres coûts » et lorsqu'on observe la structure des coûts des entreprises, on constate que celle-ci est particulièrement élevée. Ce n'est que pour trois d'entre elles que la rubrique ne représente que moins de 20% des coûts totaux, tandis qu'à l'extrême, dans deux entreprises les « autres coûts » dépassent 50% du total, ce qui introduit une certaine opacité dans les dépenses des entreprises. Selon NAWSCO, quand les modes de comptabilité auront été harmonisés, cette rubrique ne devrait plus dépasser 5%. A la fin de l'année 2002, toutes les entreprises avaient réussi à fournir tous les documents demandés à l'exception de Mulonga WSC et Western WSC.

Qualité des données fournies par les autorités locales

Réunir des données sur les performances des autorités locales s'est avéré très difficile. Même pour la plus petite municipalité, les données étaient de mauvaise qualité. Il faut tenir compte du fait que NWASCO n'a pas pu vérifier la validité des données faute de temps et de moyens. L'ensemble des données date de leur demande de licence en 2000, soit les données de l'année 1999. NWASCO n'a pas pu réunir les indications nécessaires ou suffisantes sur les principaux indicateurs de performance demandés. En règle générale, les municipalités n'ont pas la capacité de fournir les données du même type que celles fournies par les entreprises. Selon NWASCO, ce fait démontre la nécessité de commercialiser ces services.

Source : **NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL**. *Urban Water Supply Sector Report 2001/2002*, Lusaka, 2003, 35p.

Quelle que soit l'opinion que l'on peut avoir sur l'efficacité d'une telle concurrence statistique, surtout dans le contexte d'un pays en développement, quelques réussites sont à créditer au profit du régulateur : la création, d'abord à Lusaka puis dans d'autres villes d'associations d'usagers devant faire remonter au régulateur les plaintes des consommateurs, sur lesquelles nous reviendrons plus longuement dans la troisième partie de la thèse. *NWASCO* est également intervenu pour régler un conflit entre AHC-MMS, l'opérateur géré par la SAUR et la compagnie municipale de Nkana qui « achetait » une grande partie de son eau en brut au premier mais qui n'honorait pas ses factures[347]. Enfin, en termes de fonctionnement interne, le régulateur est censé se financer de façon autonome grâce à une taxe prélevée sur les fournisseurs. Jusqu'à présent, il devait son maintien à flot grâce aux subventions de fonctionnement de l'Etat et de bailleurs (notamment NORAD). Grâce à ses efforts, il est passé de 5% d'auto-financement en 2000 à 72% en 2003.

Globalement, le régulateur a pleinement joué son rôle en tant qu'instance de recours pour la résolution de conflits entre les différents acteurs de l'eau, ce qui explique la reconnaissance internationale dont bénéficie l'expérience de NWASCO, qui a été régulièrement sollicité depuis 2001 pour intervenir dans diverses conférences régionales et internationales, ou encore auprès de comités de pilotage nationaux impliqués dans des réformes sectorielles similaires. Sa liberté de ton face aux institutions publiques est de bon augure : il dénonce librement dans son premier rapport la rente de droit d'exploitation des infrastructures qu'impose la municipalité de Lusaka à la *LWSC* (qui représente somme importante et qui selon le régulateur n'a pas d'assise légale). Il démontre chiffres à l'appui que la mauvaise santé financière de beaucoup d'entreprises d'eau et surtout des régies municipales peut être en partie imputée aux arriérés de paiement des institutions publiques, notamment de divers ministères. Il suggère également, et cette fois un peu à rebours des politiques des bailleurs de fonds (ce qui annonce la stratégie de la *LWSC*, comme nous le verrons dans la troisième partie de la thèse) qu'au lieu de financer des forages pour les communautés dans les quartiers périurbains les bailleurs devraient aider les services d'eau à atteindre l'équilibre financier, au moins dans un premier temps.
En revanche, il lui reste encore des défis à relever pour organiser de façon efficace une concurrence statistique entre les fournisseurs, pas seulement entre les compagnies d'eau entre elles, mais aussi entre ces compagnies et les régies municipales.

La mise en place d'un régulateur n'est pas la seule originalité des réformes du secteur de l'eau en Zambie. S'il est vrai que le pays a su se montrer un bon élève de la Banque Mondiale en appliquant des mesures libérales, les autorités zambiennes ont néanmoins su les adapter à la réalité du pays. C'est particulièrement dans le secteur de l'approvisionnement en eau des

[347] Entretien personnel avec M. Thierry Pepe, responsable du contrat de gestion de SAUR-I à Kitwe, Copperbelt, Zambie, septembre 2002.

quartiers pauvres que les autorités zambiennes ont fait la preuve de leur initiative et de leur recul face aux méthodes - parfois « recettes » toutes prêtes - de la Banque Mondiale et ont mis en place un dispositif original.

Une fois cet arsenal de réformes mis en place, cela laisse le champ libre à l'Etat zambien, secondé par la Banque Mondiale, de faire appel au secteur privé pour la gestion de certains des réseaux d'eau. C'est le cas dans la Copperbelt à Kitwe et à Nkana : grâce à un important effort de réhabilitation des infrastructures de base, financé par la Banque Mondiale, l'un des plus grands groupes de l'eau internationaux, SAUR-I, remporte l'appel d'offre international pour la gestion des réseaux d'eau miniers de ces villes de la province du cuivre. La Loi sur l'Eau de 1993 avait créé un environnement favorable à l'intervention du secteur privé et avait rendu possible la délégation du service d'eau aux autorités locales dans le cadre d'un service commercial, selon des modalités précisées dans le décret de 1997. Afin que ces réformes aboutissent réellement à l'effet escompté, le secteur avait besoin d'être régulé, et ce, avant même toute intervention du secteur privé à grande échelle (de type délégation à l'international). L'établissement d'un régulateur visait deux objectifs essentiels : la protection des usagers et en particulier des plus vulnérables d'entre eux, surtout dans la perspective d'une participation du secteur privé, et dans un second temps, de rendre d'autant plus favorable le contexte institutionnel à la participation de ce secteur privé. On note la prudence des autorités zambiennes dans le processus de réforme du secteur de l'eau, avec l'antériorité de l'établissement d'un régulateur par rapport à l'intervention du privé. On note également le savoir-faire institutionnel ayant permis de créer une structure de régulation aussi aboutie. Dans d'autres pays africains où de telles réformes prennent place, notamment au Kenya et en Tanzanie, les textes législatifs font aussi référence à un "régulateur" très inspiré du modèle zambien : on peut en effet parler de modèle car il est présenté comme cela par les autorités zambiennes lors des conférences, séminaires et autres rencontres internationales, et par les bailleurs qui organisent des voyages d'étude en Zambie pour les décideurs et les législateurs des pays voisins. Cependant, si les régulateurs sectoriels ont été prévus par les nouvelles lois des deux autres pays, pour l'instant leur mise en place est très lente. C'est notamment le cas au Kenya.

II. Les monopoles juxtaposés et régulés au Kenya : vecteurs d'universalisation du service ou de fragmentation urbaine ?

La loi sur l'Eau établit un régulateur sectoriel, le « *Water Services Regulatory Board* » (WSRB) dont le rôle principal est de délivrer des licences aux responsables de la fourniture des services d'eau (les « licenciés », c'est-à-dire les « *Water Service Boards* ») et de fixer les normes pour la fourniture de ces services aux consommateurs. Il s'agit d'attributions et de procédures « classiques » pour un régulateur sectoriel (voir encadré), néanmoins, il faut souligner trois points importants. Le régulateur peut découper les aires de desserte des anciens services municipaux. En cas de défaillance d'un fournisseur, il peut confier à un autre fournisseur ou au ministère de l'Eau l'aire de service du fournisseur défaillant (du moins momentanément). Enfin, des sanctions sont prévues, allant d'une simple amende au retrait de la licence.

Encadré 33 : Les attributions du régulateur sectoriel

La loi apporte des précisions fondamentales sur le fonctionnement de cette régulation essentiellement économique. Les autres taches du régulateur sont les suivantes :
- établir des procédures pour le traitement des réclamations et des plaintes émanant des usagers à l'encontre des licenciés
- surveiller le respect des normes établies pour la conception, la construction, l'exploitation et la maintenance des réseaux et des infrastructures pour les services d'eau
- surveiller et réguler les licenciés et faire appliquer les conditions liées aux licences
- conseiller les licenciés sur les procédures de traitement des plaintes des consommateurs et contrôler le déroulement de ces procédures
- développer les lignes conductrices pour la fixation des tarifs pour la fourniture des services d'eau
- développer des accords de performance modèles entre les « *Water Service Boards* » et les opérateurs de service d'eau et les contrôler en prenant les mesures appropriées pour en améliorer l'efficacité

De plus, le WSRB a l'obligation de disséminer auprès du public l'information sur les services d'eau, de promouvoir la préservation de la ressource et les mécanismes de gestion de la demande dans le respect de la stratégie nationale des services d'eau. Enfin, il fixe les tarifs, mais aussi le montant des taxes et autres charges imposées aux « *Water Service Boards* » au titre des licences. Il peut lancer des poursuites judiciaires après avis favorable du ministre de la Justice (« *Attorney General*)» en cas de litige. Le texte de loi pose quelques obstacles à une totale indépendance du régulateur : l'article 46-3 précise que le directeur de l'institution est nommé par le Président de la République kenyane, et ses membres par le Ministère de l'Eau. Plus loin l'article 47-4 stipule que le régulateur peut, dans l'exercice de ses fonctions et des attributions, recevoir périodiquement des ordres du Ministère. Un certain flou plane sur la collecte des taxes sur les licences : d'une part, selon l'article 60, le détenteur de la licence en paie la taxe non pas au régulateur mais au gouvernement. Cependant, selon l'article 72, le régulateur peut retenir tout ou partie des taxes pour couvrir ses coûts de fonctionnement. La maîtrise d'une source de financement extérieure au gouvernement est cependant cruciale pour garantir l'indépendance du régulateur, comme c'est le cas pour le régulateur zambien. Les autorités kenyanes semblent hésiter entre l'autonomisation de cette institution et la volonté de garder un contrôle sur une source potentielle de revenus.

Procédure d'obtention d'une licence

Une partie importante de la loi est consacrée aux procédures d'obtention des licences et aux droits et devoirs des licenciés (de l'article 57 à l'article 72, p 338 à 352). Seul un « *Water Service Board* » peut demander une licence, et seul le régulateur peut la délivrer. Le formulaire à remplir doit comporter les indications suivantes, que le régulateur examine avec soin pour délivrer la licence :
- la capacité technique et financière du candidat, et de tout fournisseur de service d'eau par lequel ses fonctions seront accomplies, de fournir le service et de remplir les fonctions autorisées par la licence
- les plans du candidat pour la fourniture de services d'eau efficaces, abordables et pérennes
- des objectifs de performance à atteindre
- des indications détaillées sur les améliorations planifiées des finances et des infrastructures
- une proposition de structure tarifaire

La licence ne peut être accordée que si le régulateur juge que toutes les conditions détaillées précédemment sont remplies. Le candidat (et par extension l'opérateur qui remplira les fonctions autorisées par la licence) présente les compétences techniques et financières requises pour fournir les services, sur une base marchande ou commerciale, efficiente, abordable et pérenne et respectant des principes commerciaux sains. Un candidat débouté a trente jours pour faire appel de la décision auprès de la « *Water Appeal Board* ». La licence délimite le périmètre de service du WSB (article 59), qui ne coïncide pas nécessairement avec les limites administratives du ou des autorités locales concernées, mais le régulateur peut décider d'en faire varier les limites dans les cas mentionnés précédemment. Détenir une licence engage le WSB à établir et alimenter un compte pour le renouvellement, la réparation ou l'extension de ses infrastructures.

Les sanctions

Tout manquement à une des conditions d'obtention de la licence entraîne une amende, ne pouvant cependant excéder 100 000 Ksh. L'article 67 confère au ministère de l'Eau un pouvoir résiduel de fournir des services d'eau aux consommateurs en cas d'absence de candidat à la licence, en cas de défaillance du licencié ou encore en situation d'extrême urgence (interruption du service). Si le régulateur constate une faute de la part du licencié, il lui donne

d'abord un avertissement, l'ordre de rétablir la situation et éventuellement lui inflige une amende. La loi prévoit de nombreux cas de défaillance : échec à fournir l'eau en quantité ou en qualité adéquates, à desservir une zone spécifique…Cela signifie qu'en cas d'échec répété du licencié, s'il n'arrive pas à organiser, selon les conditions définies par la loi, la fourniture des services dans son périmètre de desserte après avertissement du régulateur, sa licence est retirée et sa tâche confiée au ministère ou à un autre licencié en attendant de former un nouveau WSB (article 68). Les observateurs des réformes et en particulier le ministre de la Justice, avaient insisté sur le fait que la loi de 1952 n'avait pas réussi à régler certains problèmes en raison de son déficit en termes coercitifs : elle ne prévoyait pas les sanction en cas de délits et n'avait d'ailleurs pas formulé clairement les cas délictueux (notamment la revente sous certaines formes). La possibilité de sanction rend les autorités kenyanes confiantes quant aux moyens de faire respecter la nouvelle loi.

Source : PART IV. « *Water Supply and Sewerage* », section 46 à 48, p328-331, in **MINISTRY OF WATER RESOURCES**. *Sessional Paper n°1 of 1999, on National Policy on Water Resources Management and Development*, Government Printer, Nairobi, 1999, 64 p.

Or, le texte est porteur d'une ambiguïté qui mérite d'être soulignée, vecteur à la fois d'universalisation du service, tout en préfigurant les conditions d'une possible fragmentation.

A) Attribution de monopoles régulés : risque de « cherry-picking » ?

Cependant l'article 53 prévoit que dans certaines circonstances, le régulateur peut reconnaître que la fourniture des services par un opérateur sous contrat n'est pas possible ou qu'il n'y a pas de candidat. L'article 55 ajoute que le contrat avec l'opérateur doit aussi prévoir le cas où l'opérateur et le fournisseur (le WSB) remplissent les mêmes fonctions mais dans des zones différentes de l'aire de service du WSB. Selon l'article 63 (relatif au rôle du régulateur), le régulateur peut autoriser la fourniture conjointe du service par deux fournisseurs licenciés ou plus, voire le transfert d'infrastructures de l'un à l'autre, dans le but de sécuriser et d'améliorer la fourniture du service. Pour ce faire, l'article 64 autorise le régulateur à faire varier les limites des aires de service des fournisseurs, soit avec l'accord de ces derniers, soit contre leur gré dans le cas où ils ne sont pas capables de satisfaire la demande de la population dans leur périmètre. Le détenteur de la licence qui s'estime lésé peut faire appel de la décision auprès de la « *Water Appeal Board* ». La nouvelle loi introduit donc la possibilité de monopoles juxtaposés et régulés, au sein des anciens périmètres de services des régies sous la responsabilité des autorités locales ou nationales. Elle autorise ainsi la fourniture du service par de petits fournisseurs indépendants, en particulier les organisations communautaires, dans les zones où l'opérateur licencié commercial ne veut ou ne peut pas opérer. La loi est porteuse d'une ambiguïté : d'un côté elle laisse le champ libre au régulateur pour découper les périmètres de desserte et séparer ainsi les zones rentables et non rentables, ce qui peut mettre un terme ou un frein important au maintien des péréquations entre ces zones, et par là rendre ces dernières inattractives à tel point qu'aucun opérateur n'y posera sa candidature. Les fournisseurs soucieux de rentabilité pourront procéder au « *cherry-picking* », c'est-à-dire à la sélection des zones rentables. D'un autre côté, la loi impose au ministère de l'Eau, dans la « *National Water Services Strategy* », d'instituer les conditions garantissant toujours la présence d'une structure (personne morale) capable de fournir de services d'eau dans toutes les zones du territoire national (article 49-3-a). Cependant, l'ONG « *The Consumer Information Network* »[348], procédant à une analyse de la loi, l'interprète différemment : selon elle, la loi garantit les conditions de l'universalisation de l'accès au service

348 **THE CONSUMER INFORMATION NETWORK**. *Empowering Vulnerable Consumers in Kenya to Access and Influence Water and Sanitation Services. A Case Study of Korogocho Area, Nairobi, Kenya*. Report prepared by C. ODONGO and W. MUNGAI, Nairobi, June 2002, 53 p.

(par l'obligation de la présence d'un fournisseur) ainsi que la possibilité de subventions : la situation dans les quartiers pauvres serait un critère suffisant pour déroger aux critères d'obtention d'une licence. De plus, selon les articles 33 et 35, si, en cas de sécheresse, de changements naturels, d'augmentation de la demande ou de toute autre cause, l'usage de l'eau obtenu par permis se fait d'une telle manière qu'il provoque inéquité, dégradation de la qualité de l'eau, pénurie pour usage domestique ou pour tout autre usage jugé prioritaire par la WRMA, celle-ci peut modifier le permis et les conditions qui s'y rattachent.

B) Conquête de nouveaux marchés dans le cadre de monopoles territoriaux régulés

Selon l'article 65, avec le consentement du régulateur, un WSB peut fournir des services en dehors de son périmètre de service. Dans ce cas, le détenteur de la licence concernant cette zone peut soit passer un accord avec le premier, soit lui signifier sous trois mois qu'il a l'intention et les capacités de desservir lui-même la zone concernée. S'il respecte ses engagements dans le laps de temps imparti, le premier doit s'en retirer.
Plus que dans son équivalent zambien, la législation kenyane de la régulation, porte un risque réel de concentration des activités des opérateurs privés sur les segments supérieurs du marché pour se délester du fardeau des clientèles pauvres. C'est ce que S. Graham et S. Martin appellent le « *cherry-picking* »[349]. Par ailleurs, D. Rivera a montré dans d'autres exemples le caractère stratégique des espaces de la délégation, avec un périmètre d'extension des mises en délégation qui tend à exclure les aires urbaines les plus pauvres. Cependant, les recherches dans le cadre de la nouvelle économie institutionnelle proposent des solutions dans la structure incitative des contrats, à condition que la régulation institutionnelle soit efficace.

Ainsi, les modalités de régulation du secteur de l'eau au Kenya sont fortement inspirées de celle de la Zambie mais offrent quelques variantes. Cependant, de nombreuses interrogations demeurent. Tout d'abord, nous avons vu les difficultés rencontrées par le régulateur zambien pour devenir opérationnel (notamment la collecte d'informations fiables de la part des services d'eau), alors qu'il jouit d'un grand soutien des autorités politiques ainsi que d'une aide technique significative de la GTZ. Qu'en sera t'il au Kenya ? Le régulateur kenyan, n'existant que sur le papier au moment de mes recherches, va-t-il devenir opérationnel ? L'expérience tanzanienne en la matière, sur laquelle nous allons revenir à la fin de cette partie, montre qu'il ne suffit pas aux autorités de créer un régulateur, d'en désigner les membres, pour que celui-ci joue son rôle. Comment les possibilités offertes aux nouveaux WSB seront-elles interprétées et exploitées ? Vont-ils découper les aires de services en zones rentables et en zones reléguées dans l'endo-gestion communautaire ? Toutes ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que les trois subissent une même pression de la part des bailleurs pour introduire les grands groupes de l'eau de manière de plus en plus active dans l'exploitation et la gestion de leurs réseaux d'eau urbains.

349 **GRAHAM. S. MARVIN. S.** "Cherry picking and social dumping : utilities in the 1990's", in *Utilities Policy*, 4(2), 1994, p 113-120.

CHAPITRE 4. LA PRESSION POUR L'INTRODUCTION DES GRANDS GROUPES DE L'EAU : VERS QUELS TYPES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE ?

Dans la décennie 1990, les bailleurs fondent une grande partie de leurs espoirs de financement de l'universalisation de l'accès à l'eau sur la privatisation de l'exploitation et de la gestion des réseaux d'eau, prenant modèle sur la gestion déléguée à la Française. Cependant les partenariats publics-privés qui émergent dans cette région du monde désavouent les attentes des bailleurs sur certains points. Le débat qui animait les experts change de centre de gravité : précédemment focalisé sur la seule privatisation qui n'est plus désormais considérée comme solution universelle, il porte à présent sur la capacité des nouveaux partenariats publics-privés à instaurer les conditions nécessaires à l'universalisation du service. Quels sont donc les PPP émergeant au Kenya, en Tanzanie et en Zambie ? Ciblent-ils les capitales ou les villes secondaires, et avec quelles stratégies ? Intègrent-ils les objectifs d'universalisation du service, et le cas échéant, comment et avec quels résultats?

I. Une offensive « par les marges »

En Zambie comme au Kenya, contre toute attente, les grands groupes prennent pied pour le moment en dehors des capitales. Quelle est la raison de cette stratégie ? Quels sont les termes des PPP qui les lient aux propriétaires des infrastructures et y remplissent-ils le rôle que les bailleurs auraient souhaité leur assigner ?

A) En Zambie, un contrat de gestion pour la Saur dans la Copperbelt : une stratégie d'anti-chambre ?

En raison de la détermination des gouvernements zambiens successifs de réformer le secteur de l'eau et de la relative ancienneté de la corporatisation du service d'eau de Lusaka, on peut s'étonner du fait que ce dernier n'ait pas encore fait l'objet d'un appel d'offre international en vue d'une concession ou d'une autre forme de partenariat public-privé. Si Lusaka n'est pas (encore) tombée dans le territoire d'un grand groupe international, les autorités zambiennes ne sont pas en reste en termes d'expérimentation du PPP. J'ai découvert en me rendant dans le pays l'existence d'un « petit » contrat, passé relativement inaperçu dans la presse internationale spécialisée, mais dont la portée à long terme pourrait être importante. Il concerne des villes du chapelet urbain de la Copperbelt, au nord du pays, où je me suis rendue pour en étudier les termes et où j'ai pu m'entretenir en 2001 et en 2002 avec les deux responsables successifs du contrat pour la SAUR-I, A Wogt et T. Pepe. La période des réformes du secteur de l'eau a coïncidé avec celle de la privatisation de la plupart des industries y compris de l'industrie minière : dans les villes-champignons de la Copperbelt nées de l'industrie minière, comme Kitwe et Ndola, les mines géraient un parc de logements pour leurs employés, incluant l'accès aux réseaux d'eau et d'assainissement. Dans ces villes, deux réseaux étaient juxtaposés : les réseaux gérés par les mines (desservant les quartiers des mineurs, les « *townships* ») et les réseaux gérés par les autorités publiques. Le schéma d'urbanisation de ces villes consistait donc en des quartiers d'ouvriers, de contremaîtres, etc. dont les standings étaient fonction du statut de leurs habitants

(schéma très semblable à ceux que l'on trouvait dans les bassins miniers du nord de la France, ou encore en Afrique du Sud). Les mines fournissaient les logements et les services urbains qui les accompagnaient[350]. Le loyer était déduit de la paye des employés, le prix de l'eau et de l'électricité étant inclus de manière implicite dans les charges, ce qui contribuait au sentiment de gratuité des services de la part des résidents. Si ces logements représentaient un progrès déterminant, puisqu'ils offraient à la fois l'eau courante (avec un système de toilettes et d'assainissement, y compris une douche) et l'électricité, ils étaient néanmoins exigus et de piètre qualité, et la plupart d'entre eux ont été agrandis par leurs occupants par la suite. Cependant, les mines étant publiques, l'Etat ne se souciait pas vraiment, une fois l'investissement fait, du recouvrement des coûts des services. A Kitwe par exemple, il n'y avait même pas de compteur à l'usine de production d'eau. Malheureusement, les habitations ont été revendues car, avec la privatisation récente des mines, le repreneur, le groupe sud-africain AHC-MMS, a refusé de continuer de prendre en charge le logement des employés et la fourniture des services urbains. Les logements ont été mis en accession à la propriété, mais les occupants originels n'ont pas eu les moyens de les acquérir et beaucoup en ont été expulsés, au profit des petites couches moyennes (instituteurs, fonctionnaires, etc.). En ce qui concerne l'eau, les entreprises d'eau récemment créées dans ces zones (dans le cadre de la réforme) ne sont pas encore prêtes à intégrer les anciens réseaux des mines. La Banque Mondiale intervient alors en proposant la création d'une entreprise d'eau et d'assainissement en 1999, la AHC-MMS, détentrice des infrastructures, qui sont réhabilitées grâce à un important prêt, à condition de prendre un contractant pour l'exploitation et la gestion des réseaux, sur appel d'offre international. C'est la SAUR-I qui remporte en 2000 le contrat d'affermage ("*management contract*")[351] de trois ans (renouvelable un an), mais le groupe ne porte pas de risque financier et ne réalise quasiment aucun investissement propre. S'y ajoute un contrat pour le ramassage des ordures ménagères à partir de novembre 2002. La SAUR est rémunérée par un montant fixe, pris en charge par la Banque Mondiale, auquel s'ajoute un pourcentage en fonction des performances dont la Banque a fixé les objectifs à atteindre. Une rémunération au pourcentage sur les bénéfices n'est pas possible car les coûts ne sont pas encore recouvrés quand la SAUR prend en main la gestion du service : le but du contrat est d'ailleurs de rendre le service viable grâce au recouvrement des coûts. Il concerne 5 villes (Kiwte, Luancha, Mutulera, Chingola et Chililabonbwe), représentant 400 000 habitants, avec 7 stations de traitement de l'eau, et 300 employés. Toute la partie financière est traitée à Kiwte tandis que chaque ville dispose d'un service commercial. La Banque Mondiale prévoit que le recouvrement sera atteint au bout de trois ans (fin 2003), et selon T. Pepe[352], l'objectif est vraisemblable, à condition que les mines restent en activité, continuent d'employer les mineurs et de payer leur propre consommation pour la production du minerai. Tant que le service ne recouvre pas ses propres coûts, la Banque Mondiale paye les produits chimiques nécessaires au traitement de l'eau, ainsi que l'électricité. Dès la fin 2003, il est prévu qu'elle cesse de payer l'électricité, ce qui nécessite une augmentation du tarif. A la fin du contrat avec la SAUR, celle-ci ne prendra plus aucun coût en charge. AHC-MMS est chargé de surveiller les activités et les performances du gestionnaire, et donne son accord sur les lignes budgétaires. Aucune pénalité n'est prévue en cas d'échec de la SAUR à atteindre les performances fixées, mais une note est donnée sur les documents à fournir (de 1 à 5) et sur les objectifs à atteindre : les

350 **WORLD BANK**. *The Procurement Appendix, Execution Copy, Mine Township Service, N°5, General conditions for a management contract for the provision of water, wastewaterand solid waste services*, Washington D. C., October 2000, 3 p.

351 **WORLD BANK.** *Services Appendix, Execution Copy, Mine Township Services, Appendix N° 2, Description of the services, Appendix to the general conditions for a management contract for the provision of water, wastewaterand solid waste services*, Washington D. C., October 2000, 24 p.

352 Entretien personnel avec T. Pepe, SAUR-I, Kiwte, Zambie, 18 octobre 2002.

indicateurs de performance concernent le taux d'encaissement rapporté à la facturation, le taux de perte, la consommation d'énergie par m^3 d'eau produite. Il n'y a en revanche pas d'indicateur sur le nombre d'employés par branchement. Par contre, le devenir du service à la fin des trois ou quatre ans n'est pas réglé. L'objectif de la Banque Mondiale est de montrer que l'expérience est viable, et qu'il peut être avantageux de regrouper tous les réseaux de la Copperbelt sous un même service gestionnaire, afin d'envisager un appel d'offre à l'intention des grands groupes internationaux. Si l'opportunité se présente et que le contrat s'est bien déroulé, la SAUR pourrait jouir d'un avantage déterminant sur ses concurrents et remporter le marché, scénario qui n'est certainement pas étranger à sa présence dans cette province du nord de la Zambie. Ce faisant, elle serait également bien placée pour remporter si l'occasion se présente le marché de Lusaka. Cependant, la possibilité d'en transférer la responsabilité aux municipalités dans le cadre de la corporatisation conforme à la loi sur l'eau n'est pas écartée. En attendant, si le contrat n'est pas extrêmement rémunérateur pour la SAUR, elle n'a pas à débourser des fonds importants pour débuter ses activités. La Banque Mondiale débloque une enveloppe de 37, 7 millions de dollars US pour la réhabilitation du réseau, dont 6,4 millions sont directement gérés par la SAUR[353]. Celle-ci ne procède donc à aucun investissement de base, mais elle a pour obligation de subvenir aux frais de la gestion, à l'achat et l'entretien de véhicules, ainsi que les coûts de fonctionnement administratif pour le service (téléphone, photocopies…). Les ordinateurs, ainsi que tout le matériel de bureau, appartiennent à AHC et ont été financés par la Banque Mondiale. La présence de la Banque Mondiale complique parfois les activités de la SAUR car toutes les procédures d'achat doivent suivre les lignes directrices établies par la Banque Mondiale, qui sont très longues : elles comprennent une série d'obligations qui va de l'appel d'offre à l'approbation de la Banque pour chaque achat, prenant ainsi en moyenne 8 à 9 mois. En raison de cela, la réhabilitation du réseau, avec une première enveloppe de 19,5 millions de dollars, a pris beaucoup de retard, tout comme la pose des compteurs. La procédure d'appel d'offre international conduit parfois à des aberrations, comme le recours à un fournisseur de produits chimiques localisé en Inde, alors que ces produits étaient disponibles dans la ville voisine de Ndola. L'originalité de Kitwe est d'avoir aujourd'hui deux fournisseurs de service, l'un municipal sous la forme d'une compagnie (le réseau municipal ayant été créé après le réseau minier pour desservir le reste de la ville), le deuxième, un gestionnaire issu d'un grand groupe international.

353 Entretien personnel avec A. Wogt, SAUR-I, Kiwte, août 2001

Encadré 34 : Les efforts de rationalisation gestionnaire de la SAUR révolutionnent la gestion de l'eau des petites villes minières mais accroissent les difficultés des plus pauvres

Les tarifs pratiqués par la mine n'étaient pas conçus en fonction du volume mais de la fiche de paye du chef de famille, ce qui avait pour conséquence de pénaliser les consommateurs des zones « *low-cost* », qui payaient l'eau plus cher au m^3 que résidants des zones « *high cost* » (par un mécanisme de péréquation « inversée » comme entre les townships et les quartiers blancs d'Afrique du Sud). En l'absence de compteur, les consommations sont estimées, à 18 m^3/mois pour les « *low cost* », 30 pour les « *medium cos*t » et 50 pour les « *high cost* ». Les tarifs diffèrent dans les réseaux des cinq mines concernés par le contrat, allant de 0,09 euros/m^3 à 0,23 euros. 80% des revenus de AHC-MMS proviennent des mines, grandes consommatrices d'eau pour la production du minerai. L'entreprise fournit aussi de l'eau en gros à la municipalité de Kiwte par le biais de l'entreprise corporatisée Nkana Water and Sewerage Company, mais cette dernière ne paye pas le service. La SAUR décide de mettre un terme à cette situation et porte l'affaire devant NWASCO qui négocie alors avec la municipalité que toutes les zones recevant l'eau d'AHC passent sous son contrôle. Dans les townships, chez les résidants non mineurs des zones « *low cost* », le taux d'encaissement est à peine de 20%, tandis que pour les mineurs, la facture étant toujours déduite du salaire et reversée par les mines à l'entreprise d'eau, le taux est de 100%. C'est ce qui fait dire à A. Wogt et T. Pepe qu'AHC n'est viable que tant que la mine existe et que les factures restent déduites du salaire. La consommation domestique est minoritaire, cependant les gaspillages sont énormes car le réseau est en très mauvais état et certaines connexions étant dépourvues de robinet, l'eau s'écoule en permanence. C'est pourquoi, alors que la consommation moyenne d'un ménage devrait être de 18 ou 20 m^3/mois, certaines connexions enregistrent des consommations de 200 m^3. Le taux de perte est de 60 à 70% pour les connexions domestiques.

Pour résoudre ce problème, la SAUR, soutenue par la Banque Mondiale, propose plusieurs actions. Tout d'abord, il faut mener à bien la réhabilitation du réseau et réparer les fuites des installations domestiques. Pour les zones « *low » et « medium cost* » l'entreprise propose en premier lieu une intervention très subventionnée (seulement 10% de participation des bénéficiaires), financée par la Banque Mondiale, couplée à la pose d'un compteur et à l'installation de robinets à toutes les connexions: par la suite, les usagers devront payer toute l'eau consommée et seront responsables en cas de fuites. Cependant, l'entreprise se rend rapidement compte que la pose de compteurs individuels est trop coûteuse (y compris en termes de gestion). Elle propose d'installer des compteurs collectifs à l'entrée des townships : la consommation totale serait divisée par le nombre de connexions. Cela obligerait les résidants à contrôler leur consommation par auto-régulation, mais l'entreprise se dit consciente de la fragilité de ces dispositifs, dont le fonctionnement est conditionné à la solide structuration de la communauté. Pour minimiser les risques de querelles, chacun continuera à recevoir une facture individuelle (calculée selon le mécanisme précédemment décrit) payable en différents points d'encaissement dans un souci de rapprochement géographique de l'entreprise envers les usagers. M. Pepe rappelle que ce projet ne concernerait qu'une très faible partie des usagers car les tarifs dans lesquels ils pourraient être expérimentés ne comptent que 20% de résidents non-mineurs, mais que parmi eux seuls 20% payent leurs factures d'eau. **Ainsi, une petite révolution est en marche dans ces villes minières : les plus pauvres ont beaucoup à perdre, car l'eau devient explicitement payante, et la facturation tend à être établie sur la base de la consommation réelle**. Dans les zones « *high cost* » (et pour les connexions commerciales), les clients doivent financer ces réparations car les installations leur appartiennent depuis qu'ils ont racheté leurs maisons à la mine. Chez les plus riches, la SAUR prévoit d'installer des compteurs individuels, mais le gaspillage est limité car les connexions sont quasiment toutes pourvues d'un robinet. Dans un premier temps, en 2001, la SAUR prévoit des campagnes de sensibilisation de la population par le biais d'une lettre d'information. L'année suivante, la lettre aux usagers, qui coûte 80 millions de Kw par an, se révèle décevante en termes d'impact et mal conçue : alors que son coût est élevé, elle ne touche que peu de personnes, car la plupart des résidants des townships ne parle pas anglais, voire ne sait pas lire ! La stratégie de communication doit s'adapter en faisant appel à la radio et aux réunions communautaires. Le message diffusé est un message de sensibilisation sur le gaspillage de l'eau, sur le coût de l'eau et sur la nécessité de payer, qui dit en substance que s'il n'y a pas de problème de disponibilité de la ressource, pour que tous puissent avoir de l'eau en permanence, il ne faut pas qu'il y ait de gaspillage. La deuxième action prônée par la SAUR et la Banque consiste à réviser les tarifs. Une révision des forfaits est réalisée fin 2001 dans toutes les zones et une autre doit suivre rapidement : toute révision forfaitaire doit être approuvée par NWASCO. Les tarifs pratiqués par SAUR-AHC MMS sont les plus bas de toute la Zambie : les consommateurs des zones « *low cost* » payent 16 000 Kw/mois (tarif fin 2001) et le tarif passe à 16 394 en mars 2002, ce qui est une hausse modérée. SAUR a choisi de minimiser l'augmentation des tarifs des zones « *low cost* » mais de se « rattraper » sur les zones « *medium* » et « *high cost* », ce qui est une manière de procéder à une péréquation socio-économique. En 2002, les factures sont toujours établies sur la base de forfait car les compteurs ne

sont toujours pas disponibles. Pour lutter contre les mauvais payeurs et le gaspillage, une campagne de déconnexions est lancée : entre le début de l'année et le mois d'août 2002, **10 000 déconnexions sont réalisées**, mais plus de la moitié est reconnectée. Cependant, l'autre moitié ne le fait pas car les ménages concernés utilisent le branchement d'un voisin. **Les mesures de rationalisation gestionnaire de la SAUR ont donc exclu du service un nombre important de ménages qui n'ont pas les moyens de payer l'eau selon les nouvelles règles établies par le groupe.** La SAUR prévoit également une enquête de satisfaction concernant ses trois domaines d'activités : l'eau, l'assainissement et la collecte des ordures ménagères, service sur lequel porte le plus grand nombre de réclamations. Pour la SAUR, les réclamations devraient être analysées de manière scientifique (statistiques…) mais le logiciel utilisé ne le permet pas. Le système de facturation et de gestion précédent n'est pas adaptable à la nouvelle gestion instaurée par la SAUR. Celle-ci a installé un nouveau logiciel mais le transfert de l'ancien au nouveau système devrait prendre au moins deux ans.

Sources : **WORLD BANK**. *Services Appendix, Execution Copy, Mine Township Services, Appendix N° 2, Description of the services, Appendix to the general conditions for a management contract for the provision of water, wastewaterand solid waste services*, Washington D. C., October 2000, 24 p.
Entretien personnel avec A. Wogt, SAUR-I, Kiwte, août 2001
Entretien personnel avec T. Pepe, SAUR-I, Kiwte, Zambie, 18 octobre 2002

Malgré les conséquences parfois négatives de la gestion privée des réseaux d'eau, comme ici la déconnexion des plus pauvres qui ne peuvent plus payer le service d'eau marchandisé, on ne peut pas réduire le débat à une opposition public/privé car les conséquences de la rationalisation gestionnaire ne dépendent pas du type de gestionnaire. Dans certains cas, un opérateur privé peut se révéler plus attentif à la question du service aux pauvres que les autorités publiques elles-mêmes, ce qui lui donne assurément de bons arguments pour la conquête de nouveaux marchés si l'occasion se présente, comme le montre l'exemple de l'exploitation des réseaux de Malindi, au Kenya.

B) Malindi : un contrat d'affermage pilote pour Gauff Ingenieure, qui inspire les réformes kenyanes

Malindi est une ville de 150 000 habitants, située dans la Coastal Province du Kenya, animée par une petite activité touristique balnéaire, et dont l'urbanisation est scindée en deux centres, Malindi et Watamu, comptant à eux deux 60 000 habitants. Le périmètre de service du fournisseur d'eau comporte aussi des zones que la NWCPC, propriétaire du réseau (en 2001), classe en tant que zones « rurales » mais qui présentent le plus souvent un caractère périurbain et qui rassemblent 90 000 habitants. En 1995, la NWCPC fait appel, à titre de projet pilote, à un gestionnaire privé, Gauff Ingenieure (bureau d'études), afin de mener la rationalisation de l'exploitation et de la gestion du réseau d'eau[354]. Selon D. Baker, alors responsable régional du bureau d'étude, les indicateurs de performance du service sont alarmants : sur l'ensemble des compteurs installés par un sous-traitant entre 1993 et 1995 sur la totalité des connexions, moins de 20% fonctionnent, les tarifs, subventionnés, ne permettent pas de couvrir les coûts, et les arriérés de paiement dont sont en grande partie responsables les institutions gouvernementales débitrices, s'accumulent. Les ingénieurs de Gauff se rendent rapidement compte que les données fournies par le service sont largement inexactes. Par exemple, la dette est évaluée à 60 millions de Ksh, mais après de longues et fastidieuses corrections sur les 5 dernières années d'exercice, celle-ci est recalculée à la baisse et représente réellement 40 millions de Ksh. Le fichier-client est totalement erroné, si bien que les usagers refusent de payer les factures. Gauff tente de remettre de l'ordre dans la gestion du service. Les compteurs sont réparés, le fichier-client actualisé, les factures établies sur la consommation réelle, ce qui a pour effet d'en diminuer le montant pour

354 Entretien personnel avec D. Becker, Regional Superviser, Gauff Ingenieure, Nairobi, juillet 2002.

certains clients. Grâce à une sévère campagne, 5000 déconnexions sont réalisées entre 1995 et 1997, dont 1000 dès le premier mois. Le taux d'eau non comptabilisée est réduit à 33%. Le gestionnaire négocie ensuite l'échelonnement du remboursement de la dette individuellement avec les débiteurs. En dépit de ces efforts, le gouvernement kenyan refuse l'augmentation des tarifs et l'exploitation du réseau n'est pas viable. S'en suit une période un peu trouble où Gauff Ingenieure préfère se retirer de l'exploitation et de la gestion du réseau malgré sa rémunération par la Banque Mondiale, tout en gardant un lien avec la NWCPC qui reprend l'exploitation de 1997 à 1999. Cette dernière obtient en 1997 une aide substantielle de la KfW de 30 millions de DM (soit 50 millions d'euros) pour réhabiliter le réseau en profondeur, tandis que 6 millions de DM sont investis dans l'extension et l'amélioration du réseau de distribution. La production d'eau potable augmente considérablement pour dépasser la demande : l'eau est disponible en permanence et le rationnement est levé. Gauff signe alors un nouveau contrat d'affermage (« *management contract* ») de 2000 à 2004.

En 2001, le service gère 4600 connexions privatives et 130 kiosques, dont une trentaine en « zone rurale ». Les tarifs sont progressifs, avec une première tranche forfaitaire pour les usagers domestiques de 250 Ksh par mois pour une consommation inférieure à 10 m^3 (le forfait comprend la location du compteur et les coûts fixes), puis de 20 Ksh pour une consommation de 10 à 30 m^3, ce qui concerne une majorité d'abonnés. Les tarifs s'échelonnent ensuite en 4 tranches pour atteindre 100 Ksh au dessus de 300 m^3 par mois. La totalité des connexions est équipée d'un compteur, dont 95% sont en état de marche tandis que pour les 5% restants (taux incompressible en raison des pannes…) la consommation est momentanément évaluée. Les kiosques urbains sont gérés privativement : le vendeur bénéficie d'un tarif de 15 Ks/m^3, tandis qu'il revend l'eau au prix de 2 Ksh/ 20 l (soit 100 Ksh/m^3). Avant 1999, les kiosques ruraux n'étaient pas viables car le tarif de 1Ksh/20 l était trop bas. Pourtant, les vendeurs sous licence ne payaient pas leurs factures. Dans un premier temps, Gauff procède à la fermeture de ces kiosques puis sélectionne des vendeurs avec l'aide des chefs de quartier (en exigeant un niveau d'instruction minimal). Les kiosques sont rouverts mais sont alors gérés directement par le service d'eau qui emploie les vendeurs pour un salaire de 3500 Ksh/mois. Pour compléter ce salaire, les vendeurs sont encouragés à ouvrir de petits commerces dans le local de chaque kiosque, ce qui permet également d'étendre les heures d'ouverture. Depuis 1999, le nouveau tarif de 2 Ksh/ 20 l permet à une vingtaine de kiosques d'être viables, mais faute d'une clientèle assez nombreuse, les dix autres ne le sont pas. Afin de maintenir le service dans ces zones, le gestionnaire fait le choix de subventionner le tarif en payant le salaire des fontainiers grâce à ses autres sources de revenus. Les usagers payent chaque seau directement au kiosque. Chaque kiosque est équipé d'un compteur, ce qui permet, comme le stipule le contrat passé entre le vendeur et le gestionnaire, un contrôle périodique du kiosque pour surveiller le tarif pratiqué par le vendeur. La question du tarif pratiqué aux kiosques divise le gestionnaire et le ministère. Gauff demande au ministère l'autorisation d'augmenter les tarifs mais souhaite répartir les augmentations entre les usagers, en subventionnant les tarifs pour les kiosques par une plus forte augmentation des autres tarifs. Ce dernier refuse tout en bloc mais finit pas accepter en 1999. Alors que l'ensemble des tarifs double, Gauff résiste jusqu'en juin 2000 à l'appliquer aux kiosques mais doit alors céder sous la pression des autorités kenyanes et le tarif des kiosques passe alors de 1 à 2 Ksh/ 20 l. Appuyé par la KfW, il négocie cependant avec le ministère une diminution du tarif des kiosques ruraux lors du prochain ajustement des tarifs, tandis que le tarif urbain restera le même. Selon Gauff, si certains kiosques ne recouvrent pas leurs coûts, ils représentent de nombreux bénéfices indirects (réduction des maladies hydriques, amélioration de l'hygiène, signalement des fuites et des connexions clandestines, …). L'exemple de Malindi est un cas atypique où un gestionnaire privé, certainement plus expérimenté en termes d'ingénierie

tarifaire et de gestion de la demande qu'une institution publique marquée par la logique de l'offre, s'avère favorable à un tarif social pour des kiosques tandis que les autorités prônent l'application de stricts principes commerciaux, ce qui montre, s'il en était besoin, que le mode privé de gestion ne signifie pas systématiquement aggravation de la situation des pauvres. Je souligne d'ailleurs que j'ai retrouvé D. Baker quelques années plus tard à Dar es Salaam à la tête du nouvel opérateur privé du réseau d'eau, en butte avec le gouvernement tanzanien sur un sujet semblable…

Cependant, le doublement du tarif entraîne une diminution de la consommation, compensée pour le gestionnaire par l'augmentation des recettes liées à la hausse des tarifs[355]. Lorsque Gauff revient à Malindi en février 2000, le taux d'eau comptabilisée atteint 55%. Le gestionnaire ne lance pas de coûteuse campagne de détection des fuites mais un solide programme d'entretien et de réparation immédiate des fuites, tout en faisant une chasse aux connexions clandestines qui lui réserve une surprise. Ce ne sont pas forcément les plus pauvres qui se connectent illégalement : Malindi est un lieu touristique prisé où de nombreux Italiens, qui se sont établis et dont certains tiennent des petits hôtels, comptent parmi eux des usagers clandestins ! A leur déconnexion s'y ajoutent 2000 autres pour des raisons de non-paiement car certains usagers ne sont plus capables de payer le tarif revalorisé. En effet, avec les nouvelles règles tarifaires, pour de nombreux pauvres, il est impossible de payer 250 Ksh d'un coup chaque mois (le forfait social minimal), mais plus facile de trouver de petites sommes au jour le jour. Néanmoins, une famille pauvre, qui consomme 4 à 5 m^3 d'eau par mois qu'elle achète au kiosque, paye finalement 400 à 500 Ksh par mois (car il s'agit de micro-achat quotidien), alors que les abonnés ne payent que la moitié de cette somme pour une consommation quasiment le double de la première. En dépit de sa volonté de maintenir des subventions pour les kiosques et de la tranche sociale forfaitaire, le gestionnaire favorise l'équité spatiale mais fait fi de l'équité sociale pour l'accès à l'eau qui reste conditionné à la capacité à payer des usagers.

Face aux difficultés de paiement, le gestionnaire adopte une certaine souplesse. Il laisse un délai d'un mois pour le paiement des factures, mais si à la prochaine facture, l'arriéré n'est pas payé, l'abonné reçoit un avertissement du risque de déconnexion. Au bout de deux factures impayées, le mauvais payeur est déconnecté. Cependant ceci n'est valable que pour les petits consommateurs. Pour les autres, le délai légal est de 15 jours mais le gestionnaire observe un délai de tolérance d'un mois, comme il accepte également de négocier pour l'échelonnement de la dette. La reconnexion intervient seulement quand le total est payé, ce qui peut laisser une famille sans eau pendant de longs mois, mais l'empêche d'accumuler les arriérés. Le relevé des compteurs a lieu tous les mois et les préposés contrôlent également les maisons déconnectées afin de vérifier qu'il n'y a pas de reconnexion clandestine. Les préposés aux compteurs sont très présents sur le terrain et ont aussi un rôle préventif : ils signalent aux usagers quand leur consommation augmente anormalement. Ils touchent un salaire de 8000 Ksh/mois et sont organisés hiérarchiquement (avec au sommet les « *zonal meter officers* »). Au total, 67 personnes sont employées par le service, dont 13 proviennent de la NWCPC. Gauff a accepté de conserver l'ancienne équipe, à l'exception des préposés aux compteurs qui s'étaient révélés corrompus, à laquelle il a ajouté 54 nouvelles recrues. Le ratio est de 10 employés pour 1000 connexions, soit presque trois fois plus que les recommandations de la Banque Mondiale, (3-4 employés/ 1000 connexions), « total non-sens » aux dires de D. Smallwood. En dépit des déconnexions, le nombre total de connexions atteint 6700 en 2002 (4600 en 1995), avec en moyenne 25à 30 nouvelles connexions chaque mois.

[355] Voir graphique de la consommation et des recettes de janvier 1999 à mai 2002 en annexe 11.

Le coût d'une connexion se compose d'un dépôt de garantie de 1000 Ksh et du coût des travaux et des matériaux nécessaires (conduites, valves, tranchées…), auquel s'ajoute 30% pour l'étude de faisabilité et la supervision des travaux qu'empoche le gestionnaire. Les infrastructures qui relient la conduite principale au compteur appartiennent à l'opérateur, mais l'usager paie toute la conduite depuis le réseau primaire. Les grands consommateurs paient une taxe de connexion supérieure mais il n'y a pas de « branchements social », tous les usagers domestiques paient la connexion selon un calcul identique.
Les recettes du service proviennent à 93% des factures (avec un taux de recouvrement très important) et à 7% des arriérés de paiement. Gauff reprend à son compte la plus grande partie des arriérés antérieurs (mais aussi la dette historique), provenant essentiellement des institutions gouvernementales et de toutes les catégories d'usagers. Lors de son retour en 2000, les arriérés ont à nouveau explosé, pour atteindre presque 58 millions de Ksh, qu'il parvient à réduire à 8 millions après de vigoureux efforts de recouvrement, malgré les difficultés rencontrées, notamment pour récupérer les arriérés des usagers déconnectés entre temps. Les institutions gouvernementales sont responsables à elles seules de 11 millions de Ksh de dette, tandis que la Municipalité doit 800 000 Ksh au service d'eau. Grâce à sa rigueur, le gestionnaire parvient à la faire payer progressivement. Gauff procède aux déconnexions avec discernement : l'hôpital dispose de deux connexions, dont l'une pour les résidences du personnel, qui ont été déconnectées (le personnel supérieur souhaiterait des connexions privatives) tandis que la connexion pour le centre hospitalier est maintenue. La prison et l'hôpital payent désormais au moins le service de la dette, tandis que la police ne paye rien : il est très délicat de la déconnecter mais le débit de sa connexion a du moins été réduit. Le gouvernement commence à s'occuper de ce problème et à distribuer des dotations pour épurer la dette. En 2002 les infrastructures appartiennent encore à la NWCPC mais celle-ci est s'oppose à leur transfert aux autorités municipales, qui souhaiteraient pourtant tirer profit de l'eau. Le statut de projet pilote de Malindi permet au service d'eau de conserver le bénéfice dégagé par la vente de l'eau aux usagers, grâce un à « *ring-fencing* » partiel de ses propres revenus (au sein du système gestionnaire de la NWCPC), tandis que dans les autres réseaux urbains gérés par la NWCPC (tarif moyen 40 Ksh/m^3), les surplus alimentent les péréquations géographiques. Le cas de Malindi préfigure en partie la situation gestionnaire qui prévaudra après la mise en place de la loi de 2002. Il s'agit d'un « *ring-fencing* » partiel car la NWCPC centralise dans un premier temps les recettes de l'exploitation de Malindi, en utilise une partie pour couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance (c'est elle qui paie les employés…) puis reverse le surplus (en moyenne 1 million de Ksh/mois) sur un compte spécifique au nom du service de Malindi.
Selon D. Smallwood, le contrat de Malindi n'aurait pas pu intéresser un grand groupe dans le cadre d'une concession car le périmètre de service n'est pas assez étendu et le projet est de trop petite envergure. Si Gauff a accepté le contrat, c'est plus pour défendre sa réputation dans la région que pour les bénéfices qu'il en tire : l'équipe dirigeante, constituée de deux expatriés à temps partiel et d'un Kenyan employé à temps plein, pourrait en fait s'occuper de projets d'une envergure deux ou trois fois supérieure et réaliser ainsi d'importantes économies d'échelle. Cette remarque est intéressante car la leçon a été retenue dans la loi de 2002 qui prévoit le regroupement des réseaux afin d'atteindre une masse critique. La rémunération du gestionnaire Gauff est fixée à 1,7 millions de Ksh par mois (mais varie avec l'inflation), ce qui représente en moyenne 20% de la collecte totale. Les coûts d'exploitation et de maintenance s'élèvent en moyenne à 5 millions de Ksh. Le reliquat se partage entre le service de la dette historique (en moyenne 0,5 millions de Ksh) et un excédent placé sur compte (en moyenne 1 millions de Ksh/mois). Les bénéfices dégagés par le nouveau gestionnaire ont permis d'étendre le réseau, de

continuer la réhabilitation et d'installer des compteurs à toutes les nouvelles connexions (Gauff a découvert un stock d'un millier de compteurs qui n'avaient pas été utilisés par la NWCPC).

La loi sur l'eau de 2002 tire les leçons de l'expérience de Malindi et en généralise certains aspects à l'ensemble des villes kenyanes : la propriété des infrastructures est décentralisée ainsi que la responsabilité de la fourniture du service, les services d'eau sont corporatisés à travers des mesures de « *ring-fencing* » et le gouvernement est censé désigner les aires de service des nouveaux WSB en regroupant pour raison de viabilité économique les réseaux de plusieurs autorités locales. La loi instaure également les conditions de participation du secteur privé à la gestion des infrastructures. Lors du « *Third World Water Forum* » de 2003[356], le ministre de l'Eau (Pr. G. Krhoda) déclare que les investissements nécessaires pour le secteur de l'eau kenyan atteignent des millions de dollars mais que les autorités kenyanes ne disposent pas de ces sommes, ce qui ouvre la voie à la participation des grands groupes privés, propos immédiatement approuvés par le « *Regional Team Leader* » de la Banque Mondiale, P. Cross. Le ton des autorités kenyanes a changé : « *les entreprises internationales ne sont pas systématiquement mauvaises, et un bon contrat dépend de la capacité du gouvernement à négocier avec elles*. » Le ministre ajoute notamment que le gouvernement devrait veiller à ce qu'une grande partie des bénéfices de la vente de l'eau restent dans le service et soient réinjectés sur place, de manière à diminuer le coût pour les plus pauvres (la présence d'un gestionnaire privé n'excluant pas une amélioration de la situation des pauvres, comme à Malindi). Cependant, si les autorités kenyanes sont prêtes à accepter une plus grande implication du secteur privé, rien ne garantit que les grands groupes privés soient candidats à investir des millions de dollars dans des contrats de plus d'une dizaine voire une vingtaine d'année. C'est ce que nous apprend l'histoire du contrat avorté de Nairobi.

II. Des pressions qui s'intensifient sur les capitales

Ainsi, dans les villes secondaires, la participation du secteur privé n'a pas pris la forme d'une concession, solution ayant pourtant la préférence des bailleurs, mais celle d'un partenariat se rapprochant d'un affermage. Pourquoi les groupes privés ont-il opté pour cela ? On note que dans chacun des cas, la réhabilitation préalable des réseaux ou concomitante de leur contrat est entièrement financée par la Banque Mondiale via un prêt aux états concernés, et qu'ils n'investissent que très modestement dans le capital fixe local. C'est une manière pour eux à la fois de prendre pied dans le pays, de s'en faire connaître des décideurs tout en testant la rentabilité de leur implication dans le contexte local. Le cas échéant, ils bénéficient ainsi d'un bon tremplin pour s'intéresser au marché des capitales, sur lesquelles la pression de la part des bailleurs s'intensifie. Cependant, une forte implication du secteur privé dans les capitales est-elle envisageable ? Que proposent réellement les grands groupes privés ?

356 **DAILY NATION**. « Water services to go private », by D. Kaiza, March 19, 2003, 1 p.

A) Nairobi : un contrat avorté

A la fin des années 1990, confrontée au naufrage gestionnaire de son service d'eau[357] et aux propositions de Vivendi, la mairie de Nairobi commence à envisager une participation du secteur privé dans l'exploitation et la gestion de son réseau d'eau et d'assainissement. Vivendi charge sa filiale implantée à Nairobi, SEURECA, d'étudier la faisabilité de cette option et de faire une proposition ferme à la mairie. SEURECA se prononce en faveur de la délégation de la gestion commerciale du *Water and Sewerage Department*, par le biais d'un « *management contract* » (voir encadré) de dix ans dont le contenu fixe les objectifs à remplir pour les deux parties[358].

Encadré 35 : Le contenu du « management contract » proposé par Vivendi via SEURECA

Les principaux objectifs sont les suivants :
- Installation d'un logiciel de gestion du fichier-client et de la facturation et informatisation de tous les services.
- Amélioration du service aux clients.
- Augmentation de la collecte des revenus pour couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance, recouvrement les dettes.

Les taches précises du gestionnaire sont les suivantes :
- Etablir le fichier-client et le tenir à jour.
- Recenser les compteurs et remplacer les compteurs défectueux.
- Installer des compteurs sur les principales conduites pour chaque district.
- Relever les compteurs.
- Etablir et envoyer les factures.
- Collecter les revenus, améliorer et gérer le recouvrement des arriérés de paiement, au besoin en déconnectant les mauvais payeurs.
- Gérer les recettes et les dépôts bancaires.
- Améliorer le service au client.
- Eliminer ou réduire les pertes dues aux branchements clandestins et aux compteurs défectueux.
- Gérer le personnel.
- Fournir tous les équipements nécessaires (ordinateurs, véhicules, etc.)
- Rôle de consultant sur les points suivants: structure tarifaire, investissements requis, programme pour le futur délégataire après expiration du contrat, réformes institutionnelles.

Source : **NAIROBI CITY COUNCIL, WATER AND SEWERAGE DEPARTMENT**. *Contract : WSD/15/96-Supply and implementation of billing and accounting software- the outsourcing option*, December 1998, 9 p.

Les indicateurs de performance, qui concernent soit la municipalité, soit le gestionnaire, sont conçus pour permettre la rationalisation gestionnaire du service. Le gestionnaire se rémunère à hauteur de 17% sur la vente de l'eau réalisée.

357 Pour une explication détaillée des défaillances du système gestionnaire du WSD, voir **BOUSQUET. A**. *La restructuration du secteur de l'eau potable au Kenya et en Tanzanie, face au problème des quartiers pauvres (capitales et villes secondaires*), mémoire de DEA, Université Paris8/IFU, Paris, 2000, 140 p +annexes.

358 **NAIROBI CITY COUNCIL, WATER AND SEWERAGE DEPARTMENT**. *Contract : WSD/15/96-Supply and implementation of billing and accounting software- the outsourcing option*, December 1998, 9 p.

Tableau 56 : les indicateurs de performance envisagés pour le contrat NCC/Vivendi à Nairobi en 1998

	Résultats actuels	2ème année	3ème année	Tache assumée par	Commentaires
Production d'eau (m3/jour)	340 000	+ 7 %		NCC	La production doit atteindre 500 000 m3/jour en 2007.
Consommation facturée (estimation) par jour	170 000			G	La demande va augmenter avec la croissance urbaine.
Ratio facturation/consommation	Environ 50%	75%	Plus de 75 %	G	
Tarif moyen (Ksh./m3)	30	30	30	NCC/G	Les tarifs seront revus à partir de la 5ème année mais ne devront pas augmenter jusque là.
Recouvrement des factures (%)	58 %	75 %	Plus de 90 %	G	Augmentation de 5 % tous les 6 mois pour atteindre 90 % ;
Eau non-comptabilisée					
Physiquement	50 %		20 % ou moins	NCC/G	Les bénéfices engendrés devront être investis en partie pour réduire les pertes.
Commercialement	26 %		Moins de 10 %		
Arriérés	Plus de 8 mois.	Moins de 90 jours.	Moins de 60 jours.	G	
Nombre de factures par année	5	12 ou autant que nécessaire	12 ou autant que nécessaire	G	
Enquêtes auprès des consommateurs	Moins d'une par an	Une par mois	Une par mois	G	

NCC : Nairobi City Council ; G : gestionnaire.
Source : **NAIROBI CITY COUNCIL, WATER AND SEWERAGE DEPARTMENT**. *Contract : WSD/15/96- Supply and implementation of billing and accounting software- the outsourcing option*, December 1998, 9 p.

Cependant, alors que selon Yves Picaud[359], le contrat est sur le point d'être signé en mai 2000, la situation se détériore pour Vivendi. Le projet de contrat de gestion avec SEURECA suscite des conflits entre les institutions gouvernementales et de nombreuses campagnes hostiles dans la presse, le journaliste le plus virulent, Jaindi Kisero du « *Daily Nation* », ne manquant pas une occasion de traiter les grands groupes, en particulier Vivendi, de « profiteurs »[360]. Selon la presse, les enjeux économiques du contrat sont considérables : l'achat prévu de 40 000 compteurs représente un milliard de Ksh, l'informatisation des activités commerciales 350 millions de Ksh et enfin plusieurs millions doivent être consacrés à l'achat de véhicules et de motocyclettes pour les préposés aux compteurs ainsi qu'à la réalisation des enquêtes[361], soit un total de 155 millions de dollars US[362]. Les fournisseurs susceptibles de profiter de ces contrats constitueraient, aux dires du journaliste, un puissant lobby manoeuvrant en faveur du contrat, s'immisçant dans les luttes intestines des deux ministères concernés, le ministère des Autorités Locales et le ministère de l'Eau. Vivendi et SEURECA eux-mêmes ne sont pas en reste : pour convaincre les décideurs kenyans du sérieux et de la compétence de leurs équipes et accélérer la signature, ils leur offrent un « voyage d'étude » à Paris. Les deux ministères ne sont pas d'accord à propos du contrat : tandis que le premier déclare publiquement que la mairie de Nairobi va passer un contrat avec

359 Entretien personnel avec Y. Picaud, Responsable de la zone Afrique, Vivendi, Paris, mai 2000.
360 **DAILY NATION.** « Ministries wrangle over city water deal », by J. Kisero, April 24, 2001, 2 p.
361 Idem.
362 **EAST AFRICAN.** « Government halts Vivendi, NCC water project », by P. Munaita, August 20-26, 2001, 2 p.

SEURECA, le second s'est engagé auprès des bailleurs à suivre un autre processus. La déclaration du ministre des Autorités Locales (M. Joseph Kamotho) alarme les bailleurs qui demandent alors des comptes au gouvernement kenyan, car quelques mois plus tôt en décembre 2000, le PPIAF, coordonnant les actions de différents bailleurs (la Banque Mondiale, la KfW, l'AFD, le DFID…) avait octroyé un prêt de 500 000 dollars US pour réaliser une étude de faisabilité de l'introduction du secteur privé et en déterminer la meilleure option. SEURECA et ses partisans avancent deux arguments : d'une part le gestionnaire peut entreprendre une action immédiate pour mettre un terme à la gabegie de la gestion publique (taux d'eau non comptabilisée très élevé, émission et recouvrement des factures très faibles) alors que l'option choisie par la Banque Mondiale peut mettre des mois voire des années à aboutir, d'autre part rien n'empêche les autorités d'engager SEURECA et de mener l'étude en parallèle. Le moment venu, SEURECA redeviendrait un candidat comme les autres. Les détracteurs du contrat soulignent quant à eux le risque d'accaparement par SEURECA des autres activités, faisant évoluer le contrat de gestion vers une délégation. D'ailleurs, le paragraphe 3.2 du contrat stipule que « le contrat sera étendu à un accord de concession dans lequel l'entreprise sera responsable de la fourniture des services d'eau potable et d'assainissement aux usagers et des autres services comprenant l'entretien, les réparations, la réhabilitation et les travaux de renouvellement des infrastructures. »[363] La Banque Mondiale fait deux critiques majeures[364] : selon elle, les termes du contrat sont trop coûteux pour les autorités kenyanes et celui-ci n'a pas été attribué selon une procédure transparente d'appel d'offre. L'étude devrait au contraire désigner des alternatives moins coûteuses. Selon la presse, les autorités françaises auraient tenté de peser sur la décision en conditionnant le déblocage de l'enveloppe récemment accordée pour divers projets (20 millions de $US) à l'obtention du contrat par Vivendi. Présente à Nairobi à cette période (mai-août 2001), j'apprends que la rumeur circule dans le petit milieu français disant que l'ambassadeur aurait claqué la porte du NCC pour signifier son refus d'octroyer quelques menus avantages au maire de l'époque en échange de son appui pour le contrat. Finalement, la Banque Mondiale obtient gain de cause et le contrat est suspendu, selon le ministère des Autorités Locales, jusqu'à la fin de l'étude qui ne devrait prendre que quelques mois. C'est en juin 2002 que le rapport du consultant Halcrow, mandaté pour réaliser l'étude de faisabilité, est rendu public et apporte un nouveau rebondissement à l'affaire[365]. Les experts concluent qu'en raison de la très mauvaise situation financière du service et du délabrement des infrastructures, le WSD ne peut intéresser aucun grand groupe dans le cadre d'une concession et qu'une solution possible serait justement celle proposée par SEURECA l'année précédente : un affermage susceptible d'évoluer vers une concession si la situation financière du service s'améliore, avec une première phase financée par la Banque Mondiale[366]. Cependant, Halcrow recommande auparavant la mise en place d'une société d'infrastructure indépendante ainsi que celle d'un régulateur, puis une corporatisation du service accompagnée de sa rationalisation gestionnaire, autant de mesures qui seront finalement mises en place avec la loi de 2002 et la création du NWSB et de la NWSC. Ces mesures, aux résultats inégaux (voir infra et troisième partie), satisferont-elles la Banque Mondiale ou celle-ci va-t-elle encore intensifier sa pression en faveur d'une concession comme à Lusaka ? Le cas échéant, un grand groupe international se portera t'il candidat ? Et surtout, à quelles conditions ?

---

363 Article 3.3.2., p 8, « Purpose », in **COMPAGNIE GENERALE DES EAUX. CITY COUNCIL OF NAIROBI. WATER AND SEWERAGE DEPARTMENT**. *Supply, Implementation and Management of a new water and sewerage department billing and accounting system on outsourcing basis*, Contract WSD/15/96, Conditions of contract, may 2000, 39 p. + annexes

364 Idem.

365 **DAILY NATION.** « Experts propose leasing out of city water services », June 25, 2002, 1 p.

366 **HALCROW GROUP LIMITED. GOVERNMENT OF KENYA**. *A Study of Options for Private Sector Participation in the Water and Sanitation Services of Nairobi*, vol.1, main text, World Bank Contract, Nairobi-UK, 2001-2002, 100p.

B) Lusaka, le PPIAF fourbit ses armes

La délégation à l'international est envisagée pour Lusaka, ce qui montre que commercialisation et corporatisation ne sont considérées que comme les étapes nécessaires d'un processus dont l'aboutissement serait la délégation à l'international. Malgré (ou à cause de ?) une corporatisation précoce n'ayant pas amené les résultats escomptés et des indicateurs de performance fournis par NWASCO relativement médiocres, la Banque Mondiale commence à poser avec insistance la question de l'introduction du secteur privé dans l'exploitation et la gestion des réseaux de la LWSC. Comme cela a été fait à Nairobi, le PPIAF, organisation liée au bailleur pour la promotion des partenariats publics-privés, a procédé, à la demande du gouvernement zambien, à une étude de faisabilité d'introduction du secteur privé et en a conclu qu'une concession serait la meilleure option envisageable. Forte de cette conclusion, elle a lancé une campagne de persuasion des parties prenantes zambiennes aux côtés du gouvernement, dont le but ultime est de parvenir à la concession des réseaux d'eau et d'assainissement de Lusaka. Il est frappant de constater que le PPIAF n'a pas mis en place un véritable processus de consultation, participatif, mais une simple campagne d'information et de « construction du consensus » autour d'une solution que l'organisation définit d'emblée comme étant une concession. Les expressions utilisées par l'organisme sont significatives (voir encadré) : il s'agit « d'*éduquer* » les parties prenantes, de mettre au point une « *stratégie de communication* », de « *construire un consensus* », etc. Néanmoins, si une partie gouvernement zambien semble conquise ainsi que les participants aux séminaires organisés par le PPIAF, ce dernier admet que les parties prenantes clés, comme les syndicats de travailleurs ou les associations de consommateurs n'ont pas été convaincues. Le gouvernement zambien a donc décidé de former une « *Reform Unit* » et un « *Broad Advisory Committee* » pour les inclure dans le processus qui semble néanmoins bien engagé. On peut donc s'attendre dans un futur proche à un nouveau changement du cadre de la fourniture des services d'eau et d'assainissement à Lusaka.

Encadré 36 : La force de persuasion du PPIAF

L'action du PPIAF auprès du gouvernement zambien

"Les gouvernements dans le monde entier reconnaissent de plus en plus le besoin d'informer les parties prenantes des réformes du secteur public et de les engager dans le processus de manière à construire un environnement favorable au changement et en garantir la pérennité. » Le secteur de l'eau est particulièrement sensible à cause de son importance sociale, politique et économique. C'est pourquoi, quand le gouvernement zambien a entrepris de réformer le secteur de l'eau et de l'assainissement à Lusaka, ***il a demandé l'aide du PPIAF non seulement pour évaluer et identifier les options disponibles pour la participation du secteur privé dans l'entreprise d'eau de Lusaka*** *détenue par le public, mais aussi pour organiser des séminaires afin de* ***construire un consensus*** *parmi les parties prenantes clés. Le PPIAF a donc commandité un rapport sur les options de privatisation qui a rendu sa conclusion en septembre 2002, en faveur d'une* ***concession (« lease arrangement »). Cependant le PPIAF n'a réussi à convaincre ni les décideurs, ni les syndicats de travailleurs, ni les associations de consommateurs. Le manque de consensus pourrait retarder la mise en place de la concession, car son succès passe par la coopération de toutes ces parties prenantes.***

Le gouvernement zambien, dans le cadre des réformes du secteur, recherchait par conséquent des financements supplémentaires du PPIAF pour organiser deux séminaires de trois jours sur les défis auxquels est confronté le secteur : ***le but de ces séminaires était de parvenir à construire un consensus parmi les parties prenantes sur l'option optimum de privatisation du secteur****, puis de concevoir une* ***stratégie de communication*** *pour le gouvernement lors de la poursuite du programme de réformes. La tache du PPIAF a été de concevoir* ***un « cours »*** *bref et d'en délivrer le contenu lors de séminaires, puis d'organiser un voyage d'étude régional pour permettre aux décideurs zambiens de partager les expériences de participation du secteur privé des pays voisins. Ce voyage d'étude s'est révélé utile* ***pour éduquer les parties prenantes*** *et les décideurs de Lusaka sur les options des réformes*

notamment de la participation du secteur privé et des défis qu'elle pose, ainsi que sur les implications de la conception des contrats passés avec le secteur privé.

Les objectifs des activités du PPIAF en Zambie

L'objectif principal poursuivi par le PPIAF a été de ***gagner l'appui du gouvernement zambien pour la mise en place d'une concession des réseaux d'eau et d'assainissement de la capitale Lusaka.*** *Le PPIAF souhaitait parvenir à un consensus sur ce point en convaincant les parties prenantes grâce à :*

- un cours bref conçu et présenté aux parties prenantes sur les avantages de la participation du secteur privé et les diverses options disponibles

- un voyage d'étude pour les parties prenantes et les décideurs

- un séminaire de « construction du consensus » associant d'autres acteurs clés, dans la suite logique de la formation et du voyage d'étude

- un bilan sur les activités précédentes afin de ***s'assurer que tous ont compris les enjeux de chacune des options de la participation du secteur privé*** *et pour recueillir les opinions des participants sur le sujet*

L'objectif ultime du PPIAF est de mettre en place une concession des réseaux d'eau et d'assainissement à Lusaka.

Conclusions et recommandations

Les acteurs clés se sont révélés profondément désillusionnées à propos de la participation du privé, ***état d'esprit que le PPIAF estime crucial de combattre*** *avant de lancer la procédure de concession. Pour cela, selon les plans d'action préparés par les participants dans les séminaires, il faut impliquer ces acteurs dans les prises de décision et garantir une communication efficace. Les participants (plus de 70 en tout), représentants des agences gouvernementales et des ONG, ont atteint un consensus clair sur le fait que la concession est la meilleure option de participation du privé dans les services d'eau et d'assainissement. Une douzaine de représentants a participé au voyage d'étude, précédé d'un séminaire d'une journée pour les informer sur les modèles contractuels qui seraient étudiés. De courtes études de cas sur chaque contrat ont été présentées et le groupe s'est exercé à recenser toutes les questions et les préoccupations auxquelles il faudrait répondre pendant le voyage. Lors du voyage, incluant les visites de Dakar, Johannesburg, Dolphin Coast et Maputo, les Zambiens ont rencontré les employés des opérateurs privés dans ces villes et les clients du secteur public responsables de la gestion du processus contractuel. De retour, ils ont été invités à rassembler leurs impressions et l'enseignement retenu, et à discuter de l'application possible de chaque modèle vu dans le voyage à Lusaka.*

Des organismes pour piloter le processus de réformes et l'introduction du secteur privé

Dans l'immédiat, il en a été retenu la nécessité de former une « Reform Unit » ou un « secrétariat à la réforme » ainsi qu'un « Advisory Committee » ayant une large représentativité.

La « Reform Unit »

Concevoir et mettre en place les modalités nécessaires pour la participation du secteur privé requière un effort et une capacité de coordination élevés de la part du gouvernement. Le processus de réforme est à présent coordonné par le « Ministry of Local Governement and Housing », à travers son département « Infrastructure Support Services ». Même si le gouvernement poursuit son effort en engageant des consultants pour des études de faisabilité ou du conseil sur la contractualisation, guider le processus de réforme va devenir une tache colossale que l'équipe du « Department of Infrastructure Support Services » aura beaucoup de mal à assumer en plus de ses propres taches. Le PPIAF recommande (comme au Ghana) la création d'un secrétariat à la réforme du secteur de l'eau se référant directement au « Department of Infrastructure ».

Le « Broad Advisory Committee »

Le consensus le plus clair a surtout concerné le fait que les acteurs clés doivent prendre un rôle plus significatif dans les prises de décision relative à la participation du secteur privé. Le comité doit donc également rassembler aux côtés des représentants du gouvernement, des organisations de bailleurs, des ONG, etc.

Diffusion

Tous les participants aux séminaires ont reçu de la documentation ***du cours*** *y compris des copies des présentations et autre* ***matériel pédagogique****.*

Impacts et étapes à suivre

Suite aux séminaires, le gouvernement zambien a lui-même organisé une réunion des membres du « Steering Committee », d'autres représentants du gouvernement et de la société civile, des opérateurs privés et du Lusaka City Council pour passer en revue les résultats du processus de construction du consensus. Le gouvernement s'est engagé à impliquer les acteurs concernés dans le processus de participation du secteur privé, ***à travers un programme de***

communications stratégiques et de consultations. Le gouvernement est à présent en train de revoir les questions de régulations pour une possible participation du secteur privé sous la forme d'une concession à Lusaka.

Coût du programme mis en place par le PPIAF
Don du PPIAF : 198 989 $
Co financement : 5000 $ du gouvernement zambien
Achevé en décembre 2003

Source : **PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY.** " Building Consensus among Water Sector Stakeholders in Lusaka, ZAMBIA", *activity summary*, 2003, 3 p. traduit et l'anglais et mis en exergue par l'auteur
sur le site : www.ppiaf.org

Quelles sont les tendances majeures qui se détachent de ces cas de figure ?
Tout d'abord, dressons un constat unanime : non seulement aucun des trois pays n'a expérimenté une privatisation *stricto-sensu*, mais encore aucun n'a mis en place de concession à l'international, faute de volonté politique, mais aussi faute d'un intérêt réel des grands groupes à se lancer dans ce genre d'aventure. Il semblerait que la forme dominante de PPP soit celle de l'affermage et plus largement du contrat de gestion, dans lequel le gestionnaire n'injecte que des investissements propres très réduits, l'essentiel du financement reposant sur des prêts de la Banque Mondiale et *in fine* sur le contribuable local. S'il est encore trop tôt pour conclure sur l'efficacité de ce mode de gestion dans les cas présents, notons toutefois qu'elle n'est pas incompatible avec une prise en compte spécifique des populations pauvres et que le risque de délestage des zones géographiques les moins rentables aux opérateurs publics ou aux petits opérateurs privés n'est pas inéluctable.

III. DAWASA, de l'affermage à la recorporatisation : chronique d'un échec

Sur les trois pays étudiés, il peut paraître étonnant que la Tanzanie, sortant de plusieurs décennies d'un régime « socialiste » à l'origine de la nationalisation de l'appareil économique, soit la première en 2003 à déléguer l'exploitation du réseau d'eau de Dar es Salaam à une entreprise privée pour partie étrangère[367]. A Nairobi comme à Lusaka, la Banque Mondiale a financé des études de faisabilité sur cette question, mais c'est pourtant Dar es Salaam qui lance la première le processus, avec un affermage présenté par les bailleurs comme un modèle pour l'Afrique de l'Est. Néanmoins, la cessation unilatérale du contrat deux ans après son entrée en vigueur pourrait bien en sonner le glas. Pourquoi l'expérience daroise de Biwater s'est-elle achevée si rapidement ? Le contexte préalable, l'inexpérience voire le manque de conviction des autorités tanzaniennes ont-ils joué un rôle dans cet échec ? Le contrat était-il à la hauteur des attentes des bailleurs et laissait-il une marge de manœuvre suffisante au nouvel opérateur pour remplir ses engagements ?

[367] J'ai recueilli les informations concernant la mise en place de l'opérateur privé lors d'un entretien avec l'un des directeurs expatriés de la nouvelle entreprise en août 2003, soit un mois après sa mise en service. Les informations postérieures à 2003, date de mon dernier séjour dans le pays, proviennent de sources secondaires, en grande partie de sites Internet de diverses natures (ONG, fondations pour la recherche, colloques) et d'articles de presse. Dans la mesure du possible, elles ont été croisées et celles en provenance des deux ONG de solide réputation, WaterAid et ActionAid, dont j'ai eu l'occasion d'étudier les projets et de rencontrer les responsables à Dar es Salaam, ont été privilégiées.

A) Un contexte difficile, entre pression des bailleurs et résistance de l'opinion publique : une privatisation alibi ?

Les autorités tanzaniennes n'ont pas vraiment choisi d'introduire le secteur privé dans l'exploitation et la gestion des réseaux d'eau et d'assainissement de Dar es Salaam. Quels ont été les moyens de pression des bailleurs pour leur imposer ce choix ? L'opinion publique était-elle acquise à la cause de la Banque Mondiale ?

(1) La pression irrésistible des bailleurs

Alors qu'avec la déclaration d'Arusha, la Tanzanie avait fait le choix d'un Etat fort, responsable et acteur de son économie[368], depuis 1992, sous la pression du FMI et de la Banque Mondiale, le pays s'engage sur la voie de la privatisation, sous la tutelle de la « *Presidential Parastatal Sector Reform Commission* », organisme d'Etat responsable de la privatisation des entreprises publiques. La vague de privatisation ne touche pas uniquement les secteurs industriels et agricoles mais aussi les services et les équipements comme l'électricité, les télécommunications, les transports terrestres et aériens[369]. Dans le secteur de l'eau, le ministère de l'Eau s'est dessaisi en 1998 de son département technique de construction de barrages et de forages. Cet ancien département est aujourd'hui une agence commerciale qui continue de travailler prioritairement pour le gouvernement mais vend aussi ses services à des entreprises privées. « *La politique actuelle du gouvernement est de rendre le maximum de départements techniques autonomes pour pouvoir se concentrer sur son rôle principal de régulateur, de coordinateur du secteur de l'eau en Tanzanie*. »[370].

(a) Pas de prêt ni de réduction de la dette sans privatisation

Malgré ses velléités d'auto-suffisance, la Tanzanie est aujourd'hui l'un des pays au monde les plus dépendants des bailleurs, avec une aide extérieure atteignant 41% des dépenses du gouvernement et une dette représentant deux fois et demi son revenu annuel en 2001[371]. Ils ont ainsi un levier très important sur les choix politiques du pays[372]. La Banque Mondiale et le FMI exercent une pression en faveur de la privatisation des entreprises publiques clés, au travers des exigences attachées à leur programme de prêts[373], appât financier pour le gouvernement tanzanien, avec une prime incitative de 200 millions dollars pour accélérer les privatisations[374]. Dès1997, ils incluent des exigences dans leur programme d'aide concernant la délégation de la DAWASA, pour exercer en mars 2000 une pression accrue, en faisant de la concession à un opérateur privé une condition impérative de réduction de la dette[375], dans le cadre de l'initiative

---

368 En 1979, on comptait 380 sociétés publiques suite à la nationalisation des services marchands et des industries, tous secteurs confondus www.psrtctz.com/Main_Index.htm (site officiel de la Commission de Privatisation Tanzanienne)

369 Idem.

370 Entretien de V. Messer avec M. Lape, Drilling and Dam Agency, 11 juin 1998, in **MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, 416 p.

371 **JUBILEE RESEARCH.** *Country Profile on Tanzania*, 2001

372 **PRICE WATERHOUSE COOPERS.** *Budget 2004 Commentary*, 2004.

373 Dans la « *Country Assistance Strategy* » de la Banque Mondiale pour 1997, trois scenarii de prêts sont envisagés :
-Si la Tanzanie accélère la privatisation, y compris des services publics, 300 millions de dollars seront débloqués annuellement.
-Si le processus de privatisation ne s'accélère pas, seuls 200 millions seront débloqués.
-Si le processus est totalement stoppé, le pays devra se contenter de 100 millions de dollars par an, soit trois fois moins que dans le premier scénario.

374 **THE WORLD BANK.** *Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Director on a country assistance strategy of the World Bank Group for the United Republic of Tanzania.*

375 **IDA/IMF.** *Decision point document under the enhanced heavely indebted poor countries (HIPC) Initiative*, 2000.

en faveur des pays très endettés (I-PTE) (voir encadré). C'est pourquoi, en pleines négociations pour bénéficier de fonds dans le cadre du nouveau programme du FMI, le « *Poverty Reduction and Growth Facility* », le gouvernement tanzanien se décide à privatiser la DAWASA.

Encadré 37 : La concession de la DAWASA est progressivement incluse dans les conditions des bailleurs

A la fin des années 1990, des références spécifiques à la privatisation de la DAWASA apparaissent comme des conditionnalités pour l'aide nouvelle et la réduction de la dette. Le FMI est le premier à inclure « *l'évaluation des propositions financières pour la* DAWASA *et le début des négociations finales* » comme critère structurel indicatif dans le troisième accord relatif aux facilités d'Ajustement Structurel (« *Third Annual ESAF Arrangement* ») de 1998-1999. Le « *2000 Programmatic Structural Adjustment Credit* » conclu en 2000, comprend des conditionnalités spécifiques pour mener la DAWASA à un contrat de concession ou de délégation. C'est une conditionnalité importante car l'approbation du FMI donne accès à d'autres bailleurs. La procédure habituelle entre le FMI et la Banque Mondiale est la suivante : le prêt du FMI englobe les conditionnalités de privatisation de l'eau ou du recouvrement total des coûts, auxquelles correspondent des prêts et des projets de la Banque pour mettre en place la restructuration financière, managériale et d'ingénierie. Mais le plus décisif est d'inclure la privatisation de la DAWASA (sous la forme d'un contrat de concession avec une exploitation privée du réseau) dans les conditions de la réduction de la dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. La réduction possible en jeu est de 3 milliards de dollars à long terme. De plus, le « *Country assistance strategy for Tanzania 2000* » de la Banque Mondiale exige que la Tanzanie réponde à toutes les conditions de l'initiative *I-PTE* pour être retenue pour le scénario de prêt de base de 260 millions de dollars par an entre 2000 et 2003. Si la Tanzanie échoue, le prêt de la Banque ne sera que de 100 millions. Mais cette année-là, la Tanzanie ne réussit pas à signer un contrat pour la DAWASA, essentiellement car aucun repreneur n'est prêt à prendre le risque…Ainsi le pays échoue à remplir le critère de l'initiative PTE. Néanmoins, les bailleurs lui accordent une réduction de la dette, sans pour autant cesser de faire pression sur le gouvernement. Si les conditions liées à la signature d'un contrat de concession disparaissent du programme I-PTE, les bailleurs font à présent la promotion d'une forme « assouplie » de privatisation -un contrat d'affermage-, dans le cadre du projet « *Dar es Salaam Supply and Sanitation Project* » (*DWSSP*). Ce projet est un peu différent des conditionnalités « classiques » mais demeure une forme d'exigence. Le gouvernement a besoin de fonds pour le secteur de l'eau et sait que la Banque Mondiale en particulier ne prêtera de l'argent que pour un projet impliquant une participation du secteur privé. Le gouvernement tanzanien, piégé, confronté à un service d'eau en faillite, n'a pas d'autre choix que d'accepter les prêts aux conditions de la Banque et du FMI.

Sources:
GOVERNMENT OF TANZANIA. *Letter of Intent for third annual ESAF arrangement 1998/1999*, 13th July 1999
WORLD BANK. *Tanzania : Programmatic StructuralAdjustment credit*, release of the short term tranche - full compliance, 30th December 2002.
www.afrol.com 2001, mentionné in ACTIONAID INTERNATIONAL**.** ***TURNING OFF THE TAPS ; DONOR CONDITIONNALITY AND WATER PRIVATISATION IN DAR ES SALAAM, TANZANIA*****, 22 P**
IDA/IMF. *Decision Point Document under the enhanced heavily indebted poor countries (HIPC) Initiative*, 2000.
WORLD BANK. *Country assistance strategy for Tanzania*, 2000. World Bank Website Project database.

Fin mars 2000, un prêt de 169 millions de dollars, échelonné sur 3 ans, est signé entre le FMI et le gouvernement tanzanien[376]. Selon ActionAid, la proposition originelle de réforme est de mettre en place une concession.Une pression plus « discrète » : l'influence des conseillers techniques et des consultants

Il existe d'autres moyens d'influence des bailleurs sur la direction des réformes du secteur public, à travers les « *soft conditionnalities* ». Il s'agit des prêts accordés pour financer l'assistance technique en appui du processus de privatisation : en 1993, 34,9 millions de dollars sont versés pour l'assistance technique dans le cadre du « *Parastatal and Public Sector Reform Project* »[377], puis en 1999, un prêt de 25,4 millions de dollars couvre le coût de l'aide technique et des services

376 **MESSER. V.** p 196.

377 **ACTIONAID INTERNATIONAL**. Op. Cit. p 6.

de conseil pour la préparation des appels d'offres et du contrat avec le nouvel opérateur[378]. Sur ce total, pas moins de 1,3 million est dépensé par « l'Adam Smith International Institute », une agence de réflexion sur le marché, chargée de la campagne d'opinion en Tanzanie vantant les vertus de la privatisation (voir encadré). Assurer le soutien de l'opinion publique fait partie de la stratégie d'assistance technique de la Banque Mondiale. Selon cette dernière, « *les risques de l'engagement fluctuant du gouvernement sur le processus de délégation, sapé par une influence illégitime d'intérêts ligués puissants, doivent être pris au sérieux.* […] *L'aide technique doit lutter contre ces risques de façon à s'assurer le soutien du gouvernement ayant intégré les enjeux de la délégation et plus généralement des implications des diverses options possibles.* »[379].

Encadré 38 : Le gouvernement britannique et la privatisation à Dar es Salaam

« *Le gouvernement britannique soutient la Banque Mondiale, champion de la privatisation en Tanzanie. Depuis 1998, le DFID a dépensé 9,5 millions de £ pour soutenir le processus de privatisation en Tanzanie, dont 66 000 livres (£) pour un contrat avec l'Adam Smith International Institute, lieu de réflexion américain sur le marché libre. Cet institut[380] a pour mission de conseiller le gouvernement tanzanien et finance alors les voyages d'étude (dans d'autres pays, comme la Zambie) des membres influents des autorités tanzaniennes, pour la promotion de la privatisation de l'eau. Plus de la moitié de son enveloppe est dépensée pour le tournage d'un clip qui dit : « nos vieilles industries sont sèches comme les blés et la privatisation apporte la pluie ». Un million de livres supplémentaires est investi pour des études et des statistiques. Le DFID finance également un conseiller technique auprès de la PPSRC, qui pilote les réformes de privatisation, mais le Royaume Uni appuie la promotion de la privatisation de l'eau également sous d'autres formes. Comme en France avec la COFACE, il existe une institution publique qui assure les entreprises nationales investissant un marché « risqué ». En juin 2003, l' « Export Credit Guarantee Department » (ECGD) assure Biwater, à hauteur de 2 millions de livres, contre le risque d'expropriation par le gouvernement tanzanien, le risque de guerre et les restrictions des profits. Selon cette assurance, si le gouvernement tanzanien décide d'annuler le contrat de Biwater et d'exproprier ses ressources, ou de mettre des restrictions sur ses capacités à rapatrier les bénéfices du pays, le ECGD compenserait Biwater pour ses pertes. Cette assurance n'est pas vaine puisque le scénario de cessation unilatérale du contrat se produit en 2005. Le cas échéant, le ECGD prévoyait de taxer ou de réclamer en retour au gouvernement tanzanien l'équivalent de tout versement réalisé. Tandis que Biwater fait de son mieux pour minimiser ses propres risques, la Tanzanie risque d'ajouter 2 millions de livres supplémentaires à sa dette.* »

Sources: **HALL. D**. *Water in private hands*, ATTAC, February 24th, 2002. **WATERAID TANZANIA.**Water reforms and Private Sector Participation in Dar es Salaam, 2003. **WORLD BANK**. *Project Appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 45 million ($61,5 m) to the United Republic of Tanzania for the Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project*, 2003.

(2) Soutien limité de l'opinion publique et manque de transparence du processus

Selon ActionAid, malgré l'emphase des bailleurs à ce propos, le processus de privatisation fait l'impasse sur la participation du public et n'autorise pas de débat sur les alternatives possibles[381]. Toutes les ONG interrogées par ActionAid International dans la période ayant précédé l'arrivée de CWS (TANGO, *Policy Forum*, *WaterAid*, *Economic Social Research Foundation*) affirment ne pas avoir été consultées ni même informées du processus. La consultation mise en place a pour

378 **WORLD BANK**. *Project Information document -Tanzania privatisation and private sector development project*, 1999.

379 **WORLD BANK.** Idem.

380 Les sources mentionnent des sommes très variables consacrées à l'Adam Smith International, allant 66 000 £ à 500 000£ (http://politics.guardian.co.uk/development/story/0,15709,1491602,00.html)

381 **ACTIONAID INTERNATIONAL**. *Interviews with TANGO, 15th June 2004, with the NGO Policy Forum, 17th June 2004, with WaterAid, 18th June 2004, with Economic Social Research Foundation ESRF*, 21st June 2004.

principal objectif d'informer les « acteurs » des décisions du gouvernement et non pas de les faire participer activement au débat. Un membre de DAWASA déclare que les consultations sont réalisées afin de s'assurer « *que les acteurs ont bien compris ce que le gouvernement a l'intention de faire* ». La Banque Mondiale engage d'ailleurs de son côté un consultant pour faire une analyse des acteurs, visant à déceler les résistances soulevées par la privatisation et trouver un moyen de les contourner[382]. Les ONG locales ont des difficultés à évaluer l'impact possible des réformes en raison du secret entourant à la fois l'appel d'offre et le contenu du contrat final d'affermage[383]. D'après un des membres de WaterAid, la DAWASA ne souhaite pas, en tout cas jusqu'en août 2003 (début du contrat avec Biwater) rencontrer les principales ONG du secteur de l'eau actives à Dar es Salaam. WaterAid contacte l'opérateur et la PPSRC pour leur demander des informations et essuie un refus[384]. Les ONG s'inquiètent du sort des forages qui avaient appartenu à la DAWASA mais dont la gestion, et parfois la propriété, avait été transférée à des comités de résidants. Cependant, le manque de participation du public ne semble pas poser problème à la Banque Mondiale, ce qui est surprenant étant donné l'importance donnée à ce thème dans le programme de « *Poverty Reduction Strategy* » qu'elle mène.

Les élites politiques tanzaniennes sont partagées sur la question de la privatisation. Certains se rallient à la cause de la Banque Mondiale, comme par exemple, au sein du gouvernement, les nombreux officiels qui expriment leur soutien au processus de privatisation[385], notamment le ministre de l'Eau lui-même, faisant des déclarations publiques sur les vertus de la privatisation[386]. Cependant des voix s'élèvent pour résister au processus : dans la presse, on peut lire que « *les organisations de la société civile craignent que la privatisation, une des conditions de la réduction de la dette pour les pays pauvres très endettés, entraîne une hausse des factures d'eau ou encore devienne un nouveau canal de corruption* »[387]. D'autres expériences de privatisation ont donné une mauvaise image du processus[388]. Concernant le secteur de l'eau, la PPSRC répond au débat en assurant que le processus de sélection est transparent et que les acteurs sont correctement impliqués[389]. Les leaders des syndicats tanzaniens critiquent le manque de transparence et le fait que les travailleurs, pour lesquels la privatisation représente une épreuve, ne sont pas comptés au nombre des parties prenantes[390]. La population interprète le manque de consultation comme une stratégie d'évitement du gouvernement. Selon l'ONG « *Economic and*

---

382 **TANZANIA MINISTRY OF WATER AND LIVESTOCK DEVELOPMENT**. *National water policy*, 2002.

383 Je peux confirmer que l'ONG WaterAid n'est pas au courant des modalités de la privatisation, car j'ai moi-même appris à l'un de ses membres qu'il existe une composante « projets communautaires ».

384 En août 2003, j'essuie personnellement un refus de la DAWASA et de la PPSRC pour consulter le contrat signé avec City Water Services, alors que les autorités affirment qu'il est consultable par le public

385 Selon ActionAid International, des membres hauts placés du "*Ministry of Water and Livestock Development*" déclarent que la participation du secteur privé serait très fortement bienvenue. voir **ACTIONAID INTERNATIONAL**. *Interview with Ministry of Water and Livestock Development*, Dar es Salaam, 15th June 2004.

386 Speech by Hon. Edward N. Lowassa (MP) Minister for Water and Livestock Development at the Handing Over Ceremony for DAWASA activities to CWS ltd, 1st August 2003, Speech by Edward N. Lowassa (MP) Minister for Water and Livestock Development at the DAWASA Lease Contracts Signing Ceremony at the Royal Palm, Dar es Salaam, 19th February 2003, in ACTIONAID INTERNATIONAL.

387 www.afrol.com/News2002/tan006_dawasa_private.htm

388 Le contrat de management de TANESCO (Tanzania Electricity Supply Company) a été décrit comme un « scandale tournant à la farce ». En 2002, la privatisation « scandaleuse » du fournisseur d'électricité choque le pays. La petite entreprise sud africaine d'engineering NET Group Solutions remporte le 2 avril 2002, devant plusieurs entreprises étrangères, un contrat lucratif pour gérer TANESCO. Il s'avère que le groupe NET est une très petite entreprise, à la capacité insuffisante pour gérer le réseau électrique tanzanien. Puis on apprend que le partenaire tanzanien du groupe est une entreprise appartenant au beau-frère du Président Mkapa. Suite au scandale, le gouvernement rejette la demande du parlement de révéler les détails du contrat de gestion de TANESCO. Le processus de privatisation continue alors secrètement. L'opinion publique tanzanienne considère la négociation douteuse de TANESCO comme une tentative du Président Mkapa et de sa famille de s'enrichir, dans les derniers moments du mandat présidentiel. Ce genre de scandale peut entacher durablement aux yeux du public l'ensemble du processus de privatisation. voir : www.afrol.com/News2002/tan006_dawasa_private.htm.

389 **PPSRC**. 2002-02-29.

390 **PANAFRICAN NEWS AGENCY.** 2001-05-01

Social Research Foundation » (*ESRF*) une consultation publique aurait révélé le fait que la population souhaite que l'eau soit gratuite ou bon marché, et qu'elle s'inquiète de l'augmentation possible des tarifs et des risques de difficultés accrues pour les ménages pauvres. Selon les acteurs locaux, les points de contestation portent également sur la domination accrue des investisseurs privés, les investisseurs locaux étant incapables de les concurrencer. Le rapatriement des profits en dehors de la Tanzanie est un autre sujet de préoccupation.

Ainsi, d'après ce que rapportent les médias et les ONG, la majorité des Tanzaniens et des Darois restent, en ce début des années 2000, pour le moins méfiants à l'égard de la privatisation du secteur de l'eau, et cela laisse présager de l'écart considérable entre les préceptes des bailleurs sur l'appropriation par les usagers des processus de gestion de l'eau ainsi que sur leur participation, et la réalité des opinions et des pratiques. A ce premier écueil s'ajoute celui d'un processus chaotique de désignation de l'opérateur privé, dans un contexte d'absence de concurrence qui met en question sa légitimité.

(3) Plusieurs appels d'offres infructueux avant 2003

Pas moins de cinq années séparent le premier appel d'offres du début des activités du nouvel opérateur privé. Pourquoi a-t'il fallu trois appels d'offres successifs ? Le dernier est-il satisfaisant ou un simple pis-aller ?

(a) Le premier appel d'offres (1997-1998) est mal préparé

Le premier appel d'offre pour la « privatisation » de la DAWASA, avec une aire de service couvrant le Grand Dar es Salaam, Kibaha et Bagamoyo, est lancé en juillet 1997. La PPSRC[391] publie un avis de pré-qualification dans la presse locale, avec des termes de référence sollicitant la participation du secteur privé dans les opérations d'exploitation de la DAWASA[392]. Le gouvernement, dont objectif est d'attirer des capitaux privés[393], envisage au départ une *« joint-venture* » pour une concession, avril 1998 étant la date de clôture de l'exercice[394]. Parmi les sept groupes de l'eau internationaux qui manifestent leur intérêt, Biwater PLC (fabricants d'équipements d'adduction d'eau sans expérience en matière de gestion) et Northumbria Water du Royaume-Uni (Groupe Lyonnaise), ainsi que Saur-International et Vivendi (anciennement Générale des Eaux) sont pré-qualifiés. Un délai est refusé à United Water et Thames Water, toutes deux anglaises, qui sont donc disqualifiées. Les quatre concurrents soumettent des offres aussi différentes qu'un contrat de management, un affermage et une concession. Par courrier du 29 janvier 1998, la PPSRC informe les deux sociétés finalistes : Biwater et SAUR. Biwater propose une délégation partielle de gestion lors d'une phase de « *joint-venture »* pour une période de 5 ans, avant de mettre en place une concession. La SAUR propose une reprise directe du service en concession partielle, s'appuyant sur des financements privés pour la phase de lancement mais dépendante de financements publics pour les investissements d'extension (sur le modèle de sa concession ivoirienne qui a fait la réputation de l'entreprise pour les villes en

391 *Presidential Parastatal Sector Reform Commission*, institution chargée de privatiser les actifs publics.

392 **PSRC**. 2000, cité in **KJELLEN. M**. *Globalization of Infrastructure Services : Perspective on Water Privatization in Dar es Salaam, Tanzania*. Fourth Annual Seminar, Network-Association of European Researchers on Urbanization in the South (N-AERUS), "Beyond the Neo-Liberal Consensus on Urban Development. Other Voices from Europe and the South", University of Paris VII, May 15-17, 2003, 23p.

393 **WORLD BANK.** 1999, p3, cité in **KJELLEN. M**. *Idem.*

394 Globalization of Infrastructure Services : Perspective on Water Privatization in Dar es Salaam, Tanzania. Fourth Annual Seminar, Network-Association of European Researchers on Urbanization in the South (N-AERUS), "Beyond the Neo-Liberal Consensus on Urban Development. Other Voices from Europe and the South", University of Paris VII, May 15-17, 2003, 23p.

développement). Cependant, la PPSRC se déclare incapable de déterminer la meilleure offre de reprise et retarde la désignation du vainqueur, pour mieux définir les conditions d'implication du privé dans le contrat. Peut être la cause de ce retard est-elle aussi à imputer à la Banque Mondiale, car des conflits entre celle-ci et la PPSRC sont rapportés dans la presse locale, tandis que cette dernière s'oppose de son côté au ministère de l'Eau sur le choix de la société. Le ministère opte pour Biwater, tandis que la SAUR a la préférence de la PPSRC. De son côté, la Banque Mondiale rejette la proposition de la PPSRC qui recommande la gestion de la DAWASA par *joint venture*. Selon M. Kjellen, le gouvernement n'est pas en mesure de fournir assez de fonds pour mettre en place une « *joint-venture* ». Les institutions impliquées ne partagent pas les mêmes vues concernant la stratégie à suivre. De plus, il semble que tout le processus ait été précipité et insuffisamment préparé. La Banque Mondiale, qui aurait sans doute souhaité être consultée dès le début, refuse dans ces circonstances de dégager des fonds pour la privatisation de la DAWASA[395] et le premier appel d'offre est déclaré infructueux. Les rebondissements des processus d'appel d'offre révèlent le problème du manque d'expertise ou d'expérience dans la gestion déléguée d'un Etat comme l'Etat tanzanien, qui ne sait pas déterminer quelle est l'offre la plus intéressante. Le manque d'expertise sur la maîtrise et le contenu des contrats avec le privé, maintes fois dénoncé par les adversaires des privatisations dans le monde entier, conduit parfois les Etats à conclure des contrats mal conçus, définis par les concessionnaires à leur avantage et au détriment des autorités concédantes. Afin d'éviter de nouvelles mésententes entre acteurs de la privatisation et pour en éclaircir les conditions, la PPSRC fait appel à un consultant indépendant, Severn Trent Water International (STWI)[396] qui, au mois de juin 1998, participe à l'élaboration d'un document d'information complémentaire pour les soumissionnaires. La tache du consultant consiste, aux côtés du gouvernement tanzanien, à définir les cadres de reprise de la distribution de l'eau et de l'assainissement pour la ville de Dar es Salaam et à rechercher la meilleure combinaison entre financement public et exploitation privée. La stratégie est rendue publique en novembre 1998. Le gouvernement approuve la mise en place d'une concession à un opérateur privé: l'opérateur collecte les recettes de la vente de l'eau, déterminé par la tarification, et paye une redevance au concédant -le secteur public- en se rémunérant sur la différence. Le gouvernement approuve également le plan de restructuration du secteur. La législation est mise en place en 1999. Une loi définit les nouvelles structures de la distribution de l'eau[397] et introduit les nouvelles instances responsables du service d'eau, la société nationale et un opérateur privé.

(b) Deuxième appel d'offres (mai 1999-juin 2000) : des propositions jugées inacceptables par l'Etat tanzanien

En mai 1999, une nouvelle série de pré-qualifications est lancée, étendant l'invitation aux entreprises ayant manifesté un intérêt sans soumettre d'offre auparavant. Biwater PLC, Saur International et Vivendi réussissent à nouveau cette pré-qualification. En juin 1999, la PPSRC rencontre ces entreprises et les investisseurs locaux potentiels, puis les documents de base pour l'appel d'offres (dont la date limite de soumission est fixée à la fin de janvier 2000) sont distribués en septembre. La date limite de soumission des offres est fixée à la fin janvier 2000. Cependant, seules les entreprises SAUR et Vivendi entrent en concurrence, car Biwater s'est retirée du jeu. Les propositions techniques sont ouvertes en premier et elles sont jugées recevables. Puis fin février 2000, c'est le tour des offres financières, en particulier les capitaux à injecter et la part des investissements du gouvernement tanzanien (plus précisément des prêts

395 **BUSINESS TIMES**. 19/06/1998, « PPSRC blamed on DAWASA delays », Dar es Salaam.

396 Severn Trent Water International est l'une des 10 agences de l'eau du Pays de Galle, privatisée en 1989 et qui depuis a diversifié ses activités.

397 **REPUBLIC OF TANZANIA**. *Water Laws Miscellaneous Amendments Act* 1999 n°1.

concédés pour la réhabilitation et l'extension du réseau), mais elles sont toutes deux rejetées[398]. Selon la PPSRC, les deux offres sont impossibles à comparer et les entreprises ont fait des propositions inacceptables pour le gouvernement[399], qui annule l'appel d'offres le 25 février 2000. La SAUR aurait demandé à l'Etat tanzanien un prêt de 3 ans de 10 millions de dollars pour financer les travaux de réhabilitation. La Banque Mondiale, étroitement associée au processus[400] dans ce nouveau « round » de la privatisation, aurait décrété que les offres n'étaient pas conformes au cahier des charges pour la gestion privée de la DAWASA et aurait donc conseillé de rouvrir l'appel d'offres. Ainsi se termine la seconde tentative de privatisation de la DAWASA. En juin 2000, le gouvernement décide « *d'entreprendre un nouvel appel d'offre complet ouvert à tous les opérateurs internationaux* »[401].

(c) Troisième appel d'offres (septembre 2000-décembre 2002) : un seul soumissionnaire, qui remporte pourtant l'appel d'offres

Le troisième appel d'offres est publié à partir de septembre 2000, après que la Banque Mondiale en a révisé l'ensemble des documents. Parmi les huit entreprises qui font des propositions[402], trois, également qualifiées lors du second « round », sont retenues : Biwater PLC (en consortium avec Gauff Ingenieure d'Allemagne), Saur International et Vivendi. La date limite de la remise des offres est fixée à fin juillet 2002. Les candidats tentent d'introduire des clauses visant à protéger l'opérateur privé concessionnaire de mauvaises décisions prises à la seule initiative du régulateur. D'autres discussions portent sur une possibilité de compensation pour l'opérateur privé, en cas de cessation prématurée du contrat. A la mi-juillet, les français annoncent qu'ils ne sont plus candidats, à moins que ces questions ne soient résolues. Puis les deux entreprises françaises, sans donner suite à leur pré-qualification, préfèrent se retirer[403]. C'est ainsi que Biwater/Gauff reste le seul candidat en lice et remporte officiellement le contrat pour la distribution de l'eau à Dar es Salaam en décembre 2002, avec la création d'une « *joint-venture* », City Water Services. La défection de la SAUR et l'ensemble des rebondissements du processus de privatisation semblent montrer que les groupes internationaux ne portent pas un intérêt crucial à la concession du réseau d'eau et d'assainissement de Dar es Salaam. D'après M. Kjellen, les deux premières tentatives de privatisation ont probablement échoué à cause des conditions qui n'étaient pas assez attractives commercialement. Selon les propos de deux experts rapportés par l'auteur[404], Wilkes et Boyd, « *les soumissionnaires ne voulaient pas engager autant d'argent dans un commerce aussi risqué* » et « *la plupart des entreprises privées expérimentées, disposant des ressources et des compétences pour s'intéresser à la* DAWASA*, pensent que le service d'eau est un casse-tête inextricable et ne représente pas une opportunité commerciale viable* ». Apparemment, les conditions sont finalement rendues assez attractives pour qu'une entreprise relève le défi mais le fait qu'un seul soumissionnaire fasse une offre et remporte le contrat de la concession témoigne de l'absence de concurrence. De plus, dans les trois rounds de l'appel d'offres, ce sont les trois mêmes entreprises qui ont été pré-qualifiées à chaque fois. Dans chacun

398 **PPSRC**. 2002, cité in **KJELLEN. M**. *Globalization of Infrastructure Services : Perspective on Water Privatization in Dar es Salaam, Tanzania*. Fourth Annual Seminar, Network-Association of European Researchers on Urbanization in the South (N-AERUS), "Beyond the Neo-Liberal Consensus on Urban Development. Other Voices from Europe and the South", University of Paris VII, May 15-17, 2003, 23p.

399 Entretien de M. KJELLEN avec M. MARIKI, Ministry of Water, Dar es Salaam , 05/08/2000, in **KJELLEN. M**.. *Idem*.

400 **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. *Poverty Reduction Strategy Paper, Progress Report 2000/2001*, Dar es Salaam, 2001, p 13.

401 **PPSRC.** 2002, cité in **KJELLEN. M**. *Idem.*

402 www.afrol.com

403 Peu avant, j'avais eu la surprise d'être contactée par la SAUR. Le département Afrique recherchait toutes les données disponibles sur la question de l'eau potable à Dar es Salaam. D'après N. Riom, participant alors à la formulation d'une proposition pour la SAUR, les documents fournis par la DAWASA étaient très insuffisants. Peut-être est-ce là un autre motif du retrait de la SAUR.

404 **WILKES** (2000-03-02) et BOYD, in **KJELLEN. M.** Op. cit., p 33.

de ces rounds, au moins une des entreprises s'est retirée, apparemment à cause de désaccords ou du manque de clarté des conditions. Les services d'eau sont des engagements risqués d'un point de vue commercial. La préparation des appels d'offres est coûteuse mais probablement négligeable en comparaison de ce que peut coûter un contrat mal négocié.

B) Le contrat d'affermage : une participation du secteur privé a minima ?

La mise en place de la participation du secteur privé dans l'exploitation et la gestion des réseaux d'eau et d'assainissement de Dar es Salaam est une composante du « *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project* », projet financé conjointement par la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Banque d'Investissement Européenne, l'opérateur privé lui-même et le gouvernement tanzanien, le deuxième volet de ce projet porte sur la réhabilitation des réseaux.

(1) Un partenariat public-privé régulé

Suivant les conseils des bailleurs, le choix du gouvernement tanzanien s'est porté sur un contrat d'affermage, concédant ainsi la gestion de l'eau à un partenariat public-privé. Le cadre général est celui d'un « *lease contract* » de dix ans entre la DAWASA (« *Asset Company* ») et la *City Water Services*. Sur les 1480 employés de la DAWASA société exploitante, 78 rejoignent la nouvelle DAWASA tandis que la CWS en conserve 1402, encadrés par 6 managers expatriés (un chef exécutif, un directeur des ressources humaines, un directeur financier, un directeur commercial, un directeur des exploitations et un directeur des travaux d'ingénierie). Le choix de l'affermage peut s'expliquer de diverses manières, c'est une solution assez répandue dans les pays en développement[405]. Certes l'affermage laisse aux autorités un droit de regard sur la gestion des services urbains de base et sur une ressource telle que l'eau, puisqu'il reste responsable des investissements, à la différence de la concession ou de la privatisation totale, mais ce n'est pas tant la préférence des autorités que la grande réticence des opérateurs privés à faire de lourds investissements dans un secteur où le retour sur investissement se fait à très long terme, dans des pays où la stabilité politique n'est pas assurée, qui dicte le « choix » des bailleurs.

(a) Le public : la nouvelle DAWASA, une société d'infrastructures

La DAWASA exploitante du réseau devient une « *Public Granting Authority* (*PGA*) » gardant son nom, c'est-à-dire une société d'infrastructures qui détient les réseaux et les met à disposition de l'opérateur privé. La DAWASA est également responsable du programme de réhabilitation (« *Capital Investment Programme* »). Pour faire face à sa nouvelle mission, elle procède à des modifications de son organisation interne. Le nouveau conseil d'administration se veut plus représentatif des acteurs du secteur de l'eau local et accueille donc des délégués du secteur commercial et de la population, c'est-à-dire des usagers de l'eau, et laisse moins de place aux représentants des ministères.

405 Pour un aperçu des principales privatisations de l'eau en Afrique en 2000 voir : documents de Kate Bayliss, sur le site Internet du PSIRU , ainsi que le site Internet suivant : www.waternunc.com. De nombreux articles de S. Jaglin en donnent également de bonnes synthèses.

Tableau 57 : Une nouvelle composition du Conseil d'Administration de la DAWASA

Ancien conseil d'administration (loi de 1981)	Nouveau conseil d'administration (amendement de 2001)
Un président nommé par le Président de la République	Un Président nommé par le Président de la République
Un Directeur Général	Un P.D.G. (Managing Director)
2 membres du service public nommés par le Ministre	Un membre nommé par le ministère en charge de l'Eau
6 membres nommés par le Ministre, sur recommandations des ministères suivants : ministère des Finances ministère de la Santé ministère de l'Industrie ministère de l'Habitat et du Développement Urbain Cabinet du Premier Ministre La Compagnie Tanzanienne d'Electricité	7 membres nommés par le ministre, représentants de : l'administration régionale (région de Dar es Salaam ou Région Côtière) le bureau du Directeur de la ville de Dar es Salaam le secteur commercial local grand consommateur d'eau les petits consommateurs d'eau les organisations de femmes les conseils municipaux pour la région de Dar es Salaam et la région côtière
4 autres membres nommés par le Ministre	2 autres membres nommés par le Ministre

Source : **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. 1981. *The Urban Water Supply Act*, 1981, n°7, Government Printer, Dar es Salaam, p 54. **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. 2001. *Bill Supplement n°2, The Dar es Salaam Water and Sewerage Authority Act*, 2001, in Gazette of the United Republic of Tanzania, n°9, vol 82, 2nd March 2001, Government Printer, Dar es Salaam, p5. in **MESSER. V**. *Op. Cit*. p 201.

Je reviendrai plus longuement sur le nouveau rôle de la DAWASA, notamment vis-à-vis des usagers pauvres, dans la troisième partie de la thèse.

(b) Le privé, City Water Services Limited, bénéficie d'une législation renforcée

La CWS prend en charge l'exploitation, la facturation, le recouvrement des factures et la maintenance de routine des réseaux d'eau et d'assainissement de Dar es Salaam. Elle réunit dans une « *joint-venture* » un « partenaire professionnel international », Biwater-Gauff, actionnaire majoritaire avec 51% du capital, et un partenaire tanzanien, Superdoll Trailers Manufacturing Cy Limited, détenant les 49% restants [406], partage selon les termes définis par la Banque Mondiale. Une très grande partie des modalités du contrat a été fixée par les bailleurs eux-mêmes, laissant de fait peu de marge de liberté à l'opérateur. Cela explique que très peu de temps après la mise en service de la CWS, ses dirigeants souhaitent déjà revoir certains de ces points qu'ils jugent inadaptés ou non pertinents (c'est le cas de la politique de branchement en faveur des pauvres, par exemple[407]). Avec un contrat d'affermage de 10 ans[408], le fermier se rémunère auprès des usagers par le biais des factures et reverse une redevance aux autorités. La société privée passe deux autres contrats liés au premier avec le gouvernement tanzanien : un contrat de « *Supply and Installation of Plant and Equipment* (*SIPE*) » de 18 mois, qui engage l'opérateur à effectuer des travaux d'urgence de réhabilitation sur le réseau de production et de distribution. C'est ce contrat qui met l'entreprise en défaut en 2005 selon les autorités tanzaniennes. Le troisième contrat, « *Procurement of Goods (POG) Water Meters Contract* » désigne l'opérateur comme responsable de l'installation des compteurs à tous les consommateurs domestiques mais

406 **PSRC.** 2000.

407 Entretien personnel avec M. D. Becker, Managing Director, City Water Services, Tanzanie, Aout 2003.

408 **MESSER. V.** P 203.

également institutionnels. De nouveaux amendements à la loi sur l'Eau renforcent les possibilités de sanction des usagers au bénéfice de l'opérateur, qui peut mener ainsi une politique commerciale et optimiser le recouvrement des factures : il se voit reconnaître le droit de déconnecter tout abonné ne s'étant pas acquitté de sa facture 30 jours après envoi d'une notification claire et détaillée[409]. Il semble d'ailleurs que la CWS ne se prive pas d'utiliser ces droits. Les amendements renforcent également les pénalités encourues par les « mauvais utilisateurs » : les contraventions pour mauvais usage, gaspillage, connexions illégales, pollution, destruction ou endommagement au réseau sont revues à la hausse. La CWS détient une licence d'opérateur, délivrée dans un premier temps par le ministère de l'Eau, et doit atteindre des objectifs de performance (diminution des pertes techniques, maintenance, qualité de l'eau) définis dans le contrat issu de l'appel d'offres.

(c) Le régulateur EWURA : « l'Arlésienne » du contrat d'affermage ?

Afin d'encadrer la fixation des tarifs, d'arbitrer les différends entre la DAWASA et CWS et d'autres modalités de fonctionnement de l'entreprise privée, le gouvernement tanzanien instaure en 1999 par un amendement de la loi sur l'Eau[410], un régulateur dont le nom et les fonctions sont ensuite précisées par un second amendement : le « *Public Utilities Regulatory Authority* » prend le nom d'EWURA (« *Energy and Water Utilities Regulatory Authority* ») régulateur multisectoriel établi en 2001. Cette instance a (théoriquement) un pouvoir de régulation élargi à l'ensemble des services d'utilité publique (distribution de l'énergie, services d'eau et d'assainissement) et doit être financée par une taxe annuelle sur les tarifs, taxe qui n'excèdera pas les 2,5% des recettes collectées par l'opérateur. Les fonctions prévues sont les suivantes : fournir une grille de tarifs à l'opérateur, examiner et approuver leur augmentation, protéger les intérêts des consommateurs, contrôler la qualité de l'eau, vérifier les réalisations de l'opérateur, mettre un terme à sa licence s'il ne répond pas aux clauses du contrat. Cependant, comme nous allons le voir avec l'épisode de la rupture du contrat, quatre ans après sa création, il n'est toujours pas opérationnel.

(2) Les investissements sont financés sur fonds publics

La plus grande partie des financements provient des trois bailleurs internationaux (Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Banque d'Investissement Européenne) pour la réhabilitation du réseau actuel. Ils apportent une enveloppe de 143 millions de $ sur les 164,5 millions nécessaires au total. La DAWASA fournit 12,5 millions de $ sur fonds propres, tandis que la CWS est tenue d'investir seulement 8,5 millions de $, pour les infrastructures « légères » comme l'équipement informatique[411]. Des fonds sont également destinés à des projets « minoritaires » en termes de financement, comme la desserte en eau des communautés ou la réhabilitation des captages principaux (le site de Ruvu). Pour le « *Community Infrastructure Programme* », le gouvernement obtient également des prêts à hauteur de 3 ou 4 millions de $, soit moins de 2,5% du total, des trois bailleurs précédents auxquels s'ajoute l'Agence Française de Développement. A son tour, le ministère des Finances prête ces fonds (« *on-lend* ») à la DAWASA, qui est responsable des programmes d'investissement et du service de la dette. Initialement, pour limiter la hausse des tarifs jusqu'à l'amélioration de la qualité du service, les fonds de la Banque Mondiale financent aussi le contrat d'affermage, mais de façon décroissante.

---

409 Idem.

410 **GOVERNMENT OF TANZANIA**. *Section 5B Act* 1999, p 9.

411 **WORLD BANK**. *Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR45 million ($61,5m) to the United Republic of Tanzania for the dar es Salaam Water Supply and Sanitation Projec*t, 2003.

Le programme se compose d'une première phase, dite « programme à court terme », et d'une deuxième phase, le « programme à moyen terme », de la sixième à la dixième année, qui se concentre sur l'expansion du réseau[412]. La production d'eau ne sera pas augmentée d'ici la huitième année d'exploitation.

(a) Des investissements destinés en priorité au réseau existant

Une grande partie des investissements (110 millions de $) est prévue pour les 5 premières années du projet. La CWS en gère 15 millions, et la plus grande partie, 60 millions, est gérée par la DAWASA, en concertation avec la CWS. A son arrivée à Dar es Salaam, la CWS réalise son propre état des lieux et établit la liste des travaux prioritaires et urgents, comme les réparations sur le réseau. Ceux-ci absorbent 4,8 millions de $. 173 000 compteurs d'usagers doivent être installés. Pour cela, les bailleurs fournissent 4,2 millions de $ (sous la forme d'un « *soft loan* » au gouvernement de Tanzanie). Quant aux travaux en sous-traitance, leur coût s'élève à 40 millions de $. Sur les 1000 km de réseau de distribution secondaire et tertiaire, 8000 connexions d'usagers présentent des fuites et doivent être remplacées. La CWS prévoit également de remplacer ou installer des compteurs de zone (seuls 500 sont en état de marche, c'est-à-dire une minorité aux dires de D. Baker, cadre expatrié de la CWS). Selon ce dernier, on peut considérer qu'il n'y a pas de compteur sur le réseau d'eau de Dar es Salaam en 2003. Enfin, au programme des travaux prioritaires, 250 kiosques à eau doivent être installés, une fois leur localisation décidée. Il est prévu de consacrer deux tiers des financements d'extension à l'affinement du maillage existant et un tiers aux extensions du réseau dans les zones non-desservies.

(b) Les aspects financiers du contrat : l'opérateur n'hérite pas de la dette historique

L'argent investi par la CWS est destiné à couvrir le déficit de l'exploitation et de la maintenance jusqu'à ce que les coûts soient totalement recouvrés. La CWS ne connaît pas exactement cette somme mais l'estime de 8,5 à 18,5 millions de $ pour les 3 premières années. L'opérateur doit aussi verser à la DAWASA une redevance correspondant au droit d'exploitation des infrastructures, alimentée par les revenus d'exploitation. Cette redevance est divisée en deux : 25% reviennent à la DAWASA et 75% restent sous le contrôle de la CWS. Le gouvernement tanzanien a injecté 500 millions de Tsh pour faire face aux problèmes urgents et aux réparations majeures. Pour les autres urgences, l'opérateur est responsable des premiers 10 millions de Tsh et le reste doit provenir de l'Etat tanzanien. Contrairement à ce qui été prévu dans le contrat initial, la CWS n'a pas hérité des dettes de la DAWASA, probablement grâce à une habile négociation (du moins sur ce point). Les dettes s'élèvent à 6 millions de $ envers la TANESCO (le fournisseur d'électricité), ce qui représente un an environ d'arriéré de consommation (pour une consommation d'environ 500 000 US$/mois). Les négociations avec la TANESCO, qui souhaite recouvrer ces arriérés et menace l'entreprise de déconnexion, sont en cours au début de la période d'exploitation de la CWS. En ce qui concerne les facturations dues à l'ex-opérateur, un système de recouvrement compliqué est mis en place mais il est peu incitatif pour la CWS car elle n'en conserve qu'une petite partie, l'essentiel devant être restitué à la « nouvelle » DAWASA. Ce sont les institutions publiques qui ont contracté les dettes les plus importantes.

(c) Les structures tarifaires

Seuls des critères financiers ont présidé à l'appel d'offres car la Banque Mondiale n'avait pas choisi le tarif comme critère de concurrence entre soumissionnaires. La tarification mise en place par la CWS selon les prescriptions de la Banque Mondiale n'est pas progressive (au-delà de 5

412 Entretien personnel avec M. D. Becker, Managing Director, City Water Services, Tanzanie, Aout 2003.

m^3). Des études préalables menées par JICA ou le cabinet d'études Howard Humphreys (très présent en Afrique de l'Est) préconisaient une augmentation des tarifs. Ainsi, le tarif minimal retenu est de 322 Tsh/m^3 et son augmentation annuelle doit dépendre de l'inflation. L'opérateur pourra réviser significativement le tarif après 5 ans d'exploitation, tandis que la revente de voisinage n'est pas autorisée.

C) Tensions, échec et interrogations

La mise en place d'un opérateur privé de l'eau à Dar es Salaam, dans les circonstances et selon les modalités décrites, ne manque pas d'inquiéter bon nombre d'acteurs à Dar es Salaam : les ONG, mais aussi certains journalistes, certains chercheurs ou encore simplement certains usagers. Quelques unes de ces inquiétudes s'avèrent fondées (comme l'augmentation des tarifs). Cependant, si avec le départ prématuré de la CWS, certaines questions tombent d'elles-mêmes, d'autres demeurent car il est fort probable que l'opérateur intérimaire corporatisé, instauré par les autorités tanzaniennes, reprenne à son compte certains objectifs de la CWS, ou qu'un appel d'offres dote les réseaux d'un nouvel opérateur privé.

(1) Un investissement à la charge d'un Etat endetté

La question du déséquilibre des forces en présence se retrouve dans tous les cas où le secteur privé est introduit dans un pays dont les autorités n'ont pas l'habitude d'y être confrontées, n'ont de savoir faire par exemple, ni en matière de rédaction des contrats ni de régulation. M. Kjellen[413] rappelle que dans le round final de l'appel d'offres, une seule compagnie fait une proposition et qu'il n'y a donc pas de mise en concurrence, ce qui est contraire aux vertus supposées de ce processus reposant en grande partie sur la pluralité des soumissionnaires. L'autre critique que l'on peut faire sur le processus même, dans la mesure où les données commerciales ne sont pas accessibles au public (en dépit des efforts de la PSRC), est son manque de transparence. Il est également difficile de savoir si le gouvernement est capable de réguler efficacement la participation du secteur privé de manière à garantir la prise en compte des besoins des usagers. Cette crainte à propos de la régulation se révèle d'ailleurs fondée (voir paragraphe sur la cessation du contrat). Si les autorités tanzaniennes promettent de mettre rapidement en place les structures nécessaires à la régulation (« *consumer councils* » et surtout un régulateur sectoriel), en juin 2004, rien n'a été fait, alors même que la CWS exploite déjà le réseau d'eau[414]. Le régulateur *EWURA* (« *Electricity and Water Regulatory Authority* ») n'est pas opérationnel, laissant la responsabilité de la régulation au seul « *Ministry of Water and Livestock Development* » déjà très chargé. Mais les ONG craignent surtout que la privatisation n'améliore pas l'accès à l'eau pour les pauvres. Au contraire, selon ActionAid, les besoins des pauvres auraient été presque totalement ignorés dans la conception des réformes. La question du traitement de l'alimentation en eau des quartiers pauvres dans le contrat d'affermage et le « *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project* » sera examinée dans la troisième partie de la thèse.
Selon M. Kjellen[415], le processus de délégation de la DAWASA comporte plusieurs faiblesses. Les bailleurs promeuvent la participation du secteur privé comme moyen de réduire le fardeau financier des gouvernements et d'améliorer l'efficacité de la fourniture du service, résultat de la concurrence et d'incitations appropriées. Le cas tanzanien s'éloigne de la théorie pour plusieurs

413 **KJELLEN. M**. *Globalization of Infrastructure Services : Perspective on Water Privatization in Dar es Salaam, Tanzania*. Fourth Annual Seminar, Network-Association of European Researchers on Urbanization in the South (N-AERUS), "Beyond the Neo-Liberal Consensus on Urban Development. Other Voices from Europe and the South", University of Paris VII, May 15-17, 2003, 23p.

414 *Interview with MLWD officials*, 15th June 2004, in **ACTIONAID INTERNATIONAL**, idem.

415 Idem.

raisons. Tout d'abord, l'opérateur privé ne contribue au financement que dans une très faible proportion. L'apport du privé demeure modeste comparé au fardeau financier toujours supporté par le secteur public (l'Etat tanzanien s'endette à hauteur de 143 millions de $, tandis que la CWS n'est tenue d'investir que 8,5 millions de $). Une grande partie de la réhabilitation et de l'extension du réseau d'eau se fait donc sur fonds publics. On pourrait objecter qu'une partie de ces sommes pourra être recouvrée par des taxes payées par la nouvelle entreprise. Cependant, selon des officiels de CWS, l'entreprise a déjà été dispensée de certaines taxes par le gouvernement pour une période de 6 ans[416]. En somme, la CWS n'a injecté que très peu de capital privé dans le service, et le risque est toujours porté par le secteur public (ce qui est d'ailleurs normal pour un affermage).

(2) La CWS peut-elle atteindre l'objectif assigné d'amélioration du service et de l'efficacité ?

La qualité du service d'eau ainsi que l'efficacité gestionnaire de la DAWASA sont si médiocres quand la CWS les reprend en main qu'on s'attend nécessairement à des améliorations, d'autant plus que le nouvel opérateur bénéficie des investissements réalisés dans la réhabilitation des infrastructures. Grâce à cela, la déperdition d'eau est susceptible de diminuer « mécaniquement » (moins de fuites…), ou bien encore la facturation peut être plus performante grâce à un système informatique récent. Cependant, bien que les tarifs soient relevés, de 11% selon l'entreprise et 40% selon WaterAid[417], le service demeure partiel et irrégulier. L'entreprise justifie l'augmentation des tarifs par le fait que le gouvernement les subventionnait largement pour ceux qui étaient raccordés, en général les ménages des classes moyennes et supérieures. Ce sont les autorités tanzaniennes elles-mêmes et la Banque Mondiale qui fixent la nouvelle grille tarifaire, avec un tarif unique de 322 Tsh par m^3, permettant en théorie de recouvrer les coûts. Cependant, selon D. Baker, cette grille n'est pas pertinente car les tarifs ne sont pas progressifs, et ne « pénalisent » donc pas les gros consommateurs. L'entreprise souhaite, dès le mois d'août 2003, proposer une nouvelle grille, avec un tarif de base inférieur car selon elle, le tarif de 322 Tsh/m^3 est encore trop élevé pour les usagers pauvres. En contrepartie, elle propose d'introduire une progressivité permettant des subventions croisées entre petits et gros consommateurs. Cependant, un tarif fixe a l'avantage de ne pas pénaliser la revente de voisinage, largement répandue à Dar es Salaam. Le gouvernement et la Banque Mondiale ont-ils arbitré en faveur des clients des revendeurs au détriment des petits consommateurs raccordés? Pourtant on aurait pu imaginer une autre solution : un tarif « kiosque » pour les abonnés revendeurs, fixe et subventionné. Mais cela aurait été certainement beaucoup plus coûteux que la solution choisie.
Malgré le relèvement des tarifs, l'eau ne coule souvent que la nuit, ou quelques heures pendant la journée, comme le rapporte ActionAid. Les usagers sont mécontents de l'augmentation du tarif, d'autant plus qu'ils n'ont pas le sentiment de bénéficier d'un meilleur service, et pensent par conséquent que la CWS fait des profits excessifs à leurs dépens[418]. Le mécontentement risque de s'aggraver si les tarifs augmentent encore, voire doublent par rapport à leur niveau antérieur[419]. Confrontée à une population qui rechigne à payer des tarifs élevés pour un service qui reste médiocre, la CWS fait elle-même face à des difficultés financières. Un responsable de l'entreprise décrit une première année d'exploitation « difficile » et déplore le fait qu'elle doive

416 Idem.

417 **WATERAID TANZANIA.** *Prospects for the poor : Water reforms and private sector participation in Dar es Salaam*, Tanzania, 2003

418 Interview with NGO Policy Forum, 17th June 2004, Interview with ESRF, 21st June 2004, in **ACTIONAID INTERNATIONAL**, idem.

419 Interview with World Bank Officials, 14th June 2004, in **ACTIONAID INTERNATIONAL**, idem.

demander aux bailleurs des sommes supplémentaires pour pouvoir au moins couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance[420]. D'après mon entretien avec D. Baker, l'entreprise s'attend pourtant à ce que non seulement l'investissement ne puisse être recouvré qu'après quelques années d'exploitation, mais aussi que la première année (voire les suivantes) soit déficitaire. Selon D. Baker, elle ne pourra probablement pas amortir son investissement avant la 4ème ou 5ème année, ce qui ne lui laisse ensuite que 5 ans avant la fin du contrat pour engranger des bénéfices. Cependant, d'après ce responsable, la CWS ne sait pas à combien peut se monter ce déficit, les estimations étant de 8,5 millions de $ pour les 3 premières années. Selon les dires de l'ONG, l'entreprise évalue finalement la perte à 0,7 million de $ pour 2003[421]. Le déficit est donc bien moindre que prévu, ce qui peut donner quelques espérances à l'entreprise de rentrer plus rapidement dans ses fonds. La *CSW* assume certes un certain risque commercial, mais limité.
L'opinion publique doute également des mesures prises par la CWS pour réduire la corruption. Selon le contrat, la CWS accepte de reprendre tous les employés de la DAWASA, y compris les nombreux employés aux pratiques de corruption bien connues. Des usagers interrogés révèlent que certains ménages continuent à payer des pots de vin pour simplement recevoir l'eau, ou empêcher une déconnexion.
Ces informations montrent plusieurs choses. Tout d'abord, il semble difficile pour une entreprise privée prenant la suite d'une société telle que la DAWASA, à la fois de relever les tarifs et d'apporter dans le même temps des améliorations nécessaires, de manière à ce que celles-ci justifient les augmentations de tarifs. Après des années d'incurie, dans la mesure où les employés ont été maintenus en place, on peut s'attendre à une certaine inertie des services, même si des réhabilitations techniques sont réalisées. Il est certainement délicat d'exercer un contrôle sur des employés habitués à augmenter leur salaire par des pratiques de corruption généralisées. Les promoteurs de la participation du secteur privé affirment que seule une entreprise privée peut apporter la « révolution » des mentalités nécessaire au meilleur fonctionnement d'un service d'eau en faillite : cependant, il semble que cela ne puisse se faire sans une période d'apprentissage, d'adoption par les employés des principes commerciaux. Moyennant cette période d'apprentissage, une entreprise publique réformée ne pourrait-elle pas arriver aux mêmes résultats ?

(3) Quelques effets pervers de la rationalisation gestionnaire pour les pauvres

Selon ActionAid, l'augmentation des prix de l'eau, combinée à une desserte intermittente, oblige les femmes à chercher de l'eau ailleurs, souvent aux dépens de la santé de la famille. Selon l'ONG, la CWS continue d'envoyer des factures aux usagers même quand ils ne reçoivent de l'eau qu'occasionnellement. Cela signifie que les ménages doivent payer deux fois, une fois à la CWS pour de l'eau qu'ils ne reçoivent pas, et une deuxième fois aux revendeurs qui livrent l'eau pour un prix bien supérieur. Le mécontentement de l'opinion à ce sujet est tel que, selon les ONG locales, les collecteurs de la CWS sont jetés dehors à coups de pied. Les ménages qui refusent de payer doivent affronter des factures d'eau plus élevées et sont menacés de déconnexion. Par ailleurs, une véritable chasse aux connexions clandestines, très nombreuses, est lancée. Selon Tina Loevbom Petersen[422], l'entreprise doit faire face à d'énormes difficultés pour garantir l'eau au robinet pour les citadins, notamment dans sa lutte contre les connexions clandestines, accusées selon la CWS de « voler » l'eau des usagers qui paient leurs factures. Au cours d'une conférence

420 Interview with *CWS*, 15th June 2004, in **ACTIONAID INTERNATIONAL**, idem.

421 Idem

422 « City Water : des canalisations illégales et déconnectées laissent les résidants de Dar es Salaam sans eau. La situation ne s'est pas améliorée avec le nouvel opérateur privé ». www.http://tanzania.ms.dk/newsletter/visartikel.asp?id=361.

en mars 2005, le Directeur Exécutif de la CWS, C. Stone, expose les faits suivants : « la CWS a établi une équipe mobile qui traque les consommateurs clandestins et s'assure que les contrevenants sont déconnectés et mis en procès au tribunal. » Il a déclare aussi qu'une amende de 100 000 Tsh (environ 100 $) sera infligée aux usagers clandestins. Détecter et déconnecter les connexions clandestines est une chose délicate. Ce ne sont pas seulement des petits entrepreneurs ou des jardiniers qui volent l'eau, mais dans de nombreux endroits des personnes proposent leurs services moyennant finances pour établir des connexions clandestines[423]. Même les ménages qui paient sont parfois déconnectés car, selon ActionAid, la CWS déconnecte des zones entières pour tenter de faire payer ceux qui ont des connexions clandestines[424]. Pendant ce temps, non seulement certains ménages doivent consommer une eau potentiellement dangereuse puisée dans les puits, mais encore ils contractent une dette envers CWS pour une eau qu'ils n'ont jamais reçue. Une grande majorité de citadins achètent l'eau indirectement soit à l'autorité soit aux revendeurs soit encore aux voisins qui ont une connexion privative. Tandis que la CWS fait la chasse aux connexions clandestines, les usagers abonnés subissent une augmentation du tarif et un rationnement de l'eau renforcé, laissant régulièrement de nombreuses canalisations à sec. Nombreux sont ceux qui reçoivent une facture pour de l'eau qu'ils n'ont pas consommée, ou encore qui sont menacés de déconnexion (voir encadré).

Encadré 39 : Etude de cas de Mrs Mwaura S. Hassan, Tabata

« *Mrs Hassan vit à Tabata, un quartier pauvre de Dar es Salaam, dont elle est la présidente du groupe de femmes. Elle a une famille nombreuse, quatre enfants vivant à la maison et quatre autres parents dépendants. Mrs Hassan a quand même de la chance car elle a une connexion privative au réseau d'eau, dans la maison, même si elle ne reçoit pas d'eau. Selon elle, même si le nom de l'entreprise a changé, CWS à la place de DAWASA, le service est toujours aussi mauvais qu'avant mais à présent les factures sont envoyées. Elle a en effet reçu une facture de 400 000 Tsh (environ 400 dollars), alors que son robinet est resté sec pour la période concernée. Elle s'est plainte à la CWS mais n'a pas obtenu de réponse. Des employés de l'entreprise sont ensuite venus pour essayer de la déconnecter car elle n'avait pas payé les factures mais sont repartis sans le faire.Parce qu'elle n'a pas d'eau au robinet, Mrs Hassan doit acheter de l'eau du puits d'un voisin, ce qui lui coût en moyenne 800 Tsh par jour (0,8 dollars, soit 24 dollars/mois), alors que l'eau du robinet serait moins chère et plus fiable. Mrs Hassan ne sait pas si sa connexion sera alimentée un jour. Les familles de ce quartier qui ne peuvent pas payer l'eau ou dont la connexion ne fonctionne pas doivent avoir recours à des puits peu profonds et contaminés. Lorsqu'on se lave avec l'eau des puits, on attrape des démangeaisons. L'ingérer rend malade également, ce qui coûte de l'argent car il faut alors acheter des médicaments.* »

Source : Interview at Tenge Gender Resource Centre, 17th June 2004, in **ACTIONAID INTERNATIONAL**, traduit de l'anglais par l'auteur.

423 J'ai d'ailleurs été moi-même témoin de ce trafic : devant mon habitation à Kijitonyama, quartier résidentiel de classes moyennes, une tranchée passant devant le portail sur la voie publique était régulièrement ouverte et des conduites venaient bizarrement s'ajouter à celles présentes, sans qu'on voit le moindre uniforme d'employé de la CWS à l'horizon.

424 ActionAid affirme rapporter des propos tenus par des responsables de la *CWS* concernant leur stratégie de recouvrement des factures. Il me semble que cela peut être mis en doute car c'est une pratique à la limite de l'illégalité et très préjudiciable en termes d'image pour la *CWS*.

D) L'annulation du contrat

Le 13 mai 2005, le gouvernement tanzanien met brutalement fin au contrat avec la *City Water Services Limited* (CWS), bien avant le terme officiel de celui-ci prévu pour 2013. Le ministre de l'Eau, E. Lowassa, l'annonce à la presse à Dar es Salaam, peu de temps après la réunion du Cabinet au gouvernement, qui a entériné la fin du contrat après avoir statué que l'entreprise avait failli à ses obligations[425]. Le lendemain, des employés de la CWS déclarent qu'ils ont appris l'annulation du contrat par la presse[426]. Arrivés sur leur lieu de travail, on leur a dit que les directeurs de l'entreprise avaient quitté le pays. Le jour suivant, le ministre rencontre les employés de la CWS et leur assure que leurs emplois seront maintenus dans la nouvelle entreprise DAWASCO. Les six cadres britanniques expatriés auraient été expulsés du pays.

(1) Les raisons avancées par le gouvernement et la réponse de l'entreprise

C'est la nouvelle DAWASA, par son rôle de régulateur « intermédiaire », qui est chargée par le gouvernement tanzanien mécontent d'examiner les possibilités et les motifs de rupture du contrat[427]. Le ministre de l'Eau déclare aux journalistes que le gouvernement a pris sa décision en suivant les recommandations de cette dernière. Cela semble révélateur d'une certaine confusion : quel organisme est véritablement chargé de la régulation ? La DAWASA a-t'elle une réelle légitimité, dans la mesure où elle est partie prenante ? La régulation était une tache du ministère de l'Eau, en attendant que le régulateur, qui existe en théorie depuis 2001, devienne opérationnel. Le risque d'une régulation défaillante se révèle souvent crucial en cas de crise lors de l'introduction du secteur privé dans des Etats qui manquent d'expertise et d'expérience. Pourquoi quatre ans après sa mise en place, le régulateur ne peut-il toujours pas tenir son rôle ? Parmi les raisons qui ont emporté la décision, le ministre mentionne le fait que l'entreprise n'a pas injecté l'investissement capital dans le service comme cela a été négocié dans le deuxième contrat « *Supply and Installation of Plant and Equipment* (*SIPE*) » de 18 mois. « *Le gouvernement s'attendait à ce qu'à la fin de la deuxième année de service, un investissement capital d'un montant de 8,5 millions de $ soit injecté dans le projet, mais jusqu'à ce jour, alors que l'on atteint la fin de la deuxième année, seuls 4,1 millions de $ ont été investis, ce qui ne représente que la moitié de la somme visée.* » déclare E. Lowassa. Il ajoute que dès le début du contrat, l'entreprise a été confrontée à des difficultés ayant affecté ses performances, ce qui représente un manquement aux conditions du contrat. L'entreprise n'a pas présenté le bilan des recettes et n'a pas réussi à payer le montant correspondant au droit d'exploitation des infrastructures (« *lease fee* ») soit 3,6 milliards de Tsh. D'après le ministre, l'entreprise n'a pas non plus abondé le fond destiné à l'alimentation en eau des populations pauvres. Tout cela a posé des problèmes financiers à la DAWASA pour financer la réhabilitation des infrastructures. En réponse aux recommandations de la DAWASA, la CWS se défend en imputant son échec à des « circonstances imprévues » et demande à renégocier le contrat. Afin de lever le doute, le gouvernement confie à la DAWASA la tache de mandater une entreprise indépendante pour examiner les conditions d'exercice de l'entreprise CWS. Celle-ci conseille le gouvernement pour sa décision. Deux entreprises privées, Price Waterhouse Coopers (PWC) et Howard Humphreys réalisent cette étude et en concluent que les conditions n'ont pas varié depuis le début du contrat.

---

425 « Government dumps City Waters »,14/05/05, by Bilal Abdul-Aziz, http://www.ippmedia.com/ipp/guardian/2005/05/14/39435.html

426 "Tanzania: Government terminates firm's water contract". 17 May 2005
http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/IRIN/8058cc1019ebe6a6d5701a130abedfe6.htm

427 « Government dumps City Waters »,14/05/05, by Bilal Abdul-Aziz, http://www.ippmedia.com/ipp/guardian/2005/05/14/39435.html.

Une fois le rapport rendu, la CWS demande à nouveau une révision du contrat mais le gouvernement en annonce alors la rupture unilatéralement. Le 25 mai 2005, C. Stone (le PDG de la CWS) fait une déclaration à la presse pour récuser les accusations à l'encontre de l'entreprise et déclare que celle-ci lance un procès contre le gouvernement tanzanien pour rupture de contrat[428]. Il reconnaît que le projet est bien moins avancé que prévu et qu'aucune canalisation nouvelle n'a été posée mais selon lui, l'entreprise a à son actif une amélioration de la quantité et la qualité de l'eau et 10 000 nouveaux clients enregistrés dans les deux derniers mois. Il déclare que CWS a « *essayé de renégocier les termes en vue de continuer.* ». Selon lui, le gouvernement tanzanien a fourni des données erronées sur le service d'eau et le retard n'est pas, de ce fait, imputable à la CWS. « *Nous reconnaissons qu'il y a de graves problèmes mais nous avons proposé le 9 mai d'injecter 5 millions de $ supplémentaires l'année suivante et d'en emprunter 6 de plus. Nous avons proposé au gouvernement de renégocier mais celui-ci a annoncé par voie de presse que le contrat était rompu*. » ajoute-t-il. Le gouvernement tanzanien doit alors 3 millions de $ à l'entreprise. Cependant, selon le ministre de l'Eau, E. Lowassa[429], « […] *Avec l'annulation du contrat, la CWS perd les fonds qu'elle avait investis* ».

(2) Epilogue : retour à la corporatisation initiale

Après la rupture du contrat, le Grand Dar es Salaam ne peut pas rester sans opérateur des réseaux d'eau et d'assainissement. Il faut donc rapidement former un nouveau service. Procéder à un nouvel appel d'offres risque de prendre des mois, c'est pourquoi dans l'urgence, le ministre de l'Eau annonce la formation d'une nouvelle entreprise (« co*rporation »)*, la DAWASCO *(Dar es Salaam Water and Sewerage Corporation)*, prenant ses fonctions d'exploitation du réseau d'eau de la ville[430], suivant la « *Government Notice number 139 of May 20, 2005* », dans le cadre de la loi « *Governing Public Institutions of 1992* ». La DAWASCO est une société privée à capitaux publics, comme l'était l'ancienne DAWASA. La nouvelle DAWASA reste en charge de la supervision des opérations de l'entreprise délégataire au nom du gouvernement.

(a) Les premiers pas de la DAWASCO

La DAWASCO établit sa nouvelle direction avec la promesse de redresser la situation de l'eau à Dar es Salaam. Pour ce faire, le ministre de l'Eau, E. Lowassa, inaugure le conseil de direction de 9 membres de la DAWASCO et un « plan de sauvetage de 100 jours », du mois de juillet à septembre, lancé lors d'une cérémonie. Dans son discours[431], le ministre déclare que la nouvelle institution devra travailler dur pour répondre aux attentes du gouvernement et des habitants. Selon M. Alex Kaaya, directeur exécutif de la DAWASCO, la corporation aurait hérité de nombreux problèmes de la CWS, y compris un personnel démoralisé, de mauvaises infrastructures, des connexions clandestines, des factures erronées et une faible capacité de distribution avec des milliers de m^3 d'eau perdus à cause des fuites et des connexions clandestines. C'est pourquoi le gouvernement souhaite que la DAWASCO augmente les recettes, diminue le nombre de connexions clandestines et mette en place un programme de rationnement de l'eau fiable. « *Nous faisons face à un vaste défi de prouver que les initiatives locales et les locaux peuvent faire mieux que les étrangers* », affirme le ministre, en ajoutant que le partenariat

428 http://politics.guardian.co.uk/development/story/0,15709,1491602,00.html

429 "Tanzania: Government terminates firm's water contract". 17 May 2005 12:06:11 GMT
http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/IRIN/8058cc1019ebe6a6d5701a130abedfe6.htm

430 http://politics.guardian.co.uk/development/story/0,15709,1491602,00.html. « La privatisation modèle tanzanienne a échoué ». IPPmedia. 22 août 2005.

431 « Dar assured of more reliable water supply", by Bilal Abdul Aziz, IPPmedia. 24 juillet 2005.

de la DAWASCO avec la *National Water and Sewerage Corporation* d'Ouganda sur lequel elle a pris modèle pour les questions institutionnelles, est prometteur. Le gouvernement ougandais a lui aussi engagé une entreprise privée pour le service d'eau de Kampala, mais faisant face aux mêmes problèmes, il a mis un terme au contrat et a transféré la responsabilité à une entreprise d'Etat.

(b) Aux mêmes maux, les mêmes remèdes : des mesures pas vraiment novatrices

Sitôt en place, la DAWASCO annonce son intention d'installer des compteurs aux domiciles des personnes qui vendent de l'eau illégalement. Cela devrait permettre d'augmenter les recettes de l'entreprise, comme le déclare le directeur exécutif A. Kaaya, lors d'une cérémonie de récompense des meilleurs travailleurs de l'entreprise dimanche 20 août 2005[432]. Le nouveau directeur exécutif de la DAWASCO est un ancien responsable du ministère de l'Eau. Il n'est pas étonnant de retrouver peu ou prou les mêmes personnes après le « jeu des chaises musicales » lors de la formation de la nouvelle DAWASA puis de la DAWASCO. On note également que la nouvelle entreprise fait des efforts de crédibilité : afin de développer l'esprit d'entreprise de ses employés, elle met en place des dispositifs d'intéressement, mais il reste à en mesurer l'impact réel, après l'effet d'annonce. A. Kaaya précise que les directeurs de zones de la DAWASCO ont reçu des consignes pour installer des compteurs chez tous les particuliers qui pratiquent la revente. Ces directeurs, en plus de garantir un relevé régulier des compteurs, devront aussi vérifier que les revendeurs d'eau ouvrent bien un compte à la DAWASCO pour la revente. « *La* DAWASCO *n'épargnera personne. Les vendeurs d'eau et les directeurs de zone de* DAWASCO *doivent tous jouer leur rôle pour le succès de ce plan* ». Selon le directeur, la réticence d'une grande partie des clients de la DAWASCO à payer leur facture à temps a des impacts négatifs sur les opérations de l'entreprise. « *75% de nos clients qui reçoivent leur facture mensuelle ne la payent jamais à temps. Cela nous fait régresser*. » Les connexions clandestines demeurent un autre défi à relever pour améliorer le service. « *Plus de 50% de toutes les habitations connectées au réseau d'eau à Dar es Salaam sont connectées illégalement et cela nuit à la qualité du service requis pour les clients officiels.* ». A. Kaaya admet que la DAWASCO fait face à une tâche titanesque dans ses efforts d'amélioration du service à Dar es Salaam, Kibaha et Bagamoyo. Dans le cadre du « plan de sauvetage des 100 jours », l'entreprise aurait réussi à augmenter les recettes (de12,5%, soit de 1,05 milliard de Tsh en mai à 1,2 milliard de Tsh en juin 2005) et le nombre de nouveaux clients, en plus d'avoir réduit les pertes techniques sur le réseau. Cela aurait été rendu possible grâce au « *travail acharné des employés* », selon A. Kaaya, ajoutant que c'est dans ce contexte que l'entreprise a décidé de récompenser les employés qui ont joué un rôle crucial dans le succès atteint. L'invité d'honneur à la cérémonie, le « *District Commissioner* » de Temeke, M. Baraka Konisaga, exhorte pour sa part les clients de la DAWASCO à payer leurs factures à temps pour que l'entreprise puisse améliorer le service. Parmi les réussites du « plan des 100 jours » mentionnées par le ministre, un certain nombre de quartiers qui n'avaient jamais reçu d'eau depuis des années, ont commencé à être alimentés et ont apporté de nouvelles recettes. Selon lui, la DAWASCO, en collaboration avec la DAWASA, peut faire la différence et fournir un service de bonne qualité à l'ensemble de la ville. Si le bilan du premier plan de sauvetage est positif, il sera prolongé par un nouveau plan annuel qui sera conçu par la suite.

En somme, l'épisode de l'affermage des réseaux de Dar es Salaam comporte tous les ingrédients d'un échec annoncé : des bailleurs qui imposent le contrat, une opinion réticente, un groupe privé qui s'implique a minima, tandis que l'essentiel du coût de la réhabilitation repose sur l'Etat

[432] « Dawasco moves to rein water dealers », by E. Kihaule. IPPmedia. 22 août 2005.

tanzanien. Le contrat est mal rédigé et ne permet pas à l'opérateur de véritablement mettre en place des mesures de rationalisation gestionnaire tout en agissant avec discernement vis-à-vis des populations pauvres, alors qu'il le souhaite : le point d'achoppement majeur est la négociation des tarifs. De son côté le gouvernement tanzanien fait preuve de mauvaise volonté, dans un contexte de confusion totale sur la responsabilité de la régulation, refusant de renégocier ce contrat « bancal », et fait jouer la fibre nationale en mettant en place à l'issue de la rupture, un opérateur « local ». Cependant, sa marge de manœuvre est restreinte car ce dernier procède aux mêmes mesures de lutte contre les connexions clandestines, de rationalisation gestionnaire, etc. La « privatisation » alibi du service d'eau de Dar es Salaam a néanmoins permis à l'Etat tanzanien de débloquer les fonds pour la réhabilitation des réseaux. Peut-être était-ce là son but initial ?

De l'ensemble des réformes pour les trois pays que nous venons de voir, quels sont les principes déterminants pour l'accès à l'eau des pauvres ? Nonobstant les différences sur certains points, les complexes réformateurs du Kenya, de la Tanzanie et de la Zambie entérinent de nouveaux principes, pouvant avoir des impacts significatifs sur l'offre de services à destination des populations pauvres. Tout d'abord, la norme de desserte unique est clairement abandonnée et avec elle, l'objectif de la généralisation du réseau (certes déjà très mis à mal), au profit de l'universalisation de l'accès. Pour le mettre en œuvre, les réformes proposent la segmentation des clientèles et la diversification de l'offre, entraînant une diversification des normes de service. Il passe également par la reconnaissance des opérateurs indépendants et de nouvelles formes de régulation de monopoles juxtaposés, confortant une certaine « dé-intégration » verticale du cadre de fourniture du service, entre le producteur d'eau en gros et l'opérateur final, chaîne pouvant être (dés-)articulée entre plusieurs échelons d'organisation de la fourniture. Dans un souci d'efficacité, le paiement du service sur la base de la consommation réelle, en fonction du principe de l'usager-payeur, ainsi que l'autonomie financière des réseaux, sont unanimement consacrés, tout en reconnaissant la nécessité de concilier les objectifs d'efficacité et d'équité. En revanche le principe de la tarification au coût complet (ou « *full cost pricing* », constitué en théorie du coût économique de l'approvisionnement –comprenant les coûts d'exploitation, de maintenance et d'amortissement, ainsi que le coût d'extension, augmenté du coût des externalités sanitaires -santé publique- et environnementales -préservation des écosystèmes-) peut connaître des aménagements, en fonction des publics ciblés, notamment les populations rurales par rapport aux populations urbaines, mais aussi par extension les pauvres, y compris en ville. Ces aménagements n'excluent pas la possibilité de péréquations, voire de subventions croisées. En effet, malgré la réaffirmation de la nécessité d'augmenter les tarifs pour assurer le recouvrement des coûts, le discours est infléchi et nuancé pour prendre en compte la faisabilité politique d'une telle hausse, dans un contexte de pauvreté massive. Outre cela, rapatrié au cœur des réformes, l'objectif de redistribution s'affiche comme un enjeu à part entière de la réglementation, à travers quatre autres outils principaux : la fixation d'objectifs clairs d'investissement inscrits au contrat de gestion déléguée (le cas échéant), la recherche du meilleur équilibre prix/qualité à travers une certaine souplesse dans la fixation des normes de service, la libéralisation sur le marché des opérateurs informels et enfin la participation de la population locale à différents niveaux. La définition de la participation n'est pas sans ambiguïté et se décline en fonction des publics ciblés. La participation communautaire, qui s'adresse aux populations pauvres, est très différente de la participation à destination des publics favorisés. Tandis que cette dernière s'inscrit essentiellement dans la construction du droit des consommateurs (ce que nous verrons dans la troisième partie de la thèse), la première favorise diverses manières de co-production du service, comme les études de cas vont à présent nous le montrer. S'il en fait l'une de ses priorités, chaque pays doit dès lors

trouver une voie pour atteindre cet objectif de redistribution, malgré les contraintes imposées par la tarification au coût complet. Dans l'approche économique de l'eau, la tarification au coût marginal de long terme est considérée comme la plus efficace mais son application pose de multiples problèmes, en premier lieu pour définir le « coût complet », mais aussi en termes de subventions publiques, de tarification, et enfin de résistances culturelles (notamment du simple paiement de l'eau).

CHAPITRE 5. LES DISPOSITIFS DE L'ACCES A L'EAU DES PAUVRES. DE LA SPATIALISATION A LA TERRITORIALISATION DU SERVICE

Les complexes réformateurs soulèvent deux grandes questions. Tout d'abord, la marchandisation et ses caractéristiques locales décrites précédemment sont-elles conciliables avec l'universalisation de l'accès à l'eau ? Si on perçoit comment les objectifs définis en termes d'efficacité économique, peuvent être atteints, comment sont-ils conciliés avec les missions de service public et les enjeux de cohésion sociale dans des contextes de grande pauvreté ? Le cas échéant, quelles sont les conditions de l'universalisation de l'accès, notamment en termes d'équité spatiale et d'équité sociale ? Cela amène un deuxième niveau de questionnement : tous les principes mentionnés engagent une profonde transformation de la conception du service public de l'eau, mais interrogent aussi le couple réseaux/espaces urbanisés, selon l'hypothèse que pour répondre au problème de l'accès à l'eau des pauvres, il faudrait privilégier la diversification des modes de financement et de gestion, la variété des techniques et des prestations, la diversité des opérateurs et des services. N'y a-t-il pas alors un risque de glissement vers une diversification des modes de relations entre réseaux « dé-intégrés », services différenciés et espaces urbains supports d'une négociation localisée de l'ajustement entre l'offre et la demande ? Cette diversification n'est-elle pas susceptible d'entraîner des différenciations internes de l'espace géographique urbain et, le cas échéant, ne participe-t-elle pas à la fragmentation urbaine ?
Enfin, comment les trois pays étudiés appréhendent-ils ces questions ? Quelles sont les marges d'interprétation dont-ils disposent ? En d'autres termes, quelles sont les conditions locales de la conciliation des enjeux d'équité et d'efficacité, dans la quête de l'universalisation de l'accès à l'eau à destination des populations pauvres ? Notons enfin que la question des inégalités et solidarités entre usagers des services est complexe et renvoie notamment à la question des périmètres de solidarité (national, régional, urbain, micro-local) et de leur pertinence.

I. Etudes de cas

Globalement, la marge de manœuvre laissée aux autorités publiques des pays étudiés réside dans les modalités de différenciation du service prônée par les réformes, qui favorisent l'adoption de dispositifs spécifiques de l'accès à l'eau pour les pauvres. S'agissant des services en réseaux, il est essentiel de distinguer entre différenciation et fragmentation du service : le fait de différencier le service fourni en fonction de caractéristiques particulières d'un espace, d'un groupe ou d'une catégorie de ménages, ne va pas nécessairement dans le sens d'une diminution ou d'une rupture des solidarités socio-spatiales antérieures[433]. Cependant, l'intuition de la difficulté accrue de la mise en œuvre ou de la préservation de formes de solidarités dans un contexte d'organisation fragmentée du service ne vaut pas preuve. Pour analyser la nature de la diversité gestionnaire contemporaine des services d'eau, S. Jaglin a construit une échelle allant de la spatialisation à diverses formes de territorialisation du service[434], la présomption de fragmentation des services

[433]Formulation issue de réflexions collectives dans le cadre du projet ATIP du LATTS (ENPC) « Réseaux et fragmentation urbaine : regards croisés Nord-Sud », in **COUTARD. O**. « Fragmentation urbaine et réseaux : regards croisés Nord-Sud », p 2, présentation à l'IDDRI, sur le site www. iddri.org/iddri/html/themes/finance/sem_services.htm

[434] **JAGLIN. S. DUBRESSON. A.** « Décentralisations et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne : la fragmentation est-elle

en réseaux étant plus forte dans le deuxième modèle. La spatialisation y est définie comme différenciation spatiale d'un service qui reste intégré à l'échelle spatiale considérée, tandis que la territorialisation consiste en la redéfinition des formes et des modes de contrôle particuliers sur les usagers, en fonction des spécificités supposées de ces derniers ou de problèmes identifiés de desserte. Dans le cas de la spatialisation, l'intégration technique va de pair avec l'intégration gestionnaire, tandis que la territorialisation produit l'effet inverse, combinant fragmentation technique et fragmentation gestionnaire. Cependant, il peut exister une voie moyenne, couplant fragmentation technique mais maintien de formes de solidarité gestionnaire. Ce cadre analytique est particulièrement pertinent pour définir, à partir des trois études de cas réalisées à Nairobi, à Dar es Salaam et à Lusaka, une typologie qui répond respectivement à ces trois configurations.

On obtient donc la typologie suivante :
- spatialisation du service : le dispositif pour l'accès à l'eau des pauvres est intégré techniquement au réseau municipal et sa gestion l'est également. C'est le cas du projet de kiosques communautaires d'une ONG locale de Kibera, à Nairobi.
- spatialisation « en voie de territorialisation » : à Lusaka, les micro-réseaux alimentant les quartiers pauvres sont indépendants techniquement du réseau municipal, mais dans l'exemple étudié, leur gestion est intégrée à la gestion de ce dernier. Néanmoins, la progressive autonomisation de la gestion des micro-réseaux tend à les rapprocher du troisième cas.
- territorialisation du service : à Dar es Salaam, dans le quartier informel de Zamcargo, le micro-réseau communautaire, alimenté par forage indépendant du réseau municipal (fragmentation technique), est géré de manière totalement autonome par un comité d'usagers de l'eau du quartier (fragmentation gestionnaire).

Voyons à présent quels en sont les caractéristiques locales et les impacts en termes d'équité spatiale et d'équité sociale, concernant l'accès à l'eau pour les populations concernées.

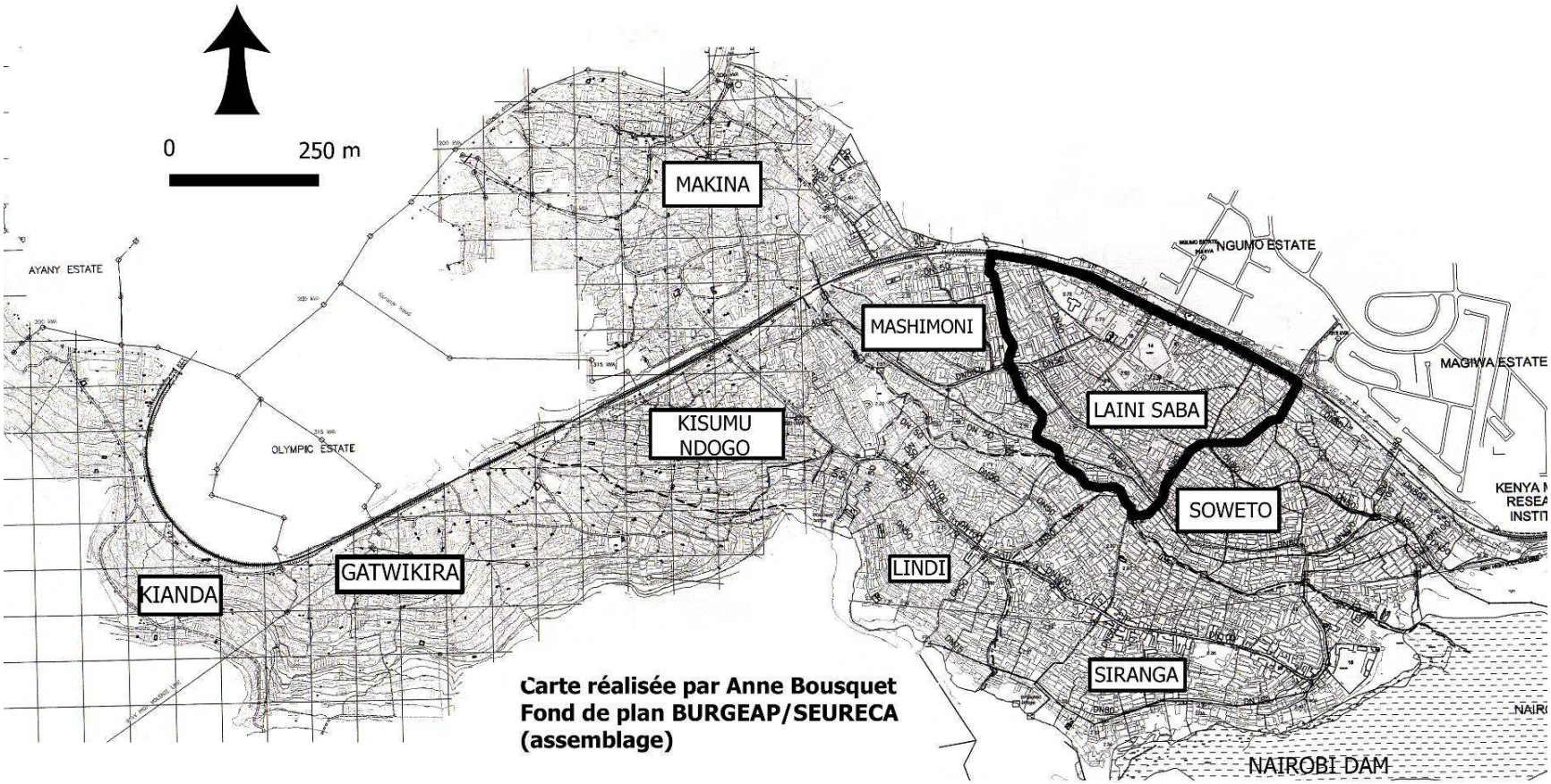
A) Solutions alternatives, différenciation et spatialisation du service : étude de cas du projet eau de « Maji Na Ufanisi » à Kibera

Les autorités kenyanes misent sur le partenariat public-privé entre l'opérateur du réseau municipal et des gestionnaires de kiosques, de préférence regroupés sous forme associative (sous l'impulsion d'ONG ou autre), pour universaliser l'accès à l'eau dans les quartiers pauvres de la capitale. L'étude de cas de Kibera fournit un exemple de solution alternative proposée par les autorités, s'inscrivant dans le cadre d'une action collective et participative. Le projet de l'ONG locale existait avant la nouvelle politique de l'eau lancée par le gouvernement, il n'est donc pas à proprement parler un résultat de celle-ci. Néanmoins, dans la mesure où, à partir de tels projets, le gouvernement kenyan a élaboré sa nouvelle stratégie, on peut considérer qu'il donne un éclairage prospectif sur les attendus des nouvelles dispositions. L'ONG ayant d'ailleurs joué un rôle de lobby auprès des autorités, ces projets sont présentés comme exemples à suivre et à développer pour desservir les quartiers pauvres, « solutions alternatives », hybridation ou compromis entre un savoir-faire des ONG transféré du monde rural et recommandations libérales des bailleurs de fonds. Il s'agit dans le cas kenyan d'une spatialisation du service car les kiosques sont desservis

inéluctable ? », communication à la 9*ème Conférence générale de l'EADI, Paris, 22-25 septembre 1999*, 18 p.

et intégrés techniquement au réseau municipal, tandis que leur intégration gestionnaire se traduit par un tarif spécifique subventionné.

Kibera est situé au sud-ouest du centre de Nairobi, à l'intérieur des limites administratives de la ville, à seulement 7 km du centre des affaires (voir carte 18). Il s'agit en grande partie d'un quartier irrégulier, comprenant 9 " villages " et s'étendant sur 110 hectares. A l'origine, Kibera était une zone de parcours des tribus masaïs, puis le terrain devint une réserve militaire et, entre 1912 et 1928, il fut attribué par la Couronne Britannique aux soldats soudanais comme résidence temporaire pour les récompenser de leur engagement dans l'armée (voir première partie de la thèse). En 1933, la commission Carter chargée du dossier des quartiers informels se prononça en faveur de la démolition avec compensation partielle et éviction progressive des squatters. Les recommandations de la commission ne furent que partiellement appliquées et les squatters continuèrent d'affluer sur le site. Ce fut le début d'une longue période d'insécurité pour les habitants de Kibera. Un plan, approuvé en 1959, désignait les 500 acres (environ 250 ha) du « Kibera Africain » de 1948, comme quartier urbain à développer pour environ 15 000 résidents. En raison des mauvaises conditions pédologiques mais aussi de la proximité des conduites municipales, le plan recommandait l'assainissement par tout à l'égout et la connexion au réseau d'eau municipal. A partir de ce plan, la réhabilitation du quartier a commencé par son extrémité nord-ouest, mais finalement toutes les opérations se sont cantonnées aux marges du quartier. Aujourd'hui, les résidents originaux et leurs descendants ne sont plus qu'ultra-minoritaires et l'incertitude continue de planer sur leur statut foncier. Les estimations les plus récentes du *Kibera Urban Environmental Sanitation Project* portent la population de Kibera à 470 000 personnes en 1998 (tandis que la Banque Mondiale l'estime à 800 000). Les Nations Unies ont récemment relancé la question de la réhabilitation du quartier (voir illustration 2).

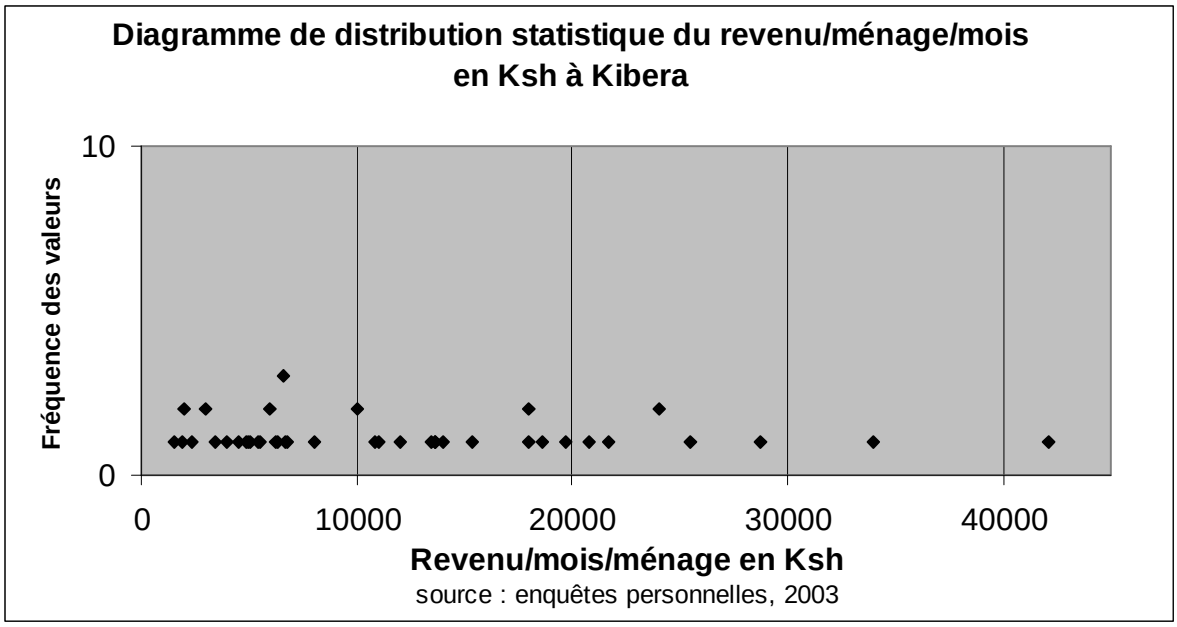


CARTE 18. BIDONVILLE DE KIBERA : LES NEUF "VILLAGES"

ILLUSTRATION 2. PHOTOGRAPHIE AERIENNE DE LAINI SABA (source : http://maps.google.fr)

La population de Kibera est une population pauvre, avec une grande partie des ménages survivant grâce à de petits revenus tirés du secteur informel, une minorité disposant d'emplois formels, notamment d'emplois non qualifiés dans la zone industrielle de Nairobi. C'est aussi le cas des résidants du village de Laini Saba sur lequel ont porté mes enquêtes en 2003 (voir annexe 10 pour la lecture des diagrammes de distribution statistique).

Figure 1 : le revenu mensuel par ménage à Kibera



D'après mes enquêtes, la moyenne des revenus mensuels par ménage est de 13 602 Ksh (soit environ 158 euros), mais le revenu médian[435] est plus faible, environ 8000 Ksh (soit 93 euros)[436]. C'est une information intéressante mais difficile à commenter en raison des incertitudes qui planent sur la collecte de ces données : il y a de nombreux biais[437]. Par contre, les dépenses semblent plus fiables[438].

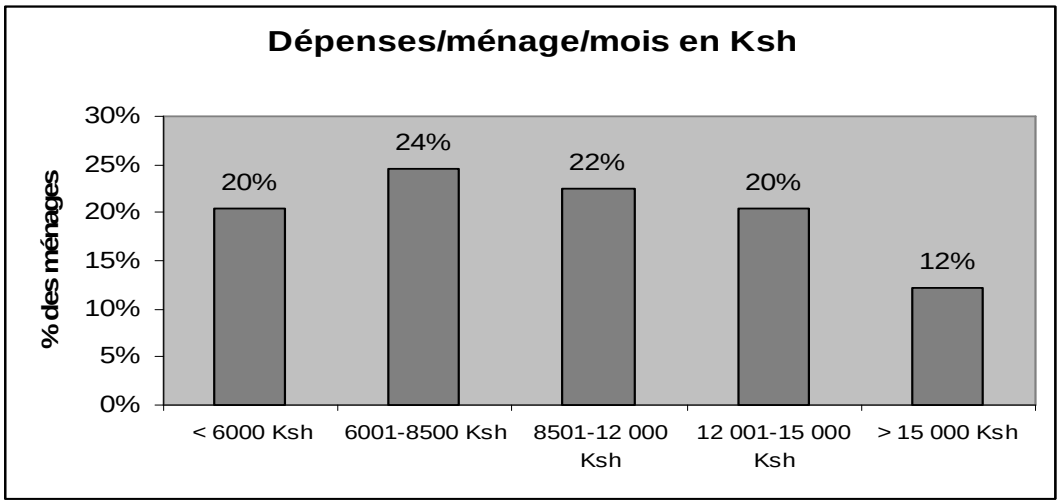
435 Le revenu médian partage l'échantillon en deux parties égales : 50% des ménages interrogés gagnent moins de cette somme et 50% gagnent plus.

436 Des valeurs extrêmes ont été enlevées pour faciliter la représentation graphique.

437 Pour calculer l'impact des dépenses en eau, j'utilise deux indicateurs : la dépense par rapport au revenu et la dépense par rapport à l'ensemble des dépenses. Le premier indicateur est intéressant à mettre en relation avec les indications relevées dans la littérature institutionnelle : la dépense en eau est socialement acceptable et supportable quand elle n'excède pas 5% du revenu d'un ménage. Cependant il est bien connu des chercheurs en sciences sociales que le revenu des ménages pauvres des pays en développement est très difficile à évaluer dans la mesure où la source de ces revenus est informelle, variable…Le biais de l'enquête doit également être pris en compte : la personne interrogée par un étranger, souvent assimilé à une ONG, a tendance à minimiser son revenu, à se dépeindre plus pauvre qu'elle n'est dans l'espoir de bénéficier d'un projet…La méfiance est parfois de rigueur : vis-à-vis de l'assistant qui peut être du quartier, ou qui pourrait en référer aux autorités…Parfois le revenu est gonflé, peut être par honte. J'ai par exemple entendu souvent une personne me préciser qu'elle était allergique pour expliquer sa faible ou inexistante consommation de viande. C'est pourquoi j'ai préféré utiliser un deuxième indicateur, le ratio dépense pour l'eau/dépenses totales. L'ensemble des dépenses est un bon indicateur du niveau socio-économique d'un ménage et se rapproche plus finement de la réalité des revenus car c'est un résultat calculé et non directement livré comme le revenu, ce qui est moins sujet à dissimulation. Ceci est surtout vrai pour les ménages pauvres qui ne peuvent se permettre d'épargner, ce qui est justement le cas d'une grande majorité des ménages interrogés. Par glissement, on peut donc reprendre le seuil des 5%.

438 Idem.

Figure 2 : les dépenses mensuelles par ménage à Kibera



La moyenne (lissée) des dépenses est de 10 700 Ksh, soit 124 euros, avec une dépense totale mensuelle médiane de 9221 Ksh, soit de 107 euros. La population interrogée dans les enquêtes est donc globalement une population pauvre, dont le revenu est proche de la valeur référence fréquemment utilisée dans la littérature institutionnelle : ce sont des populations qui vivent avec environ un euro ou moins par jour et par personne pour plus de la moitié d'entre elles, comme on peut le voir sur le graphique suivant. Néanmoins, en comparaison de la situation des deux autres quartiers étudiés (à Dar es Salaam et à Lusaka), ce dernier groupe est un peu moins nombreux et le revenu moyen des ménages est un peu plus élevé que dans les deux autres pays, ce qui suggèrerait peut être un niveau de pauvreté un peu moins critique en termes de pauvreté monétaire (mais de nombreux autres facteurs doivent être pris en compte).

Figure 3 : le revenu quotidien par personne à Kibera

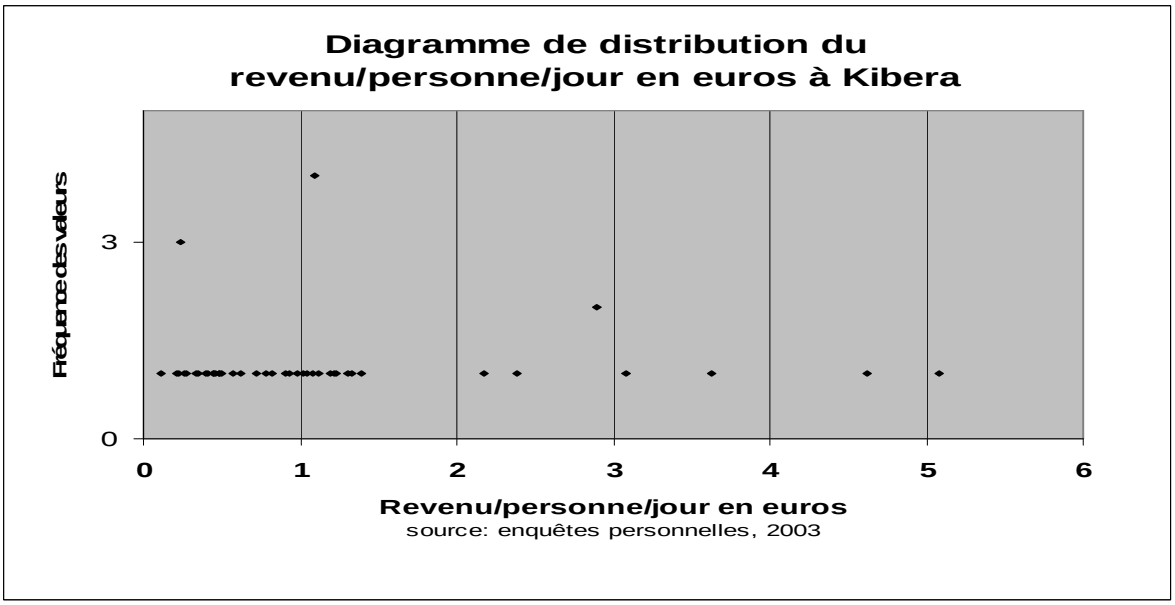
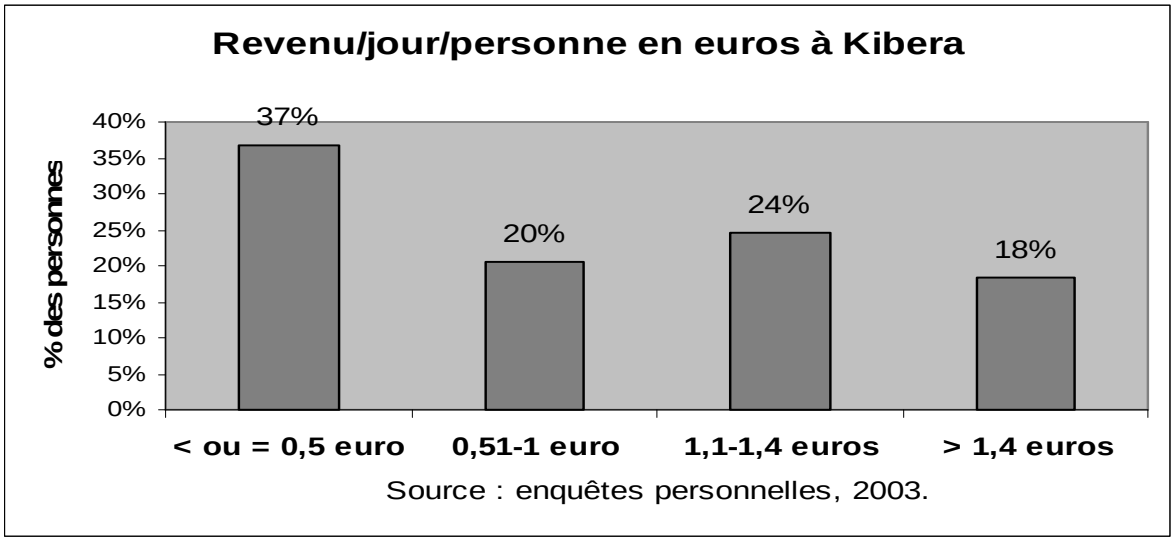


Figure 4 : répartition du revenu quotidien par personne à Kibera

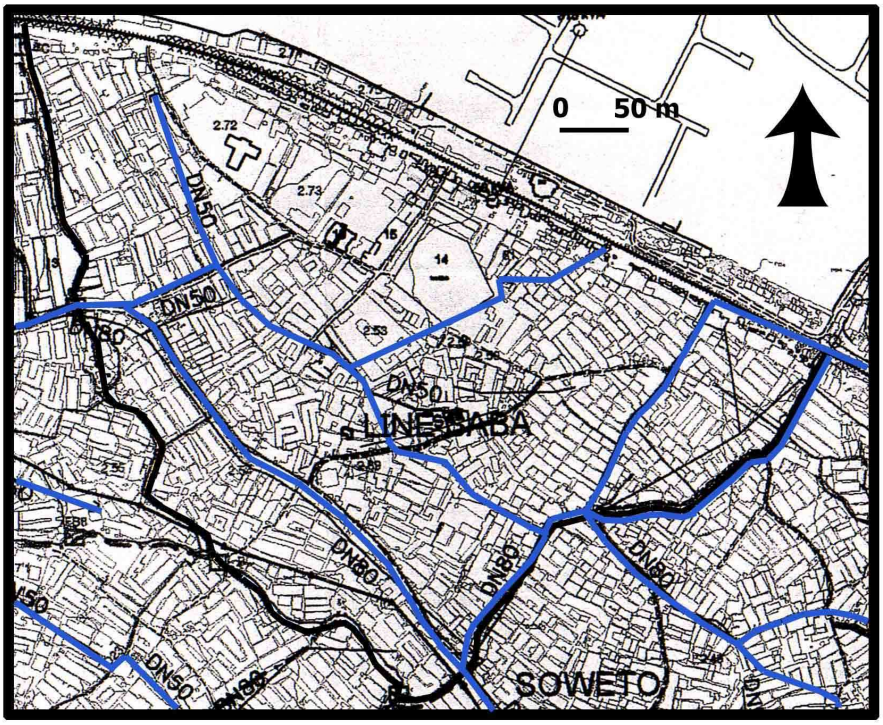


(1) Histoire de la desserte en eau à Kibera

Jusqu'aux années 1940, donc près de 30 ans après la création de Kibera, on n'y trouve ni route, ni canalisation d'eau, ni drainage : rien n'a été installé par le gouvernement ni par l'armée britanniques. La plupart des équipements réalisés pendant la période coloniale sont le résultat de requêtes d'Européens, qui ne veulent plus être importunés par ces voisins « encombrants ». En effet, bénéficiant du réseau d'eau potable, ils craignent la proximité d'une communauté pauvre, venant près de leurs maisons pour quémander de l'eau[439]. Au cours des années 1960, pour la mairie de Nairobi et le *WSD*, desservir les quartiers informels en eau aurait légitimé leur situation illégale. C'est pourquoi la mairie refuse alors de connecter les quartiers informels au réseau, en dépit de la volonté des habitants de payer pour le service. Cependant, en 1971, les épidémies de choléra dans certains de ces quartiers entraînent l'installation de points d'eau à Mathare et à Kibera. En 1978, des licences d'exploitation de kiosques à eau sont accordées par le *WSD* dans plusieurs quartiers informels. Jusqu'aux années 1990, 500 branchements sont réalisés à Kibera, limités seulement par la pénurie d'eau touchant la zone. La population de ces quartiers, et surtout celle de Kibera, étant désormais trop nombreuse pour être ignorée, le *WSD* répond favorablement à toute demande de branchement, à condition qu'il soit payé à l'avance. C'est ainsi que 20 km de réseau « spaghetti » sont construits dans Kibera (augmentés récemment de 14 km dans le cadre d'un projet de la Banque Mondiale) (voir carte 19).

439 Voir première partie de la thèse.

CARTE 19. LES PRINCIPALES CONDUITES D'EAU DE LAINI SABA



Limites du quartier Laini Saba

Conduites principales connues du service d'eau (alimentant les branchements privatifs)

Carte réalisée par Anne Bousquet
Fond de plan BURGEAP/SEURECA

En dépit de cette reconnaissance de fait, le *WSD* n'inclut toujours pas les habitants de Kibera dans ses prévisions à plus long terme, concernant la future demande en eau et les projets liés, sur le motif que cela impliquerait des investissements pour des infrastructures dans des zones dont le futur usage n'a pas été fixé. Ce manque de planification a pour conséquence une demande en eau bien supérieure à la desserte locale, ce qui se traduit par des coupures d'eau récurrentes. Au vu de ces difficultés, des solutions locales émergent. Avec les propriétaires de kiosques à eau et les propriétaires des forages, les organisations communautaires sont les principaux pourvoyeurs de service dans les quartiers informels. Ils occupent dans ce marché une place particulière. C'est par exemple le cas d'une petite partie des kiosques à eau de Kibera, la majeure partie des kiosques relevant de l'exploitation privée par des particuliers. Ce quartier est un lieu d'action privilégié pour les ONG et la Banque Mondiale : de nombreux projets d'assainissement et de desserte en eau y sont menés[440] (voir illustration 3). Le plus souvent, un quartier est contacté par une ONG, locale ou internationale, qui tente de mobiliser les habitants sur un problème et de trouver avec eux des solutions satisfaisant la majorité[441]. Cette structure permet aux organisations communautaires d'être autonomes, au moins sur les plans de la gestion et de l'organisation. Elles jouent donc un rôle important quant à la mise en place des projets et à leurs succès à long terme, l'objectif étant que les communautés pourvoient elles-mêmes à leurs propres besoins sans tutelle ni apport financier extérieur.

Encadré 40 : le commerce des kiosques-à-eau de Kibera

A Nairobi, les kiosques à eau sont totalement dépendants du réseau municipal pour leur approvisionnement en gros, puisqu'ils sont reliés directement au réseau[442]. Pour un particulier, le coût d'installation d'un kiosque est beaucoup moins élevé que celui d'un forage. Dans l'ensemble des quartiers informels, l'eau est vendue entre 1,5 Ksh et 10 Ksh les 20 litres, et la plupart des kiosques vendent en moyenne 300 litres par jour (parfois moins). Le chiffre d'affaire quotidien varie entre 22 Ksh et 55 Ksh[443], selon la Banque Mondiale, mais d'après mes propres enquêtes à Kibera en novembre 2003, les recettes tirées de la vente de l'eau étaient supérieures à 250 Ksh/jour. Ces kiosques sont en général gérés par les familles qui les possèdent, par des membres travaillant au domicile familial, ce qui réduit à zéro la charge salariale. La rentabilité est accrue dans la mesure où les propriétaires ne reçoivent pas de facture, ce qui s'avère fréquent. Cela s'explique d'une part par la défaillance du service commercial du *WSD*. D'autre part, il est de notoriété publique que les services municipaux sont un haut lieu de corruption : il est souvent plus économique pour une famille connectée de donner un « *kitu kidogo* » (un « petit quelque chose ») à l'employé qui vient relever le compteur, que de payer ses factures. Kibera compte 1014 kiosques en 1998[444]. 64% des branchements sont des kiosques destinés à la revente au public. Globalement, le nombre de points de vente d'eau effectif n'équivaut pas au nombre de branchements enregistrés comme tels auprès du *WSD*. Cette différence s'explique par le fait qu'il s'agit surtout de branchements clandestins, que le *WSD* est incapable de détecter. D'après les registres du *NCC*, 98% des kiosques appartiennent à des particuliers. Cependant, on peut penser qu'un plus grand nombre de kiosques est géré par des groupes, tout en étant enregistré nominalement par un individu. Cela est lié à l'absence, jusqu'à présent, de politique du *WSD* en faveur des kiosques communautaires (cette catégorie n'existe d'ailleurs pas vraiment dans les documents du *WSD*). L'exploitation d'un kiosque est une activité simple consistant la plupart du temps à ouvrir et fermer un robinet et collecter l'argent dû. Aucun des exploitants ne tient à jour un cahier de comptes, le seul

440 Entretien effectué auprès de J. Mbuvi, du Water and Sanitation Program de la Banque mondiale à Nairobi, entretiens et visites de terrain avec l'ONG «Maji Na Ufanisi», 2000, 2002, 2003.

441 C'est du moins comme cela qu'est présenté le processus « idéal » dans le document intitulé *Community Management of Water Supply Project ; Guidelines, Modalities and Selection Criteria for Handing Over Water Supply Schemes*, vol. I, Manual, du ministère Régional, de la Question Foncière et du Développement.

442 **NJOROGE. B**. *Small scale independent providers of water and sanitation to the urban poor ; A case of Mombasa, Kenya*, Water and Sanitation Program, International Water and Sanitation Centre, World Bank, Nairobi, November 1999, 30 p.

443 **WORLD BANK. REGIONAL WATER AND SANITATION GROUP**. *Study of Water Kiosks in Kibera, Nairobi*, "Third Nairobi Water Supply Project, Kibera Water Distribution Infilling Component", informal paper, Nairobi, July 1998, 28 p.

444 Idem.

document disponible était la dernière facture d'eau émise par le *WSD*, lorsqu'elle existe. Les horaires d'ouverture des kiosques sont en général de 6h le matin à 8h le soir sans interruption, soit 15 heures. Le commerce de l'eau n'est pas négligeable et constitue souvent la source principale de revenu pour des familles qui peuvent posséder plusieurs points d'eau dans le bidonville. Le tarif pratiqué par le *WSD* pour les kiosques est de 10 Ksh/ m^3 avec un forfait minimal de 120 Ksh. La mairie recommande la revente de cette eau au tarif de 1 Ksh le jerrican dans un décret *(Legal Notice N° 53 of 10 August 1996*), tandis que le tarif le plus largement pratiqué est de 2 à 3 Ksh. Ce prix peut encore augmenter en cas de pénurie. Certains propriétaires de kiosques font pression sur les autres pour uniformiser les prix et il existerait même, au village de Makina, un comité de propriétaires fixant les prix. En termes économiques, on peut parler d'entente oligopolistique. C'est ce genre de pratiques, s'accompagnant parfois de violences physiques, qui amène certains à parler de véritable « mafia » de l'eau. Les propriétaires de kiosque vont parfois jusqu'à faire pression sur les groupes communautaires qui leur font concurrence, pour augmenter les tarifs, pratique sur laquelle je reviendrai plus longuement dans la troisième partie de la thèse. Parfois plusieurs propriétaires, résidant dans un périmètre voisin, se regroupent pour demander une connexion au *WSD*. Cela leur permet de partager le coût de la connexion[445], envisagée comme un investissement commercial. Une seule connexion étant enregistrée auprès du *WSD*, des disputes éclatent souvent au moment de régler les factures. C'est dans ce type de circonstances que l'on prend toute la mesure de la nécessité de réguler les activités du secteur privé lorsqu'il n'y a plus de monopole du secteur public. Dans ce cas, la mairie formule un « règlement » sur les caractéristiques techniques, les tarifs, etc. mais aucun organe de contrôle et de sanction n'existe, ce qui rend toute tentative de réglementation inopérante. En somme, le commerce de l'eau à Kibera par les kiosques à eau connaît plusieurs limites : le prix de l'eau à la revente reste élevé, d'autant plus élevé que cela concerne des populations pauvres, et de surcroît ce prix est variable en fonction de la rareté de la ressource. Ce marché, toléré par les autorités et que les réformes récentes souhaitent aujourd'hui encourager, fonctionne comme un marché libre. L'absence de régulation et de normes pèse lourdement sur les consommateurs qui se trouvent désarmés face aux éventuels abus. Le comportement des autorités s'est peu à peu infléchi au cours du temps, mais leur implication est restée limitée jusqu'au milieu des années 2000. Le raccordement reste dépendant de la capacité financière des candidats, il n'existe pas de politique de branchements sociaux, ni de plan d'ensemble du développement du réseau. Celui-ci a toujours la configuration d'un réseau " spaghetti ", faisant face, en aval, à des problèmes de dégradation et, en amont, à des problèmes de pression. La réticence des usagers " officiels " à payer leur facture est révélatrice de l'absence de relation de service avec le *WSD*, état de fait que la mairie a laissé s'installer, d'une part par manque de moyens, d'autre part par négligence de ces usagers de " seconde zone ".
sources : **WORLD BANK. REGIONAL WATER AND SANITATION GROUP**. *Study of Water Kiosks in Kibera, Nairobi, "Third Nairobi Water Supply Project, Kibera Water Distribution Infilling Component*", informal paper, Nairobi, July 1998, 28 p
Enquêtes personnelles, 2003.

Devant les difficultés croissantes de l'approvisionnement en eau dans les quartiers informels, certains de leurs résidants ont tenté de se mobiliser de façon collective. Cette action collective a pris un tour beaucoup plus institutionnel depuis que les autorités kenyanes l'ont inscrite dans les objectifs de la politique de l'eau en faveur des pauvres.

(2) L'ONG « Maji Na Ufanisi » et la communauté « Ushirika Wa Usafi» de Kibera

L'histoire du projet de desserte en eau de deux villages de Kibera, Laini Saba et Soweto, a commencé avec la création d'une organisation communautaire (*Community Based Organization, CBO*) mobilisée sur la question de collecte des ordures ménagères[446]. A cette époque, en 1995, ce comité était soutenu par une ONG du nom d'ANNPCAN qui se chargeait entre autres de collecter des fonds des bailleurs. C'est à ce moment que WaterAid, une ONG britannique intervenant dans le secteur de l'eau, s'est impliquée dans le projet en fournissant du matériel de nettoyage, en

445 Enquêtes personnelles auprès d'une cinquantaine de ménages de Laini Saba à Kibera, novembre 2003.

446 Entretiens réalisés en juillet 2000 et juin 2002, auprès de Caroline Shisubili, Michael Murithi et Olita, de l'ONG « »*Maji Na Ufanisi*» », assortis de visites de terrain.

collaboration avec l'ONG locale «*«Maji Na Ufanisi»* »[447]. Peu à peu l'organisation communautaire s'est étoffée, dépassant la centaine de personnes, et a élargi son champ d'action à l'eau potable en 1996. Le but du comité était non seulement de fournir plus d'eau aux résidants de Kibera, mais également à un prix moins élevé. WaterAid a alors fourni au comité 4 réservoirs pour stocker l'eau potable à partir des connexions au réseau municipal qui servaient de points d'eau pour le quartier. Le comité atteignait alors 400 membres. Au début de l'activité de revente, le comité avait fixé le prix à 1 Ksh les 20 litres. Cependant, les autres propriétaires se sont opposés à cette concurrence et ont même commis des actes de vandalisme sur les infrastructures communautaires. Finalement, après négociations, le comité et les propriétaires se sont accordés pour revendre l'eau à 5 Ksh les 20 litres. Au total, le comité gérait 8 points d'eau pour tout le village de Laini Saba, les 4 réservoirs métalliques fournis par *«Maji Na Ufanisi»* ayant une capacité de 10 000 litres chacun. On comptait environ 1200 usagers à chaque point d'eau quotidiennement. Ensuite, la revente de l'eau a fourni assez de fonds à la communauté pour fonctionner indépendamment et faire face aux nombreuses dépenses, telles que le salaire des fontainiers, la facture d'eau à payer au *WSD*, le fonctionnement du bureau, etc. Il faut également noter que certains membres du comité étaient payés, tels que le secrétaire général. Le projet eau de la communauté est devenu autonome et a réalisé des bénéfices déposés sur un compte en banque à partir de 1999. Cet argent servait de réserve en cas de réparation ou de remplacement majeur à effectuer (amortissement du capital). Le surplus dégagé était réinvesti dans le foncier et le locatif. Ainsi, la communauté était propriétaire d'habitations locatives et du bureau communautaire, pour lequel elle avait obtenu un titre de propriété des autorités (fait extrêmement rare à Kibera).

Les connexions n'ont pas été enregistrées comme kiosques mais comme connections privées. Ainsi, le comité a dû déposer une somme de 6000 Ksh lors de la connexion (dépôt de garantie). Aux dires de M. Murithi, membre de l'ONG, cette somme correspondrait au tarif industriel[448], tandis que le prix payé par un particulier ne dépassait pas 2400 Ksh, ce qui témoignait de la confusion qui régnait alors au sein du WSD concernant la politique à appliquer vis-à-vis de ces initiatives. Le comité a néanmoins négocié avec la mairie un tarif au m^3 plus avantageux et, grâce au soutien de l'ONG «*Maji Na Ufanisi»*, est arrivé à ses fins. Enregistrées en tant que connections privées, les kiosques communautaires auraient dû payer l'eau au tarif domestique, plus élevé (12 Ksh/m^3). Or, le *WSD* ayant autorisé la facturation sur la base du tarif commercial des kiosques, 10 Ksh/m^3, le tarif facturé à la communauté demeurait dans la première tranche volumétrique (0-10m^3) indépendamment de la consommation. Ce succès auprès du *WSD* pouvait s'expliquer par le fait que le comité s'était déjà structuré et avait même déjà rédigé sa constitution (avant l'aide de l'ONG) avant de demander l'autorisation de connexion au *WSD* et de négocier les tarifs. Comme pour toute autre connexion, le coût de la mise en place du tuyau de la conduite principale au point d'eau a été pris en charge par le candidat à la connexion, matériel et main d'œuvre compris. C'est le comité lui-même qui a fait les plans de développement de l'infrastructure, et décidé de la localisation des points d'eau. Ayant fait procéder à un devis et dressé un bilan approximatif des besoins financiers, le groupe a réalisé qu'il ne pourrait pas financer le coût relativement élevé de l'infrastructure. C'est pourquoi il a demandé une aide financière à *«Maji Na Ufanisi»*, qui a ensuite signé un accord de principe avec le comité (*Memorandum of Understandings*), mettant l'accent sur la participation et sur le problème de pérennité de la gestion communautaire. Comme dans la plupart des projets de desserte locale pour les populations pauvres, la participation a pris un contenu très spécifique : la communauté a contribué financièrement au coût des travaux, à

[447] « *Maji na Ufanisi* » signifie « de l'eau pour le développement » en Kiswahili.

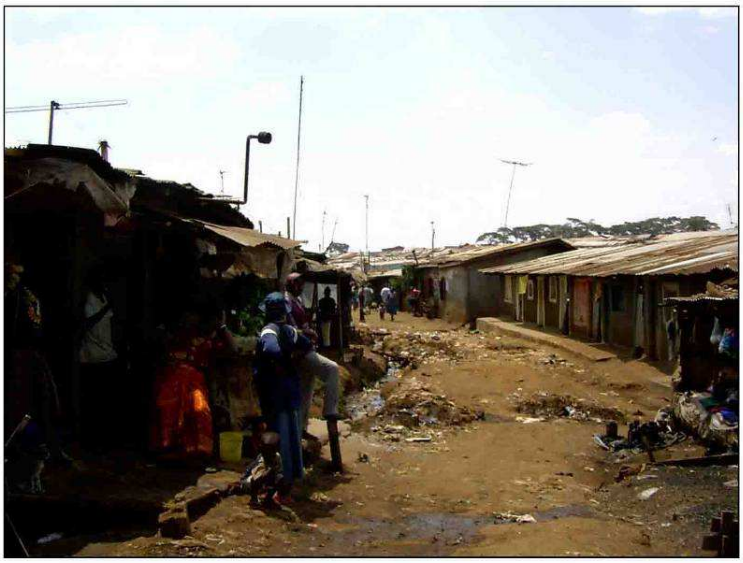
[448] Ce dernier point me paraît suspect : pourquoi le tarif « kiosque », soit environ 3500 Ksh, n'a-t-il pas été appliqué ?

hauteur de 10% de la somme totale, soit 1,2 millions de Ksh, puis elle y a participé sous forme de main d'œuvre pour creuser les tranchées, d'une profondeur d'un mètre. Le reste a été fourni gratuitement par « *Maji Na Ufanisi* ». C'est le personnel du *WSD* lui-même qui a effectué le raccordement à la conduite principale, intervention facturée ensuite au comité. Le compteur a été placé le plus près possible de la conduite, de manière à ce que le client soit responsable de la moindre fuite sur le réseau secondaire jusqu'à son point d'eau. Cependant, le *WSD* s'est octroyée le droit d'utiliser cette conduite secondaire pour raccorder d'autres usagers et, dans ce cas, le compteur serait déplacé en aval du second branchement. Le comité était responsable de toute réparation nécessaire sur la conduite, du compteur au point d'eau.
En 2003, l'accès à l'eau bénéficie à tous les résidants du quartier, indépendamment de leur contribution initiale, et tous les usagers sont soumis au même tarif. Le paiement s'effectue au robinet, la somme étant collectée par le fontainier. Le Secrétaire Général se rend lui-même aux bornes pour vérifier les compteurs. Le premier se trouve en amont des robinets, le second à l'aval, ce qui lui permet de contrôler exactement la quantité d'eau vendue et la concordance avec les comptes du fontainier. Le premier compteur permet de détecter les fuites entre le compteur du *WSD* et le kiosque, ce qui se révèle utile pour détecter les éventuels branchements clandestins. La vérification s'effectue le matin et le soir et le fontainier remet l'argent des ventes au Secrétaire. Le fontainier, choisi par le comité, perçoit un salaire de 1500 Ksh par mois. Les horaires de fonctionnement de la borne sont de 6/7 heures le matin, à 8 heures le soir. Le salaire des fontainiers, ainsi que les modalités de fonctionnement des bornes ont été discutés au sein du Comité de l'eau. La communauté « *Ushirika* [449]», communauté des résidants de Laini Saba, se compose de plusieurs comités sectoriels, pour l'eau, l'assainissement, les toilettes, les mères et leurs enfants, les problèmes fonciers. Chaque comité est constitué de 8 membres et les comités sont chapeautés par un comité président (« *Governing Council* »). La communauté s'est enregistrée en tant que groupe d'auto-développement (« *Self Help Group* »), remplissant les conditions nécessaires : obtention d'un compte en banque, une constitution et tenue d'élections démocratiques de ses membres. Chaque comité possède son propre compte en banque.
Grâce à l'argent récolté, le comité a pu installer 4 réservoirs supplémentaires. La disponibilité en eau n'est pas toujours bonne, et on voit s'allonger les files d'attente environ 5 fois par an quand la pénurie sévit. En revanche, en temps normal, grâce aux réservoirs, la pression est suffisante.

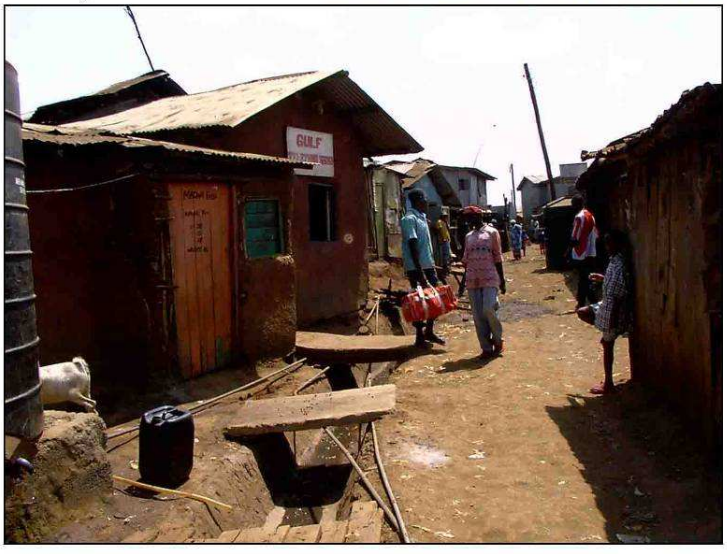
Le service d'eau de Lusaka s'est révélé beaucoup plus actif que son homologue kenyan dans la quête de l'universalisation de l'accès pour les résidants des quartiers pauvres de la capitale et propose des solutions alternatives très différentes.

[449] « groupe » ou « collectif » en Kiswahili.

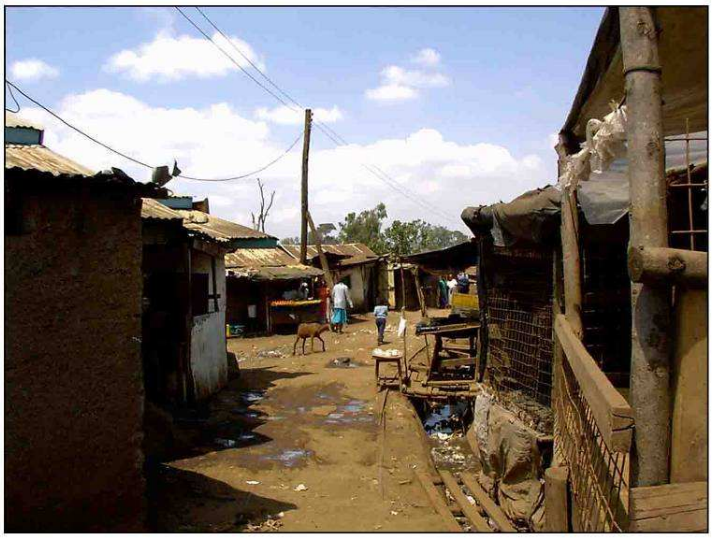
ILLUSTRATION 3. QUARTIER DE KIBERA, NAIROBI



Kibera est l'un des plus grands bidonvilles d'Afrique.
Les habitations y sont de très mauvaise qualité, la plupart en briques ou en torchis étayé de minces poutres de bois. Les toits, recouverts de tôle, sont d'une piètre étanchéité par manque d'entretien.
A quelques exceptions près, il s'agit de bâtiments de plein pied, dont chaque pièce abrite un foyer. Les habitants tentent de cloisonner l'espace intérieur en tendant un drap et le mobi--lier est très restreint : une petite table, quelques chaises, quelques ustensiles de cuisine et un lit pour l'adulte ou le couple parental, les enfants de--vant le plus souvent se conten--ter d'une natte déroulée par terre chaque soir. Ces habita--tions sont rarement pourvues de lieux d'aisance ou d'espace pour la toilette. Les résidants se soulagent dans des sacs plastique qu'ils jettent la nuit venue au dehors ("flying toilets"), sur les toits où dans la rue : comme on le voit ci-contre, les "rues" (non gou--dronnnées) sont jonchées de détritus, nourrissant

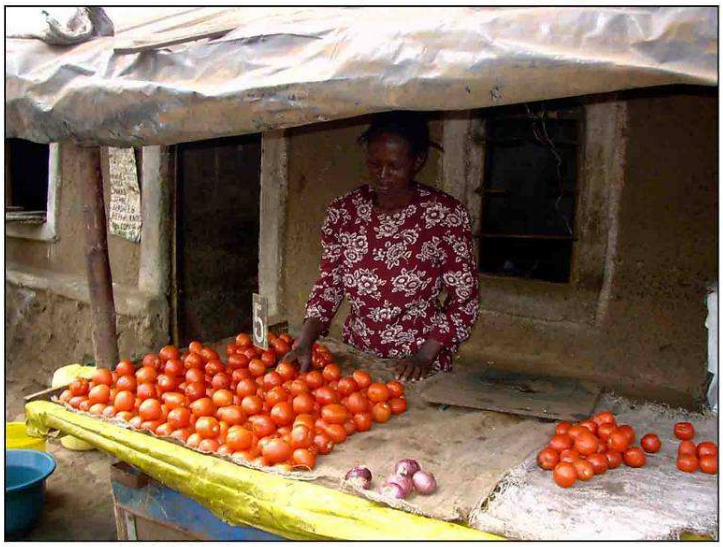


le petit bétail qu'on laisse vaquer dans la journée. On voit ici une des artères principales du village de Laini Saba, la plupart des ruelles ne dépassant pas un à deux mètres de large. A l'initiative d'ONG et de collectifs de résidants, des drains ont parfois été creusés le long de ces artères, mais ils sont fréquem--ment encombrés d'ordures ménagè--res ou autres...A la saison des pluies, dans certaines parties en contrebas du bidonville (Kibera est construit sur les pentes d'une vallée), les rues deviennent de véritables torrents de boue nauséabonde, tandis que les latrines débordent.



Le bidonville est partiellement électri-
-fié, comme en témoigne la présence
de poteaux électriques (photo ci-contre).
Pour les locataires, qui constituent la
majorité des résidants de Kibera,
l'électricité est incluse dans le loyer : la
consommation est réduite en raison de
l'équipement minimal (une ampoule
unique pour l'éclairage, réchauds et
lampes à paraffine ou brazeros).

De petites échoppes bordent les
artères principales, où on vend
au micro-détail. Pour cette rai-
-son, les loyers des habitations
en bordure de "rue" sont plus
élevés que dans les autres locali-
-sations. La pratique du micro-
achat renchérit le coût de la
vie quotidienne, mais peu de
ménages ont la possibilité de
réunir l'argent nécessaire pour
acheter en plus grandes quanti
-tés.

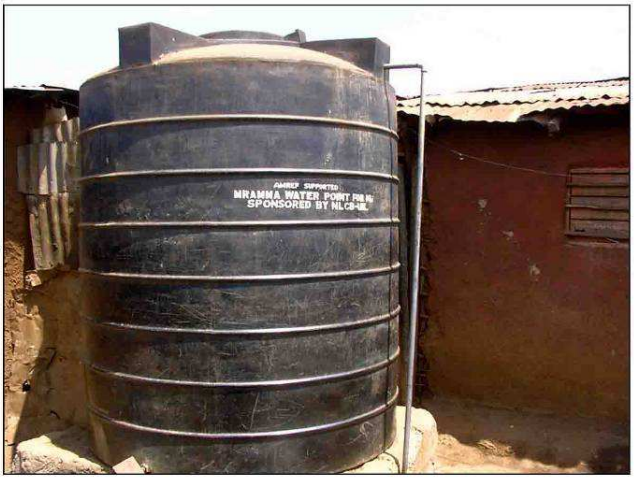


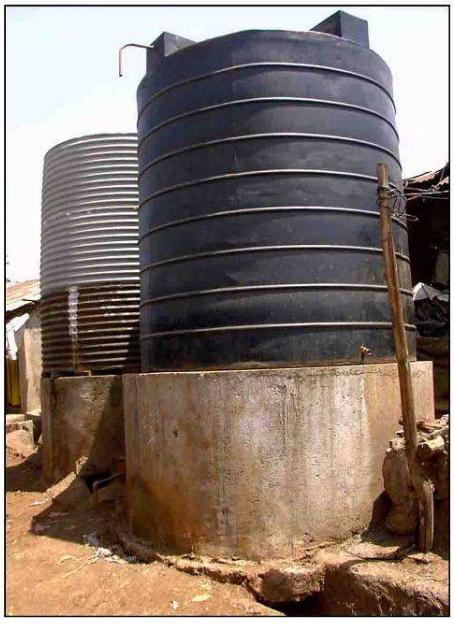
Ce sont surtout les femmes qui
tiennent les petites "dukas" le
long des rues, devant leur maison,
inégalement achalandées en fonction
des capitaux disponibles : le plus sou
-vent, on vend quelques fruits ou
légumes. L'approvisionnement se fait
presque tous les jours, nécessitant un
aller-retour au marché en ville très tôt le
matin : les journées de travail sont
longues, car la vente peut se prolonger
dans la soirée pour écouler le stock
(le stockage de denrées périssables est
délicat). Les vendeuses lavent leurs
produits, ce qui leur demande d'acheter
de l'eau dès le matin. Parfois, c'est seule
-ment après les premières ventes que
l'on achète de quoi manger pour la
famille.

LES KIOSQUES-A-EAU DE KIBERA

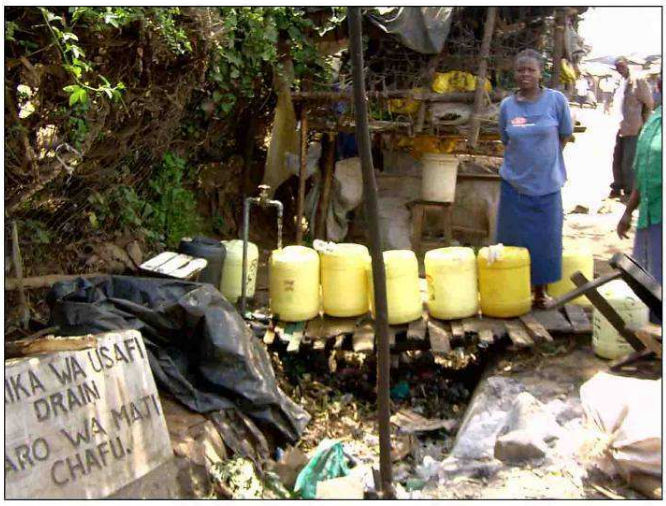
Avec l'aide de "Maji Na Ufanisi" ("l'eau pour le développement"), le collectif d'usagers "Ushirika wa Usafi" ("groupe pour la salubrité") gère plusieurs kiosques-à-eau dans le village de Laini Saba.
Les kiosques ont une structure simple : un socle de ciment muni d'un robinet. L'abri rudimentaire (photo ci-contre) a été installé par le fontainier lui-même.
Le fontainier ouvre et ferme le robinet pour remplir les jerricans des clients. Ces derniers paient l'eau au détail. Comme on le voit, la jeune femme qui s'occupe du kiosque doit noter les ventes réalisées dans la journée. Grâce au compteur qui équipe chaque kiosque, le comité vérifie la conformité des comptes avec la consommation.

Chaque kiosque est alimenté par un réservoir, lui même alimenté par une connexion au réseau municipal. Le réservoir permet de maintenir une pression constante plus élevée que celle du réseau et d'amortir les coupures d'eau.





Pour faire face à ces coupures, les kiosques qui y sont le plus exposés bénéficient d'une double capacité de stockage, comme ceux qui ont une clientèle plus nombreuse que les autres.
La localisation des kiosques n'a pas seulement été guidée par la volonté d'une bonne répartition géographique, mais a dû aussi composer avec le peu d'espace disponible pour installer les infrastructures de stockage. Le statut foncier de ces espaces a également posé problème.



D'autres points d'eau sont bien plus rudimen--taires, comme ce branchement privé d'un particulier pratiquant la revente.
Comme l'illustre cet exemple (voir photo ci-contre), le réseau d'eau "spaghetti" de Kibera est sujet à contamination par la contiguïté des conduites en PVC, fra--giles et souvent rompues, et des égouts ou autres déchets.

Le groupe "Ushirika wa Usafi" a également tenté de mettre en place des drains à ciel ouverts pour les eaux usées ménagères. Cependant, en l'ab--sence de sites de dépôt d'ordures, les résidants les ont utilisés à cette fin, finissant par les obstruer totalement.

Le groupe "Ushirika wa Usafi" est composé de plusieurs comités, dont le comité de l'eau qui gère les kiosques. On en voit ici quelques membres, m'ayant autorisée officieusement à mener mes enquêtes dans le village.
A l'extrême gauche, Peter, l'assistant qui m'a accompagnée sur le terrain.

B) Lusaka, le projet pilote de George Compound : fragmentation technique et intégration gestionnaire

George Complex, l'un des plus grands quartiers périurbains pauvres de Lusaka, se situe à une dizaine de km au nord-ouest du centre-ville. Il se compose de sept « *compounds* » (George – partie concernée par les enquêtes-, Soweto, Kizito, Desai, Chikilokoso, Lilanda site 5 et Paradise) (voir carte 20). Il s'étend au total sur 5 km² environ et compte en 2000 une population de 120 000[450] à 200 000 personnes (selon les sources).

Tableau 58 : La population de George Complex, en 1993

Nom du compound	Surface en km2	Nombre de personnes en 1993	Densité démographique pers/km2
George	**1,821**	**55 301**	**30 368**
Soweto	0,609	18 852	30 956
Chililokoso	0,571	4 962	8 690
Desai	0,541	8 079	14 933
Paradise	0,539	8 505	15 779
Lilanda 5	0,471	10 251	21 764
Kizito	0,220	5356	23 345
Total	4,772	111 306	23 325

Source : **JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. THE REPUBLIC OF ZAMBIA**. *Basic Design Study Report on the Urgent Water Supply Project in Satellite Area of Lusaka in the Republic of Zambia*, February, 1994.

Les enquêtes ont porté uniquement sur George Compound et non pas sur la totalité de George Complex. George Compound (voir illustration 4) se distingue des autres compounds par sa densité particulièrement élevée et l'aspect anarchique de son urbanisation, contrairement par exemple au quartier de Lilanda dont les maisons de standing moyen sont entourées de jardins et habitées par une population relativement aisée. Lilanda fait d'ailleurs partie des zones « *medium cost* » de la capitale et bénéficie d'une desserte en eau à la parcelle.

450 **CARE/PROSPECT**. *The Water Supply Project in Satellite Area of Lusaka under Japanese Grant Aid*, Projec Summary, Lusaka, April 2000, 9 p.

CARTE 20. LES COMPOUNDS DE GEORGE COMPLEX

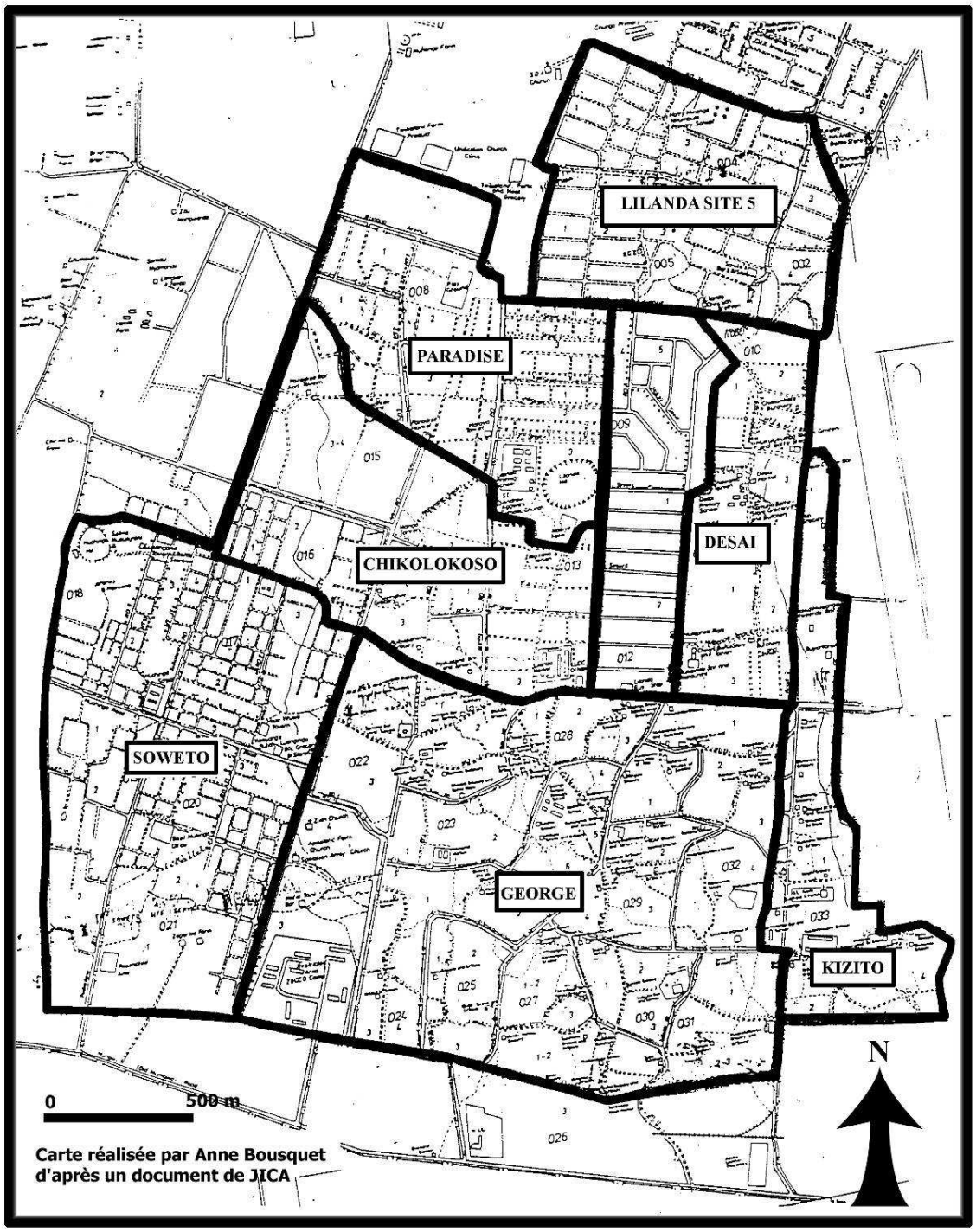
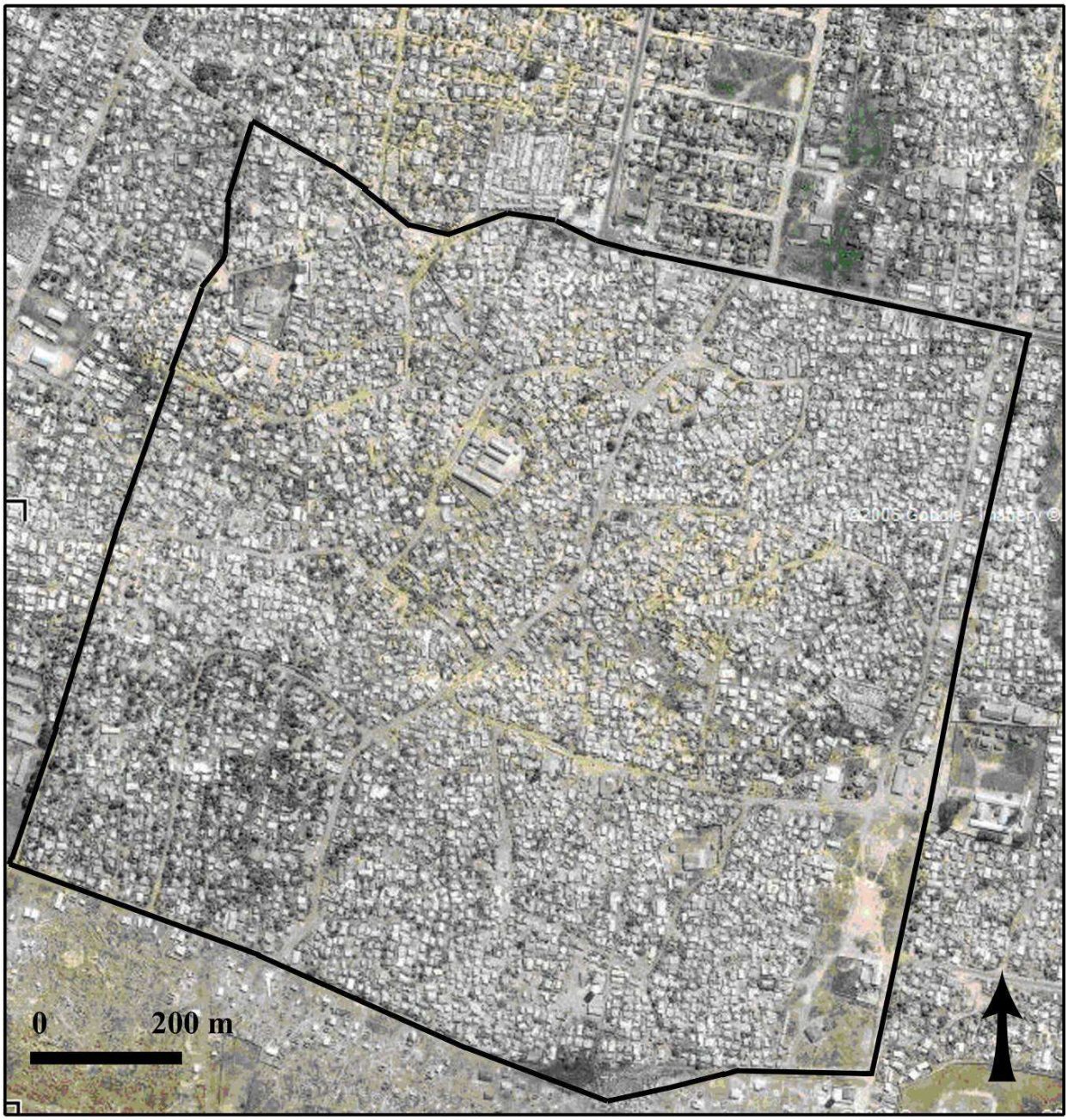


ILLUSTRATION 4.
PHOTOGRAPHIE AERIENNE DE GEORGE COMPOUND, LUSAKA



Source : http://maps.google.fr

(1) Pauvreté massive des résidants

La grande majorité des ménages de George Compound gagne entre 250 000 (45,5 euros) et 700 000 de Kw (127 euros) par mois, comme le montre le graphique ci-dessous[451]. Le revenu moyen est quant à lui de 642 924 Kw (117 euros), et le revenu médian de 570 000 Kw (104 euros).

Figure 5 : le revenu mensuel par ménage à George Compound

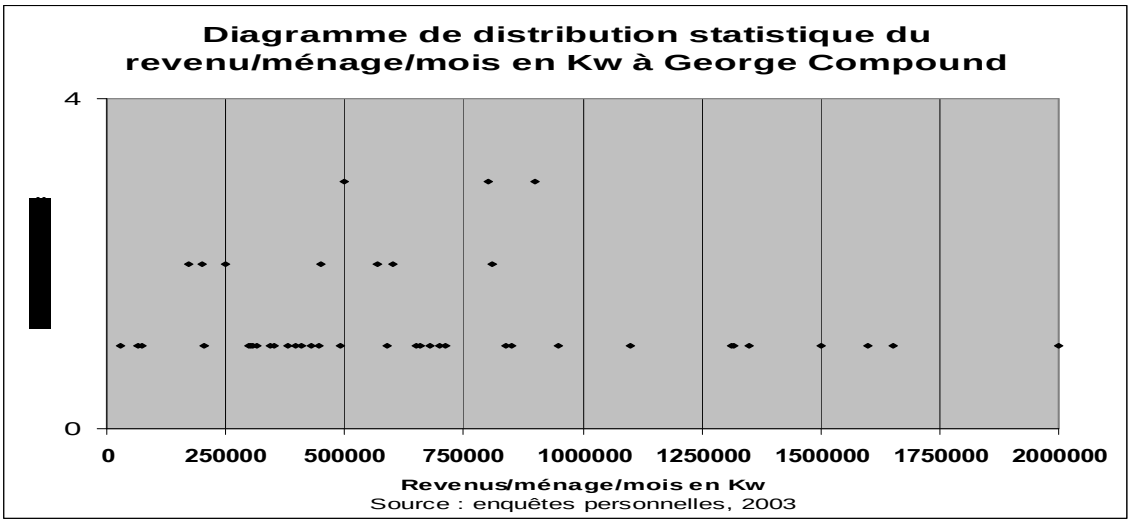
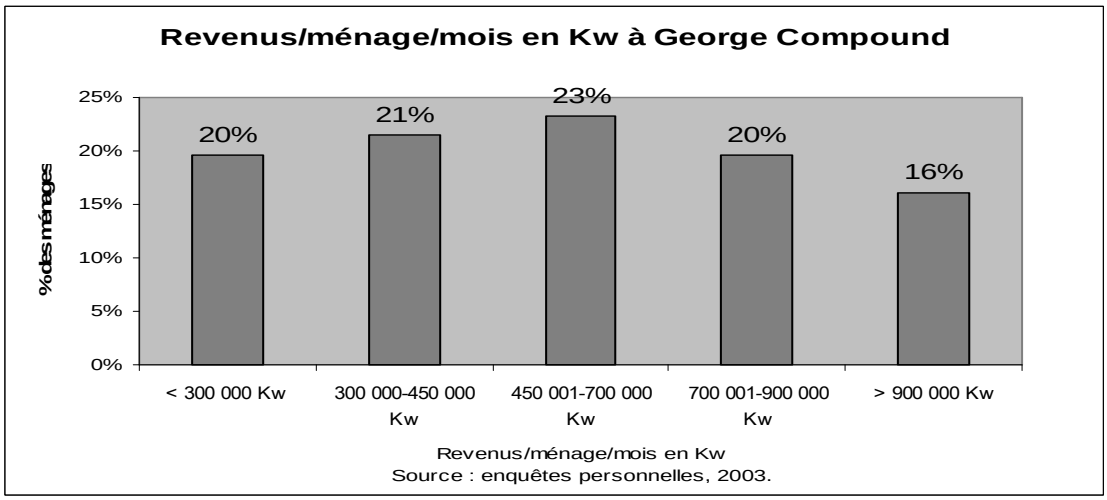


Figure 6 : la répartition du revenu mensuel par ménage à George Compound



La répartition des ménages dans les cinq catégories présentées dans le graphique précédent montre que les revenus des ménages s'étalent de manière homogène de 250 000 à 900 000 Kw (de 45 à 167 euros), et que la pauvreté est donc une chose partagée par tous les ménages du quartier. Cela est différent de Kibera où les contrastes socio-économiques sont plus forts. Ces résultats corroborent d'autres études réalisées sur les ménages du compound de George montrant que celle-ci est globalement pauvre.

Mais ce sont surtout les données rapportées au revenu par personne qui sont les plus probantes.

[451] A la fin de l'année 2003 (au moment des enquêtes) 1 euro valait environ 5500 Kw.

Figure 7 : le revenu quotidien par personne à George Compound

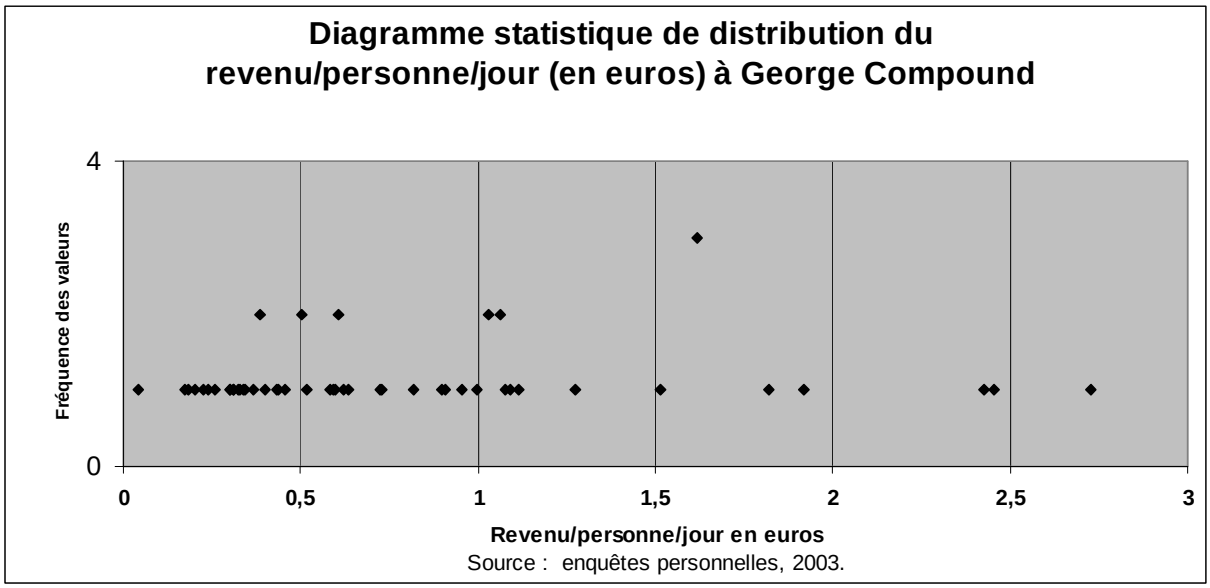
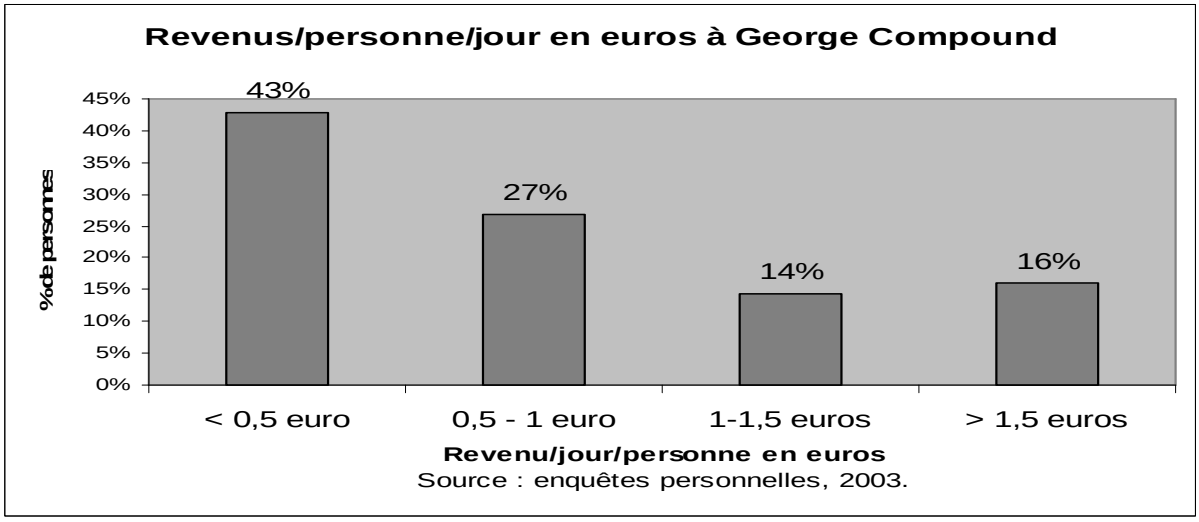


Figure 8 : répartition du revenu quotidien par personne à George Compound



La répartition des revenus par personne par jour montre la vulnérabilité économique des ménages de George Compound : si, *a priori*, le niveau de pauvreté des ménages semblait « modéré » au vu des revenus par ménage, on se rend compte que le revenu disponible par personne est très faible. Ceci est lié au nombre élevé de personnes par ménage : j'ai pu noter que beaucoup de familles ont à charge des membres familiaux plus éloignés, enfants orphelins. Il s'agit souvent d'enfants dont les parents sont morts du sida (mais le diagnostic de la présence du virus chez les enfants n'est pas établi car on ne leur fait pas faire le test d'immuno-déficience). Le revenu moyen par personne est de 4418 kw et le revenu médian de 3312 Kw (0,8 euro), ce qui représente dans les deux cas moins d'un euro par jour[452]. Presque la moitié des personnes vit avec moins de 0,5 euro par jour, et quasiment les trois quarts de la population (70%) avec un euro ou moins par jour par personne : on peut donc parler de pauvreté extrême massive.

[452] Rappel 1 euro = 5500 Kw.

C'est une des raisons qui explique que la coopération japonaise ait sélectionné George Compound pour son projet d'aide à l'accès à l'eau des populations pauvres.

(2) George Complex : l'histoire d'un ancien « squatt » inégalement restructuré

Le quartier tient son nom d'un fermier britannique qui y avait une exploitation agricole dans les années 1940-1950[453]. Quelques ouvriers agricoles noirs y résidaient, dans de petites habitations éparpillées au milieu de la vaste exploitation. Entre 1950 et 1960, à la mort du fermier propriétaire, des migrants rejoignirent les occupants originels et s'installèrent à leur tour dans la zone qui devient alors un quartier informel désigné sous le nom de « *Squatter Area* ». La population continua à augmenter rapidement jusqu'en 1965. En 1976, le Lusaka City Council entreprit un programme de réhabilitation du quartier (« *Upgrading Programme* ») qui restructura le parcellaire (trames assainies) et la plupart des résidants obtinrent un permis officiel d'occupation des terrains (« *Occupant Licence* »). Si l'équipement du quartier en infrastructures de base, notamment sa desserte en eau potable par des bornes-fontaines, permit d'améliorer les conditions de vie locales, elle provoqua néanmoins une densification du quartier par l'afflux de populations des quartiers voisins. Les résidants qui avaient obtenu des permis d'occupation commencèrent à construire des habitations sur les parcelles assainies, tandis que le Lusaka City Council instaurait le paiement de taxes de services pour les infrastructures installées. Malheureusement, ce programme ne bénéficia pas à l'ensemble de George Complex, notamment à George Compound : en dépit de la régularisation des titres d'occupation des parcelles, celles-ci ne furent pas restructurées, ce qui explique l'aspect anarchique de l'urbanisation du compound encore aujourd'hui (voir illustrations 5 et 6). En 1977, la Banque Mondiale finança un programme d'amélioration de l'habitat (« *Housing Scheme* ») qui permit d'améliorer encore la desserte en eau, puis l'arrivée de l'électricité entraîna un nouvel afflux de population dans le quartier, attirée par la possibilité de bénéficier d'infrastructures de base satisfaisantes. L'équipement du quartier se prolongea avec la construction d'une école en 1980 (Muchinga Primary School), également financée par la Banque Mondiale. Le Lusaka City Council, dans le cadre de son programme lancé en 1976, dota encore le quartier d'un marché public, puis d'un dispensaire. Malheureusement, les bornes-fontaines subirent le vandalisme de la population et se dégradèrent, si bien que le service devint intermittent et que les maladies hydriques connurent une recrudescence, en raison notamment du recours aux puits traditionnels, nombreux dans cette zone de la ville. Alors que le service d'eau de Lusaka commençait à se restructurer, les infrastructures de George continuèrent à se dégrader si bien qu'en 1990 et 1991, le compound fut frappé par des épidémies de choléra provoquant la mort de nombreuses personnes. C'est dans ce contexte que l'ONG CARE lança ses activités dans le quartier dans le cadre d'un projet « travail contre nourriture », concernant notamment l'amélioration des routes et la collecte des ordures ménagères, et que la communauté des résidants commença à se structurer pour former finalement des « *Community Based Organizations* » à partir de 1995. Parallèlement, dès 1994, la coopération japonaise JICA entreprit un nouveau projet eau qui paracheva la desserte du quartier.
En effet, suite aux épidémies de choléra, le gouvernement zambien demanda l'aide de la coopération japonaise pour réhabiliter les infrastructures existantes et étendre la couverture aux zones mal ou non encore desservies. La JICA donna son accord pour un projet dont elle fixa les caractéristiques principales : fournir 35 litres d'eau par jour par personne, distribuée par des

453 **CARE-GCEP/PROSPECT**. *George Community Empowerment Programme, Participatory Analysis and Needs Assessment,* Summary Report, Lusaka, June 2002, 66 p.

points d'eau collectifs et alimentés par des forages. L'eau devait être payée directement par les usagers, de manière à couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance des infrastructures[454].

454 **CARE/PROSPECT**. *The Water Supply Project in Satellite Area of Lusaka under Japanese Grant Aid*, Projec Summary, Lusaka, April 2000, 9 p.

ILLUSTRATION 5. GEORGE COMPOUND
HABITAT INFORMEL

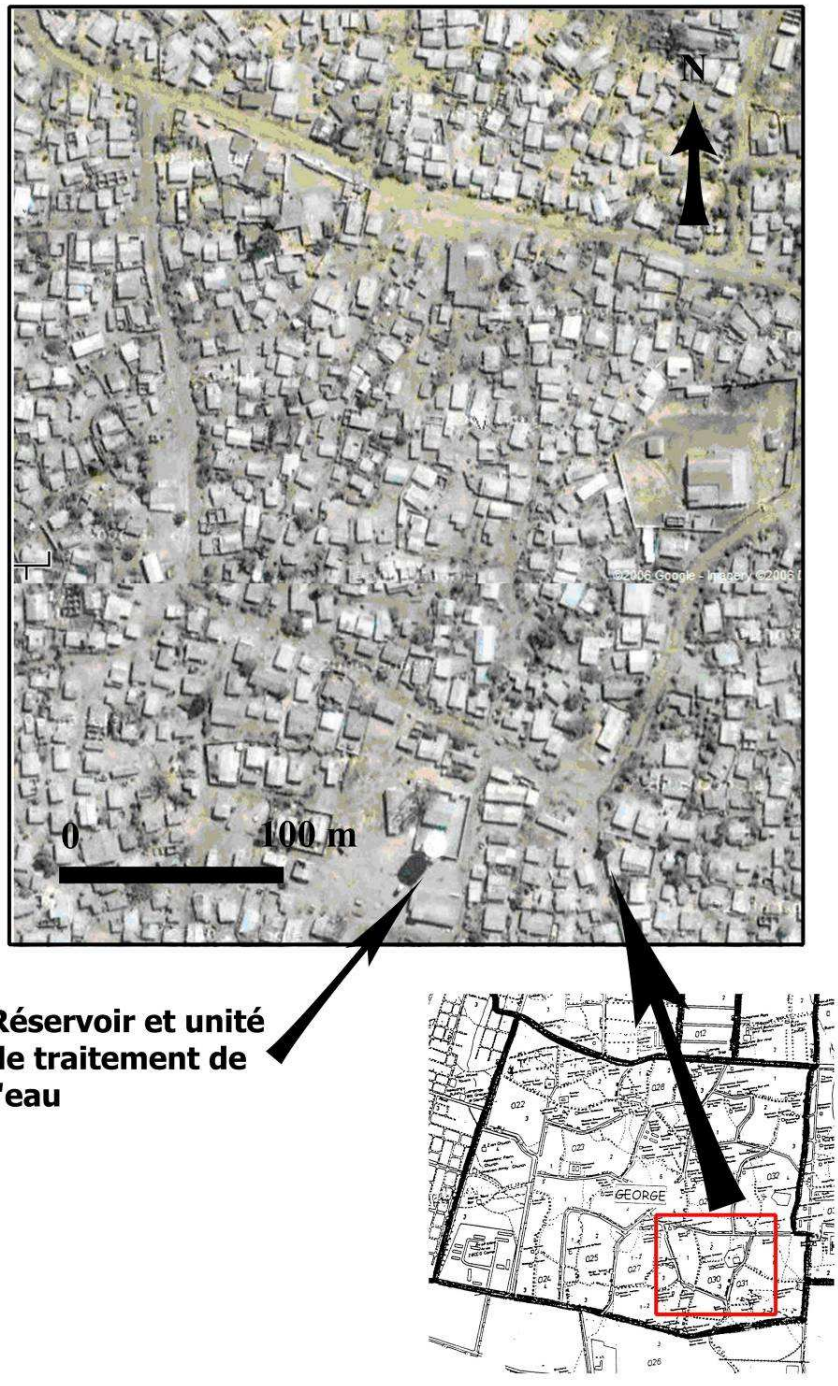


Illustration réalisée par Anne Bousquet
Source : http://maps.google.fr

(3) Une forte implication de l'opérateur du réseau municipal

Techniquement, le projet de George Compound se compose donc de forages indépendants les uns des autres qui ont été créés pour suppléer au réseau de points d'eau public, où le service était très intermittent, voire le plus souvent inexistant. Le micro-réseau alimente un grand nombre de points d'eau collectifs, dont la conception facilite le remplissage des jerricans des usagers. La LSWC est contrainte de suivre une approche particulière pour le développement et la gestion du réseau de George en raison d'accords spécifiques entre les gouvernements japonais et zambien[455]. La communauté est chargée de faciliter la collecte des revenus, essentiellement en mobilisant et sensibilisant la population, mais les fontainiers, recrutés au sein de la communauté, sont des employés de la LWSC et celle-ci a installé les services d'encaissement et de comptabilité dans le compound même. Les infrastructures ont été transférées à la ville par le biais de la LWSC, dès la fin de la phase de construction dirigée par JICA. L'exemple de George montre comment la LWSC a essayé de tirer parti des semi-échecs des autres projets d'adduction en eau, en combinant à la fois participation communautaire et gestion centralisée par le service de l'eau. Cela passe par la gestion directe par l'entreprise sans délégation à des fontainiers privés, car tous les fontainiers sont directement employés par la LWSC. Le concept de " participation communautaire " a été introduit dans le projet eau du compound de George pour en assurer la pérennité. Selon ce concept, les usagers sont censés assurer le recouvrement des coûts par des contributions financières mensuelles, par la prévention du vandalisme et le contrôle des infrastructures au niveau communautaire. La LWSC a la responsabilité de l'exploitation générale, de la maintenance et de la gestion du réseau. Ce système permet à l'entreprise, en principe, d'avoir le contrôle direct des versements des usagers, sans passer par une facturation intermédiaire (gérants de kiosques). Tout d'abord, chaque ménage doit s'acquitter d'une souscription annuelle pour être « membre permanent », de 500 Kw. Le remplacement d'une carte perdue coûte 100 Kw. Chaque dernier jour du mois, les ménages « membres » doivent payer d'avance la consommation du mois suivant, soit 3000 kwachas (0,5 euros) par mois, directement au service d'encaissement de la LWSC, situé dans le Compound. Outre le centre principal, il n'y a que quelques bureaux de paiement, tous gérés et contrôlés par le trésorier du projet qui fournit un reçu pour chaque somme versée. En principe, toute transaction d'argent aux points d'eau est interdite. Les résidants sont autorisés à payer d'avance pour plusieurs mois. Un ménage peut retirer, avec sa carte, 10 jerricans de 20 litres par jour. Rien n'interdit l'achat de plusieurs cartes simultanément, multipliant d'autant le volume d'eau consommable. Les établissements commerciaux paient plus de 3000 Kw selon leur type de commerce. Si un ménage ne paie pas la carte mensuelle, il n'est pas autorisé à prendre de l'eau pour le mois en cours et accumule un arriéré. S'il souhaite reprendre une carte mensuelle le mois suivant, il doit payer à la fois le mois précédent (même s'il n'a pas consommé d'eau) et le mois à venir. Aucun règlement ne limite l'accumulation des arriérés mais les usagers en cessation de paiement peuvent négocier l'étalement des versements au centre de la LWSC à George. Les seuls jerricans autorisés sont ceux de 20 litres. En cas d'abus, le récipient est confisqué et l'usager reçoit une amende. Les femmes ayant des bébés (âgés de moins d'un an) ont droit à un bonus de deux seaux par jour pour le lavage des couches.

Le projet semble avoir été soigneusement préparé et des mécanismes de régulation et de contrôle ont été pensés. L'implication de la communauté et le mode de gestion partagée feront l'objet d'une analyse détaillée dans la troisième partie de la thèse. Il s'agit à présent d'évaluer les

455 **LWSC**. *The Water Supply Project in Satellite Area of Lusaka at George Complex, Partnership Agreement between LWSC and the GRDC Water Committee*, Lusaka, October 1997, 15 p.

conséquences matérielles du projet en termes d'accès à l'eau pour la population bénéficiaire, mais aussi d'en examiner la viabilité financière du point de vue de l'opérateur du micro-réseau, car elle est une des conditions essentielles de la pérennisation de ce mode d'universalisation de l'accès. Le micro-réseau de George Compound est un exemple intermédiaire entre spatialisation et territorialisation du service. Le maintien d'une structure unitaire de gestion et, comme nous allons le voir, d'une forme de péréquation permet d'interpréter ce dispositif comme une forme de spatialisation du service. Cependant, la fragmentation technique du réseau (car le micro-réseau est indépendant du reste du réseau municipal) ainsi que le principe de recouvrement des coûts par les usagers iraient plutôt dans le sens d'une territorialisation du service. L'interprétation dans un sens ou dans l'autre dépend beaucoup de l'importance des péréquations réalisées et surtout de leur maintien dans le temps, ce qui n'est pas acquis. L'exemple de Zamcargo à Dar es Salaam est quant à lui dépourvu d'ambiguïté : la fragmentation gestionnaire s'y combine à la fragmentation technique.

ILLUSTRATION 6. GEORGE COMPOUND, LUSAKA

George Compound se situe en périphérie de la ville, au nord-ouest de la zone industrielle de Lusaka. Au-delà de la grande piste de terre qui le contourne par l'ouest, la ville s'arrête brusquement et laisse la place au bush zambien dénudé.

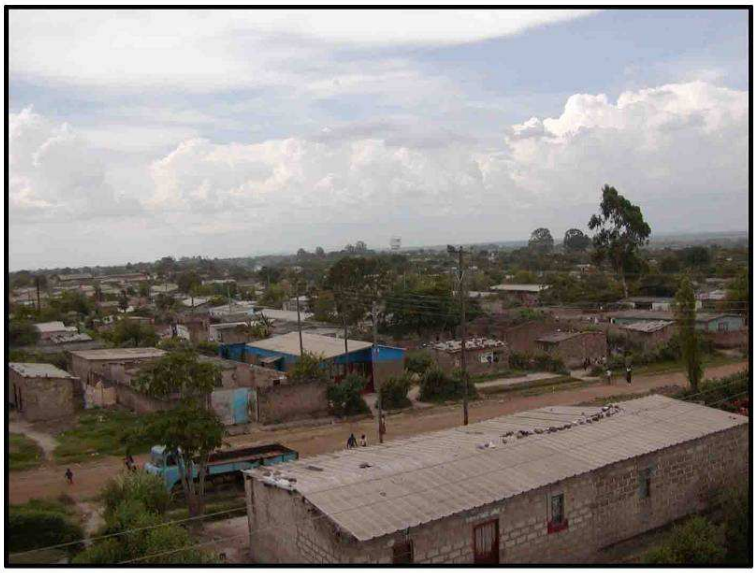
Cependant, les abords du compound commencent à se densifier illégalement, ce qui pose un problème pour la protection des forages qui alimentent le quartier, car ils sont peu à peu englobés par l'urbanisation informelle.

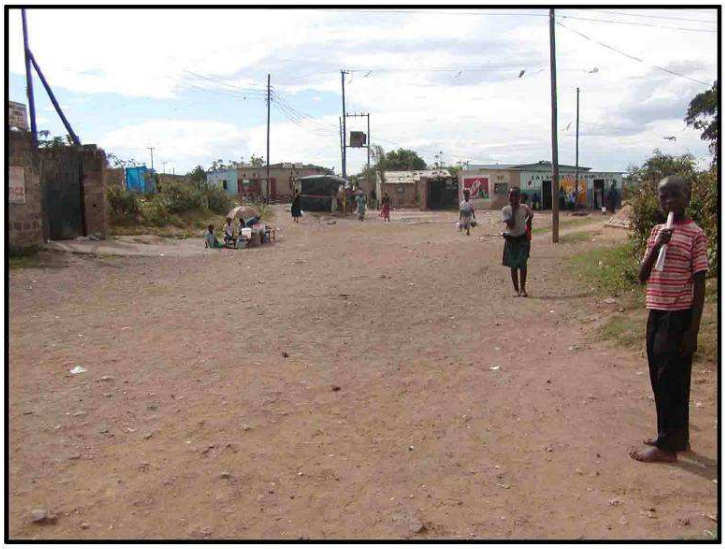
La partie nord-est du compound est mieux desservie en termes de transport urbain : une route asphaltée dessert les quartiers voisins, anciennes trames assainies ou ensemble de logements publics de moyen standing.

UNE RESTRUCTURATION INCOMPLETE

Contrairement aux quartiers voisins, la restructuration de l'ancien quartier de "squatters" de George Compound n'a pas été menée à son terme.

Si les résidants ont obtenu des droits d'occupation des terrains, le parcellaire n'a été que peu restructuré : cela explique l'implantation anarchique des modestes habitations et le caractère sinueux des petites routes de terre qui le desservent.

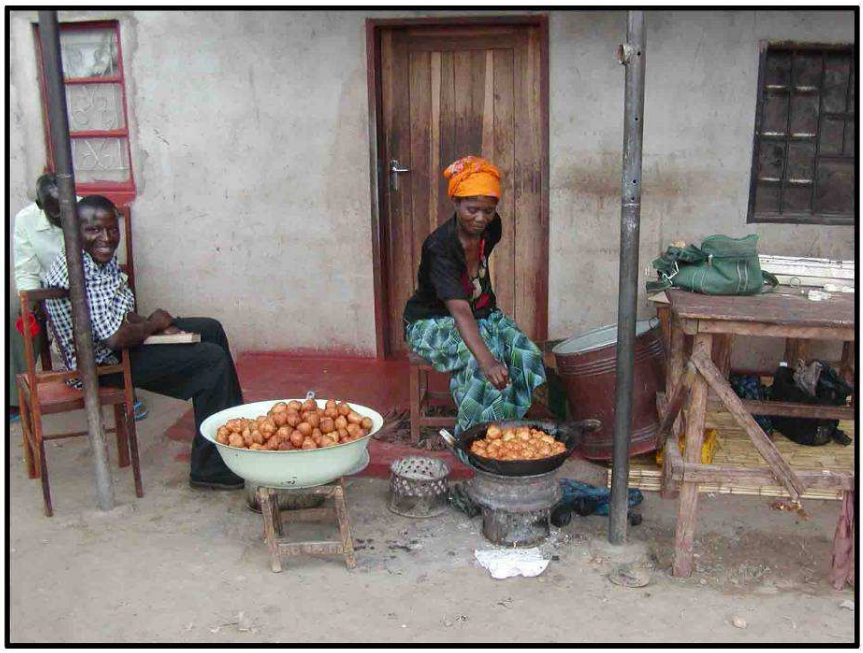




Néanmoins, contrairement à Kibera, le quartier ne s'est pas surdensifié et les espaces ouverts y sont nom--breux, ce qui a d'ailleurs facilité l'implantation du réseau d'eau et des infrastructures collectives.
On note également que George Compound est électrifié, mais nombre de ménages sont trop pauvres pour payer un abonnement et ont recours à des batteries de voiture pour faire fonctionner leur poste de radio ou, plus rarement, de télévision.

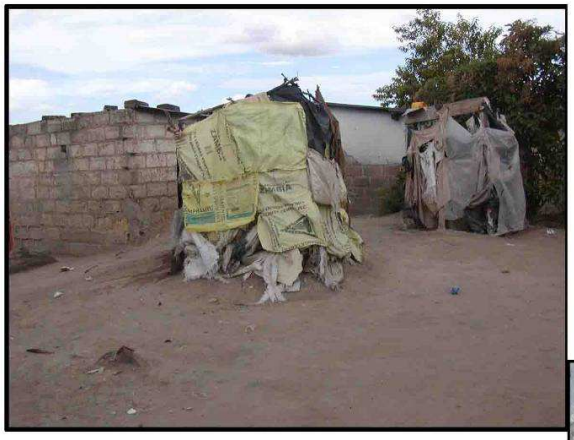
EXEMPLES D'ACTIVITES INFORMELLES A GEORGE COMPOUND

Ce sont souvent les femmes qui tiennent les petits étalages de fortune installés dans la rue devant les maisons. Les structures précaires et l'indigence de la chalandise sont significatives de la grande pauvreté de la plupart des ménages.



Préparation de beignets pour la vente.

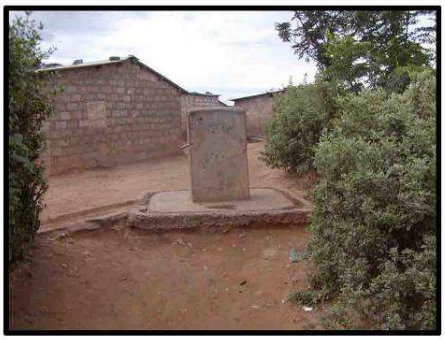
LES RISQUES SANITAIRES



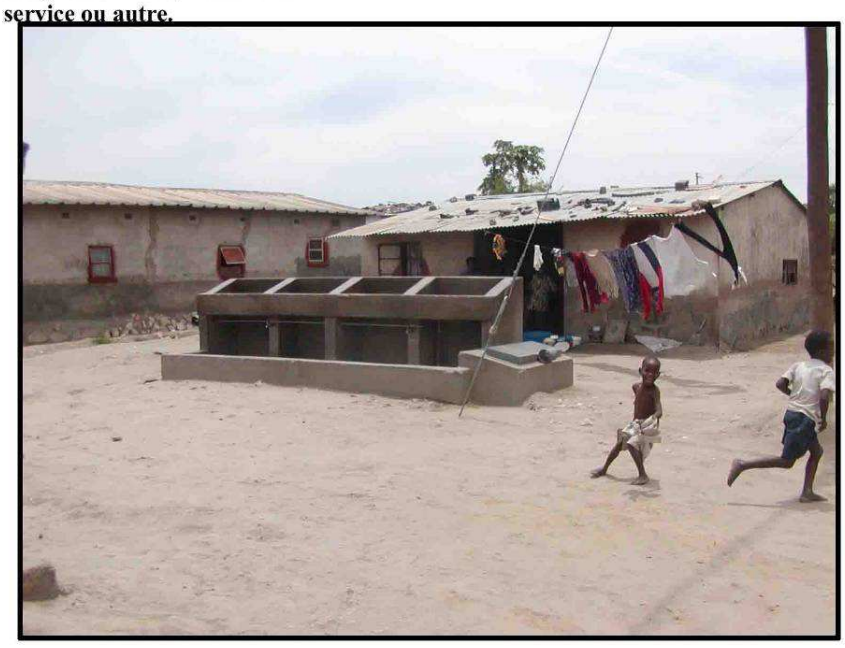
Les installations sanitaires sont très souvent sommaires et très inconfortables. Il s'agit d'un simple trou creusé dans le sol, d'environ 2 mètres de profondeur, plus rarement consolidé par du ciment, comme c'est le cas ici (photo ci-dessous) Malheureusement, cela ne suffit pas à rendre la cuve étanche et à empêcher la contamination de la nappe phréatique peu profonde.

Cette contamination est d'autant plus grave que les puits traditionnels, peu profonds (deux à trois mètres), sont toujours très utilisés par les résidants du compound, malgré la bonne desserte en eau potable du quartier et le prix modique de l'eau. Les épidémies récurrentes de choléra, que la coopération japonaise tente d'enrayer, témoignent du recours fréquent à l'eau de ces puits.

UN ACCES A L'EAU SIGNIFICATIVEMENT AMELIORE

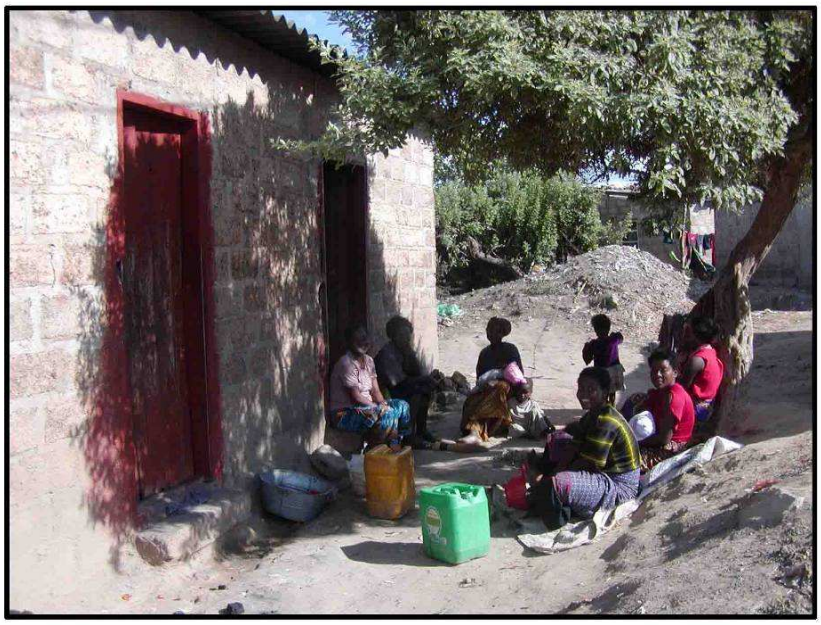


Les bornes-fontaines installées lors de la restructuration du quartier se sont progressive -ment dégradées et n'ont pas été remises en état par le service d'eau municipal, manquant des fonds nécessaires. Au début des années 1990, à la demande du gouvernement zambien, la coopération japonaise met en place un réseau de bornes-fontaines (voir photo ci-contre) alimentés par des forages indé -pendants du réseau municipal Les points d'eau s'accompa -gnent de lavoirs. En l'absence du fontainier, les robinets sont cadenassés. Des panneaux d'affichage au dessus permettent d'informer les usagers sur des questions de service ou autre.



La corvée de lessive et les autres tâches nécessitant de l'eau s'effectuent néanmoins le plus souvent à domicile, à l'extérieure de l'habitation en raison de l'exiguïté des pièces. Dans l'exemple ci-dessous, on repère une structure typique des habitations en location.

Il s'agit de bâtiments longs et bas (de plein-pied), cloisonnés en pièces indépendantes typiques des habitations locatives.
Le deuxième type de bâti est celui de la (très) petite maison individuelle, d'une ou deux pièces, construite de parpaings surmontés d'un toit de tôle. Elles sont le plus souvent habitées par leur propriétaire. L'absence d'élévation verticale (pas d'étage) témoigne des pratiques d'auto-construction très répandues.



C) Dar es Salaam, Zamcargo : gestion communautaire de micro-réseau indépendant, un exemple de territorialisation du service

Zamcargo est un quartier situé au nord du port industriel de Dar es Salaam, à 4 km du centre-ville. Sa population est d'environ 3000 personnes. C'est un quartier informel de quelques ha, urbanisé progressivement depuis les années 1970 sur d'anciens « shambas [456]» rachetés à leurs propriétaires.

(1) Histoire d'un quartier informel typique

Il n'y avait que quelques propriétaires fonciers coutumiers à Zamcargo avant l'urbanisation de la zone mais ils possédaient de grandes surfaces foncières. Jusque dans les années 1970, la zone était découpée en champs cultivés, en jardins potagers et en cocoteraies, que leurs propriétaires ont progressivement vendu. Les ventes en parcelles se sont faites selon les procédures locales coutumières : le chef du village (« *village chairman* ») était témoin et garant de la vente d'une parcelle. Il n'y a donc pas eu de « *squatting* » de terres, car les propriétaires des habitations ont acquis le droit de les construire moyennant finances auprès des propriétaires coutumiers originels et possèdent un titre de propriété coutumier[457]. Cependant, il s'agit d'un quartier informel dans la mesure où aucune autorisation de construire n'a été demandée aux autorités et que ce quartier se trouve hors des zones urbanisables prévues par le Schéma Directeur de l'agglomération. Les autorités daroises ne reconnaissent toujours pas officiellement l'existence de ce quartier et rien n'a été fait pour une régularisation des titres de propriété officieux (voir illustration 8).
Le quartier est « coincé » entre l'estuaire de la rivière qui se jette dans l'Océan Indien, des zones d'entrepôts privés liées au port, les installations portuaires et enfin un quartier formel de petites maisons de classes moyennes, Kurasini. Au début des années 1970, peu de maisons avaient été construites à Zamcargo car la zone subissait une pénurie d'eau chronique. En effet, aucune des habitations n'était raccordée au réseau de la ville, bien que celui-ci possédait des ramifications à proximité, mais le statut informel du quartier empêchait tout branchement. Le facteur déclenchant de la première vague d'urbanisation de la zone a été l'acheminement de certains réseaux à proximité par l'entreprise de Zamcargo : la route, facilitant l'accès, et l'électricité (TANESCO, l'entreprise d'électricité tanzanienne, a accepté ensuite de raccorder les résidants). En effet, l'entrepôt Zamcargo a prolongé la route qui se raccorde à la grande rocade de Dar es Salaam, ce qui permet aujourd'hui aux habitants de Zamcargo d'arriver jusqu'aux portes du quartier sur le macadam. Par contre, la desserte de bus « *dala-dala* »[458] n'est qu'à environ 1 km à la jonction route/rocade et il n'y a quasiment aucune desserte routière à l'intérieur du quartier. La desserte électrique atteignait également les portes du quartier avec le raccordement de l'entrepôt. Mais l'urbanisation restait limitée en raison de la pénurie d'eau qui sévissait dans la zone : il y avait certes des sources mais les points d'eau potables raccordés au réseau municipal étaient éloignés. Après 1998, la population a augmenté, de nouveaux résidants ont acquis une parcelle et sont venus sur place avant d'avoir fini de construire leur habitation, quand ils ont su qu'il y avait désormais assez d'eau. Le forage puis le projet eau ont déclenché une seconde vague d'urbanisation, beaucoup plus massive que la précédente. C'est à partir de la fin des années 1990 que Zamcargo s'est vraiment densifié (voir illustration 7).

456 Champs cultivés.

457 Entretien personnel avec Chief Saïd, Zamcargo, Dar es Salaam, 27/08/03.

458 Petits bus Nissan transformés pour transporter, le plus souvent illégalement, les passagers urbains. Il s'agit d'un secteur informel très dynamique. Leur nom provient à l'origine du prix de la course, un dollar.

ILLUSTRATION 7. ZAMCARGO : UNE FORTE DENSIFICATION ENTRE 1994 ET 2002

Source : UCLAS, University of Dar es Salaam, 2002

Comme dans presque tous les quartiers de Dar es Salaam, on constate une certaine mixité sociale, mais la proportion de ménages très pauvres tire la moyenne du quartier vers le bas (voir paragraphe suivant). A Zamcargo, de belles demeures en dur, ayant toute l'apparence de la modernité et du confort, à l'exception d'un jardin car la densité est modérée mais tout de même trop forte pour cela, voisinent avec des masures beaucoup plus pauvres. On ne trouve nul « taudis » au sens où toutes les constructions sont en matériaux permanents[459]. Cependant, certaines offrent plusieurs pièces, voire un étage, tandis que d'autres n'en comportent qu'une. D'une manière générale, il existe un certain agencement socio-économique du quartier qui varie avec la pente : le quartier s'étale sur un replat qui longe la longue enceinte de l'entrepôt de Zamcargo, puis dévale les pentes et se prolonge sur le deuxième replat qui borde la plage. La bande côtière n'est pas bâtie en raison des mouvements de la marée. Les deux sites les plus avantageux sont les deux replats, avec un atout supplémentaire pour le site le plus haut perché : il ne reçoit pas les effluents des habitants du dessus et il jouit d'une meilleure desserte viaire. Une sorte de chemin, empruntable en voiture, longe en effet l'enceinte (voir photographie aérienne).

(2) L'emploi à Zamcargo : un quartier aux niveaux socio-économiques contrastés

Les résidants travaillent dans différents secteurs et ont des activités variées. Les femmes préparent de la nourriture et la vendent ensuite en ville ou sur les lieux de travail des hommes, notamment à l'entrée des installations industrielles proches. Il y a aussi des petites activités sur place comme la vente de poisson frit ou de « *mandazi* » (sortes de beignets locaux). En fait, les femmes sont surtout actives à la maison et ne sont pas nombreuses à exercer une activité rémunératrice. Les hommes exercent des professions artisanales : charpentiers, maçons, commerçants ou colporteurs de marchandises (les « *machinga* » -colporteurs- sont assez nombreux), vendeurs de légumes, pécheurs, mais aussi fonctionnaires, agents de l'administration…Certains sont auto-employés dans le secteur informel (« *jua kali* »), d'autres travaillent dans la zone industrielle, sur le port ou sur les bateaux et enfin d'autres encore travaillent pour l'entreprise Zamcargo. Globalement, le quartier ne donne pas une impression de très grande pauvreté. Tout comme l'habitat, la situation socio-économique des ménages est variée, mais cela n'exclut pas des situations, minoritaires, d'extrême pauvreté.

[459] Sur la question des caractéristiques globales des quartiers pauvres de Dar es Salaam, notamment sur le rejet de leur interprétation en termes de bidonville, voir : **GOUX. M-A**. « Les politiques publiques du logement à Dar es Salaam et à Nairobi : décentralisation, politique gouvernementale et réponses populaires », p 107-130, in **CALAS. B.** (dir.) *De Dar es Salaam à Bongoland. Mutations urbaines en Tanzanie*, IFRA/KARTHALA/ADFS-DYMSET, Paris/Nairobi/Pessac, 2006, 387 p.

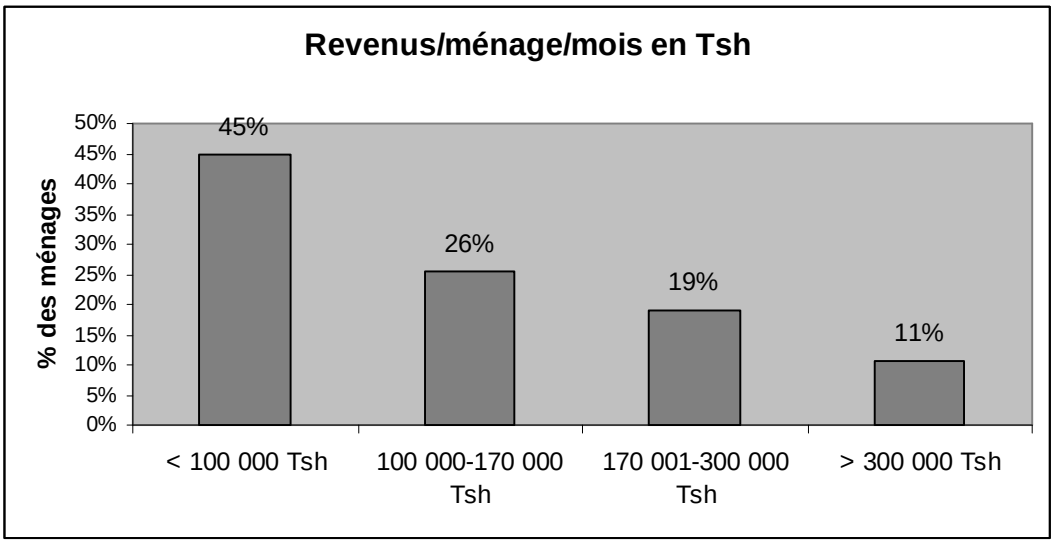
Encadré 41 : Exemple de biographie pour illustrer la grande disparité des situations socio-économiques de Zamcargo.

Mr Kiponza est un « notable » de Zamcargo. Il possède une grande maison à l'entrée du quartier, le long de la route, sur un terrain plat en haut du talus. Sa maison est construite en parpaings sur des fondations épaisses, le sol est cimenté et les murs sont peints. Il me reçoit dans un grand salon avec plusieurs canapés, équipement télévisuel et audiovisuel complet. Il me montre ses toilettes modernes sur fosse septique qui n'attendent que le raccordement. Il a également initié la construction d'un petit réseau aérien d'évacuation des eaux usées par gravité vers l'océan entre les voisins habitant le long de la pente.
Il a fait ses études à Londres. Il est entrepreneur, semble avoir un bon niveau d'éducation et un bon niveau de vie. Il possède d'ailleurs une voiture, bien de consommation extrêmement discriminant entre les pauvres et la classe moyenne. Il est arrivé dans ce quartier en 1991, en retraite de l'entreprise Kilombero Sugar Company Limited. Mais ses enfants étudiaient dans des écoles privées, ce qui coûtait cher. Il a donc cherché un nouvel emploi. Il a alors travaillé pour la Kwacha Transport Company Limited en tant que « *branch manager* » à Dar es Salaam.
A la suite des grandes inondations de 1997 en Tanzanie (conséquences d'El Nino) il a travaillé avec sa propre compagnie sur des contrats de sous-traitance de construction avec la Banque Mondiale jusqu'en 2000. Il travaille encore un peu aujourd'hui : il va construire pour un Anglais un hôtel à Iringa dans le parc national de Ruha.

Source : entretien personnel, Zamcargo, 29/08/2003.

Il faut prendre en compte la proximité du quartier avec plusieurs zones d'emplois : celle-ci explique un taux d'emploi des hommes relativement élevé. Zamcargo offre l'avantage pour ces travailleurs d'être à une distance raisonnable de leur lieu de travail, certains peuvent même faire le trajet à pied, tout en offrant des prix fonciers attractifs, du fait du caractère informel du quartier et de son faible équipement. Par exemple, il n'y a pas d'école à Zamcargo : d'une part, le quartier étant informel, les autorités n'y ont jamais prévu d'établissement scolaire. D'autre part, même en cas de régularisation du quartier, la densité y est telle aujourd'hui qu'il n'y aurait aucune emprise au sol disponible pour une école. La plupart des enfants sont scolarisés, mais ils se rendent soit à l'école à Kurasini, à une distance de deux km, soit à Mivinjeni Primary à environ un km.
Comme pour les villes d'Afrique de l'Ouest, les différents quartiers de Dar es Salaam ne constituent pas des ensembles socio-économiques homogènes. Alors par exemple qu'à Lusaka, en Zambie, les habitants de chaque compound, comme à George Compound, sont assez peu différenciés d'un point de vue socio-économique, ce n'est pas le cas à Zamcargo. Il y a de grandes disparités entre les ménages dont le chef de famille jouit d'un emploi permanent dans le secteur formel, le plus souvent sur le port, et les autres. La proximité du port industriel explique la présence à Zamcargo d'un grand nombre de ses travailleurs. Par rapport à d'autres quartiers informels, ce fait est une spécificité de Zamcargo. Ce qui signifie aussi que le niveau global de richesse est peut être plus élevé que dans d'autres quartiers semblables de la capitale. La plupart des habitants de Zamcargo sont propriétaires de leur logement, et parfois même de plusieurs logements dans Dar es Salaam ou dans d'autres villes tanzaniennes. C'est une donnée fondamentale pour appréhender le niveau de richesse d'un ménage : posséder son logement est un rempart précieux contre la précarité et signifie que la capitalisation a été possible à un moment donné et que le ménage épargne l'argent d'un loyer. En outre, cela représente parfois une source de revenus non négligeable par le biais de la location de pièces. C'est une situation très différente de Kibera, à Nairobi, où la plupart des ménages sont locataires, ce qui a une forte incidence sur les modalités d'approvisionnement en eau, le branchement privatif devenant presque impossible puisqu'il dépend de la volonté d'investir du propriétaire.

Figure 9 : la répartition du revenu mensuel par ménage en Tsh à Zamcargo



Source : enquêtes personnelles auprès des ménages de Zamcargo, Dar es Salaam, août-septembre 2003.

Le revenu moyen mensuel par ménage est de 151 euros (environ 190 000 Tsh) mais masque des disparités. Un peu moins de la moitié des ménages gagne moins de 100 000 Tsh (soit moins de 80 euros) par mois, tandis que ceux qui gagnent entre 100 000 et 300 000 Tsh (160 euros)[460] représentent environ la même proportion (parmi ces derniers, le deuxième groupe, au revenu compris entre 100 000 et 170 000 Tsh, est le plus nombreux). Seule une petite minorité gagne plus que 300 000 Tsh (160 euros).
Néanmoins, les tailles des ménages sont variables et un même revenu pour un couple sans enfant ou pour une famille nombreuse n'a pas les mêmes implications en termes de pauvreté. C'est pourquoi le revenu par personne doit également être pris en compte.

460 Rappel : fin 2003, un euro équivalait environ à 1250 Tsh.

Figure 10 : le revenu quotidien par personne à Zamcargo

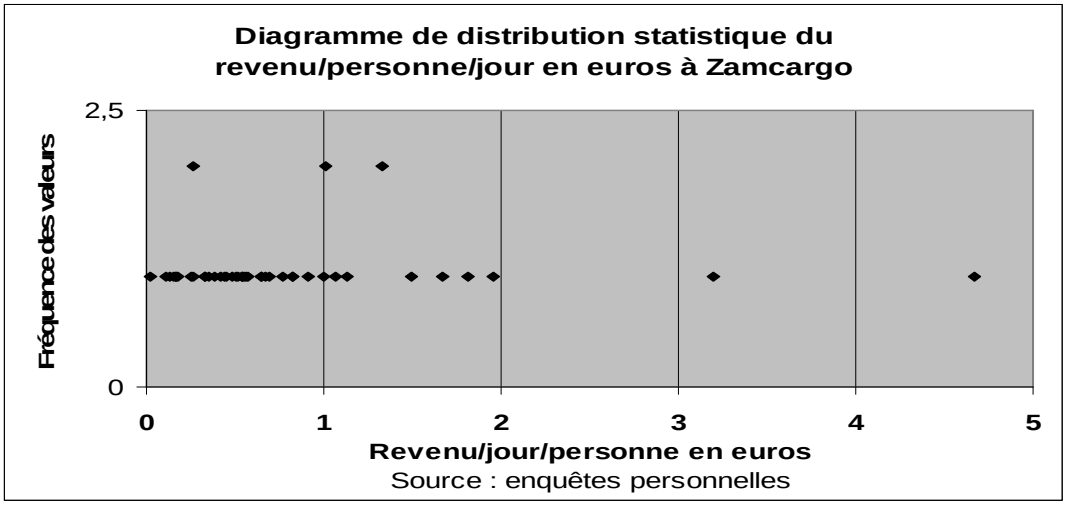
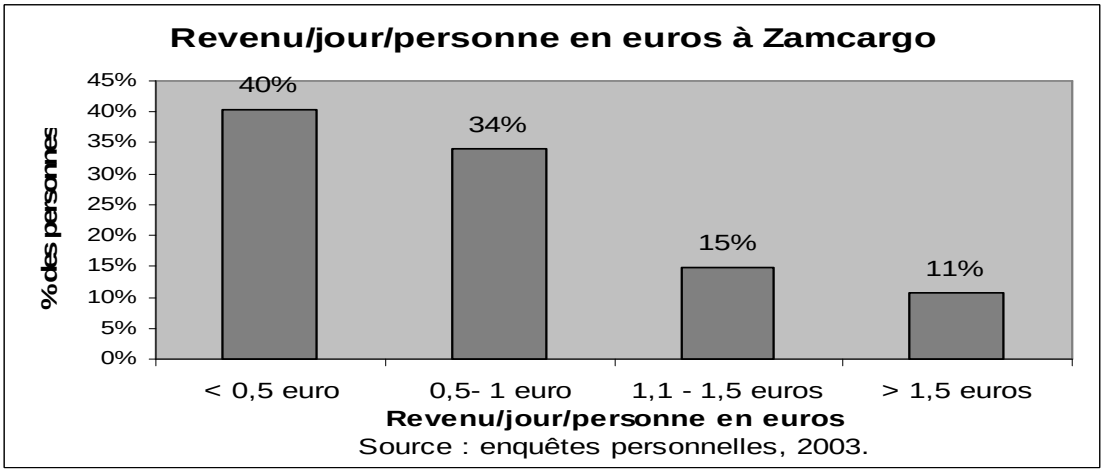


Figure 11 : la répartition du revenu quotidien par personne à Zamcargo



Comme à Lusaka, on retrouve, malgré les contrastes, une situation de grande pauvreté : le revenu moyen par jour par personne est de 1000 Tsh (0,8 euros), tandis que le revenu médian est encore plus faible, soit 687 Tsh (0,5 euros). C'est avec ce chiffre que l'on prend toute la mesure de la pauvreté des résidants de Zamcargo : quasiment les trois quarts d'entre eux ne disposent même pas d'un euro par jour et par personne pour vivre.

(3) Projet eau de Zamcargo : de la solution d'urgence à une pérennisation ?

A la suite d'une grande sécheresse qui a frappé la région de Dar es Salaam en 1997, le gouvernement tanzanien a demandé l'aide de la communauté internationale pour financer un programme de forages dans les quartiers périphériques de la ville non desservis par le réseau municipal.

Le gouvernement central a demandé à la DAWASA, l'entreprise chargée du réseau d'eau de la ville[461], d'entreprendre une étude pour savoir comment approvisionner en eau potable les

[461] DAWASA : « *Dar es Salaam Water and Sewerage Authority* », entreprise de droit privé à capitaux publics, en place jusqu'en juillet 2003.

communautés par le percement de forages, en impliquant toutes les acteurs concernés et tous les échelons de la municipalité, comme les « *Mtaa* »[462]. Les fonds furent apportés par des bailleurs de fonds internationaux, notamment le DFID sous formes de dons et de prêts. 26 forages furent installés sur le territoire de la municipalité de Temeke[463], dont un à Zamcargo. Selon l'étude initiale menée par la DAWASA, le sous-sol est riche en eau souterraine. C'est la DAWASA, par l'intermédiaire de sa section technique spécialisée, qui a creusé le forage de Zamcargo. Cependant, en 1997, la réalisation technique s'était arrêtée là : le forage n'alimentait qu'un seul point d'eau dont l'aménagement était rudimentaire. Entre autres, il ne comportait pas de réservoir surélevé. De plus, la DAWASA a rapidement laissé entendre que l'entretien et la gestion de ces forages étaient trop coûteux et qu'elle envisageait avec intérêt toute possibilité de transfert.
C'est à ce moment que l'ONG WaterAid est intervenue en proposant de transférer la gestion du forage à la communauté, mais aussi en finançant sa réhabilitation. Le projet prévoyait la construction d'un réservoir surélevé et une réticulation, limitée, à partir du forage. Dans le même temps, WaterAid mettait en place un projet de sensibilisation aux problèmes sanitaires allant de pair avec un projet de collecte des ordures ménagères, piloté par le « comité de la santé » de Zamcargo (« *Kamiti ya Hafia* ») (voir encadré).

Encadré 42 : projet de collecte des ordures ménagères

Il n'est pas rare que des projets de collecte des ordures ménagères précèdent des projets de gestion de l'eau. En effet, les investissements sont relativement légers car il ne s'agit pas de construire de lourdes infrastructures : un tricycle, quelques containers, quelques pelles…et le projet peut commencer. En revanche, il constitue un bon « test » de la cohésion du quartier, dans la mesure où il s'appuie sur une large participation des résidants et sur leur engagement collectif. A Zamcargo, un tel projet a commencé en 1999 : une sensibilisation à l'hygiène s'avérait nécessaire notamment concernant les usages, la conservation, le transport de l'eau. D'autre part, le quartier ne bénéficiait pas de ramassage collectif des ordures, ni d'un réseau de collecte des eaux usées. Des représentants de WaterAid ont dispensé des formations sur ces différents thèmes (comment conserver l'eau, les toilettes, la collecte des ordures) à plusieurs membres de la communauté qui ont ensuite formé le comité de la santé. Les membres ont été chargés de mobiliser la communauté, en se déplaçant de maison en maison, pour parler avec les gens en leur expliquant quelques règles d'hygiène simples. Par exemple, concernant l'eau potable, ils conseillaient de clore correctement le récipient pendant le transport et lors du stockage[464]…
Concernant la collecte des ordures ménagères, la formation dispensée par WaterAid traitait des modalités collectives de collecte, puis de stockage des déchets sur un espace approprié pour en faire une décharge. Le comité a par la suite demandé aux autorités locales l'attribution d'un terrain public en périphérie du quartier pour y installer la décharge, ce qui lui a été accordé. Faute d'intégration du quartier dans le schéma de collecte des ordures de la municipalité de Dar es Salaam, le comité de santé de Zamcargo doit faire périodiquement brûler les déchets. Le comité possède une sorte de charrette accrochée à un tricycle conduit par une personne qui se rend dans chaque maison pour collecter les ordures. Le tricycle et l'attelage ont été achetés par WaterAid, mais à présent c'est le comité qui doit en payer l'entretien. Les résidants déposent les ordures devant leur habitation lorsque le préposé passe. Le préposé fixe la contribution selon son estimation de la quantité de déchets : 50 à 100 Tsh sont demandés par maison. Certaines personnes réputées plus pauvres que les autres ne donnent que 20 Tsh[465]. La collecte a lieu tous les 3 ou 4 jours. Le préposé doit reverser les ¾ de l'argent collecté au comité, le reste constitue sa rémunération. Le comité est censé utiliser cet argent pour l'entretien du tricycle. Les informations recueillies à propos de la rémunération du préposé étaient un peu floues et laissaient présager un certain flottement (la même personne m'a indiqué dans la suite de l'entretien que le préposé conservait 30 ou 40% des sommes collectées, au lieu de 25% dans sa première

462 Les «Mtaa» sont des "rues" ou plutôt des pâtés de maisons qui constituent le premier échelon de l'encadrement administratif du territoire. **TEMEKE MUNICIPALITY**. *Investigation commission on water committee crisis in Zamcargo, Investigation report from water crisis commission on Zamcargo well management*, Dar es Salaam, 07/03/2003.

463 Dar es Salaam est divisée en trois municipalités.

464 Entretien personnel avec un membre du « *Kamiti Ya Hafia* », Dar es Salaam, août 2003.

465 L'entretien ne m'a pas révélé quels critères étaient utilisés pour cibler les ménages les plus pauvres.

explication). Mais si la quantité d'ordures a été trop petite et que sa rémunération en est réduite, le comité lui loue alors le tricycle 1000 Tsh/j : le préposé peut l'utiliser pour exercer d'autres activités rémunératrices (comme par exemple le colportage d'eau). Cela se produit la plupart du temps car les ordures ne lui rapportent pas assez d'argent. En effet, comme le confirme mon enquête, la plupart des résidants se débarrassent eux-mêmes de leurs ordures, la plupart du temps soit en les enfouissant dans des fosses sur leur propre parcelle, soit en les faisant brûler *in situ*, soit encore en les déposant sur les terrains vagues qui entourent le quartier. Le membre du « *Kamiti Ya Hafia* » interrogé prétendait au contraire que la population était favorable à cette initiative et avait recours aux services payants du préposé.
Le projet ordures ménagères est révélateur de deux choses : d'une part, il montre qu'il y a de bonnes relations entre les résidants du quartier et les autorités locales (voir le terrain pour la décharge). Mais le projet ne fonctionne pas bien : les résidants ne voient pas toujours l'utilité de payer pour ce service, car ils peuvent facilement se débarrasser eux-mêmes de leurs déchets, même si cela nuit à leur environnement direct. La gestion me semble assez laxiste : qu'est ce qui justifie que le comité conserve ¾ des sommes versées ? Je n'ai pas entendu parler de comptes rendus des dépenses, etc. Le tricycle ne nécessite pas un entretien intensif : changer les pneus de temps en temps, remettre un clou sur les lattes de la carriole…Pendant les 4 semaines de l'enquête, le tricycle était inutilisable et attendait d'être réparé, ce qui ne m'a pas paru imminent. Comme nous allons le voir, le projet de collecte des ordures n'est pas le seul à connaître les aléas de la gestion communautaire.

Source : enquêtes et entretiens personnels, Zamcargo, Dar es Salaam, août 2003

Projet de micro-réseaux d'eau communautaires

Le dispositif technico-gestionnaire mis en place à Zamcargo préfigure ce que propose la nouvelle loi sur l'eau et les arrangements institutionnels qui en découlent, pour les quartiers pauvres éloignés du réseau d'eau municipal. C'est en 1998 que l'ONG britannique WaterAid entre en jeu. En septembre 1998, WaterAid prend contact avec la municipalité de Temeke et sélectionne trois « *Wards* » dans la zone pour y lancer des projets de développement. C'est l'occasion pour l'ONG de s'implanter en zone urbaine car jusqu'alors ses programmes en Tanzanie concernaient essentiellement les zones rurales. C'est peut être cette origine rurale qui explique l'approche communautaire de WaterAid, approche qui avait été réservée aux sociétés villageoises. Kurasini fut l'un des « *Wards* » sélectionnés, auquel appartient la zone de Zamcargo à proximité de l'école primaire du « *Ward* ». WaterAid s'est intéressée à Zamcargo car la zone bénéficiait déjà d'un forage et les résidants s'étaient mobilisés et cotisés pour l'équiper d'un robinet. WaterAid lança ensuite des activités en collaboration avec la communauté des résidants de Zamcargo, en y associant les autorités locales à chaque étape. Avec le soutien de l'ONG, la communauté créa un comité de l'eau qui continua ces activités pas à pas jusqu'à la construction du réservoir d'eau distribuant l'eau aux 4 nouvelles stations. Avant l'arrivée de WaterAid, les résidants n'avaient pas défini de projet collectif autour de la question de l'eau, ni d'« éthique » commune. En coopération avec la communauté, à travers le gouvernement local du « *Ward* » et la municipalité, WaterAid élabora et introduisit une constitution (« *Katiba* ») en 2001. Comme l'indique la déclaration du « *District Commissioner* » en décembre 2002, la constitution fut approuvée par la municipalité et le « *Ward Councellor* »[466]. En octobre 1998, certains résidants de Zamcargo ont reçu une formation dispensée par WaterAid portant sur les manières d'économiser l'eau et sur les usages à en faire. Une formation de gestion à travers des séminaires[467] est venue compléter le cycle. WaterAid a fourni tous les moyens humains et matériels pour la réalisation du projet : les matériaux de construction, les techniciens, les ingénieurs de l'eau, ainsi qu'un grand réservoir en 1999. Des efforts ont été faits par la communauté et les plombiers locaux en termes de main d'œuvre, mais tout le matériel a été donné par WaterAid, appuyé par un financement extérieur complémentaire de la part du ministère de l'Eau. La communauté a contribué également

466 Ce sont les deux échelons administratifs d'encadrement local.

467 Entretien personnel avec Chief Saïd, Zamcargo, Dar es Salaam, 27/08/03

financièrement à la construction du premier petit réservoir, mais sa participation ne s'est pas limitée à une contribution financière. La communauté a été impliquée à toutes les étapes du projet. Les résidants ont participé bénévolement au gardiennage et à la protection des équipements et des matériaux, sous la direction de M. Chiligati, le « *District Commissioner* ». On note ainsi une implication des pouvoirs publics locaux dans le processus, du moins en termes d'organisation. Les résidants de Zamcargo ont élu une équipe de 8 personnes formant le premier comité de l'eau de Zamcargo et ont approuvé initialement la gratuité de l'eau, lors de réunions communautaires sous la direction du Président du comité « *Shehke* » (ou « *Chief* ») Saïd.
L'équipe élue a ensuite introduit le système de contributions de 200 à 500 Tsh, dont le but était de rassembler des fonds pour la construction du système électrique (pour la pompe du forage et le surpresseur qui propulse l'eau dans le réservoir surélevé) et des réservoirs pour l'eau. Pendant ce temps une autre équipe suivait les travaux pour l'électricité. Des fonds, donnés par le Président de la République tanzanienne, furent versés par l'intermédiaire du « *Regional Commissionner* ». Cependant, par la suite, lors des réunions communautaires, il fut décidé de vendre l'eau à 20 Tsh le seau de 25 l et qu'il n'y aurait qu'un seul lieu de vente. Dans la pratique, la majorité les jerricans utilisés par les résidents pour la collecte de l'eau contiennent 20 l d'eau, tandis que la somme payée est la même que pour un récipient de 25 l, ce qui ramène le tarif à 20 Tsh le seau de 20 ou de 25 l. Je n'ai pas de données concernant la décision initiale de la gratuité et les raisons du changement mais je suppose que l'ONG a expliqué aux résidants la nécessité de pourvoir eux-mêmes au fonctionnement et à l'entretien du forage, dans la mesure où ni la DAWASA ni les autorités publiques ne finançaient cela.

(4) Le fonctionnement du micro-réseau

(a) Le rôle du comité de l'eau

Suivant les recommandations de WaterAid, dés la mise en place du projet, un comité de l'eau a été désigné. Celui-ci a la charge au nom de la communauté de l'exploitation et de la gestion du micro-réseau. Cela comporte entre autres la nomination et la rémunération des fontainiers, le relevé des compteurs, la tenue des comptes, le paiement des factures d'électricité, le paiement de toutes les autres dépenses nécessaires au bon fonctionnement du réseau, l'alimentation du compte en banque du projet, la tenue de réunions publiques d'information et de prise de décisions[468]…Le comité de l'eau en place en 2003 compte 5 femmes et 3 hommes[469], afin de laisser une plus grande place aux femmes concernées en premier lieu par la question de l'eau potable. Les membres du comité désignés au début du projet en 1997 sont encore en place en 2003 au moment de ma recherche, car il n'y a pas eu d'élections entre temps, contrairement à ce que prévoit la constitution. Cependant, comme celle-ci n'est entrée en vigueur qu'à partir de 2001, les membres prétendent pouvoir siéger jusqu'en 2004. Certains déclarent néanmoins être lassés de leur rôle et des reproches que leur font les autres résidents sur leur gestion du micro-réseau et souhaitent quitter le comité. Lorsque j'ai réalisé mes entretiens, le quartier était en proie à une vive polémique concernant la gestion du micro-réseau, sur laquelle je reviendrai amplement dans la troisième partie de la thèse. Le comité de l'eau a eu la tâche très difficile au début car ce n'était pas facile de motiver les résidents à payer, à contribuer en main d'œuvre…
Chaque mois, le trésorier paye la facture d'électricité nécessaire au fonctionnement de la pompe du forage. Celle-ci est en moyenne de 10 000 Tsh/mois mais peut atteindre jusqu'à 50 000 Tsh/mois. Depuis le début du projet, la consommation d'eau a augmenté et la consommation

468 Voir partie sur la constitution et en particulier les passages mis en exergue, dans la troisième partie de la thèse.
469 Entretien collectif personnel avec les membres du comité de l'eau, Zamcargo, Dar es Salaam, 28/08/2003.

d'électricité a suivi cette tendance. Il faut savoir que le forage n'alimente pas seulement les résidants de Zamcargo. A leur demande, deux entreprises ont été raccordées au micro-réseau, moyennant un abonnement mensuel (le comité alimente en eau l'entreprise de Zamcargo ainsi qu'une autre entreprise). Malheureusement le montant de ces abonnements n'a pas été révélé et la question semblait très opaque (WaterAid elle-même n'en connaissait pas le montant). Comme on le verra plus tard, les soupçons pesant sur l'intégrité de la gestion par le Président du comité en particulier, portent en partie sur ces sommes. Avec le raccordement privatif de certains ménages, la facture d'électricité a également augmenté. Le comité de l'eau a toujours été capable de payer les factures d'électricité, il n'y a jamais eu de coupure de courant à cause de cela (lorsqu'il y a des coupures, cela est dû à la défaillance technique du réseau électrique général). L'eau ayant été testée initialement (par la DAWASA puis par un chercheur étranger) et réputée potable, elle ne subit pas de traitement chimique, ce qui en rend son coût de production moins élevé. D'autres dépenses sont nécessaires au bon fonctionnement du réseau : il faut nettoyer régulièrement le réservoir surélevé mais aussi le forage (enlever le sable et les particules). Le nettoyage du forage est effectué par une compagnie privée, payée par le comité. Avant d'avoir fait cette opération, le compte en banque du projet comptait 5 millions de Tsh. Il est important de noter que la pompe elle-même, qui représente un des éléments les plus coûteux des infrastructures composant le micro-réseau, a du être remplacée deux fois jusqu'en 2003 et que la bonne santé financière du projet a permis de faire face à la dépense, grâce aux sommes épargnées sur le compte. Selon le trésorier en place en 2003, le projet ne réalise pas vraiment de bénéfice mais fonctionne à l'équilibre financier. L'argent placé sur le compte en banque constitue une réserve pour différents projets et un fond d'amortissement.

(b) Le fonctionnement théorique des kiosques

Zamcargo dispose à présent de 4 points d'eau. Ces kiosques se présentent sous la forme d'une structure basse en béton, sorte de borne, disposant de plusieurs robinets à environ un mètre du sol (voir carte 21 et illustration 8). La borne est posée sur un socle de béton où l'eau débordant des seaux est récupérée et acheminée vers un puisard afin d'éviter la formation de flaques d'eau stagnante. Chaque kiosque a été équipé, à l'origine, d'un compteur qui permet de vérifier la quantité d'eau distribuée chaque jour. Un fontainier, posté à chaque kiosque, est chargé d'ouvrir le point d'eau, c'est-à-dire de décadenasser les robinets pendant quelques heures le matin et quelques heures en fin d'après-midi (de 7h à 12h puis de 16h à 20h). Avant l'ouverture, le fontainier doit nettoyer le kiosque et ses abords. Il veille au remplissage des seaux en évitant le gaspillage, encaisse les sommes dûes et doit en principe délivrer un reçu aux clients puis inscrire cela sur le livre de compte. Le soir, il doit remettre la recette de la journée au trésorier, lui présenter les reçus et les comptes. Le trésorier doit relever le compteur afin de vérifier la cohérence des comptes avec la quantité d'eau délivrée. Le fontainier est rémunéré ou plutôt dédommagé car la somme mensuelle qu'il reçoit, 500 Tsh par jour, ne peut constituer un revenu permettant de faire vivre une famille. Selon la conception du projet, la charge de fontainier est considérée comme du bénévolat et la somme versée comme un simple dédommagement ou une indemnisation[470].

[470] Idem.

CARTE . ZAMCARGO, DAR ES SALAAM
MICRO-RESEAU COMMUNAUTAIRE

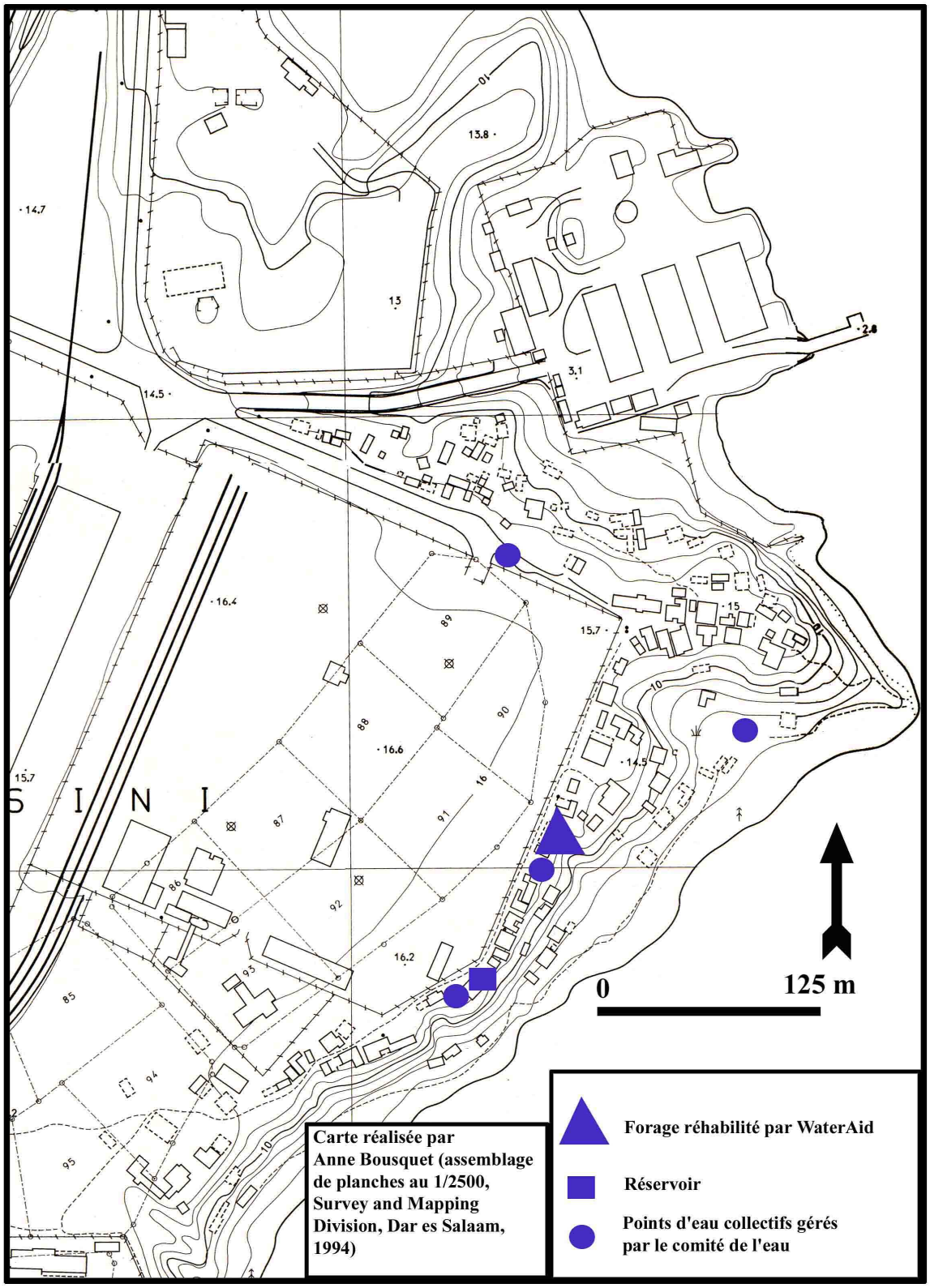
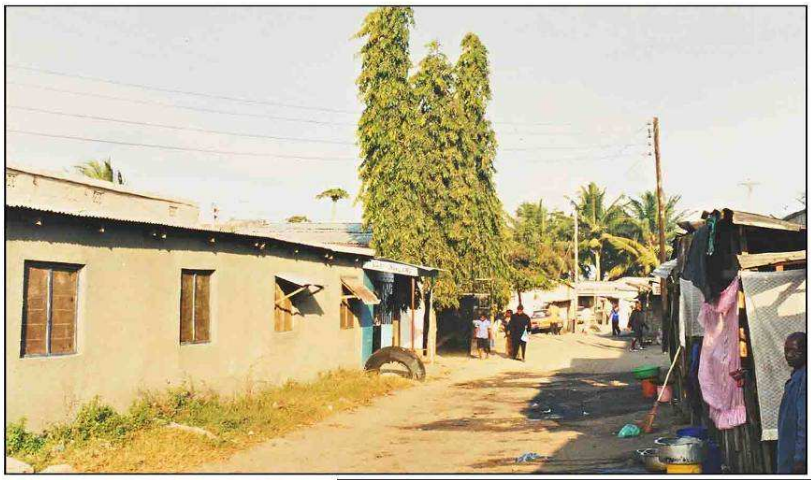
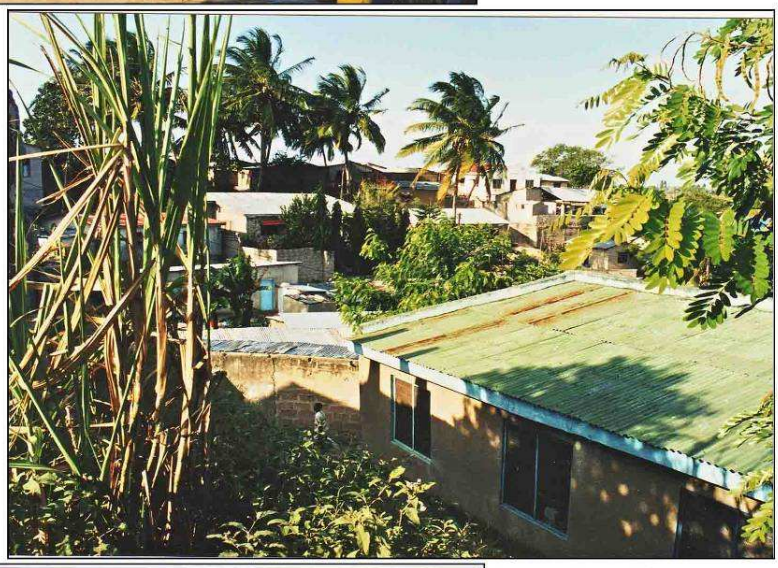


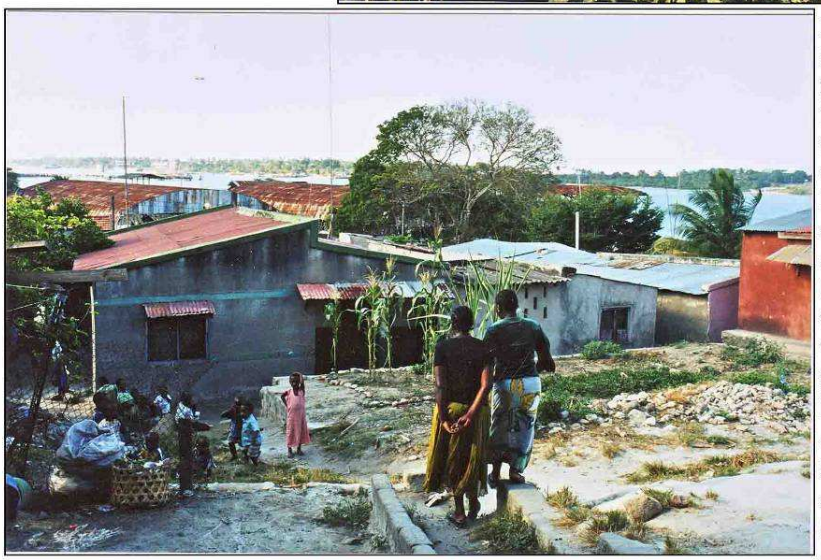
ILLUSTRATION 8.
QUARTIER DE ZAMCARGO, DAR ES SALAAM



L'entrée du quartier est bordée de petites échoppes (les "dukas"), qui approvisionnent les habitants en produits de pre--mière nécessité, pratiquant le micro-détail.
On remarque le poteau électri--que, témoin de l'électrification du quartier. En revanche, la prin--cipale voie d'accès n'est pas goudronnée.

Le quartier est construit sur les pentes qui descendent vers la plage. La densité n'étant pas excessive, la végétation occupe les espaces intersticiels, notam--ment la végétation originelle (cocoteraie et "shambas", les champs)

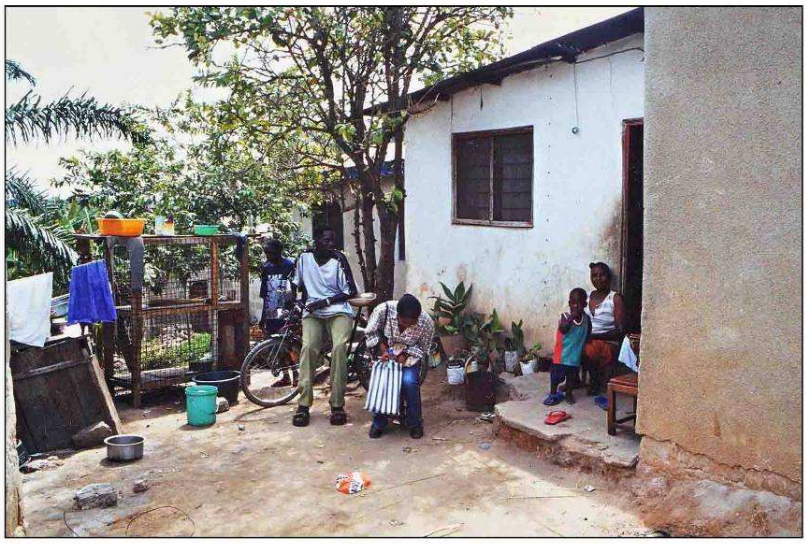




Le quartier de Zamcargo s'est construit en bordure nord de la zone portuaire industrielle, dont on aperçoit en contrebas les toits de tôle des vieux entrepôts.
Le port industriel fournit encore quelques emplois aux résidants du quartier. Certains hommes y travaillent, tandis que quelques femmes vendent de la nourriture à l'entrée de la zone industrielle.

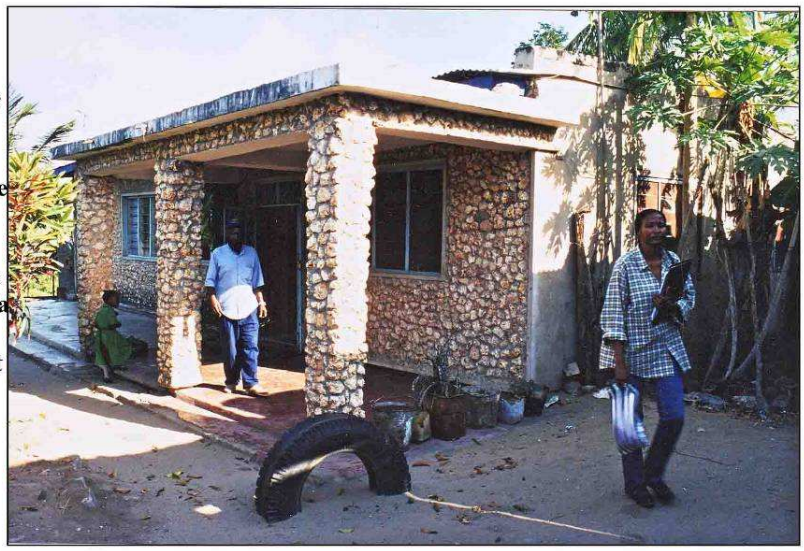
On note la présence en bas à gauche de tas de détritus qui attendent la collecte organisée (par intermittence) par la communauté.

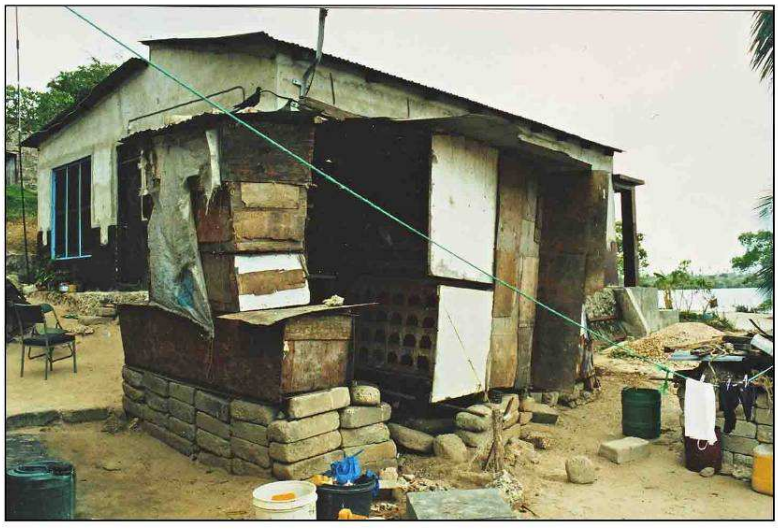
LA DIVERSITE DE L'HABITAT



Comme de nombreux quartiers périphériques de Dar es Salaam, Zamcargo est un quartier relativement mixte, même si la pauvreté est dominante. Les habitations sont, pour la plupart, modestes. Les résidants tentent de supplé--menter leurs revenus par du menu élevage (ici des poulets, dans les cages au fond). Une grande partie des activités, notamment pour les femmes, se passe à l'extérieur, devant la maison. L'exiguïté des parcelles ne laisse pas de place pour la cour fermée pourtant typique de la maison swahilie.

Il en résulte une certaine con-fusion entre espace public et espace privé, dont semble tenter de se prémunir, par un vieux pneu, le résidant de la maison ci-contre. Cette maison témoigne de la relative mixité sociale du quartier : on note la qualité du bâti, la recherche architecturale (ici, le constructeur a utilisé de la pierre de corail traditionnelle). Par ailleurs, cette habitation fait partie des rares à être équipées d'une connexion privative à l'eau potable, qui plus est à l'intérieur (un robinet dans la cuisine).





Les mieux lotis réussissent à lancer des petits activités commerciales, comme ici l'élevage de pigeons desti -nés à la vente.

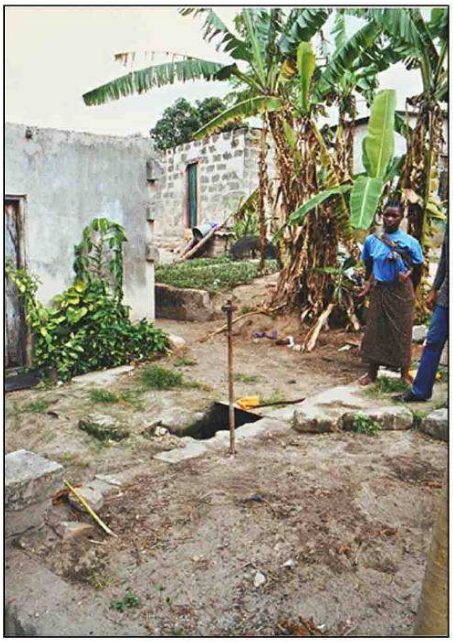
LES SOURCES ALTERNATIVES

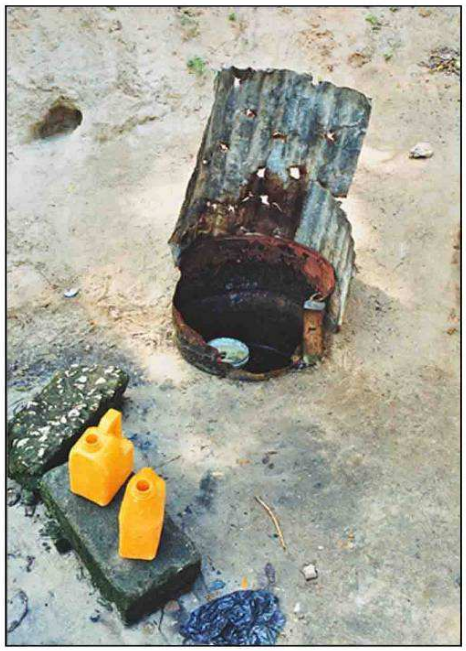
Avant le creusement du forage, les résidants de Zamcargo avaient recours soit à des points d'eau potable extérieurs au quartier, soit aux multiples sources d'eau non potable du quartier. Au bas du côteau qui descend à la plage, de nombreuses sources affleurent (photo ci-dessus). Les installations de captage sont très rudimentaires et aucune protection n'est prévue. Le débit des sources étant faible, il est très incommode d'y puiser de l'eau, sans compter qu'elles sont très vraisemblablement contaminées par les latrines creusées à même la terre des habitations situées au-dessus, dans la partie haute du quartier.

La nappe phréatique est très proche de la surface, c'est pourquoi nombre de résidants ont creusé quelques trous peu profonds faisant office de puits. Là encore, les installations sont rudimentaires, comme en témoigne l'ustensile de puisage. L'eau est souillée en permanence, faute de protection adéquate de l'ouverture (voir photo ci-dessous).

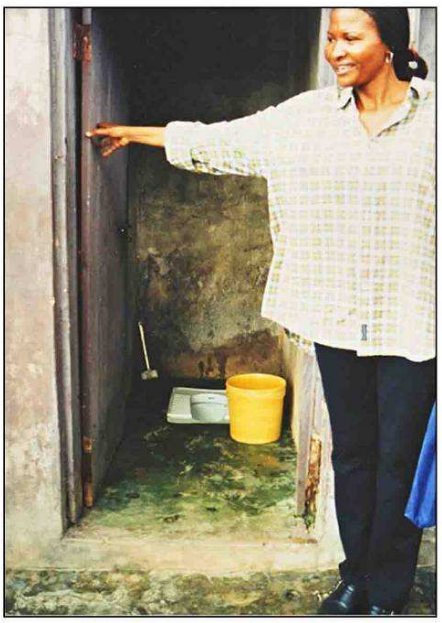
UN EQUIPEMENT SOMMAIRE

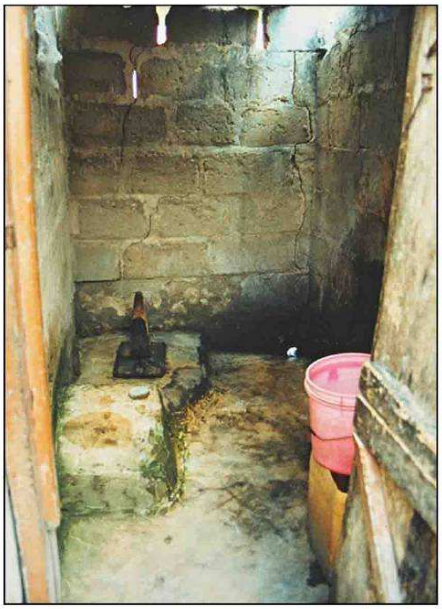
Autres exemples de points d'eau traditionnels, non protégés.



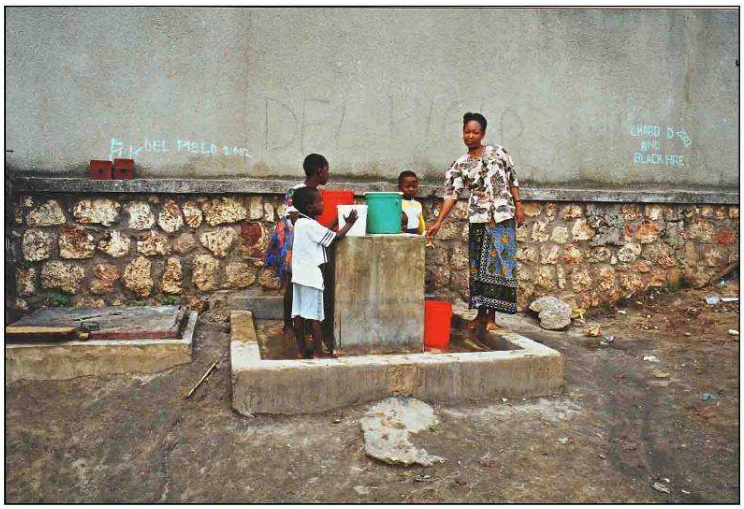


Les lieux d'aisance sont insalubres, même si les résidants font des efforts pour les tenir propres. La plupart sont construits sur de simples cavités ou sur des cuves enterrées, mais aucune n'est étanche et ni ne présente les caractéristiques d'une fosse septique. Les photos ci-dessous montrent des exemples de toilettes parmi les plus moins rudimentaires, tandis qu'un grand nombre sont simplement entourées de palissades de feuilles de bananiers tressés.



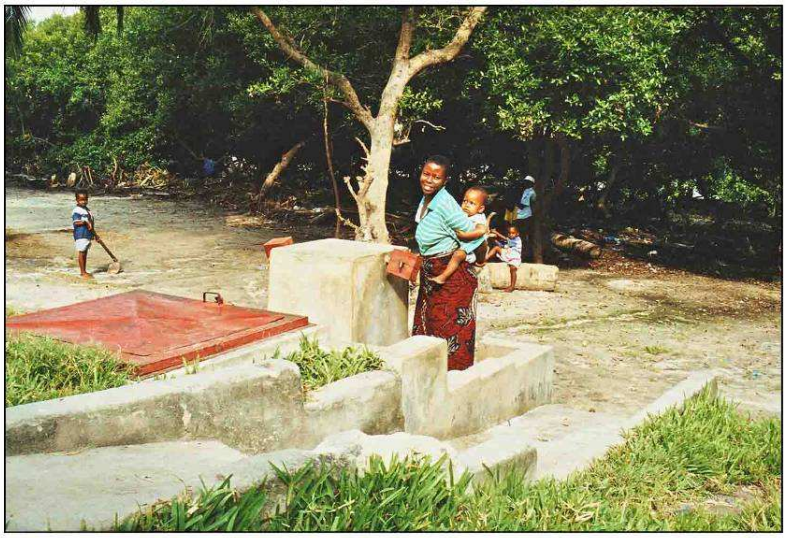


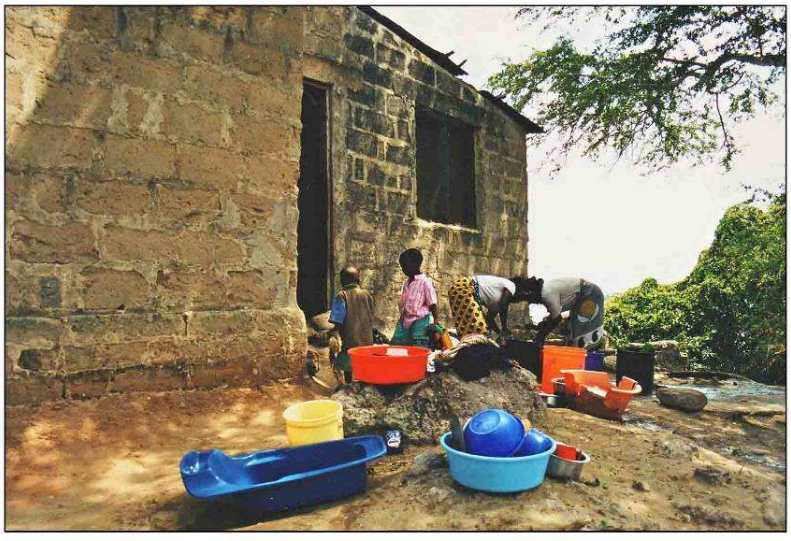
LES BORNES-FONTAINES COMMUNAUTAIRES



Deux des quatres points d'eau collectifs du quartier, gérés par le comité d'usagers de Zamcargo. La conception de la borne-fontaine est assez peu commode pour les usagers car tous les robinets se situent en bas du bloc de béton. Il n'y a aucune installation pour le confort du fontainier .

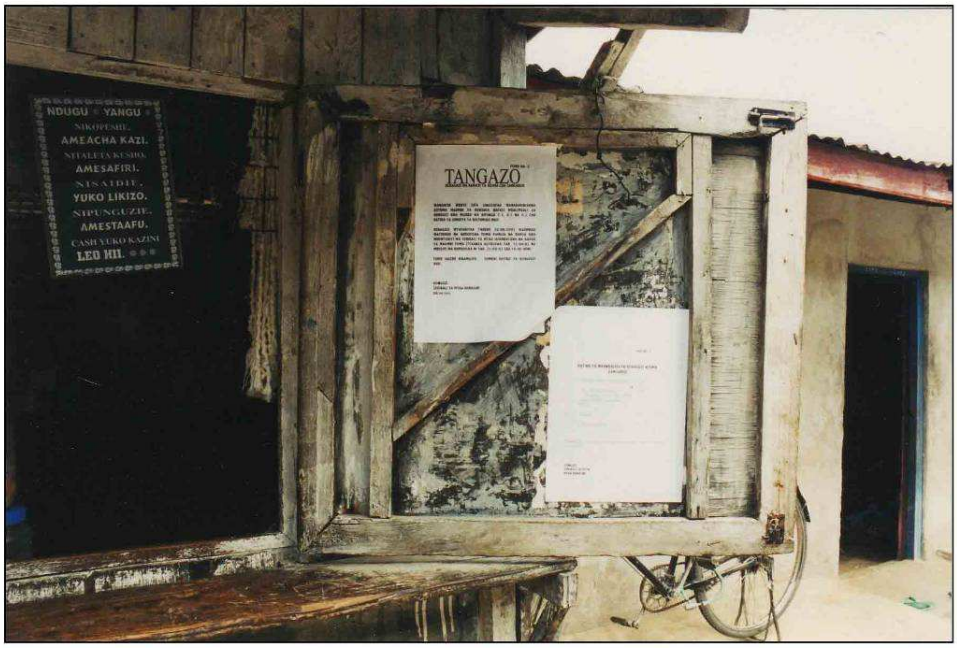
Les bornes-fontaines sont fermées une bonne partie de la journée : les robinets sont alors bloqués par des cadenas.





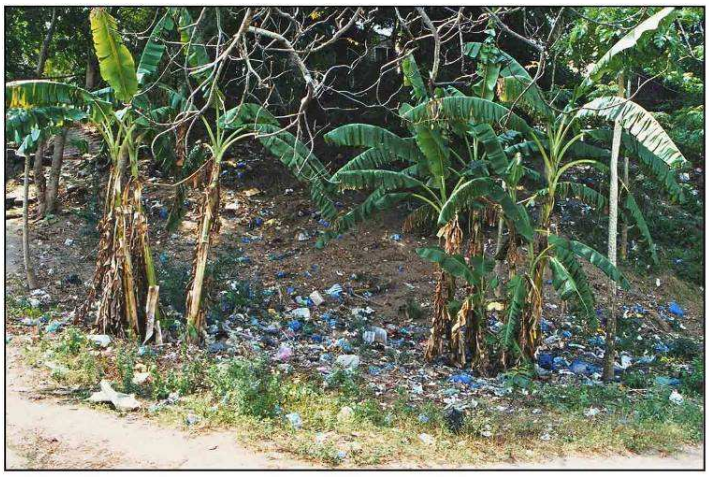
Sans installation collective pour la lessive, ni de commodité à l'intérieur de la maison, une bonne partie des taches ménagères nécessitant de l'eau se fait à l'extérieur de l'habitation.

Le comité des usagers pour la gestion de l'eau doit informer les résidants de ses activités. Il le fait notamment par le biais d'affichage en des points stratégiques, comme ci-dessous sur le volet d'une "duka". Cette affiche apelle à la présence de tous à la réunion exceptionnelle pour l'organisation de nouvelles élections, suite au désaveu du comité de Chief Saïd.



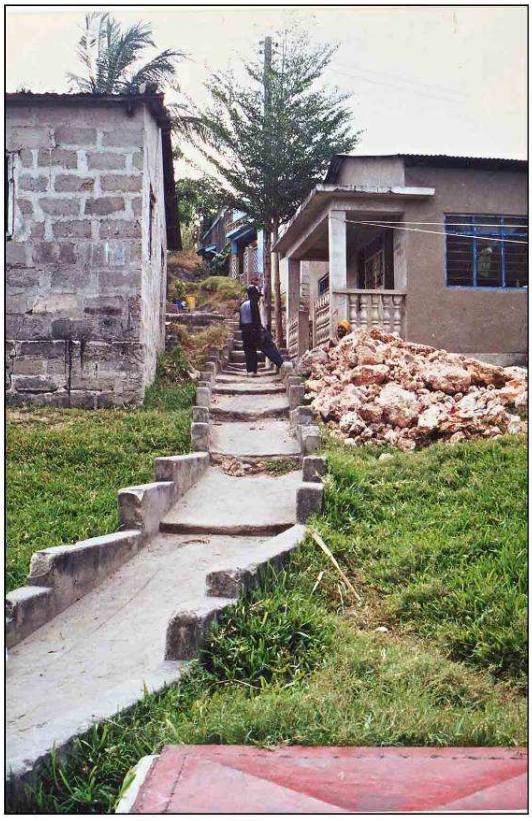
L'organisation de la collecte des ordures ménagères est une autre initiative collective des résidants de Zamcargo. Malheureusement, elle semble ne pas connaître un grand succès, comme en témoigne le piteux état et l'immobilité du charriot collecteur (ci-dessous).

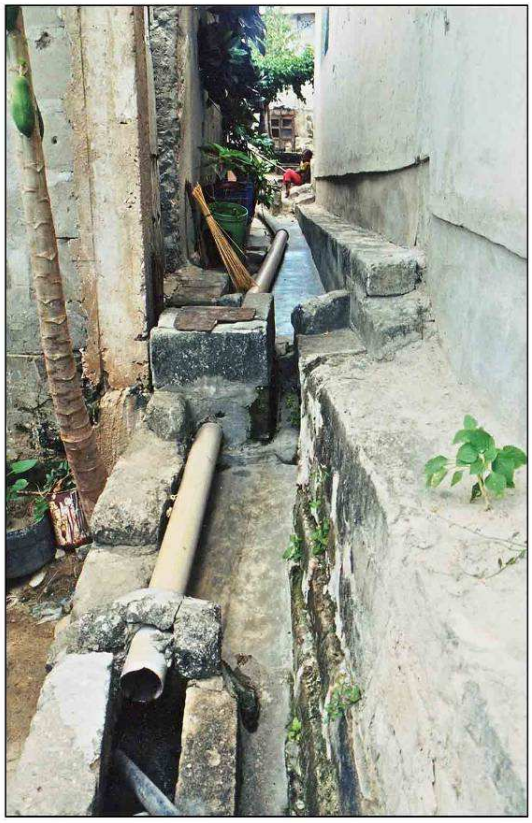
AUTRES INITIATIVES COLLECTIVES



Malgré la tentative d'organisation collective de la collecte des ordures ménagères, les espaces intersticiels servent encore de dépottoir.
D'autres initiatives ont été plus heu--reuses comme la construction d'un escalier facilitant la descente du talus vers la borne-fontaine n°2.

D'autres résidants de la zone nord de Zamcargo ont tenté de créer un micro-réseau gravitaire d'évacuation des eaux usées (voir ci-dessous), aboutissant directement...dans la mer en contrebas.





LA CRISE DU COMITE DE L'EAU

A la suite des plaintes à l'encon -tre du comité de l'eau en place et des investigations menées par les autorités locales, la communauté a décidé de procé -der à de nouvelles élections afin de désigner un nouveau comité de l'eau. La population est venue nombreuse, et faute de local communautaire, l'assemblée générale se tient dans l'unique bar du quartier. Les femmes se sont déplacées, car c'est un sujet qui les touche en premier lieu.

Organisés conjointement par l'ONG Water Aid et les autorités locales, les débats se déroulent dans le calme : la parole est donnée aux opposants au comité de l'eau de Chef Saïd.

Le comité de l'eau est présent, tente de rendre des comptes, encadré par des représentants des autorités locales. Des élections ont lieu à l'issue de cette réunion.

Au-delà de la diversité technique et gestionnaire des dispositifs mis en place pour l'alimentation en eau des quartiers pauvres des trois capitales, voyons à présent quelle est leur efficacité en termes d'offres : quelles sont les consommations en eau des populations concernées ? Dans quelle proportion l'achat de l'eau pèse-t-il sur leurs revenus ? Arbitrent-elles entre plusieurs types d'alimentation en eau selon leurs usages ?

II. Les conditions de l'universalisation de l'accès : quid de l'équité spatiale et de l'équité sociale ?

Ainsi, les trois exemples présentent des dispositifs techniques et gestionnaires très différenciés, témoignant de choix ou de contextes locaux différents, suivant néanmoins la même tendance de marchandisation et de différenciation du service à destination des pauvres. Quelles en sont les performances en termes d'accès au service ?

A) Accès physique à l'eau : consommations et équité spatiale en question

Pour évaluer les conséquences en termes d'accès à l'eau des dispositifs à destination des pauvres, prônés par les réformes dans les trois pays, plusieurs critères sont pertinents. Le premier est celui de l'accès physique à l'eau : les dispositifs décrits permettent-ils d'améliorer l'équité spatiale à l'échelle de la ville ? La localisation géographique demeure-t-elle un facteur discriminant en termes d'accès ? L'équité spatiale, engagement d'une société à garantir certains droits individuels et collectifs à tous les citoyens de manière universelle, quel que soit leur lieu de résidence, se mesure pour l'accès à l'eau par la présence de points d'eau potable, la distance à ces points, mais aussi par la qualité de l'eau distribuée, la continuité du service, autant de facteurs qui déterminent en partie la consommation.

(1) Kibera : consommation limitée et coût élevé

Le contexte de Kibera conditionne en grande partie les possibilités d'approvisionnement des populations qui y résident. Néanmoins, les dispositifs techniques et gestionnaires de l'accès à l'eau qui s'y sont développés pénalisent les plus vulnérables.

(a) Norme majoritaire : les kiosques

Tableau 59 : source habituelle d'alimentation en eau potable

Modalité d'approvisionnement	% des ménages*
Connexion privée	6%
Kiosque communautaire	24,5%
Kiosques privés	73,5%

Source : enquêtes personnelles de l'auteur, Laini Saba, Kibera, novembre 2003.
* Certains ménages s'approvisionnant à plusieurs sources, le total peut dépasser 100%.

Très peu de ménages (6%) disposent de leur propre branchement. Plus que la pauvreté, c'est d'abord le statut foncier qui fait obstacle au branchement, dans la mesure où la grande majorité des résidants de Laini Saba, et de Kibera dans son ensemble, est locataire. Aucun ménage interrogé ne s'approvisionne à d'autres types de sources alternatives, comme les puits traditionnels ou les cours d'eau. Cela s'explique aisément par l'environnement du bidonville : les cours d'eau sont des égouts à ciel ouvert et les puits (vraisemblablement très peu nombreux) ont

été peu à peu abandonnés avec la densification du quartier. Le recours aux sources alternatives même pour des usages non potables est donc très limité, même si d'autres sources le mentionnent[471], mais toujours à titre rarissime. La collecte des eaux de pluie n'est pas non plus une pratique de compensation : l'état des toitures (en tôle ondulée très souvent rouillée) et leur saleté (le contenu des « *flying toilets* » y atterrissant fréquemment) ne le permet pas. L'absence de source alternative est un élément important à prendre en compte dans les stratégies des ménages en cas de pénurie : toute l'eau consommée doit être achetée (ce qui n'est le cas ni à Lusaka ni à Dar es Salaam où les ménages peuvent arbitrer entre usages potables et non potables).
Il est assez étonnant de constater que ce sont les kiosques privés qui assurent de fait environ les trois quarts de l'alimentation en eau des résidants du bidonville, tandis qu'un petit tiers des ménages interrogés s'approvisionne aux kiosques communautaires (voir carte 22). Avant de vérifier par moi-même sur le terrain les modalités d'approvisionnement en eau potable des bidonvillois, la disproportion de la place accordée à la gestion communautaire dans la littérature institutionnelle me laissait penser que celle-ci était dominante dans le commerce de l'eau des quartiers pauvres. La réalité contredit les discours officiels sur la desserte des quartiers pauvres, qui se sont longtemps focalisés sur les kiosques communautaires. Ces discours sont repris par les ONG qui en font leur « fonds de commerce » puisqu'elles peuvent jouer un rôle direct dans le commerce communautaire de l'eau, et à ce titre solliciter les bailleurs de fonds pour lancer des projets. Alors que le discours dominant prônait l'institutionnalisation de la gestion communautaire, la Banque Mondiale s'est intéressée, à juste titre, au commerce des revendeurs d'eau et a lancé une initiative de régularisation des petits fournisseurs d'eau indépendants de Kibera, comme nous le verrons dans la troisième partie de la thèse.

(b) La consommation limitée aux besoins de base

Tableau 60 : la consommation d'eau

Consommation	Moyenne	Médiane
Consommation par personne/j	28 l	25 l
Consommation par ménage*/j :	108 l	100 l

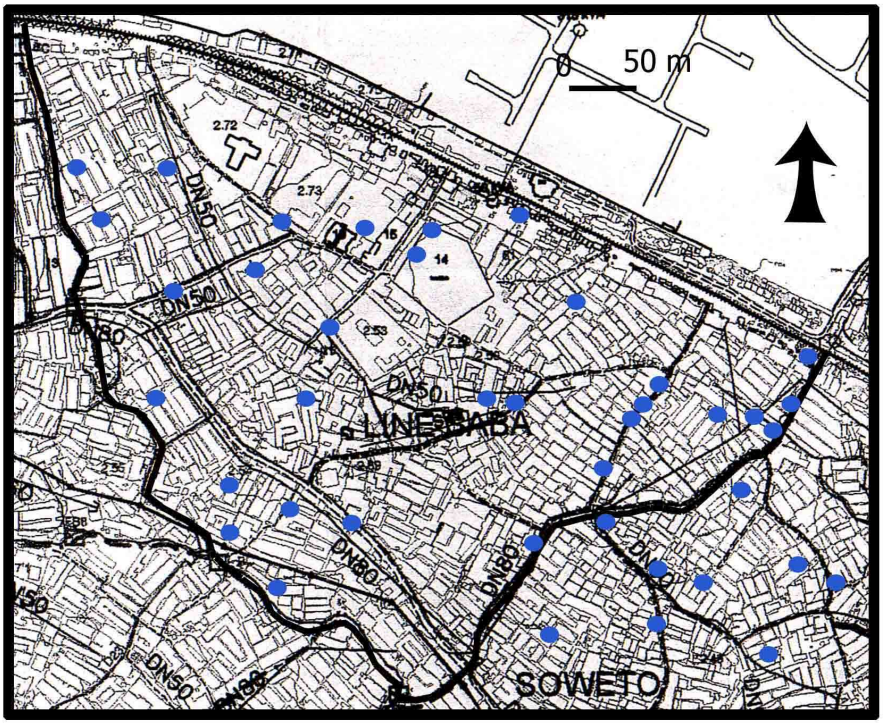
* Nombre moyen de personnes par ménage : 4

Les consommations varient de 7 l/personne à 120 l/personne, avec une moyenne de 28 l (et une consommation médiane de 25 l). Cette consommation moyenne est assez réduite mais elle est conforme aux consommations des résidants des quartiers pauvres en Afrique. Ne disposant ni de toilettes ni de douches raccordées au réseau, la consommation est mécaniquement limitée. En effet, elle se réduit souvent à son strict minimum dans la mesure où les lieux d'aisance ne nécessitent pas d'eau et où se laver est difficile et également économe : les habitations ne disposent pas même d'infrastructures collectives pour cela et les résidants du bidonville doivent faire leur toilette debout, chez eux, dans une bassine. Cette limitation « mécanique » de la consommation est particulièrement explicite dans le pourcentage qu'elle représente par rapport aux revenus ou aux dépenses totales. On note toutefois, que pour les rares abonnés, la consommation moyenne par personne est plus élevée : 31 l. Peut-on en conclure que le coût moins élevé de l'eau pour ces derniers favorise leur consommation ?

471 **KWENA. Z.A.** *Access, Utilization and Management of Water Resources of Nairobi, Ngong and Mathare rivers of Nairobi Catchment Basin, research report submitted to French Institute of Research in Africa*, Kenyatta University, Geography Department, June 1999. 83 p.

LES POINTS DE VENTE DE L'EAU A LAINI SABA, KIBERA

(utilisés par les ménages interrogés lors de l'enquête)



Limites du "village" de Laini Saba

Points de vente de l'eau (kiosques) privés et communautaires

NB: certains se localisent à l'extérieur du quartier de Laini Saba car les personnes interrogées s'y approvisionnaient.

Sources : enquêtes réalisées par Anne Bousquet
Fond de plan BURGEAP/SEURECA SPACE

Nous allons voir qu'avec le type d'approvisionnement, le facteur « coût de l'eau » est déterminant dans la consommation des ménages. On ne peut pas restreindre l'analyse de l'approvisionnement en eau des bidonvillois aux simples types de sources et aux quantités consommées. La qualité de service est également déterminante. La distance moyenne à parcourir est de 40m, et dans l'ensemble le maillage est assez bon : la moitié des ménages se trouvent à moins de 30 m d'un point d'eau connecté au réseau municipal. On trouve donc des points d'eau à intervalle régulier et resserré, ce qui représente un temps de parcours pour se rendre au point d'eau de moins de 5 minutes. En revanche, l'attente dans la queue se révèle très variable, de quelques minutes quand la pression est bonne, à une heure ou plus quand il y a pénurie. Les points d'eau sont alimentés par trois conduites principales du *NCC*, qui s'assèchent alternativement. Ainsi, quand une partie des kiosques n'a plus d'eau, la demande se reporte sur ceux qui sont encore alimentés ou qui possèdent un réservoir. Ces désagréments semblent assez fréquents. Quelques personnes ont mentionné le prix jugé scandaleux du « service express » : il s'agit de ne pas faire la queue pour s'approvisionner en eau, donc de passer avant tout le monde, à condition de débourser entre 10 à 20 Ksh pour un jerrican de 20 l. Il semble que ce sont surtout les ouvriers, qui doivent se lever très tôt le matin pour se rendre à pied à la zone industrielle distante de plusieurs km, qui ont recours à ce service. On peut y voir un phénomène de « *by-passing* » ou de contournement de la norme de service : ainsi, même parmi les usagers pauvres des quartiers informels, certains peuvent se soustraire aux désagréments d'un niveau de service médiocre (le temps d'attente) grâce à un meilleur statut socio-économique ou un effort financier consenti plus important. Enfin, l'eau fournie n'est pas de bonne qualité : 69% des ménages font bouillir quelques litres d'eau pour la cuisine et la boisson, ce qui en augmente le coût. Par exemple, un ménage de 4 personnes, qui fait bouillir l'eau de boisson, boit 5 l d'eau bouillie tous les deux jours. Faire bouillir cette eau consomme un demi litre de paraffine, coûtant 7,5 Ksh. Au mois, il faudrait ajouter 225 Ksh à la dépense pour l'achat de l'eau brute pour prendre en compte cette partie du coût total de l'eau. La consommation moyenne d'eau bouillie par ménage est de 65 l/mois (médiane 50 l). Le coût moyen pour faire bouillir cette eau est de 194 Ksh (médiane 150 Ksh). Ainsi, le niveau de service est relativement médiocre quand au temps passé à la corvée d'eau et à la fiabilité de l'approvisionnement en termes de constance et de qualité de l'eau.

(2) Zamcargo, une partie de la demande échappe à la marchandisation

Le contexte spécifique de Zamcargo, par rapport à l'exemple précédent, introduit une variable déterminante : la possibilité d'arbitrer entre usages potables et non potables.

(a) Un arbitrage entre sources d'eau potable et sources non-potables

A Zamcargo, contrairement à Kibera, le recours aux sources traditionnelles est très présent. Il faut comptabiliser, dans la consommation d'eau globale, l'eau provenant de sources alternatives non protégées, en particulier les nombreuses sources qui sourdent au bas du coteau mais aussi en certains points plus hauts perchés, car la nappe affleure en plusieurs endroits. Il s'agit des puits peu profonds ou de sources non protégées, sans aucun aménagement : le point d'eau consiste en un simple trou, peu large et très peu profond, dont les parois sont parfois étayées par les morceaux de tôle. De là, l'eau s'écoule par de tout petits ruisseaux jusqu'à l'océan. Les gens qui en possèdent une sur leur parcelle laissent les voisins s'y approvisionner, en leur demandant parfois de les aider pour le curage du trou ou encore en les faisant participer à l'achat du récipient (souvent un vieux bidon d'huile) pour puiser l'eau. Ce récipient est laissé sur place, posé par terre à côté du trou. La petite taille du trou d'eau empêche l'utilisation des seaux de 20 l utilisés aux

kiosques collectifs[472], car il n'y a pas assez de profondeur d'eau (10-15 cm). Ainsi, les personnes qui ont recours à ces sources doivent s'y prendre à de nombreuses reprises pour puiser quelques litres d'eau. De plus, étant donné le faible débit, le fait de puiser remue le sable et la terre du fond, ce qui rend l'eau assez boueuse. Ces sources sont très certainement polluées en raison de leur localisation au bas des pentes habitées, où sont creusées de nombreuses latrines sur fosse (une latrine par maison).
Ainsi, l'eau disponible par habitant comprend l'eau du forage et l'eau des sources, car les résidants de Zamcargo arbitrent soigneusement entre usages potables et non potables. Cela leur permet de réduire leur dépense en eau sans réduire leur consommation car ils n'achètent l'eau que pour les usages potables.

Tableau 61. Types de source en eau potable et tarifs pratiqués

Source principale	Type de source	Nombre de ménages	% arrondis	Tarif en TSh pour un seau de 20 l
Colporteurs	Indéterminé, supposé potable mais soupçon	18	46	100-500
Kurasini	Réseau	3	8	10-20
Port	Réseau/forage	3	8	0-20-100
N. Mandela (entreprises)	Réseau	3	8	20
Rungwe	Réseau	2	5	20
Embassy of Australia	Réseau	1	3	0
Camp Chinois	Forage	3	8	0
Shimo La Udongo	Réseau	2	5	20
New Zamcargo	Forage/réseau	2	5	20
Mtoni (entreprise)	Réseau	1	3	300
Mtoni (chez quelqu'un)	Réseau	1	3	20
TOTAL		39*	107*	

* 8 nouveaux arrivants qui n'ont donc pas répondu à la question « avant le projet » car les kiosques fonctionnaient déjà à leur arrivée. 100% des réponses correspondent à 39 réponses. Le total des % est supérieur à 100 car plusieurs réponses étaient possibles.
Source : enquêtes personnelles auprès des ménages de Zamcargo, Dar es Salaam, août-septembre 2003.

(b) Malgré la multiplicité des sources, la consommation d'eau par personne est faible.

Selon mes enquêtes, la consommation quotidienne moyenne par personne est de 24,5 l d'eau potable et la consommation d'eau potable et non potable de 30 l. Tous les foyers n'utilisent pas l'eau des sources non-protégées mais un tiers d'entre eux le fait (16 ménages sur les 47 interrogés -soit 34%). Pour la quasi-totalité de ces ménages (14 sur 16), ce sont des raisons économiques qui sont avancées : cela permet d'économiser de l'argent ou d'augmenter la consommation, car la quantité d'eau qu'ils peuvent acheter aux kiosques ne serait pas suffisante. Pour une petite minorité, ce sont des raisons de proximité qui sont invoquées. Dans tous les cas, cette eau est uniquement consacrée à des usages non potables, essentiellement la douche ou la lessive. Dans de très rares cas, l'eau peut être bue mais elle est bouillie et cela constitue un dernier recours quand il y a des coupures de courant de longue durée et que les kiosques ne sont alors plus alimentés.
Comme on le verra, le projet eau de Zamcargo a eu pour effet de considérablement améliorer l'accès physique à l'eau pour les résidants car l'eau est désormais à proximité immédiate. Cependant, les consommations demeurent faibles, ce qui démontre que la consommation est

[472] J'utilise le terme de « kiosques », comme à Kibera, car dans les deux pays c'est le mot qui est employé pour désigner les points d'eau communautaires. Cependant, en Afrique francophone, on utiliserait plutôt le terme de « borne-fontaine », celui de kiosque étant réservé à un structure comportant un local.

déterminée par d'autres facteurs : le coût de l'eau peut être une cause déterminante de limitation des consommations. Qu'en est-il à Zamcargo, cinq ans après la mise en place du micro-réseau ?

(c) Equité spatiale et accès physique à l'eau potable : une amélioration notoire grâce au micro-réseau

Lieux et sources d'approvisionnement en eau potable avant le percement du forage

Avant la mise en place du forage et son extension par WaterAid, les résidants s'approvisionnaient en plusieurs lieux, extérieurs au quartier. Cela pouvait être chez des particuliers connectés des quartiers voisins, dans les enceintes de certaines entreprises du port, au camp de résidence de coopérants chinois situé à proximité, etc. Chacun se débrouillait en fonction des relations qu'il avait réussi à nouer. Par exemple, les coopérants chinois ne laissaient s'approcher que les femmes, tandis que les ouvriers ou les gardiens des entreprises n'acceptaient que les personnes qu'ils connaissaient, etc. Quand le lieu d'approvisionnement était une usine ou un entrepôt, les femmes ne pouvaient venir que la nuit, en dehors des heures d'activité du site, ou très tôt le matin avant le lever du soleil. Ces corvées nocturnes étaient particulièrement redoutées pour tous les dangers que représente un déplacement nocturne dans un quartier informel, isolé et plongé dans l'obscurité[473]. Etant donné les longues distances à parcourir et/ou le prix élevé de l'eau achetée, la consommation d'eau supposée potable (problème de fiabilité de la salubrité de l'eau acheminée par les revendeurs) était réduite au minimum aux usages potables (boisson et cuisine) tandis que les autres besoins devaient être satisfaits avec l'eau des sources et puits traditionnels (pollués et de faible débit). Pour un même ménage, les sources étaient multiples, on ne prenait pas toujours l'eau au même endroit. Il était rare que le recours aux colporteurs fût la seule source, il s'agissait plutôt d'une source complémentaire ou d'urgence, ou occasionnelle en cas de trop grande fatigue ou de manque de temps. Le tarif des revendeurs variait de 100 à 500 Tsh, en fonction de la pénurie relative.

En somme, l'approvisionnement en eau potable est désormais beaucoup plus fiable, la corvée d'eau a été réduite en termes de distance à parcourir et le prix est plus abordable. Une des conséquences de la mise en place du micro-réseau est d'avoir mis, dans un premier temps, tous les résidants du quartier sur un relatif pied d'égalité : tous s'approvisionnent sur place et dans les mêmes conditions. Même si la distance au kiosque en fonction du lieu d'habitation demeure variable, le point d'eau reste dans un rayon « acceptable », mais surtout, plus aucun usager n'est exposé à l'irritabilité d'un gardien, d'un coopérant chinois…ce qui réduit considérablement le champ d'incertitudes lié à la collecte de l'eau potable.

La mise en place du micro-réseau constitue une avancée fondamentale en termes d'équité spatiale à l'échelle de la ville de Dar es Salaam : le quartier de Zamcargo n'était pas desservi par le réseau municipal et ne l'est toujours pas aujourd'hui, mais cela ne l'empêche pas de bénéficier d'un accès à l'eau relativement fiable à court terme (en dehors des pannes d'électricité). La localisation géographique n'est plus discriminante en ce qui concerne l'accès physique à l'eau pour les résidants de Zamcargo.

L'objectif des bailleurs relatif à l'équité économique est atteint : les résidants de Zamcargo payent l'eau à hauteur des coûts que leur service induit. On retrouve ici plusieurs principes fondant le socle des réformes du secteur de l'eau : principe de la tarification au coût complet ou de la vérité des prix, principe de l'usager-payeur.

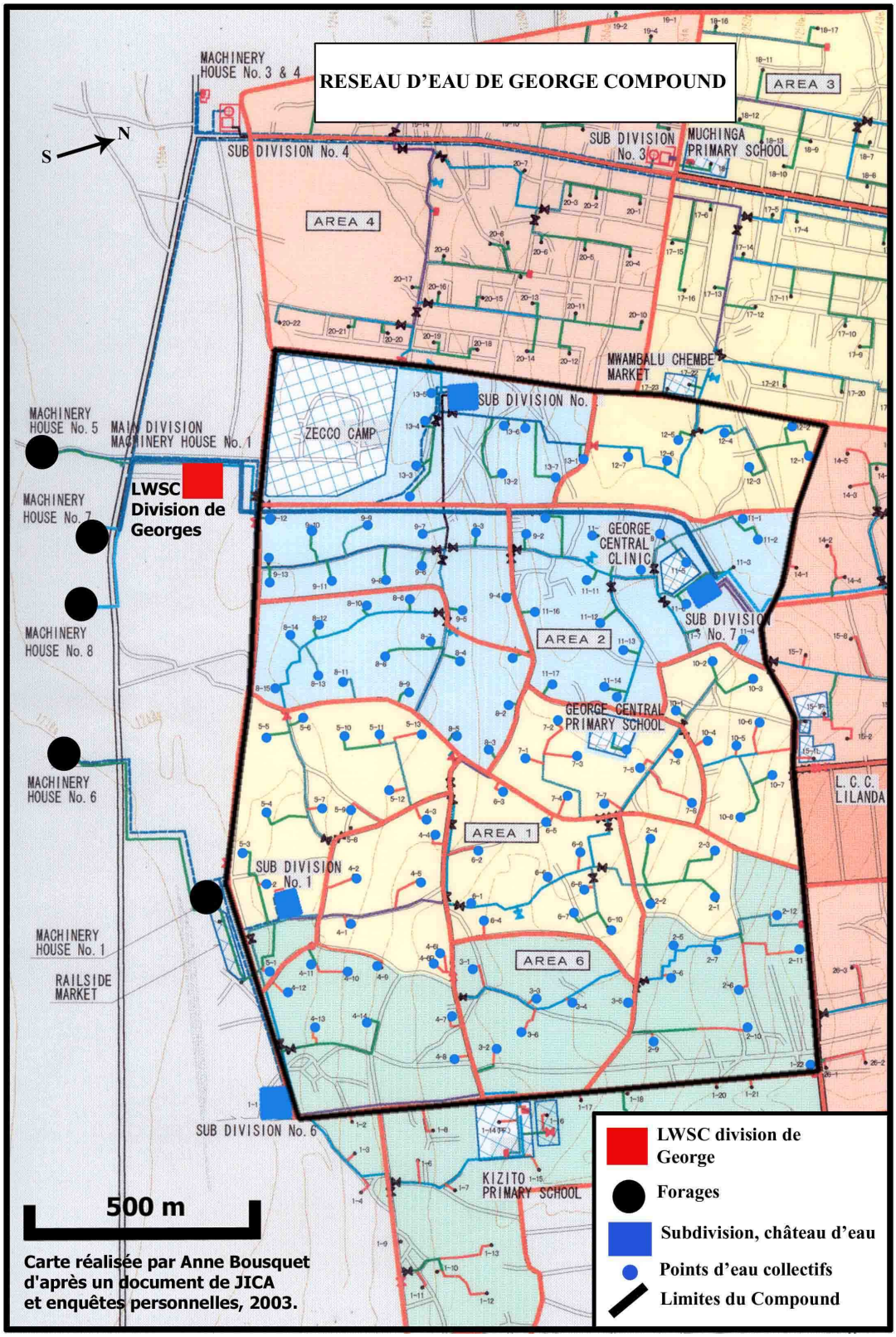
Cependant l'équité économique peut parfois aller à l'encontre de l'équité sociale, qui implique une redistribution en faveur des moins favorisés.

[473] Des cas de viols m'ont été rapportés.

(3) George Compound : des besoins quantitatifs satisfaits

(a) La réticulation : à George, on n'est jamais loin d'un point d'eau…

La distance moyenne au point d'eau est de 30 m (médiane de 20 m) et un temps de parcours moyen de 3 minutes (temps médian de 2 minutes). En effet, le maillage de points d'eau des 9 zones de George est très dense, comme l'a voulu la coopération japonaise lors de la conception du projet (voir carte 23). Cette densité minimise la corvée d'eau grâce à un temps de parcours (surtout chargé) abrégé et permet de mieux répartir l'ensemble des usagers entre les différents points d'eau, ce qui se traduit par un temps d'attente raisonnable (8 minutes en moyenne). Le nombre de ménages- usagers par point d'eau doit nécessairement être limité pour que le fontainier puisse repérer ses usagers et tenir une comptabilité *de visu* du nombre de seaux collectés, le total ne devant pas dépasser 10 seaux. Il faut noter que, bien souvent, la corvée d'eau s'effectue en deux fois, le matin et l'après-midi, ce qui complique la tâche du fontainier. C'est aussi pour cela que les concepteurs du projet misent sur la participation communautaire, le sens de la responsabilité collective mais aussi sur la régulation communautaire qui passe, entre autres, par la délation des « tricheurs ».


RESEAU D'EAU DE GEORGE COMPOUND
MACHINERY HOUSE No. 3 & 4
N
S
SUB DIVISION No. 4
SUB DIVISION No. 3
MUCHINGA PRIMARY SCHOOL
AREA 3
AREA 4
MWAMBALU CHEMBE MARKET
SUB DIVISION No. 5
ZECCO CAMP
MACHINERY HOUSE No. 5
MAIN DIVISION MACHINERY HOUSE No. 1
LWSC Division de Georges
MACHINERY HOUSE No. 7
GEORGE CENTRAL CLINIC
SUB DIVISION No. 7
MACHINERY HOUSE No. 8
AREA 2
GEORGE CENTRAL PRIMARY SCHOOL
L. C. C. LILANDA
MACHINERY HOUSE No. 6
AREA 1
SUB DIVISION No. 1
MACHINERY HOUSE No. 1
AREA 6
RAILSIDE MARKET
SUB DIVISION No. 6
KIZITO PRIMARY SCHOOL
500 m
Carte réalisée par Anne Bousquet
d'après un document de JICA
et enquêtes personnelles, 2003.
LWSC division de George
Forages
Subdivision, château d'eau
Points d'eau collectifs
Limites du Compound

(b) Une consommation d'eau par personne plus élevée que la moyenne pour un quartier pauvre

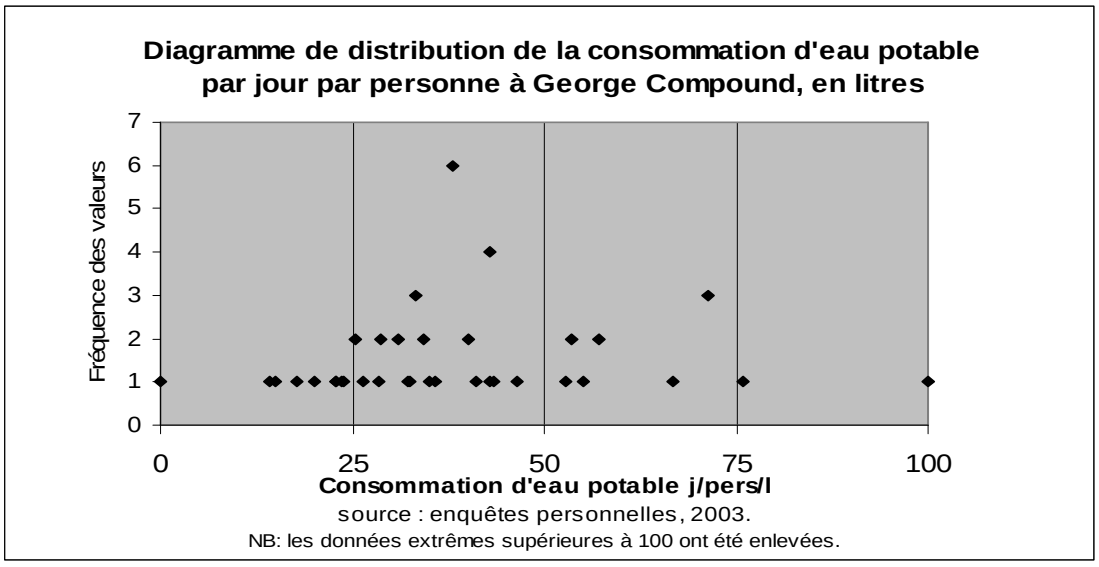
La consommation quotidienne d'eau potable par ménage à George Compound est de 212 l (pour une consommation médiane de 214 l). Sachant que le nombre moyen de personnes par ménage est de 6, cela représente une consommation nominale élevée.

Tableau 62. C**onsommation comparative d'eau potable moyenne par jour par personne à George Compound, Kibera et Zamcargo**

	George Compound Zambie		Kibera Kenya		Zamcargo Tanzanie	
	moyenne	**médiane**	**moyenne**	**médiane**	**moyenne**	**médiane**
eau potable	45	38	28	27	24,5	20
eau non potable	5	3	0	0	6	
total eau potable et non potable*	51	45	28	27	30	30

* le résultat ne représente pas la somme des deux valeurs précédentes, car les données ont été arrondies.
Source : enquêtes personnelles, 2003.

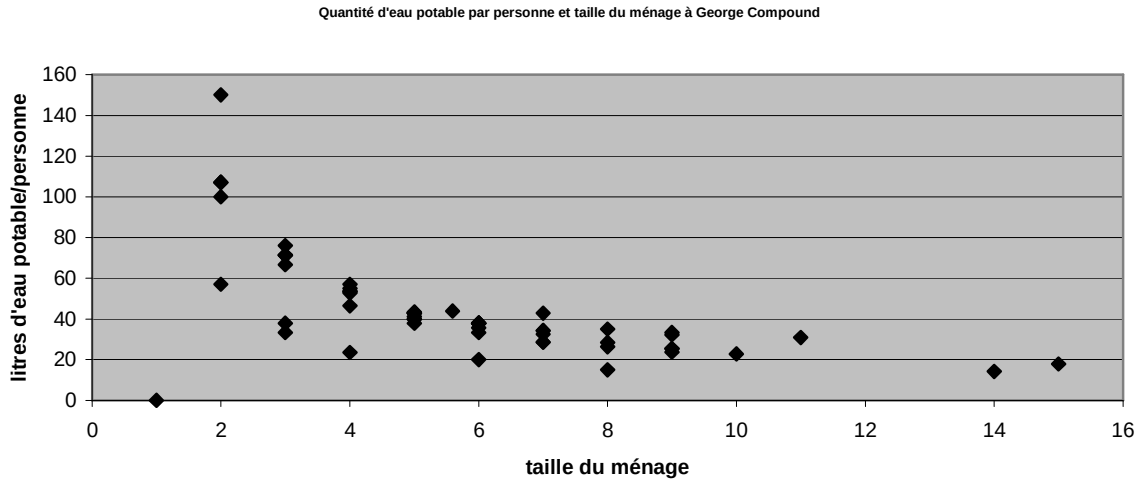
Figure 12 : la consommation d'eau potable quotidienne par personne à George Compound



Pour l'eau potable, l'exemple zambien présente les plus fortes consommations par personne et par jour, loin devant les exemples kenyan et tanzanien (presque du simple au double). La consommation moyenne par personne est de 45 l (tandis que la consommation médiane est de 38 l). D'après le graphique, les résidants ont pour la plupart une consommation entre 25 et 50 l d'eau potable par jour. Cet avantage est très certainement à mettre en faveur du système de l'abonnement forfaitaire de 200 l/j/ménage, tandis que dans les deux autres cas, l'achat se fait au seau et les ménages s'auto-rationnent. La consommation un peu plus forte dans l'exemple kenyan s'explique par le fait qu'il n'y a pas de source alternative et que toute l'eau nécessaire au ménage doit être achetée : c'est de l'eau potable « marchande » qui répond à tous les besoins. L'utilisation des puits en Zambie, malgré une quantité d'eau potable fournie non négligeable, creuse l'écart avec l'exemple kenyan en termes de consommation d'eau totale, tandis que l'existence du même type de sources alternatives à Zamcargo permet également un arbitrage entre usages potables et non potables et donc une consommation d'eau totale assez importante

(30 l). On peut penser que les pratiques d'arbitrage entre usages potables et non potables sont semblables en Tanzanie et en Zambie, car la consommation moyenne d'eau non potable par ménage est sensiblement équivalente dans les deux cas (5 ou 6 l/jour).
Si, en termes de quantité d'eau fournie, le réseau de George Compound est assez performant, en revanche, des progrès doivent être réalisés en termes de qualité. A peine 25% des ménages traitent l'eau (du réseau) avec du chlore (au moins pour la boisson) et 9% la font bouillir. Certains ménages font les deux. Grâce à JICA, la population a été sensibilisée au problème du choléra et connaît l'existence des produits à base de chlore. Malheureusement, d'après les membres de JICA, l'utilisation des comprimés ou des doses de chlore n'est pas correcte (pas assez de temps de purification, eau stockée trop longtemps…). La contamination se fait lors du transport ou du stockage et non pas à la source car l'ajout de chlore se fait directement à la station de pompage. L'eau qui sort des robinets est directement potable, mais elle peut ne plus l'être après stockage ou transport.
Cependant, si globalement la consommation d'eau potable par personne semble satisfaisante grâce au système de forfait, celui-ci introduit des distorsions entre les petits ménages et les familles nombreuses.

Figure 13 : quantité d'eau potable par personne et taille du ménage à George Compound



D'après ce graphique, une « corrélation » négative entre la quantité d'eau potable par personne et la taille du ménage semble se dessiner. Dans la mesure où la quantité d'eau est forfaitaire (10 seaux par ménage par jour, quelque soit la taille du ménage), plus un ménage compte de membres, plus la quantité d'eau par personne est faible. C'est une faille de ce système d'abonnement : une personne isolée ou un couple sans enfant, ayant donc des besoins en eau limités, ne peut pas dépenser moins que 3000 Kw par mois et a droit à la même quantité d'eau qu'une famille de 10 personnes. Certains d'ailleurs n'utilisent pas toute l'eau disponible. Cependant, ces ménages sont une minorité. En outre, les familles nombreuses peuvent aussi acheter plusieurs cartes : or, une seule personne a déclaré acheter deux cartes par mois, ce qui lui donne droit, pour 6000 kw par mois, à 400 l d'eau (plus les « extras » pour la lessive) par jour. En somme, ce sont les petits ménages qui subventionnent les familles nombreuses. Cette situation semble assez bien acceptée du fait de sa rareté et la question n'a pas été souvent soulevée dans les questionnaires : nombreux sont ceux qui se sont déclarés satisfaits par la quantité d'eau disponible. Cela est plus problématique quand les petits ménages sont par exemple des couples de personnes âgées, voire des personnes seules, disposant d'un très faible revenu ou ne survivant

que grâce à l'entraide familiale ou de voisinage : non seulement ces personnes doivent payer (on pourrait imaginer la gratuité pour les plus vulnérables), mais encore elles ne peuvent pas avoir un demi-forfait ou une autre formule adaptée à leurs besoins et leur solvabilité.
Cependant dans l'ensemble, la quantité d'eau attribuée est jugée satisfaisante. Cette satisfaction s'explique en partie du fait que les ménages peuvent répondre à leurs besoins en eau non potable en ayant recours aux très nombreux puits. En termes de quantité d'eau et de réponse aux différents usages de l'eau, les résidants de George Compound sont donc assez bien lotis. En revanche, la volonté affichée de la LWSC est de fermer progressivement tous les puits (ce qui a déjà commencé) sur le motif que la consommation de leur eau est dangereuse pour la santé publique (les épidémies de choléra, récurrentes, semblent lui donner raison), mais aussi parce qu'elle concurrence le réseau et en réduit la rentabilité. Fermer les puits peut mettre en péril ce fragile équilibre entre usages potables et non potables. L'approche de JICA, qui est de sensibiliser les résidants à ce problème et leur apprendre comment utiliser les traitements à base de chlore, paraissait plus pertinente, mais les deux institutions étant en désaccord, JICA a finalement accepté de se plier aux directives de la LWSC.

Nous venons de voir quelles sont les conditions de l'accès physique à l'eau potable : globalement, dans les trois exemples, les projets communautaires se sont traduits par une amélioration de l'équité spatiale. Cependant, selon les principes des réformes, le droit à l'accès à l'eau n'est pas un droit inconditionnel et reste déterminé par la capacité à payer des ménages. La question globale qui se pose alors est de savoir dans quelle mesure la capacité à payer peut-elle invalider ou au contraire corroborer les progrès en matière d'équité spatiale. Or, dans le domaine de l'eau, on peut tenter de minimiser le rôle discriminant de la capacité à payer des ménages pauvres, par l'existence de subventions croisées, des plus favorisés au bénéfice des plus pauvres, pratique s'inscrivant dans la quête d'une plus grande équité sociale (définie par le principe de redistribution au profit des groupes et des individus les plus défavorisés). Dans la pratique, cela peut passer, par exemple, par un subventionnement du tarif de l'eau pour les ménages les plus modestes, grâce à une surtaxe sur les tarifs appliqués aux ménages plus aisés[474]. En d'autres termes, quelles sont les dispositions pour mettre en œuvre l'accès économique à l'eau potable ? Favorisent-elles l'équité sociale ? En outre, les bailleurs insistent sur l'acceptabilité sociale du prix de l'eau, si celui-ci n'implique pas des dépenses pour l'achat de l'eau de plus de 5% du budget mensuel d'un ménage. La notion d'acceptabilité sociale du prix de l'eau est néanmoins imprécise et le seuil des 5% mérite qu'on s'interroge sur sa signification concrète. Ces questions se déclinent différemment selon les contextes étudiés : A Kibera, la qualité moindre du service pourrait être compensée par un coût également moindre. C'est le credo des bailleurs qui prônent une différenciation des niveaux de service en fonction de la solvabilité des usagers. Qu'en est-il ? A Zamcargo, retrouve-t-on, dans le dispositif, de tels vecteurs de redistribution entre les ménages pauvres du quartier et ceux des quartiers aisés ? Le tarif de base est-il socialement acceptable ? Les disparités entre les résidants de Zamcargo et les résidants aisés de la capitale ont-elles diminué, en matière de prix unitaire de l'eau ? Enfin, à George, il s'agit non seulement d'évaluer les conséquences matérielles du projet en termes d'accès économique à l'eau pour la population bénéficiaire, mais aussi d'en examiner la viabilité financière du point de vue de l'opérateur du micro-réseau, car elle est une des conditions essentielles de la pérennisation de ce mode d'universalisation de l'accès.

474 Cette forme de redistribution a été l'une des plus pratiquées par les Etats africains, mais il en existe d'autres, comme la politique des branchements sociaux, la gratuité des 10 premiers m^3…

B) Equité sociale et effort budgétaire

(1) Le coût de l'eau à Kibera

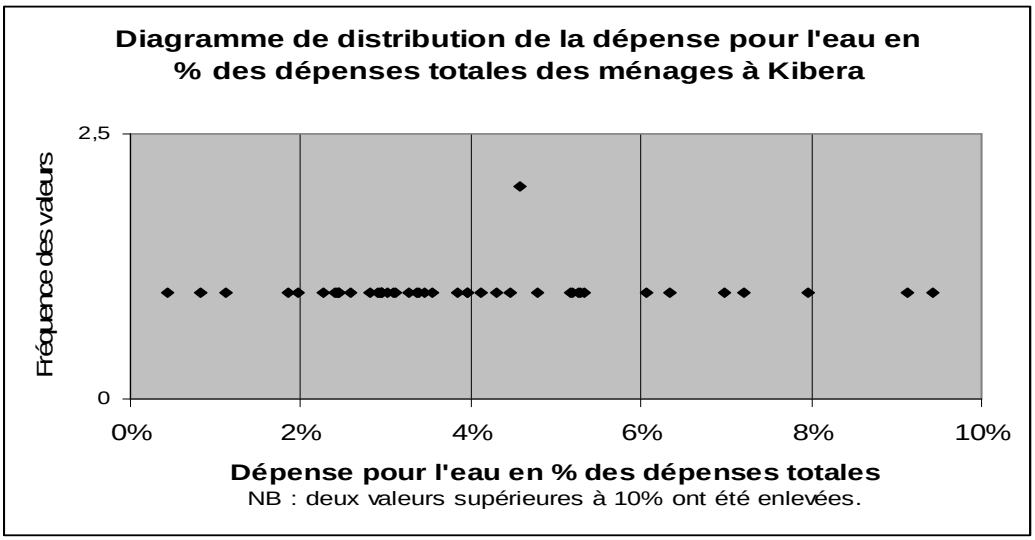
Tableau 63. Données socio-économiques des ménages de Kibera

	Moyenne	Médiane
Revenus	13 602 Ksh475 (environ 158 euros)	8000 Ksh (environ 93 euros)
Moyenne lissée des revenus *	10 443 Ksh (environ 121 euros)	
Dépenses	10 714 Ksh (environ 124 euros)	9221 Ksh (107 euros)
Moyenne lissée des dépenses **	9555 Ksh (environ 111 euros)	
Ratio dépense pour l'eau/ revenus	6%	4,5%
Ratio dépense pour l'eau/dépenses totales	4,5%	3,9%
Dépense mensuelle pour l'eau en Ksh	442 Ksh (environ 5 euros)	360 Ksh (environ 4 euros)

*Trois valeurs ont été enlevées (Q2=34 000/ Q18=110 000/ Q23=42 112)
**Trois valeurs ont été enlevées (Q9=32 071/ Q13=25 316/ Q24=28 072)

En termes de dépenses pour l'eau, le budget eau représente en moyenne 6% des revenus ou encore 4% des dépenses totales (valeurs médianes : 4,5% et 3,9%).

Figure 14 : dépense pour l'eau par rapport aux dépenses totales des ménages de Kibera



Si on s'en tenait à ces résultats, on pourrait conclure que la dépense pour l'eau est supportable et socialement acceptable puisqu'elle reste dans une proportion définie (par les bailleurs…) comme telle, soit moins de 5% des revenus. Mais deux observations sont en prendre en compte. Tout d'abord le contraste (pour ne pas dire l'injustice ?) est frappant entre connectés et non connectés à l'intérieur même du bidonville. Enfin, cette solvabilité supposée n'est pas sans condition, elle a un prix.

(a) Disparités internes au bidonville

475 Au 31/05/03, 100 Ksh = 1.16 euros.

Tableau 64. Comparaison entre ménages connectés et non connectés

	Ménages bénéficiant d'une connexion privée*	Ménages non-connectés privativement**
Ratio moyen dépense eau/revenu	2%	6%
Ratio moyen dépense eau/dépenses totales	2%	4%
Dépense moyenne pour l'eau en Ksh	192 Ksh (environ 2,20 euros)	458 Ksh (environ 5,30 euros)

* seuls 3 ménages bénéficiaient d'une connexion.

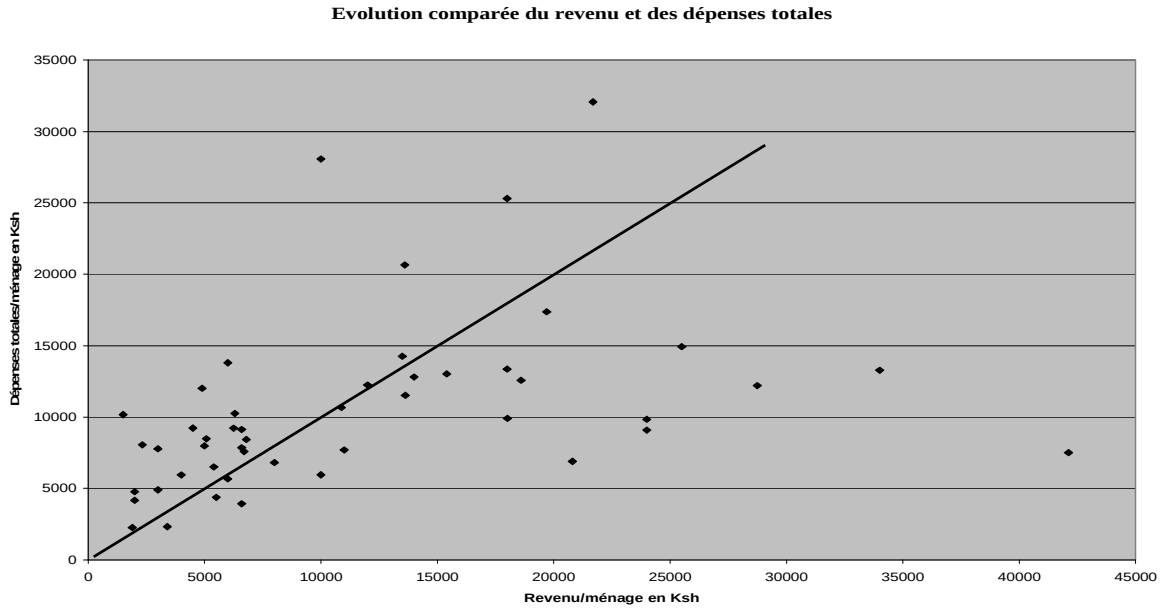
* ménages s'approvisionnant soit aux kiosques privés soit aux kiosques communautaires.

Les ménages disposant d'une connexion privée sont favorisés à tous niveaux en termes d'alimentation en eau : ils jouissent d'un meilleur service car la pénibilité de la corvée d'eau est réduite à son minimum (pas de trajet, pas d'attente) même si le robinet est dans la cour et non pas directement dans l'habitation, et pourtant ils paient ce service beaucoup moins cher que les ménages non raccordés. En termes de pourcentages des dépenses, la dépense en eau des ménages raccordés est deux fois moindre et, en termes de revenus, trois fois moindre que pour les ménages non raccordés. Cela est lié à deux facteurs : en règle générale, les ménages raccordés sont propriétaires de leur logement, dont ils mettent en location une partie, et pratiquent de plus le commerce de l'eau, plutôt rémunérateur : ce sont donc des ménages (relativement) aisés. Mécaniquement, même avec une dépenses en eau équivalente en Ksh, la proportion par rapport aux revenus est donc moindre. A cette première inégalité, il faut ajouter le fait que l'eau leur coûte moins cher au m^3, à l'achat, ce qui explique que leur dépense en Ksh est (plus de deux fois) inférieure à la dépense en eau des ménages non connectés. Si, individuellement, la dépense pour l'eau des ménages non-raccordés peut paraître acceptable, l'est-elle encore lorsqu'on compare la situation de ces derniers à celle des ménages raccordés, plus aisés ?

Pour mieux comprendre les difficultés des ménages à s'approvisionner en eau potable, l'analyse des statistiques sur la dépense en eau comparée au revenu et au total des dépenses est éclairante :

Tout d'abord, rappelons la fourchette des revenus et des dépenses et leur évolution comparée :

Figure 15 : évolution comparée du revenu des ménages et de leurs dépenses totales



N

B : pour réaliser ce graphique, une valeur extrême a été enlevée.

D'une manière générale, les dépenses totales suivent l'évolution du revenu : plus celui-ci augmente, plus les dépenses augmentent. Cette évolution paraît logique, elle n'est pas représentative uniquement des populations pauvres des bidonvilles mais vaut pour l'ensemble de la population. Par contre, ce qui l'est plus est le déséquilibre en faveur des dépenses qui place nombre de ménages en situation de « faillite » virtuelle. Cela montre la précarité des plus pauvres (une grande partie) pour qui la survie économique est une question quotidienne. La droite sur le graphique matérialise la tendance qui serait suivie par les ménages dont le budget serait équilibré : leurs dépenses équivaudraient à leurs revenus. Ce sont les ménages qui se situent au-dessus de la ligne qui sont les plus vulnérables : leurs dépenses excèdent leur revenu. En revanche, ceux qui se situent en dessous et surtout vers la partie droite du graphique sont les ménages les plus à l'aise financièrement et qui disposent d'une bonne capacité d'épargne : ils ne représentent qu'une minorité.

On pourrait donc s'attendre à ce que la dépense en eau obéisse à cette même tendance et qu'elle suive l'évolution du revenu. Ainsi, plus un ménage serait « aisé », plus sa dépense en eau augmenterait. Voyons ce que nous apprennent les graphiques suivants :

Figure 16 : dépense pour l'eau et revenus des ménages à Kibera

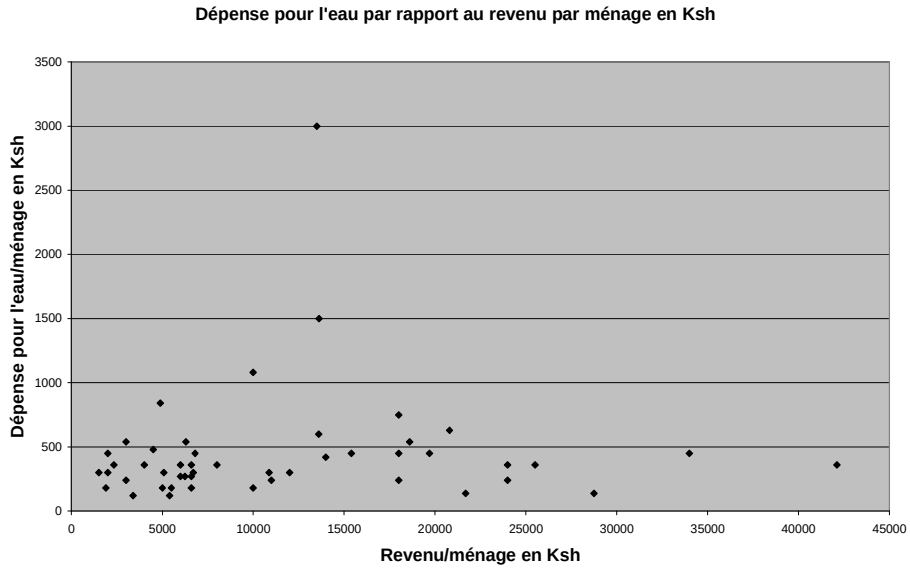
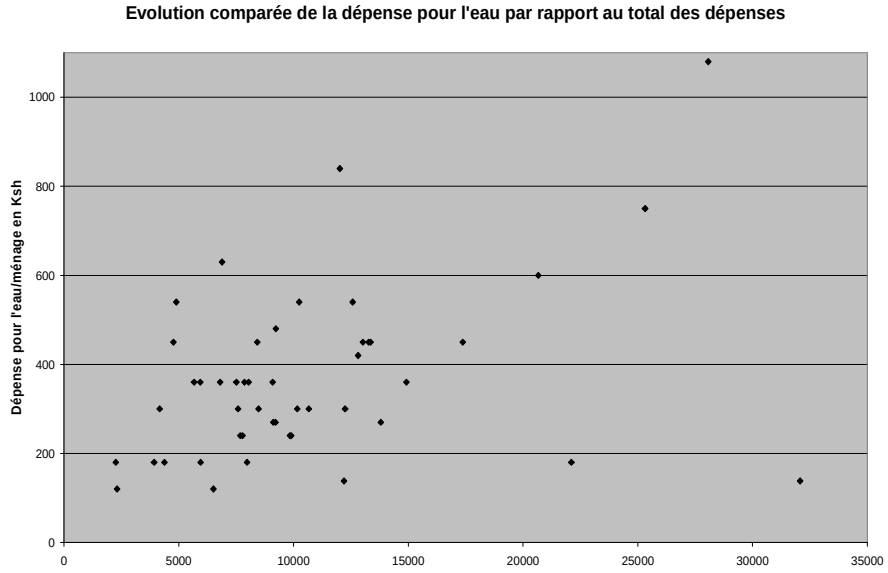


Figure 17 : dépense pour l'eau et dépenses totales des ménages



Que ce soit par rapport au revenu ou aux dépenses totales, la dépense en eau n'est pas proportionnelle à ceux-ci : ce n'est pas parce que le revenu ou les dépenses totales augmentent que la dépense en eau augmente. Alors qu'une majorité des revenus s'étalent entre 5000 et 15 000 Ksh (la tendance est sensiblement la même pour les dépenses totales), la dépense en eau stagne entre 100 et 500 Ksh par mois. A priori surprenant, ce résultat a une explication, déjà évoquée : la consommation d'eau (et donc la dépense pour l'eau) est mécaniquement limitée par les conditions de vie des ménages du bidonville : pas d'infrastructure pour la toilette, lieux d'aisance ne nécessitant pas d'eau, etc. Un ménage même aisé a donc lui aussi une consommation limitée aux besoins de base. Par contre, cela signifie que la consommation d'eau dans ces

circonstances, et en l'absence de solutions alternatives pour les usages non-potables, n'est pas ajustable au revenu des ménages. Proportionnellement, la dépense en eau pèse donc plus lourd pour les ménages pauvres, ce qui explique leurs difficultés à payer.

(b) Difficulté à payer et stratégies de pénurie

	Nombre de réponses	% *
Tarif actuel accepté	11	24
Tarif proposé 1 Ksh	20	43,5
Argent au jour le jour	45	98
Epargne un mois	0	0
Epargne plus aléatoire	1	2
Difficulté pour payer eau	30	65
Priorité achat eau	17	37
Reliquat après achats du matin	25	54,5

Tableau 65. La difficulté à payer, les stratégies de pénurie

* Les 3 ménages ayant une connexion privée n'ont pas été pris en compte.

Moins d'un tiers des personnes interrogées (24%) se sont déclarées satisfaites quant au tarif pratiqué (2 ou 3 ksh selon qu'il s'agit d'un kiosque communautaire ou privé). Ce sont surtout ceux qui payent 3 Ksh ou plus (25 ménages) qui ne sont pas satisfaits, tandis que seules 11 personnes payant 2 Ksh se sont déclarées mécontentes du tarif. 40,5% payent un tarif de 2 Ksh (les usagers des kiosques communautaires et de certains kiosques privés), 55% payent un tarif de 3 Ksh, 2% un tarif de 4 Ksh et 2% un tarif de 5 Ksh. Le tarif pratiqué par les kiosques communautaires reste constant même en cas de pénurie, tandis que les propriétaires des kiosques privés augmentent les tarifs jusqu'à 5 Ksh (voire plus). Par contre, il semblerait que certains kiosques privés (10 réponses sur 35 kiosques privés) pratiquent les mêmes tarifs que les kiosques communautaires (2 Ksh). Il ne faut pas oublier que ce sont en fait les kiosques communautaires qui ont augmenté leur tarif sous la pression des propriétaires privés. 43,5% ont jugé qu'un tarif d'1 Ksh par jerrican de 20 litres serait souhaitable, 22% ont proposé 2 Ksh (il s'agit des personnes qui s'approvisionnent aux kiosques privés plus chers que les kiosques communautaires cités comme référence), 6% ont proposé 1,5 Ksh et 8% ont proposé 0,5 Ksh. Quelques personnes ont aussi suggéré que la gratuité serait appréciée des usagers, mais sans grande conviction.
Dans l'ensemble, les tarifs pratiqués par les kiosques ne sont pas considérés comme acceptables et les usagers des kiosques privés souhaiteraient les voir s'aligner sur les tarifs des kiosques communautaires. Malheureusement, c'est l'inverse qui s'est produit. C'est peut être pour cela que certains (43,5%) souhaiteraient bénéficier d'un tarif d'1 Ksh : il faut noter que c'était le tarif que les organisations communautaires avaient projeté de pratiquer et c'est également le tarif promulgué par le *WSD*. Les usagers des kiosques communautaires payant 2 Ksh sont plus satisfaits du tarif que les autres.
La quasi-totalité des ménages (98%) n'a pas de pratique d'épargne et de budgétisation pour l'achat de l'eau. L'argent provient des revenus quotidiens, soit de l'activité commerciale de la mère de famille (quand elle a en une), soit de la somme quotidienne donnée par le mari pour l'entretien du ménage. Seuls 2% des ménages pratiquent une forme, un peu aléatoire, de budgétisation. La mère de famille soit décide d'abord d'acheter de l'eau (souvent c'est le premier achat de la journée, pour préparer le thé et faire la toilette), soit achète tout le reste d'abord et utilise le reliquat de l'argent pour acheter l'eau. C'est aussi le cas des femmes qui payent l'eau grâce à leur propre activité rémunératrice : elles achètent d'abord ce dont elles ont besoin pour

leur commerce (des légumes, de la farine pour préparer des beignets ou encore de la poussière de charbon pour faire des briquettes…) : s'il reste de l'argent, elles achètent de l'eau. Sinon, il faut qu'elles attendent d'avoir vendu un peu de leurs produits.
Ces pratiques de micro-achat s'expliquent par les conditions de vie globales des résidants de ce type de quartier informel. La plupart d'entre eux n'a pas un travail salarié et ne doit sa survie qu'à de petits expédients, comme la vente de plats préparés, de légumes, etc. Il n'y a pas de rentrée d'argent fixe et l'argent se gagne par petites sommes, au jour le jour. C'est ce qui rend d'ailleurs impossible l'abonnement à une connexion au *WSD* pour laquelle il faudrait payer une facture mensuelle ou bimensuelle. De toutes façons, cela n'est même pas envisageable dans la mesure où une très grande majorité des résidants est locataire.
Ces rentrées d'argent irrégulières expliquent également que beaucoup de ménages (65%) connaissent des difficultés pour payer l'eau et que dans la plupart des cas (61%), cela est dû à de mauvaises rentrées d'argent. Sur les deux tiers des ménages qui connaissent des difficultés pour payer, pour 40% d'entre eux ces difficultés sont fréquentes, pour 43% elles sont moyennement fréquentes et enfin pour 17% cela est rare[476]. Globalement, les difficultés pour payer sont donc assez fréquentes.
Les dépenses inattendues, comme une maladie, un deuil, l'achat d'une fourniture scolaire, etc. (6,5%) sont finalement assez peu en cause dans la difficulté à payer l'eau. C'est donc surtout dans le quotidien que s'enracine l'arbitrage entre les dépenses pour l'eau et les autres dépenses.
37% des personnes interrogées ont déclaré acheter l'eau en priorité le matin, avant tout autre achat. Cela s'explique d'une part parce que certaines personnes ont une activité économique nécessitant de l'eau, d'autre part l'eau est nécessaire pour les premiers gestes du matin, la toilette matinale et la préparation du thé. Mais pour la majorité, l'eau s'achète avec le reliquat des autres achats. Cela peut également expliquer pourquoi il y a des difficultés à payer l'eau ou pourquoi il faut parfois en restreindre la consommation.

Tableau 66. Fréquence des difficultés à payer l'eau et pratiques de pénurie

	Nombre de réponses	%*
Souvent	12	40
De temps en temps	13	43
Rarement	5	17
Réduction conso	8	27
Emprunt voisin…	13	43,5
Crédit fontainier	16	53,5
source d'argent extraordinaire	1	3

* Le % est calculé sur les 30 ménages connaissant des difficultés à payer l'eau. Le total peut dépasser 100% car parfois plusieurs réponses ont été données.

Lorsqu'une personne ne dispose pas de l'argent nécessaire à l'achat de l'eau, la pratique la plus courante (53,5%) est de demander un crédit de consommation au fontainier (plus aisé à obtenir aux kiosques privés quand on est un client fidèle) que l'on remboursera rapidement (au bout de quelques jours). Une autre pratique fréquente (43,5%) est d'emprunter un peu d'argent au voisin, avec également un délai de remboursement rapide. Il semble également que les ménages réduisent alors leur consommation d'eau : 27% ont mentionné cette adaptation possible à la pénurie d'argent. Cette proportion est certainement minimisée par le fait que la question portait plutôt sur le manque d'argent et a peut être introduit un biais dans les réponses. Au début du

476 « Souvent » signifie au moins une fois par semaine. « De temps en temps » signifie d'une fois par semaine à quelques fois par mois. « Rarement » signifie tous les deux, trois mois voire moins.

questionnaire, une question portait sur les pratiques d'économie de l'eau et une grand majorité des personnes interrogées a déclaré avoir de telles pratiques, comme le recyclage de l'eau de la douche pour laver la maison ou pour les toilettes.
Toutefois, je pense aussi que la réduction de la consommation est assez peu pratiquée comme mode d'adaptation à la pénurie d'argent car la consommation habituelle est déjà une consommation minimale (voir paragraphe sur les consommations). Quand la réduction de la consommation d'eau est mentionnée, l'emprunt est combiné à l'économie d'eau les jours de difficulté. Par exemple, on continuera à prendre l'eau pour boire et pour faire la cuisine, mais pas pour la lessive si c'est jour de lessive, ni pour la douche qui attendra un, deux ou plusieurs jours, jusqu'à une nouvelle rentrée d'argent permettant d'abord d'éponger la dette puis de revenir à une consommation habituelle. Le recours au crédit de consommation auprès du fontainier ou au crédit monétaire auprès du voisin permet d'amortir la difficulté à payer l'eau. Cette pratique est une manifestation de la solidarité qui peut parfois lier les résidants des bidonvilles. Cependant, à l'échelle de la société urbaine, c'est une solidarité qui se réduit au périmètre d'une minorité défavorisée. En outre, quand un point d'eau communautaire ne rapporte pas assez pour au moins pouvoir payer le fontainier, il est alors fermé. [Questionnaire n°2 : *« Un des points d'eau d'UwU a été fermé juste à côté de chez moi. Les leaders se sont mis d'accord sur la localisation du point d'eau mais après 6 mois, il a été fermé car il ne dégageait pas assez de bénéfices pour pouvoir payer le fontainier. Il avait été payé grâce aux ventes des autres points d'eau. »*] Pendant les six premiers mois, le fontainier du kiosque mentionné était payé grâce aux bénéfices dégagés par d'autres points de vente. Il y avait donc une péréquation géographique entre zones de desserte, dans le but de maintenir une couverture géographique du service équitable entre les différentes zones du quartier. Malheureusement, la logique économique s'est imposée à la logique sociale et le kiosque a été fermé au bout de six mois, au détriment de l'équité spatiale entre les usagers à l'intérieur du bidonville.

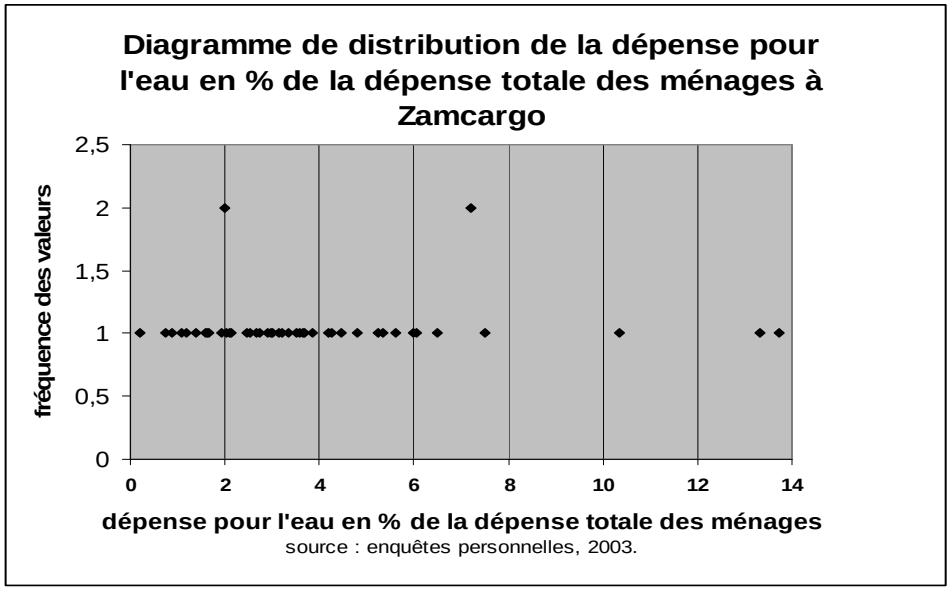
Voyons à présent si les modalités d'accès à l'eau dans un contexte de territorialisation du service donnent de meilleurs résultats, avec l'exemple de Zamcargo.

(2) Le projet eau de Zamcargo : quelles avancées en termes d'équité sociale ?

(a) L'achat de l'eau : un effort budgétaire important qui remet en cause l'équité entre les ménages

Un effort budgétaire qui semble conforme à « l'acceptabilité sociale » du prix de l'eau

Figure 18 : dépense pour l'eau et dépenses totales des ménages à Zamcargo



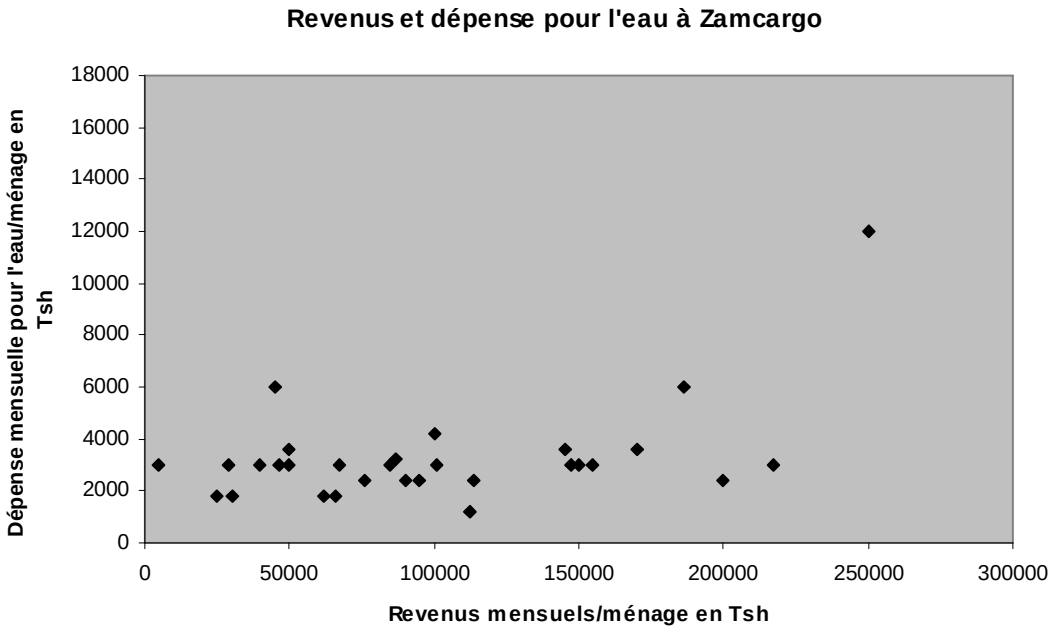
Source : enquêtes personnelles auprès des ménages de Zamcargo, Dar es Salaam, août-septembre 2003.

La dépense moyenne pour l'eau par rapport au revenu total est de 5%, avec la moitié des ménages qui y consacrent moins de 3% et l'autre moitié plus de 3%, avec des valeurs très groupées entre 2 et 6%. Lorsqu'on observe la dépense moyenne consacrée à l'eau par rapport à l'ensemble des autres dépenses, on a un résultat proche, autour de 4% (même chose pour la médiane). Les quelques valeurs extrêmes (supérieures à 14%), que j'ai enlevées du graphique, ne sont pas représentatives : quelques ménages en situation de très grande pauvreté consacrent entre 6 et 8% de leur revenu total à l'achat de l'eau et les trois qui y consacrent plus de 10% sont des cas particuliers.

Si l'on s'en tient à ces résultats, le projet eau affiche des performances proches des recommandations de la littérature institutionnelle en termes d'effort budgétaire consacré à l'eau. Un premier bémol vient mitiger ce bilan : pour un tel effort, comme nous l'avons vu, la consommation d'eau par personne est médiocre. De plus, cela ne nous dit rien des arbitrages nécessaires pour les ménages entre dépenses pour l'eau et autres dépenses de consommation vitales (nourriture, logement, habillement…).

Les facteurs de limitation de la consommation d'eau

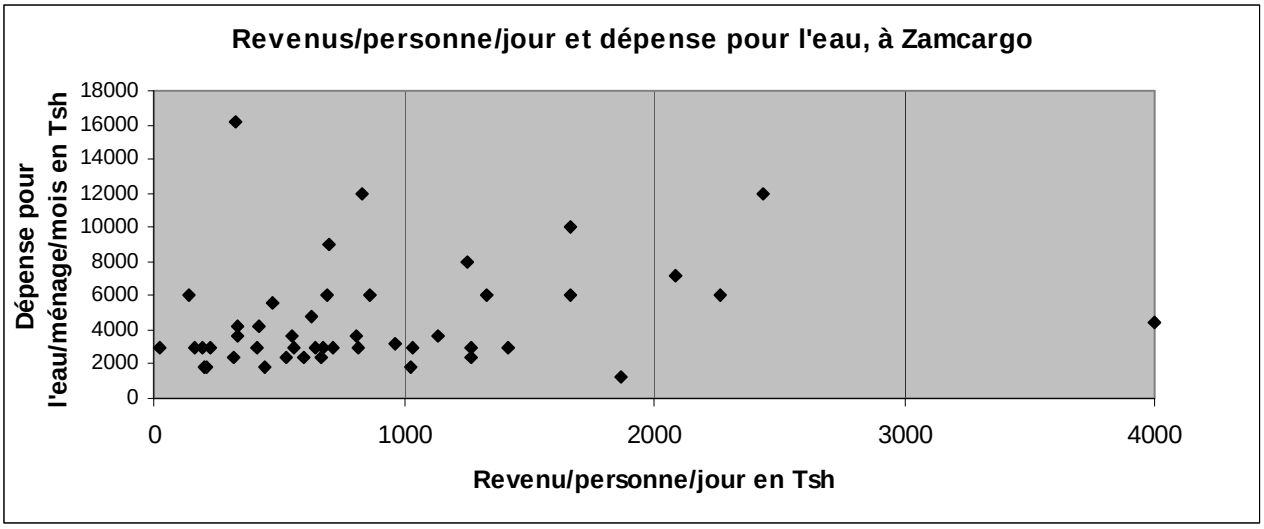
Figure 19 : revenus et dépenses pour l'eau à Zamcargo



Source : enquêtes personnelles auprès des ménages de Zamcargo, Dar es Salaam, août-septembre 2003.

D'après ce graphique, on n'observe pas de corrélation entre le revenu et la dépense pour l'eau. Ce n'est pas parce qu'un ménage a un revenu élevé que sa dépense en eau est plus importante en valeur absolue. J'ai observé cette absence de « corrélation » également à Kibera au Kenya : la consommation demeure limitée non pas par le prix de l'eau mais par le manque d'équipement des habitations en infrastructures ou installations consommatrices d'eau, si bien qu'elle demeure minimale quel que soit le revenu. Mais si la dépense en valeur absolue ne varie pas avec le revenu, on peut s'attendre à ce que la part qu'elle représente par rapport au budget soit inversement proportionnelle à celui-ci. En d'autres termes, plus un ménage est aisé, moins la dépense consacrée à l'eau pèse sur son budget et inversement pour les ménages pauvres.

Figure 20 : revenu quotidien par personne et dépense pour l'eau à Zamcargo



Source : enquêtes personnelles auprès des ménages de Zamcargo, Dar es Salaam, août-septembre 2003.

Le revenu disponible par personne par jour est un meilleur indicateur du niveau socio-économique d'un ménage. C'est pourquoi il est intéressant de se demander s'il existe un lien entre cet indicateur et la dépense mensuelle du ménage pour l'eau. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si la pauvreté du ménage influence sa dépense (et donc sa consommation d'eau). Il semble qu'il y ait une progression conjointe : dans les ménages où le revenu quotidien par personne est plus important, la consommation d'eau l'est également, mais il faudrait tester cette hypothèse sur un plus grand nombre de ménages pour en tirer une conclusion plus probante.

Comme nous l'avons vu, il y a équité sociale lorsque les pauvres payent *in fine* moins cher que les riches pour la même quantité d'eau de qualité comparable. Payer moins cher n'est pas suffisant, encore faut-il que le prix soit également assez bas pour permettre une consommation minimale. La justice sociale implique nécessairement une redistribution. Cependant, il est possible que dans le cadre d'un réseau fragmenté d'un point de vue technique et gestionnaire, même sans redistribution, les pauvres paient l'eau moins cher que les riches : ce serait le cas, par exemple, si le coût local de production de l'eau du micro-réseau était inférieur à celui du réseau intégré. Dans le cas de Dar es Salaam, trois questions se posent : les pauvres de Zamcargo paient-ils l'eau moins cher que les riches raccordés? Y a-t-il une « justice sociale de l'eau » ? La situation est-elle socialement acceptable ?
Tout d'abord, soulignons que certains ménages du quartier sont connectés privativement au forage de Zamcargo, grâce à une expérience de diversification de l'offre dans le quartier (voir encadré). Il est difficile de savoir exactement combien payent ces ménages pour 20 l d'eau. D'après la discussion de groupe avec le comité de l'eau, il doit y avoir une légère différence entre le tarif pour les usagers des kiosques et celui pour les connectés. Les premiers seraient censés payer 20Tsh pour 25 l, tandis que les seconds paieraient 20Tsh pour 20 l seulement. Les connectés paieraient donc un peu plus cher, ce qui peut d'ailleurs paraître assez logique car ils bénéficient un niveau de service supérieur. Une des personnes ayant une connexion privée a même déclaré que le tarif était de 23 Tsh pour 20 l. D'après mes propres constatations, les usagers des kiosques, comme ils l'ont d'ailleurs déclaré dans les enquêtes, utilisent des bidons de

20 l et payent 20Tsh/bidon tandis que les personnes connectées ont déclaré que le tarif payé était de 20 Tsh/20 l (mais en réalité peu d'entre elles étaient capables de donner une réponse à cette question). Le micro- réseau crée donc des disparités à l'intérieur même du quartier, se substituant aux disparités intra-urbaines à l'échelle de Dar es Salaam.

Encadré 43 : Vers une diversification interne de l'offre en eau potable : Le raccordement privatif, une segmentation du marché « par le haut » ?

Les trois objectifs majeurs visés par le comité de l'eau étaient les suivants :
* Tous les ménages de la communauté devaient avoir accès à une eau potable, ce qui passait entre autres par le raccordement privatif des ménages qui en font la demande (sous conditions)
* Etendre le projet : multiplier les points d'eau, les robinets, engendrer plus de profits pour le projet. Etre autonome.
* Eventuellement, financer d'autres projets de micro-développement
Selon les membres du comité, l'accès à l'eau était satisfaisant mais ils souhaitaient que chaque ménage soit raccordé privativement ou au moins bénéficie d'un maillage de points d'eau plus fin. Leurs projets se composaient de deux volets :
Phase I : investir une partie des bénéfices pour faire une extension de 200 m du tuyau, acheter le matériel et construire un nouveau kiosque.
Phase II : dans la perspective de raccorder privativement un plus grand nombre de ménages, face aux baisses de pression déjà observables (notamment depuis le raccordement de deux entreprises[477]) il était jugé souhaitable de mettre en place un système qui augmente le débit du forage. L'investissement représentait 1 million de Tsh. Lors de mes entretiens, je n'ai pas réussi à savoir clairement si l'investissement avait été réalisé ou était en attente (notamment à cause de l'inexistence ou du manque d'accès aux comptes du comité).
Phase III : lors de réunions publiques, il avait été question de financer des projets menés par des femmes souhaitant lancer des activités rémunératrices, sous la forme de micro-crédit.
<u>Processus de sélection des ménages qui bénéficient d'un raccordement privatif :</u>
Le projet de raccordement privatif a émergé de la communauté elle-même, suite à des demandes informelles émanant de certains résidents lors des réunions publiques organisées sur la question de l'eau. Comme je l'ai dit, l'écart entre les niveaux socio-économiques des ménages de Zamcargo est élevé. Certains ménages sont relativement aisés, disposent de leur propre logement et ont les moyens de bénéficier d'un raccordement privatif. WaterAid a aidé le comité à mettre en place le processus de raccordement privatif des ménages. Avec l'accord du comité, suite à des recherches menées sur le terrain, WaterAid a proposé un projet pilote de raccordement privatif d'une dizaine de ménages, afin de tester la viabilité de la diversification de l'offre à Zamcargo. Les membres du comité ont organisé des réunions et ont fait connaître aux résidents ce projet pour savoir qui était intéressé. Ensuite, les ménages intéressés ont posé leur candidature. Le comité en a sélectionné une dizaine en fonction de leur solvabilité (supposée, au vu de leur « réputation »). Le comité a ensuite envoyé un devis pour l'installation des tuyaux. Certains candidats se sont retirés car ils n'étaient pas capables de payer le coût de la connexion. Jusqu'en 2003 au moment où j'ai mené mes enquêtes, les ménages qui avaient installé l'eau à domicile chez eux n'avaient jamais échoué à payer leur facture.
Suite à quelques dysfonctionnements initiaux, le comité de l'eau forme désormais les personnes connectées privativement. Certains parmi les 10 ménages connectés ont consommé de l'eau sans limitation, ce qui a entraîné un gonflement de leur facture auquel, « naïvement », ils ne s'attendaient pas. Ils ont alors eu du mal à honorer ces factures. Ainsi, pour éviter que cela ne se reproduise, il fut décidé que tous les ménages raccordés privativement seraient sensibilisés aux moyens d'économiser l'eau et aux risques de surconsommation par rapport à leur solvabilité.
Les tarifs aux kiosques et les tarifs privatifs sont légèrement différents. Aux kiosques, le tarif est légèrement inférieur : il est de 20 Tsh pour 25ℓ d'eau, tandis que le tarif de connexion est de 20 Tsh pour 20ℓ. Dans la pratique, comme je l'ai signalé, les deux tarifs se rejoignent car il est rare que les usagers utilisent des contenants de plus de 20ℓ.
En 2003, le comité projetait de proposer des crédits de connexion aux ménages ne pouvant payer comptant en une seule fois leur raccordement. Le comité financerait donc celui-ci sur les fonds du projet déposés à la banque. Les ménages bénéficiant de cette avance rembourseraient progressivement. Un appel à candidature avait été lancé. Le

[477] voir paragraphe ultérieur.

délai de remboursement serait de deux ans. Le coût final du raccordement dépend de la distance et donc entre autres de la longueur des conduites nécessaires. Une connexion peut par exemple coûter 80 000 Tsh (somme mentionnée par une personne interrogée) mais le coût augmente avec la distance.
D'après ce que le comité avait pu constater jusqu'en 2003, les ménages raccordés privativement ne trouvent pas d'intérêt à revendre de l'eau aux voisins car leur tarif d'achat de l'eau au comité est plus élevé ou au moins égal à celui que payent les ménages qui se déplacent. Pour réaliser des bénéfices, il leur faudrait pratiquer un tarif supérieur, ce qui pourrait décourager leurs clients potentiels. Le gain en termes de raccourcissement du déplacement pour la corvée d'eau me semble minime, étant donné la faible étendue totale du quartier et l'emplacement des points d'eau communautaires, par rapport à un prix payé plus important. Lors de mes entretiens avec les ménages connectés, certains m'ont rapporté avoir donné de l'eau gratuitement aux voisins au début. Mais lorsqu'ils se sont rendus compte que leur facture augmentait et que c'était donc à eux de payer pour l'eau donnée aux voisins, ils ont cessé cette pratique et ils m'ont dit ne pas vendre d'eau (je n'ai d'ailleurs moi-même pas observé cette pratique sur le terrain). Rien n'interdit de penser qu'ils puissent tout de même le faire à prix coûtant ou avec un bénéfice mais je ne vois pas pourquoi ils auraient dissimulé cette pratique. En effet, il n'y a pas d'interdiction formelle de revendre de l'eau mais selon le comité c'est une pratique inexistante dans la réalité.

Source : enquêtes et entretiens collectifs, Zamcargo, août 2003.

Cependant, ce sont surtout les disparités intra-urbaines qui sont déterminantes.

(b) Inégalités intra-urbaines persistantes en termes d'accès économique à l'eau

Pour conclure sur l'équité sociale à l'échelle de la ville, on peut comparer le coût moyen unitaire de l'eau à Zamcargo et les données relatives aux quartiers de Dar es Salaam raccordés au réseau municipal. On peut utiliser pour cela les tarifs officiels par m^3 (à convertir pour 20 l) pratiqués par la DAWASA en 2003 et le tarif du micro-réseau de Zamcargo. Cependant quelques rappels sont nécessaires pour comprendre comment l'eau est facturée aux usagers du réseau municipal.

Encadré 44 : Dar es Salaam : l'absence de compteurs et la tarification fixe fondée sur une estimation de la consommation pénalisent les petits consommateurs

A Dar es Salaam, si la tarification distingue les catégories d'usagers, ce n'est pas une tarification progressive, ce qui est d'autant plus dommageable aux petits consommateurs que le prix de l'eau n'a cessé d'augmenter depuis les années 1990. Cela peut s'expliquer entre autres par le changement de politique survenu : dans les années 1970, la logique de l'état était une logique d'offre dans un souci de rattrapage dans le contexte de socialisme africain de l'après indépendance. L'eau était considérée comme un bien social, son tarif ne reflétait pas les coûts réels de production, de maintenance…et était ainsi largement subventionné. Depuis la mise en place des réformes marchandes du secteur, le statut économique de l'eau a été mis en avant et désormais, le principe de l'usager payeur prime. Les tarifs ont été largement réévalués avec la diminution des subventions de l'état. La tarification distingue différentes catégories de consommateurs. Des péréquations sont effectuées entre usagers industriels gros consommateurs, commerciaux, agricoles et usagers domestiques, à l'exception des expatriés qui sont surtaxés. Les usagers domestiques payent le tarif le plus bas, mais il n'y a pas de péréquation entre les usagers domestiques riches et pauvres, entre lesquels l'opérateur n'effectue aucun distinguo.

Tarifs minimums et catégories de consommateurs en 1999, en Tsh et en euros par 1000 gallons et par m3

Catégories de consommateurs	**Tarifs en Tsh/1000 gallons**	**Tarifs en Tsh/m3**	**Tarifs en euros/ 1000 gallons**	**Tarifs en euros/m3**
Particuliers	**1881**	**1,8**	**414**	**4,1**
Institutions	**23 231**	**23,2**	**5110**	**51,1**
Commerces	**23 265**	**23,3**	**5118**	**51,2**
Industries	**253 231**	**253,2**	**55 704**	**557**
Agriculteurs	**53 213**	**53,2**	**11 709**	**11,7**
Expatriés	**40$**	**40**	**9$**	**9**
Livraison par camion citerne (90 000 l)	**45 626**	**45**	**10 036**	**100,4**

Source : DAWASA. 1999, document interne et calculs personnels. En 1999, un euro équivalait environ à 100 Tsh et à un dollar US.

La facturation s'effectue sur la base d'une estimation des consommations. Une très grande majorité des branchements sont dépourvus de compteurs. L'estimation dépend de la zone de pression à laquelle appartient le branchement. Le réseau est découpé en 294 zones comptant chacune 999 abonnés. Des compteurs sont installés à l'entrée de chaque zone durant une période test de plusieurs mois pour établir la consommation totale moyenne. Celle-ci est ensuite rapportée au nombre d'abonnés, chacun payant la même part quelle que soit la composition de son ménage. Une famille nombreuse paye la même facture qu'un couple sans enfant. Un second critère est pris en compte : la régularité de l'approvisionnement. Le montant des factures s'étale de 3253 Tsh pour une consommation estimée de 15,9 m^3, pour les quartiers desservis une à deux fois par semaine, à plus de 12 000 Tsh, pour une consommation de 43 m^3 dans des quartiers comme Upanga alimentés quotidiennement et reliés au réseau d'assainissement. Le cas échéant, ce service est facturé en supplément, au forfait de 1322 Tsh. En dépit de l'effort initial de prise en compte de la régularité de l'approvisionnement, par la suite, les factures sont maintenues même lorsque le quartier concerné n'est pas approvisionné pendant plusieurs semaines. Ceci explique en partie qu'une partie des usagers ne paient pas.

Source : Thèse, première partie, « Le temps de la gestion publique : la crise des réseaux »

Si l'on prend donc comme seul critère le prix unitaire de l'eau pour les usagers domestiques, les usagers du réseau municipal paient 8,28 Tsh/20l (ou encore 414 Tsh/m^3), tandis que les usagers de Zamcargo paient 20 Tsh/20l. Si l'on tente de nuancer la comparaison en tenant compte des modes de calcul de facturation réalisés dans la pratique, on trouve des prix pour 20 l de 4 Tsh et de 5,6 Tsh respectivement pour les deux exemples extrêmes mentionnés. Quels que soient les modes de calcul des facturations, les résidants de Zamcargo paient toujours un prix unitaire supérieur aux usagers du réseau municipal, qu'ils soient d'ailleurs riches ou pauvres. Je souligne qu'il est très difficile pour les raisons mentionnées de connaître la consommation réelle des ménages (absence de compteurs) des quartiers raccordés et donc le prix payé au m^3. On peut raisonnablement supposer que la consommation est supérieure à celle estimée, car les ménages savent qu'elle n'est pas mesurée et la revente est une pratique répandue. Pour les bailleurs comme pour l'opérateur privé en place de 2003 à 2005[478], la consommation est sous-estimée, ce qui entraîne un manque-à-gagner considérable et explique l'empressement de Citywaters à installer des compteurs chez les particuliers. Si la consommation réelle est supérieure à celle estimée, le tarif réel de l'eau au m^3 est inférieur, donc l'écart avec le tarif payé par les résidants de Zamcargo s'accroît encore. Ainsi, l'inégalité entre les pauvres des quartiers non-connectés au réseau intégré et les usagers du réseau intégré, en termes de niveaux de service, se double d'une inégalité en termes de prix du service. Cela s'explique d'une part par le fait que les populations défavorisées ne bénéficient pas de connexion privative au réseau municipal. Or, les subventions passent par les tarifs appliqués aux consommations issues des connexions privatives. Ainsi les pauvres (non connectés au réseau intégré), résidants de Zamcargo comme des autres quartiers desservis par des micro-réseaux (comme dans les projets de Tabata ou de Kijitonyama que j'évoquerai dans la troisième partie de la thèse), ne bénéficient pas de la solidarité urbaine. D'autre part, à Zamcargo, le projet eau fonctionne comme une petite entreprise qui non seulement doit couvrir tous ses coûts de production, mais encore réaliser un bénéfice. En effet, WaterAid a aidé le comité de l'eau à proposer une tarification, en lui suggérant fortement qu'un tarif de 20 Tsh/20 l permettait de couvrir ces coûts et de réaliser un bénéfice, ce qui pouvait être utile pour lancer d'autres projets. Le prix unitaire élevé s'explique donc par l'absence d'économie d'échelle (il s'agit d'un micro-réseau) et par l'absence de subventionnement (micro-réseau indépendant).

[478] Je reviendrai sur la mise en place d'un opérateur privé à Dar es Salaam dans la troisième partie de la thèse.

En outre, d'un point de vue technique, deux problèmes majeurs se posent. Selon les membres du comité de l'eau, le problème à court terme est celui des fluctuations et des coupures d'électricité, pouvant se prolonger pendant plusieurs jours et privant le quartier d'eau (car le forage fonctionne à l'électricité). Le comité avait d'ailleurs émis le souhait d'équiper le réseau d'un générateur électrique pour éviter les coupures de courant. Ce problème illustre un des aspects des risques supportés par les quartiers pauvres lorsqu'il y a fragmentation technique entre le réseau d'eau « municipal » intégré et les dispositifs techniques spécifiques aux quartiers pauvres. Ceux-ci sont plus vulnérables aux aléas extérieurs, comme ici l'approvisionnement en électricité, qui conditionnent l'accès à l'eau. Les usagers pauvres, même lorsqu'ils paient l'eau, ne bénéficient pas d'une disponibilité continue de la ressource. Un deuxième risque majeur qui se pose cette fois à moyen ou long terme est celui de la pérennité de la ressource. Des études ont montré qu'il y avait des risques importants de pollution ou de salinisation de l'eau de la nappe exploitée, et surtout qu'aucune donnée sur la quantité réelle d'eau disponible n'existait[479] : est-ce une nappe captive ? Quelle est sa capacité de recharge ? Selon le comité de l'eau de Zamcargo et WaterAid, une baisse progressive du niveau d'eau du forage aurait été relevée. Rappelons que le forage a été creusé dans l'urgence, sans étude préalable sur sa durabilité. A mon sens, c'est une des failles majeures de la réforme qui vise à créer à Dar es Salaam des micro-réseaux indépendants pour l'alimentation en eau des quartiers pauvres.

Si dans le cas de Zamcargo, la fragmentation technique s'accompagne d'une fragmentation gestionnaire, notons toutefois qu'il n'y a pas de déterminisme technique du réseau : fragmentation technique et intégration gestionnaire peuvent coexister, comme c'est le cas à Lusaka.

(3) George Compound. Universalisation équitable de l'accès à l'eau, un pari réussi ?

Tableau 67. Fréquence de paiement des cartes par les ménages

Paiement	Nombre de ménages	% des ménages
Année	3	5
9 mois	1	2
6 mois	1	2
4 mois	3	5
3 mois	4	7
2 mois	8	14
1 mois	36	64
TOTAL	56	100

La majorité des résidants de George Compound paie son abonnement de 3000 kw chaque mois. Quelques uns payent deux mois (14%) ou trois mois (7%) d'un coup. Par contre, rares sont ceux qui peuvent se permettrent de payer l'année ou plus de trois mois d'un coup. C'est significatif de la difficulté des ménages de George Compound à gagner leur vie et à dégager une épargne. Comme dans les autres cas étudiés, l'achat de l'eau s'inscrit, cette fois non pas dans le quotidien, mais tout de même dans une échelle de temps réduite. Pourtant, cette échelle n'est peut être pas encore assez réduite, car de nombreuses personnes interrogées souhaiteraient qu'il existe un

479 **ENVIRONMENT AGENCY. WATERAID.** *Groundwater Quality in Dar es Salaam, Tanzania. A scoping Study for WaterAid,* Summary Report, prepared by N. Hepworth, March 2001, 6 p.

mode de paiement au jour le jour, et proposent souvent des tarifs plus élevés que celui qu'elles payent actuellement au seau. (3000 kw/mois pour 300 seaux = un seau coûte 10 kw).

(a) L'effort budgétaire des ménages pour l'achat de l'eau est très modique

Figure 21 : dépense pour l'eau par rapport à la dépense totale des ménages à George Compound

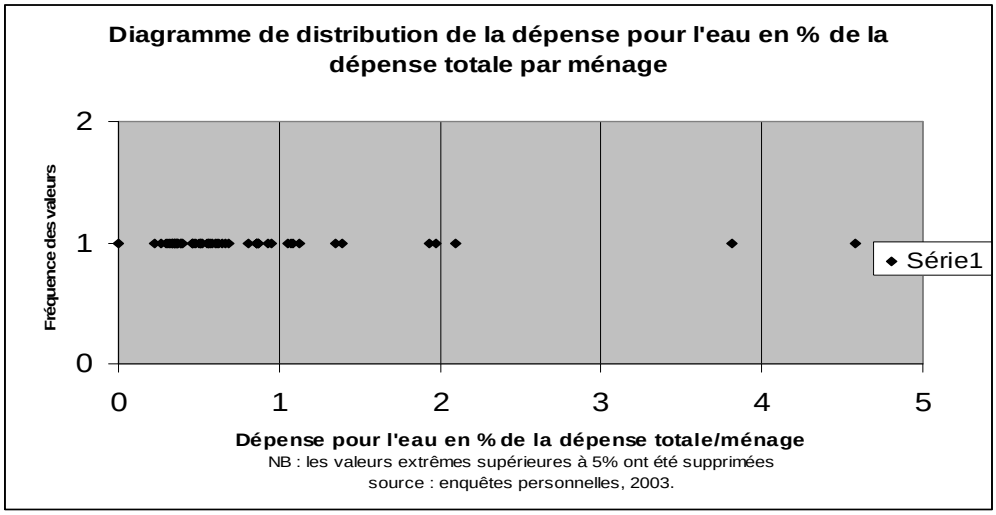
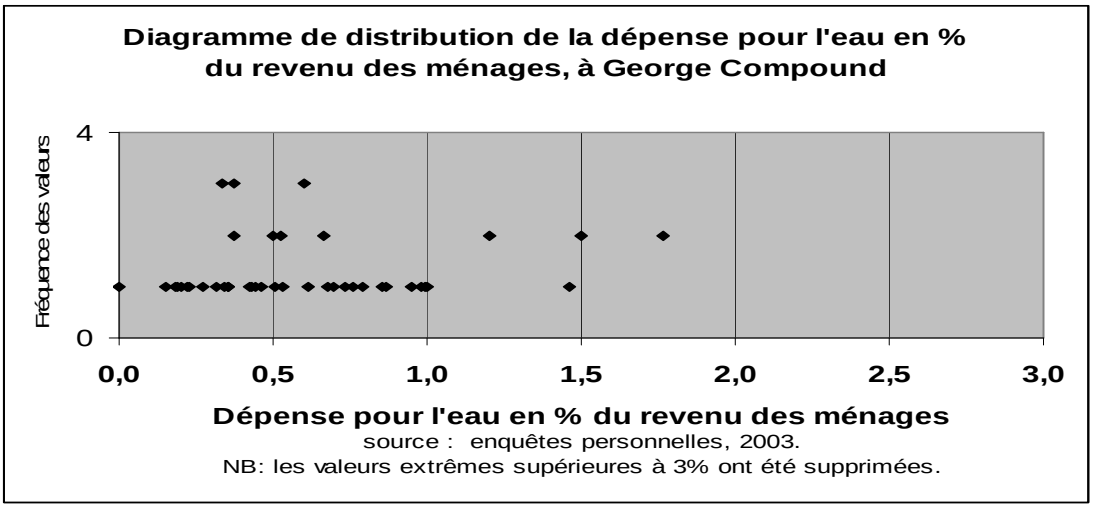


Figure 22 : dépense pour l'eau par rapport au revenu des ménages à George Compound



Que ce soit en termes de pourcentages des revenus ou de pourcentages des dépenses totales, la dépense consacrée à l'eau reste, pour la grande majorité des ménages de George Compound, extrêmement modique. Cette dépense est en moyenne de 0,8 % des dépenses totales (0,6% pour la médiane) et de 0,8% des revenus du ménage (médiane 0,5%). Les graphiques nous montrent que dans les deux cas, l'effort budgétaire reste inférieur à 1% pour la quasi-totalité des ménages. Ces données sont très importantes car elles signifient que l'effort budgétaire, même pour des ménages pauvres, reste modique, d'autant plus que la quantité d'eau achetée est relativement importante (surtout par rapport aux deux autres cas étudiés). S'il existe des dysfonctionnements dans le projet de George Compound, ils ne sont pas à incriminer à l'effort budgétaire demandé aux ménages, ni à la qualité du service fourni, que ce soit en termes de proximité des points d'eau et de la qualité de l'eau fournie.

(b) Une difficile autonomisation financière du micro-réseau

Les évaluations menées par JICA et par CARE en 2000 et 2001 ont montré des résultats satisfaisants dans certains domaines. Dans l'ensemble, le temps passé à la collecte de l'eau et la distance parcourue ont été réduits grâce au projet. L'eau du réseau est de bien meilleure qualité que l'eau des puits auxquels les résidants avaient massivement recours avant la mise en place du projet, ce qui s'est aussi traduit par une diminution du taux de maladies hydriques. Pourtant, dans les faits, mes enquêtes auprès de ménages à George montrent que la revente de l'eau des puits continue. Il demeure assez difficile de comparer les tarifs au m^3, car pour l'eau des puits, il s'agit souvent d'un forfait (200 kwachas) sans périodicité fixe (un ou plusieurs mois). Le tarif pratiqué reste tout de même inférieur à celui de la LWSC (3000 kwachas par mois). Les puits sont donc toujours utilisés, comme en témoigne l'épidémie de choléra survenue en décembre 2003. Certains résidants, qui ne peuvent faire face aux arriérés de paiement accumulés auprès de la LWSC, continuent de s'approvisionner aux « kiosques » privés (branchements privés de quartiers planifiés voisins ou kiosques du marché de Lilanda) : ils paient un prix unitaire bien supérieur (20 kwachas/le seau de 20 l, contre 10 kwachas pour le micro-réseau).

Les minutes de la rencontre entre les acteurs[480] et les membres de la communauté du projet d'eau du compound de George[481] d'août 2002 ont révélé plusieurs points d'achoppement, et la discussion a porté essentiellement sur la finalisation d'un système de paiement flexible, non seulement pour augmenter le taux de recouvrement des coûts, mais encore pour aider les pauvres à payer l'eau. D'après les documents fournis par l'antenne de la LWSC de George Compound, le recouvrement des contributions demeure médiocre[482]. Les taux de paiement (nombre de personnes achetant une carte mensuelle rapporté au nombre de personnes ayant souscrit au projet et acheté une " carte d'usager " annuelle) se maintiennent ainsi entre 55 et 60%, avec un pic en saison sèche et un creux en saison des pluies. C'est aussi ce qui ressort des comptes rendus des réunions des acteurs impliqués dans le projet de George Compound. Par exemple, pour l'année 2001-2002 (septembre), le taux de paiement a augmenté de 68% à 75% (août 2002). D'après mes observations, il semble peu probable que la LWSC recouvre un jour 100% des cotisations. La LWSC avait d'ailleurs prévu les difficultés de recouvrement et avait intégré à la gestion du réseau de George celle de la zone de distribution d'eau d'un quartier voisin, Lilanda, desservi à la parcelle. Pour l'instant, les recettes de cette zone de distribution viennent combler le déficit d'exploitation du réseau de George, tandis que le budget global de la LWSC (pour le réseau intégré) prend en charge le salaire du directeur de l'antenne de George. Ces deux mesures opèrent une sorte de subvention croisée entre différentes zones géographiques de la ville. Cependant, elles ont été prévues dans un cadre transitoire et l'objectif à moyen terme demeure l'autonomie financière totale du réseau de George.

Le partage des cartes reste un « fléau » très répandu parmi les résidants. Bien souvent il s'agit de pratiques de solidarité : on donne un seau d'eau par jour à son voisin qui n'a pas pu payer la carte pour le mois en cours et ce dernier, s'il veut compléter son approvisionnement, peut acheter un autre seau à des kiosques privés. Mais surtout, il peut largement s'approvisionner aux nombreux puits, parfois payants mais souvent gratuits, que possèdent les résidants du compound. L'existence de ces alternatives, la possibilité d'arbitrages entre source gratuite et source payante,

---

480 Les acteurs sont les suivants : la *LWSC*, le *Lusaka City Council*, le *RDC*, CARE, JICA et d'autres organisations communautaires (issues de l'Armée du Salut et de l'Eglise Catholique), réunies en comité de pilotage, présidé par le *LCC*. Le comité de pilotage est lui-même est supervisé par d'autres instances gouvernementales (ex *Ministry of Development*).

481 **CARE INTERNATIONAL.** *George Water Management Review Task Force Reports*, compiled by P. Mwape, *Lusaka, August 2002, 22 p.*

482 **LWSC.** *Water Supply Department, Peri Urban Section, Project Proposal on George Complex*, Lusaka, *October 1999, 7 p.*

usages potables et non potables, comme la persistance des pratiques d'entraide pèsent fortement sur la rentabilité, donc la pérennité du micro-réseau. Certes, le RDC, à travers son réseau de contrôleurs de zones et son « tribunal » local, tente de lutter contre ces pratiques en faisant appel à la délation, mais ce mode de régulation locale semble plus tenir des règlements de compte que de l'appropriation du réseau par les résidants. D'ailleurs, très peu d'entre eux ont conscience de leur « propriété » collective du réseau (thème pourtant central dans le discours de CARE) et plus étonnant encore, quasiment aucune des personnes interrogées ne connaissait l'existence du RDC et son fonctionnement. C'est peut-être cette « invisibilité » qui explique le mieux les problèmes financiers, de détournements de fonds et d'utilisation à usage privé des infrastructures, notés par les observateurs. En dépit du système de paiement par carte aux guichets, qui semblait efficace pour prévenir les détournements d'argent par les fontainiers, certains acceptent parfois un paiement immédiat non mentionné par la suite et les caissiers, tous choisis parmi les résidants, peuvent être également corrompus. Il n'existe ni statistiques ni données officielles sur ces pratiques, mais elles sont mentionnées dans plusieurs rapports.

D'autres problèmes de fonctionnement du projet ont été mis en exergue par les acteurs qui animent le « *George Community Empowerment Project* » (GCEP) du *« Program for Support for Poverty Elimination and Community Transformation* » (PROSPECT), programme de trois ans pour améliorer les conditions de vie à George financé par JICA. Ses membres ont essayé de comprendre les causes des dysfonctionnements et d'en identifier les sources[483]. Ils ont ainsi souligné que les modalités de paiement, autant que leur montant, pouvaient aussi expliquer certains problèmes de recouvrement (paiement de 3000 kwachas par mois à l'avance, accumulation des arriérés non limitée par un règlement). Selon CARE et la LWSC, ce système présente un handicap majeur : il n'autorise pas de paiement au jour le jour, de paiement flexible. La somme doit être versée en une seule fois, à l'avance. Bien souvent, les revenus de la population sont quotidiens, dépendant de petites activités informelles. La mobilisation d'une épargne mensuelle pour l'achat de l'eau s'avère réellement problématique pour les ménages les plus vulnérables. Or, tout manquement est enregistré comme arriéré de paiement. Les non branchés se trouvent ainsi doublement pénalisés et exposés à un étonnant paradoxe : d'une part, ils accumulent les arriérés alors mêmes qu'ils ne consomment pas d'eau du micro-réseau ; d'autre part, ils doivent parallèlement recourir à d'autres filières d'approvisionnement payantes pour satisfaire leurs besoins élémentaires.

À l'autre bout de l'échelle sociale, les plus « aisés » constituent un autre segment insatisfait du marché des non branchés. Certains résidants ont en effet formulé une demande de raccordement individuel. Cependant, la LWSC, qui n'a pas pensé la « mutabilité » du réseau, n'autorise actuellement aucune connexion privée, car le projet n'a pas la capacité nécessaire. Il était clair dès le début du projet que la norme proposée était celle de la desserte collective et que le réseau était dimensionné à cette fin. Cela signifie que les concepteurs du projet n'ont imaginé à aucun moment une possible mutabilité du réseau et son éventuelle évolution vers le raccordement privatif. Ce n'était pas une priorité à l'époque et ne semble toujours pas l'être.

Pour les observateurs de CARE, ces divers dysfonctionnements menacent la pérennité du projet, non seulement du point de vue financier, mais aussi du point de vue de la participation des résidants. Ceux-ci ne s'approprieraient pas le projet en raison du mécanisme de " création " des arriérés de paiement, considéré comme une injustice. Mes enquêtes, pourtant, ne permettent pas de valider totalement ce dernier point. S'il semble avéré que le mécanisme des arriérés détourne du projet une partie des usagers qui ne peuvent pas faire face aux sommes à engager (deux mois minimum), il reste à mesurer l'ampleur du phénomène. Par ailleurs en effet, la majorité des

483 George Task Force Review workshop, tenu à CARE PROSPECT le 29-30/10/2001

personnes que j'ai interrogées s'est déclarée plutôt hostile à la mise en place d'un système de paiement « flexible » qui introduit d'autres contraintes : « *quand (un jour) on ne gagne pas d'argent, on ne peut pas acheter de l'eau ce jour là* »[484]. Cette difficulté est confirmée par d'autres personnes, qui déclarent qu'il leur est plus facile d'étaler l'épargne nécessaire au paiement sur un mois que de trouver l'argent au jour le jour. Il leur semble inconcevable de conserver cette pratique d'épargne si le paiement lui-même se fait à l'unité.
D'un point de vue plus général, ces dysfonctionnements mettent en exergue la tendance à la restriction des périmètres de solidarité à l'échelle de chaque quartier. Chaque micro-réseau devant tendre à l'autonomie financière, le calcul des tarifs est effectué sur la base du recouvrement des coûts à l'échelle du micro-réseau. Le nouveau périmètre de solidarité qui émerge est celui du micro-réseau de quartier, entre les non branchés eux-mêmes, qui partagent une carte ou qui donnent un seau à leur voisin plus démuni encore. Cette nouvelle solidarité est à la fois très fragile, faute d'une formalisation suffisante, et inéquitable car elle n'est établie qu'entre mal lotis.

484 Enquêtes personnelles auprès de ménages de George Compound, Lusaka, décembre 2003.

III. Synthèse des enquêtes. Comparaison des trois cas étudiés

A) Les revenus comparés des ménages

Tableau 68. Revenus comparés des ménages dans les trois études de cas

MOYENNE	George Compound ZAMBIE		Kibera KENYA		Zamcargo TANZANIE	
	KW	EUROS	KSH	EUROS	TSH	EUROS
Revenus mensuels/ménage	642 924	117	13 602	148	188 900	151
Dépenses mensuelles/ménage	557 001	101	10 714	116	132 049	106

Rappel : en décembre 2003
1 euro = 5500 Kw
= 92 Ksh
= 1250 Tsh

C'est en Zambie que les ménages sont les plus pauvres, mais ils ne sont guère beaucoup mieux lotis en Tanzanie et au Kenya où le niveau socio-économique moyen des ménages interrogés est proche. Cependant c'est surtout à l'aune des revenus disponibles par personne et par jour que l'on mesure la pauvreté : dans tous les cas, celui-ci est proche d'un dollar par jour. Selon cette référence internationale, ce seuil caractérise une population pauvre.

NB : pour la lecture des graphiques suivants, noter que l'échelle des abscisses diffère d'un cas à l'autre.

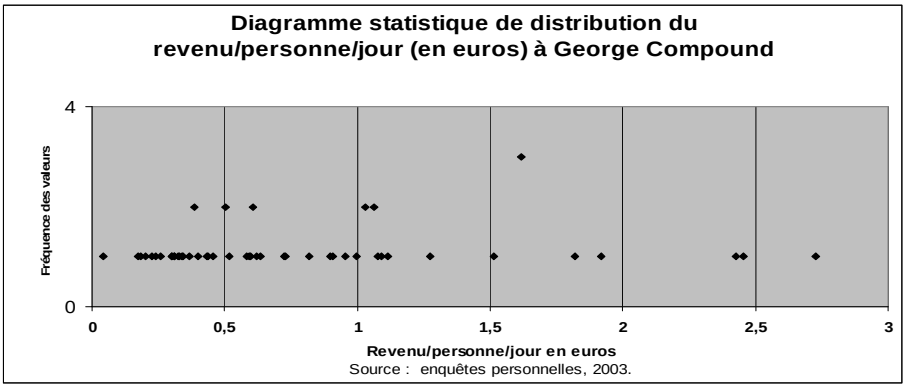


Diagramme statistique de distribution du revenu/personne/jour (en euros) à George Compound
Fréquence des valeurs
4
0
0
0,5
1
1,5
2
2,5
3
Revenu/personne/jour en euros
Source : enquêtes personnelles, 2003.

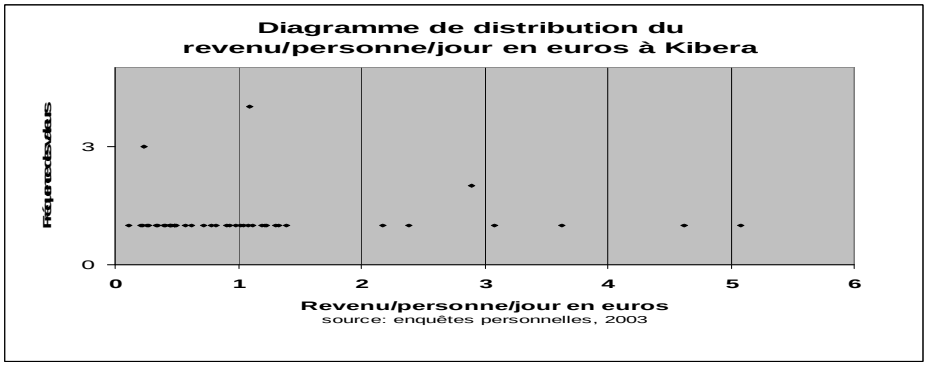


Diagramme de distribution du revenu/personne/jour en euros à Kibera
3
0
0
1
2
3
4
5
6
Revenu/personne/jour en euros
source: enquêtes personnelles, 2003

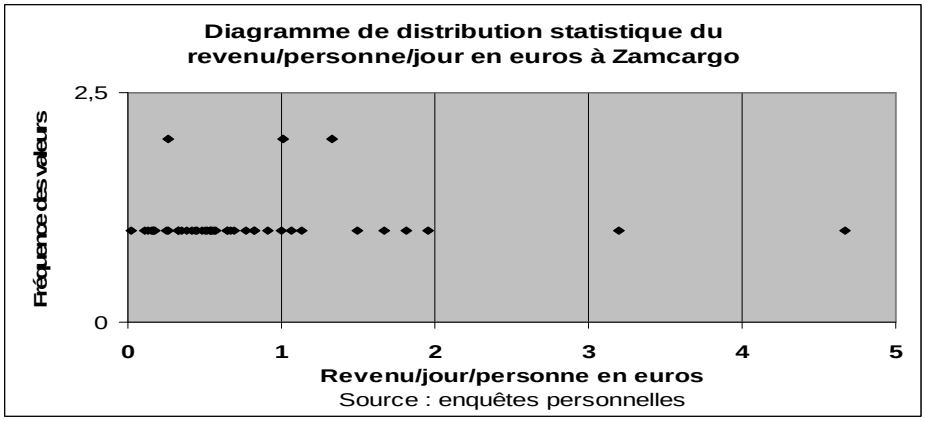


Diagramme de distribution statistique du revenu/personne/jour en euros à Zamcargo
2,5
0
0
1
2
3
4
5
Revenu/jour/personne en euros
Source : enquêtes personnelles

B) Les consommations d'eau potable en litres, par personne et par jour

Tableau 69. Consommations comparatives d'eau potable et non potable par jour et par personne en litre

	George Compound ZAMBIE		Kibera KENYA		Zamcargo TANZANIE	
	moyenne	**médiane**	**moyenne**	**médiane**	**moyenne**	**médiane**
eau potable	45	38	28	27	24,5	20
eau non potable	5	3	0	0	6	
Total	51	45	28	27	30	30

Pour l'eau potable, l'exemple de George Compound présente les plus fortes consommations par personne et par jour, loin devant celles des résidants de Kibera et de Zamcargo (presque du simple au double). Cet avantage est très certainement à mettre en faveur du système de l'abonnement forfaitaire de 200 l/j/ménage, tandis que dans les deux autres cas, l'achat se fait au seau et les ménages s'auto-rationnent.

C) L'effort budgétaire pour l'achat de l'eau

Tableau 70. Efforts budgétaires comparatifs pour l'achat de l'eau

	George Compound ZAMBIE		Kibera KENYA		Zamcargo TANZANIE	
	KW	**EUROS**	**KSH**	**EUROS**	**TSH**	**EUROS**
Dépense moyenne pour l'eau potable/ménage/mois	2 982	0,54	442	5	4 546	4
% des dépenses totales	0,8		6		4	
% des revenus	0,8		4		5	

C'est en Zambie que l'effort budgétaire des ménages pour l'achat de l'eau est le plus modique, moins de 1% des revenus et des dépenses totales. L'effort est beaucoup plus important dans les deux autres exemples : 6 et 4% (7 fois plus qu'en Zambie) à Kibera et 4 et 5% à Zamcargo (5 fois plus). Dans ces deux derniers cas, même si l'on est proche des niveaux d'effort jugés supportables par les institutions internationales (5% des revenus), cette solvabilité n'est pas sans condition et impose des arbitrages parfois difficiles pour les ménages, en plus de l'auto-rationnement en eau potable qu'ils doivent pratiquer.
Cette différence à l'avantage de l'exemple zambien, s'explique en partie parce que les dépenses moyennes pour l'achat de l'eau sont 10 fois plus importantes en valeur absolue, en euros. Ce qui est d'autant moins avantageux car les quantités d'eau achetées sont pourtant beaucoup moins importantes à Kibera et à Zamcargo.

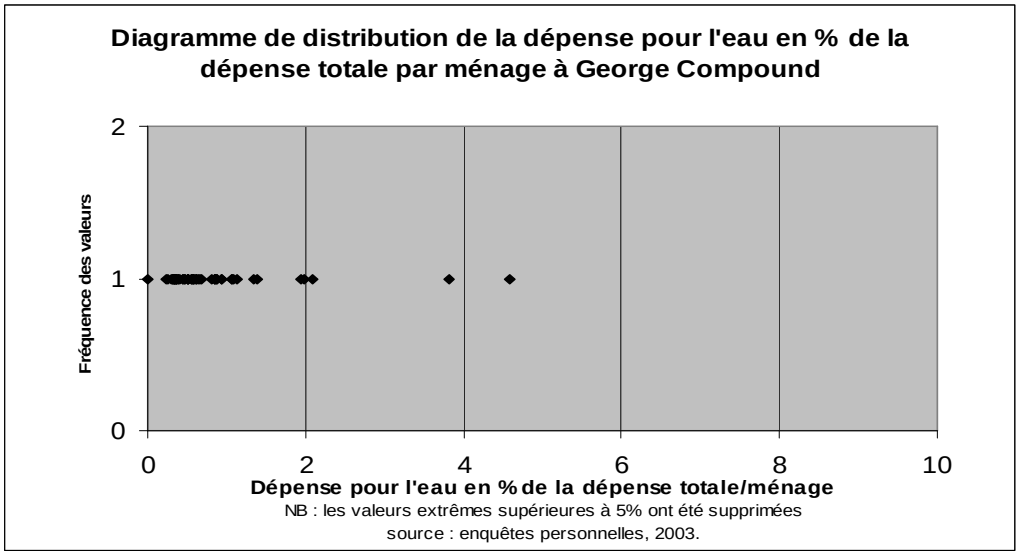


Diagramme de distribution de la dépense pour l'eau en % de la dépense totale par ménage à George Compound
Fréquence des valeurs
2
1
0
0
2
4
6
8
10
Dépense pour l'eau en % de la dépense totale/ménage
NB : les valeurs extrêmes supérieures à 5% ont été supprimées
source : enquêtes personnelles, 2003.

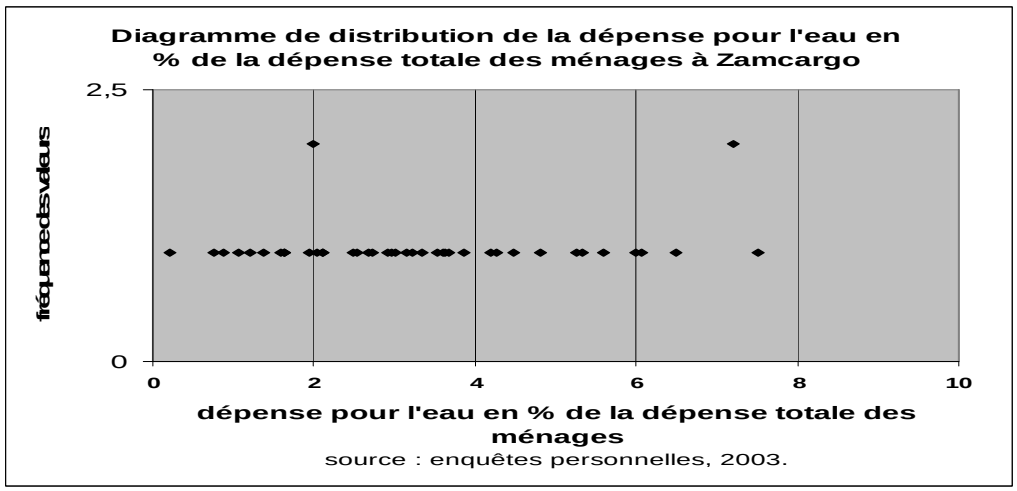


Diagramme de distribution de la dépense pour l'eau en % de la dépense totale des ménages à Zamcargo
fréquence des valeurs
2,5
0
0
2
4
6
8
10
dépense pour l'eau en % de la dépense totale des ménages
source : enquêtes personnelles, 2003.

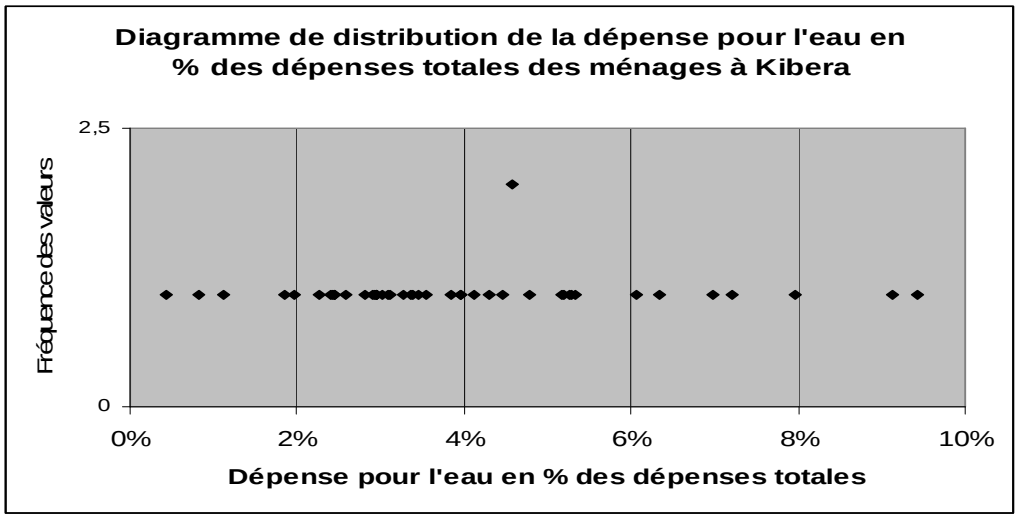


Diagramme de distribution de la dépense pour l'eau en % des dépenses totales des ménages à Kibera
Fréquence des valeurs
2,5
0
0%
2%
4%
6%
8%
10%
Dépense pour l'eau en % des dépenses totales

Pour les deux derniers graphiques, les valeurs supérieures à 10% ont été enlevées afin de permettre leur comparaison visuelle : en effet, les trois échelles sont proches. Notons que très peu de valeurs dépassent 2% à George Compound, tandis qu'en Tanzanie à Zamcargo et de manière encore plus prononcée à Kibera, la majeure partie des ménages consacrent entre 2 à 6% de leurs dépenses totales pour l'eau, voire plus (surtout si on tient compte des valeurs extrêmes qui ont été enlevées).

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Avec des temporalités différentes, les complexes réformateurs du Kenya, de la Tanzanie et de la Zambie présentent des similitudes qui trouvent leur origine dans leur encadrement commun par les bailleurs de fonds internationaux. Si la propriété des infrastructures demeure massivement publique, le cadre de la fourniture du service a beaucoup évolué : la décentralisation et la corporatisation se sont progressivement imposées, ce qui a permis une large diversification des *scenarii* possibles. Les grands contrats de délégation ayant (temporairement ?) marqué le pas, notamment en Tanzanie, le secteur privé n'en est pas moins présent mais se déploie, dans les villes secondaires, sous des formes témoignant d'une diversification de l'ingénierie contractuelle et de la compatibilité entre gestion privée et protection des usagers pauvres (comme à Malindi au Kenya). Cependant, le cadre majoritaire de fourniture du service demeure celui de la gestion « publique réformée » selon les principes du « New Public Management » et des monopoles régulés, avec corporatisation des services municipaux. Au-delà du cadre juridique de la fourniture du service, les principes mêmes des réformes consacrent des principes novateurs dans les discours des autorités, si ce n'est dans les pratiques, pour les pays qui tentent de les appliquer. En effet, l'inscription dans la loi de la valeur économique de l'eau, du principe de l'usager-payeur ou encore de la tarification au coût complet, est une nouveauté mais cela fait bien longtemps que les pauvres, non desservis par les réseaux municipaux, payent l'eau au prix du marché. Malgré l'unanimisme des discours, les pratiques locales diffèrent largement : les dispositifs d'accès à l'eau des populations pauvres ont néanmoins pour dénominateur commun le principe de participation des usagers, se définissant essentiellement en termes de co-production du service. Se déclinant de la spatialisation à la territorialisation du service, ces dispositifs présentent des performances différentes en termes d'équité spatiale et d'équité sociale. Dans les trois exemples étudiés, les projets communautaires ont permis des progrès manifestes en termes d'accès physique à l'eau et d'équité spatiale : la desserte est meilleure, la fiabilité du service plus importante, la localisation géographique moins discriminante…Cependant, les progrès en termes d'équité sociale sont plus ambigus, non seulement à l'échelle intra-urbaine, mais aussi à l'échelle de chaque quartier. Dans les trois cas, les disparités internes aux quartiers étudiés se sont accentuées, car marchandisation et diversification de l'offre ont permis d'exprimer les préférences de la demande, conditionnées par la solvabilité des ménages. Cependant, chaque cas présente aussi des spécificités. A Nairobi, les solutions alternatives pour la desserte en eau des quartiers pauvres proposées par la nouvelle politique de l'eau ont des résultats mitigés : si le micro-réseau de kiosques communautaires demeure alimenté par le réseau municipal, ce qui s'analyse en termes de spatialisation de la norme de service, il doit néanmoins être entretenu aux frais de la communauté qui en a la charge. En termes gestionnaires, les mécanismes de solidarité pourraient être maintenus : si le comité communautaire doit atteindre une autonomie gestionnaire du micro-réseau, le tarif pratiqué par le service d'eau pour les kiosques communautaires est néanmoins négocié et pourrait être subventionné. Cependant, ce tarif reste supérieur, au m^3, au tarif payé par les abonnés disposant d'un branchement privatif : les péréquations continuent de bénéficier essentiellement aux classes moyennes des autres quartiers qui ont les moyens de réaliser l'investissement initial du branchement. Le système des kiosques communautaires permet seulement d'amortir un peu cette situation inéquitable. L'effort budgétaire consenti, même s'il est limité en termes de pourcentage des revenus, impose des arbitrages entre dépenses quotidiennes qui s'enracinent dans la difficulté de la survie économique des bidonvillois. Enfin, dans la mesure où les infrastructures communautaires demeurent minoritaires face aux kiosques privés, les

initiatives des collectifs d'usagers ne parviennent pas vraiment à améliorer l'équité sociale de l'accès au service, tandis que les disparités internes au bidonville entre ménages connectés et ménages non connectés s'accroissent.
A Dar es Salaam, l'équité spatiale et l'équité économique ont progressé avec le micro-réseau : d'une part, les résidants de Zamcargo bénéficient d'un dispositif de desserte et s'ils payent désormais le service à un prix reflétant les coûts induits (équité économique), celui-ci est moins élevé que celui pratiqué par les revendeurs qui approvisionnaient le quartier dans la période précédente. Or, avec la baisse du prix d'achat de l'eau, les disparités de prix unitaires se sont réduites entre Zamcargo et les quartiers raccordés (équité spatiale). Cependant, être pauvre à Dar es Salaam signifie avoir un service d'eau potable médiocre (desserte collective, corvée d'eau…) et payer l'eau plus cher au m^3 que les « riches » qui jouissent d'une desserte à domicile. C'est pourtant la « solution du millénaire » promue par les bailleurs et adoptée par les autorités. Si l'on peut discuter des modalités de la gestion communautaire et des conditions de sa pérennisation, une épée de Damoclès pèse néanmoins sur celle-ci : la pérennité de la ressource elle-même. Le pari de faire reposer l'approvisionnement de la majorité des quartiers pauvres du Grand Dar es Salaam sur des dispositifs techniques de cette sorte, comme le propose le programme communautaire d'alimentation en eau de Dar es Salaam lancé avec l'arrivée d'un opérateur privé (*City Waters*) en 2003[485], est risqué. Du fait de la territorialisation du service d'eau par fragmentation technique et gestionnaire, et en l'absence de tout mécanisme « compensatoire » (ou encore de solidarité gestionnaire), la configuration observable à Zamcargo n'est favorable ni à l'équité sociale, ni à la cohésion urbaine à l'échelle de l'agglomération. Pour autant, un système inéquitable peut être durable, pérenne, si certaines conditions sont réunies. D'autres facteurs concourent à la pérennité des modalités d'approvisionnement en eau d'un quartier pauvre comme Zamcargo, notamment la gouvernance du micro-réseau, comme nous le verrons dans la troisième partie de la thèse.
Enfin, à Lusaka, à George Compound, la fragmentation technique (forages indépendants du reste du réseau municipal) est compensée par l'intégration gestionnaire du micro-réseau au réseau municipal, qui permet des péréquations. Cependant, l'objectif de recouvrement des coûts par les usagers favorise la territorialisation du service. L'interprétation dans le sens de la spatialisation ou de la territorialisation dépend beaucoup de l'importance des péréquations réalisées et surtout de leur maintien dans le temps, ce qui n'est pas acquis. Néanmoins, cet exemple permet de nuancer le déterminisme technique de la thèse de S. Graham et S. Marvin, qui voudrait que la fragmentation technique aille nécessairement de pair avec la fragmentation gestionnaire du service. La faiblesse du tarif autorise une consommation plutôt importante (45 l en moyenne par jour et par personne) comparée à celle des quartiers pauvres en général en Afrique. Enfin, en termes d'équité sociale, même si les péréquations sont limitées, le tarif payé par les résidants de George Compound est inférieur au m^3 à celui payé par les résidants des zones « *medium cost* » (514 Kw/m^3 sur la base d'un forfait de 45 m^3) ainsi que celui des résidants des zones « *high cost* » (763 Kw/m^3 sur la base d'un forfait de 763 m^3)[486].

Cependant, la diversité des dispositifs techniques et gestionnaires s'analyse également en termes de régulation et de gouvernance : si la spatialisation est une régulation localisée, la territorialisation est une régulation locale. Dans la mesure où les dispositifs de régulation et de gouvernance sont tout autant déterminants que les dispositifs technico-gestionnaires pour la pérennisation de l'offre de services aux pauvres, le vrai défi est alors d'inventer les modalités de

485 Voir troisième partie, chapitre 3.
486 Voir première partie de la thèse.

régulation de cette diversité tout en assurant la prise en compte des préoccupations d'équité socio-territoriale.

TROISIEME PARTIE. LES USAGERS DANS LA GOUVERNANCE ET DANS LA REGULATION DES SERVICES D’EAU

Suite aux premiers bilans mitigés du libéralisme triomphant des réformes des années 1980-1990[487], au cours desquelles les notions d'efficacité et d'équité économiques avaient pris l'ascendant sur celles d'équité sociale, la pauvreté et la cohésion sociale retrouvent une place de premier ordre dans le discours des bailleurs. Les rares bilans des réformes libérales « première génération », remettant en question la percolation mécanique des bienfaits d'une efficacité accrue jusqu'au bas de la société, incitent la Banque Mondiale à formuler une réglementation publique assurant des services d'infrastructures aux pauvres[488]. Selon S. Jaglin, « *après vingt ans de réformes, les acteurs dominants admettent que marchandisation et délégation n'apportent en elles-mêmes aucune réponse à l'ambition d'universalisation du service et qu'en l'absence de dispositifs adéquats de subventions publiques, les entreprises privées sont dans l'incapacité de répondre à une demande en eau en augmentation rapide, provenant de populations urbanisées à faibles revenus monétaires et aux situations foncières inégalement consolidées.*[489] » L'enjeu pour les autorités publiques, en termes de redistribution, est de trouver les moyens d'inciter les opérateurs, quels qu'ils soient, à internaliser davantage les externalités négatives engendrées par l'absence de réseau. La Banque Mondiale préconise également la participation des usagers, censée introduire des mécanismes de quasi-marché dans les systèmes politico-administratifs de fourniture des services, des formes d'action collective (la régulation communautaire est privilégiée) et prône les vertus supposées du marché (réglementation de l'informel)[490]. Les autorités publiques des trois pays étudiés s'approprient et interprètent différemment, en fonction du contexte local, ces trois composantes-clés des programmes de desserte en eau des quartiers pauvres. Selon les bailleurs, la participation des usagers est devenue nécessaire et facteur d'équité. Encore faut-il caractériser cette participation, notion non dépourvue d'ambiguïté selon qu'elle s'adresse aux riches ou aux pauvres. Parmi les usagers, qui ne disposent pas tous des mêmes atouts pour se saisir des opportunités d'ouverture du jeu des acteurs, quels sont les plus à même de s'en saisir? Les dynamiques de recomposition des relations entre réseaux et territoires ne font-elles pas tout autant intervenir les collectifs d'usagers des quartiers aisés que ceux des quartiers défavorisés ? Un aperçu des dynamiques en œuvre dans les quartiers riches s'avère donc nécessaire car, selon S. Jaglin, « *il* […] *semble, que dans l'interprétation de ces mécanismes* [spatialisation et territorialisation] *ceux qui procèdent de la ville « d'en haut » (d'où sont issus les 'premium networked spaces'* [selon l'expression de S.Graham[491]]) *sont aussi importants que ceux qui, plus ostensiblement, compartimentent la ville « d'en bas ». Malheureusement, très peu de travaux empiriques ont, en Afrique, étudié les pratiques et les espaces des riches […]* »[492].
On peut alors s'interroger sur la capacité de la participation à offrir à la gestion urbaine un outil de régulation des tensions et des conflits entre demandes antagoniques, et sur son rôle d'intégration des demandes urbaines au sein des systèmes décisionnels élargis, d'autant plus que l'émergence des problématiques de participation réactualise avec force le débat entre démocratie

487 Voir notamment la série de travaux sur l'Amérique Latine de **ESTACHE. A. GOMEZ-LOBO. A. LEIPZIGER. D**. *Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America*. *Have We learned Enough to Get it Right*?, The World Bank, Policy Research Working Paper 2047, Washington, 2000, 32 p.

488 **BANQUE MONDIALE.** *Rapport sur le développement dans le monde. Des institutions pour les marchés*, ESKA, Paris, 2002, 280 p.

489 **JAGLIN. S.** *Réseaux et fragmentation urbaine. Services d'eau en Afrique Subsaharienne.* Habilitation à Diriger les Recherches, Université Paris 8/LATTS, février 2004, p 82.

490 **BANQUE MONDIALE.** *Op. cit.*

491 **GRAHAM. S.** « Constructing Premium Network Spaces : reflections on Infrastructure Networks and Contemporary urban development », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26.1, March, 2002, p 175-182.

492 **JAGLIN. S.** *Réseaux et fragmentation urbaine. Services d'eau en Afrique Subsaharienne.* Habilitation à Diriger les Recherches, Université Paris 8/LATTS, février 2004, p 162

participative et démocratie représentative[493], obligeant les autorités publiques locales à remettre en cause leur rôle. Quels sont les arrangements locaux qui en ressortent ?
Malgré la complexité en termes d'équité spatiale et d'équité sociale des questions posées par les mutations des services en réseau et les dispositifs techniques alternatifs, comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, elles n'embrassent pas l'ensemble des enjeux, car la cohésion urbaine, irréductible aux conditions matérielles de la citadinité, met également en jeu les modes de régulation et de gouvernance des services, dans lesquelles la participation des usagers joue un rôle. Alors que les réformateurs annonçaient la fin des monopoles, la situation est en fait celle d'un service public réformé avec ou sans participation du privé, délesté de la responsabilité immédiate d'assurer l'accessibilité physique et sociale des pauvres, responsabilité abandonnée aux opérateurs indépendants. La tendance actuelle est donc au développement des multi-partenariats dont l'enjeu est d'inventer une manière d'encadrer cette diversification qui serve des objectifs d'équité et non de discrimination. A quelles conditions les modes locaux d'ajustement entre les niveaux de solvabilité des ménages et les modes d'accès à l'eau potable, facilités par la flexibilité accrue des régimes de gestion et de régulation, peuvent-ils être d'efficaces moteurs d'une universalisation équitable des services d'eau ? Les compromis qu'ils façonnent sont-ils durables ? Certains pensent que c'est une situation transitoire précédant la généralisation de l'accès et que ce n'est donc pas la peine de créer un nouveau cadre de régulation, qui présenterait le risque de pérenniser cette situation. D'autres, plus nombreux, estiment que celle-ci est appelée à durer dans le temps et qu'il est nécessaire de réguler ces dispositifs, ce qui passe par la recherche de la stabilisation du triangle régulateur entre opérateur/intermédiaires de revente/usagers, ainsi que par celle du triangle autorité publique/opérateur/usagers, stabilisation qui ouvre la voie à une géométrie différenciée des partenariats régulés. Cette géométrie différenciée participe-t-elle, selon son degré de territorialisation et selon les modalités de la maîtrise publique du service, à la cohésion ou à la fragmentation urbaine? En d'autres termes, participation différenciée et modes de régulation éclatés sont-ils des vecteurs de fragmentation urbaine ?

493 **WAETCHER. V**. « Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager-citoyen depuis la décentralisation ? », p 7-19, in *FLUX N°48-49, « Usagers et régulation des réseaux »*, avril-septembre 2002, 144 p.

CHAPITRE 1. LES FIGURES DE L'USAGER DANS LA REGULATION DES SERVICES D'EAU

Les réformes du secteur de l'eau sont venues bouleverser une situation qui s'est inégalement prolongée dans le temps inégalement dans les trois pays étudiés : au cours des décennies précédentes, les collectivités publiques étaient réputées délivrer à leurs administrés des services nécessaires à la vie collective en fonction d'une offre normée et standardisée. Dans les nouveaux régimes de régulation mis en place par les réformes, une grande importance est désormais accordée aux usagers. L'hétérogénéité du public étant reconnue, les prestations sont différenciées, tout en tentant de garantir les droits d'accès au meilleur prix à des services ajustés aux besoins particuliers. Quelles que soient les nouvelles dispositions, toutes promeuvent la participation des utilisateurs.[494] Chez les anglo-saxons, la question de la participation des usagers est associée à celle du « *stakeholding government* ». Il s'agit d'une conception du gouvernement qui vise à introduire des dispositifs de partage du pouvoir et de négociation des décisions avec un ensemble élargi et diversifié de participants, de citoyens ayant un intérêt à défendre dans les décisions collectives. La redécouverte de la notion de participation est indissociable de celle de société civile par les théoriciens de l'économie néo-libérale, notion polysémique dont le transfert au contexte africain rend septiques les africanistes, sauf à en restreindre la définition à l'ensemble des associations volontaires formant un secteur hors état et hors marché[495]. Pour résoudre la crise de confiance des citadins africains dans les appareils d'état et permettre l'expression de l'insatisfaction à la fois des pauvres (en l'absence de mécanismes efficaces d'expression de leurs préférences et de responsabilisation des autorités à leur égard[496]) mais aussi de celle des riches (revendications sur la qualité du service, aspiration à des normes de service et de consommation internationales) le rôle attribué à la participation est non seulement de renforcer l'efficacité des investissements et de la gestion, mais aussi de promouvoir la démocratisation et l'équité des choix collectifs[497].

Quels sont les moyens et les voies d'une participation active des intéressés ? Etant donné les disparités socio-économiques croissantes, la participation peut-elle être unique et uniforme ou se décline-t-elle suivant les caractéristiques du public concerné? Quelles incidences cette participation peut-elle avoir sur la substance même des décisions (sur la nature des politiques produites) et sur les modes de régulation des systèmes de fourniture des services publics ?

Selon G. Pflieger, on distingue trois figures de l'usager[498]. **L'usager-consommateur** est une notion classique des sciences économiques, modèle qu'elles caractérisent essentiellement par sa faculté de choisir, de définir la voie optimale sur un marché concurrentiel. Le choix du consommateur se fonde sur un grand nombre d'informations pour pouvoir comparer (tests comparatifs, prix, performances, durée..) et formaliser le meilleur rapport qualité-prix. Le rôle du mouvement consumériste est d'accompagner le consommateur pour l'aider à choisir

494 **JAGLIN. S**. « Usagers et régulation des services publics : des participations plurielles », p 4-6, in *FLUX N°48-49*, « Usagers et régulation des réseaux »,avril-septembre 2002, 144 p.

495 **PIROTTE. G. PONCELET. M.** « L'éveil des sociétés civiles en Afrique subsaharienne à la lumière des organisations non gouvernementales oeuvrant en milieu urbain. Deux études de cas : Cotonou (Bénin) et Lubumbashi (RDC) », in *Autrepart*, n°23, p 73-88.

496 **NARAYAN. D**. et al. *Voices of the Poor : crying out for change*, Vol. 1: "Can Anyone Hear Us?", World Bank, Washington, 1999, 277 p.

497 **JAGLIN. S.** « Consumérisme, co-production et territorialisation dans les services d'eau en Afrique subsaharienne : vers une démocratisation marchande du management local ? »

498 **PFLIEGER. G**. « Domination du consommateur et résistance du citoyen, Les tensions entre les figures de l'usager au sein du système de régulation de l'eau en France », p 20-34, in *FLUX N°48-49*, « Usagers et régulation des réseaux »,avril-septembre 2002, 144 p.

délibérément. « *Dans le secteur de l'eau, la situation de monopole fait de la prise de parole du consommateur, collective ou individuelle (plaintes) un substitut à l'aiguillon du marché.* ». De leur côté, les entreprises mobilisent la figure du **client,** utilisée traditionnellement par le marketing, dans une optique valorisante : l'entreprise tente de saisir les attentes des clients et de leur apporter satisfaction. La logique-client ou la politique-clientèle symbolisent l'ensemble des outils qui permettent d'élaborer une offre de service adhérant aux attentes des utilisateurs (« *demand-driven approach* »). La rhétorique du client émerge dans les services publics en rupture avec la logique d'offre dominante (« *supply-driven* »). Enfin, les sciences politiques introduisent la figure du **citoyen,** individu capable de se faire une opinion et d'exprimer par son vote ses préférences politiques et son intérêt pour la sphère publique[499]. Dans le domaine de l'eau, le citoyen s'intéresse au service d'eau comme élément de l'action publique. Il se prononce sur les modes de production, les choix publics ou relie le thème de l'eau potable à des réflexions plus larges, notamment celle de la cohésion urbaine. Son mode d'expression est sujet à controverse selon les différents modèles de démocratie défendus, représentative ou participative.
Dans un contexte d'ouverture du système d'acteurs de la gouvernance de l'eau, comment les différentes figures de l'usager entrent-elles en tension ? Qui, du consommateur, du client ou du citoyen est privilégié dans ce mouvement ? L'analyse successive des échelles nationales et locales de régulation de l'eau met en lumière des situations variées. Plusieurs échelles de régulation se juxtaposent. Pour répondre à cette préoccupation, j'ai mobilisé dans cette partie, outre mes propres entretiens, des données complémentaires issues de diverses sources et concernant des quartiers de couches sociales aisées, car les seules dynamiques à l'œuvre dans les quartiers pauvres ne peuvent expliquer la recomposition des relations entre services et territoires urbanisés.

I. LE « *LUSAKA WATER WATCH GROUP* », ASSOCIATION DE DEFENSE DES USAGERS DE L'EAU: MAIS QUELS USAGERS?

Dans le contexte monopolistique du secteur de la distribution de l'eau qui prévalait avant les réformes, les consommateurs n'avaient que peu ou pas de recours lorsque les prestations des services d'eau étaient médiocres, car la division-clients au sein du service d'eau de Lusaka était totalement inefficace. A cette époque, en l'absence de concurrence entre fournisseurs, il n'existait ni mécanisme incitatif à l'amélioration de la qualité des services, ni mécanisme de sanction, si bien que les problèmes comme les factures erronées, la fourniture intermittente d'eau, la mauvaise qualité de l'eau et les déconnexions injustifiées faisaient partie du quotidien. L'eau pouvait être coupée sans avertissement préalable et lorsque l'alimentation était rétablie parfois après plus de dix jours, les usagers ne recevaient ni excuse ni dédommagement de la part de l'opérateur. La facture à payer à la fin du mois était identique à celle des mois où il n'y avait pas eu d'interruption.
Dans le cadre des réformes du secteur de l'eau en Zambie, la loi sur l'eau de 1997 établit le régulateur NWASCO, pour contrôler les performances des services d'eau, afin de garantir l'efficacité et la durabilité des services, tout en protégeant les consommateurs. NWASCO, qui est opérationnel depuis 2000, est mandaté pour défendre les intérêts des consommateurs, en particulier des usagers pauvres, et pour fixer les lignes directrices des relations entre fournisseurs

499 **LAGROYE. J**. *Sociologie politique*, Presses de Science. Po., Paris, 1997, p 306.

de service et clients. Partant de l'idée que les consommateurs peuvent faire pression sur les opérateurs pour obtenir des améliorations du service qu'ils payent, d'autant plus s'ils se regroupent pour lancer des actions collectives et faire du lobbying, NWASCO a entrepris de former des associations de consommateurs, les « *Water Watch Groups* » (WWG), en premier lieu à Lusaka à titre d'expérience pilote. Selon la rhétorique du régulateur, ces associations font partie de la panoplie des moyens de défense des usagers pauvres[500]. Ont-elles rempli les missions qu'on leur a assignées, notamment en faveur des usagers pauvres ? S'insèrent-elles dans les mécanismes de gouvernance permettant de construire une définition collective de l'intérêt général et dans les modes de régulation du service?

A) Des membres triés sur le volet par le régulateur

Le régulateur insiste sur le fait que les membres des WWG doivent être des bénévoles et qu'ils doivent avoir les compétences nécessaires pour remplir les objectifs assignés, notamment un certain niveau d'éducation[501]. NWASCO publie un appel aux bénévoles dans les journaux. Les dossiers des candidats subissent un premier examen et une première sélection. Il s'agit d'hommes et de femmes qui sont censés représenter différents groupes de consommateurs. Le régulateur accorde une importance particulière au fait que ces personnes proviennent de différentes couches socio-économiques. L'engagement préalable dans des associations de la société civile ou une expérience de relation publique sont appréciés. En revanche, les personnalités politiques sont bannies. Les candidats sélectionnés passent des entretiens menés par deux membres de NWASCO. Des enquêtes sont faites sur les candidats pour s'assurer qu'ils sont clients du service d'eau, qu'ils ont bien compris qu'il s'agissait de bénévolat et qu'ils ont un casier judiciaire vierge. Enfin, le régulateur retient la candidature de sept ou huit candidats qui reçoivent une lettre leur indiquant qu'ils ont été choisis. Les nouveaux membres bénéficient alors d'une formation qui leur donne un aperçu du secteur de l'eau, du rôle de régulateur, des normes de service attendues des opérateurs et du rôle des membres des WWG. Chaque membre signe un accord avec le régulateur, qui l'engage à suivre les principes stipulés. Le contrat est valide pour un an et renouvelable, selon la performance de chaque membre. Les membres sont présentés auprès des agents (notamment le responsable des relations publiques et le responsable du service clientèle) et de la direction du service d'eau de la zone où ils vont opérer. Enfin, ils sont introduits auprès du public à travers des entretiens accordés aux médias. Ce n'est qu'une fois toutes ces étapes franchies que le nouveau membre est en mesure d'animer des réunions et de remplir ses fonctions.

Chaque WWG désigne indépendamment un coordinateur qui est le contact principal avec le régulateur. Les WWG doivent se réunir au moins deux fois par mois pour planifier leur travail et traiter les réclamations. Cependant, ils ne se tiennent pas strictement à ce programme et peuvent se réunir plus souvent en cas de réclamation urgente. Les groupes doivent consigner les minutes de chaque réunion. Chaque membre est responsable individuellement du suivi d'un certain nombre de réclamations. Les WWG soumettent un programme de travail tous les trimestres, un rapport mensuel et un rapport trimestriel à NWASCO. La personne chargée des relations publiques au sein de NWASCO supervise les activités des WWG et peut rencontrer occasionnellement certains membres pour les questions les plus épineuses.

---

500 Les informations de ce paragraphe sont tirées en grande partie de **: MULEBA-NANKONDE. M. (NWASCO)**. *Involving the community in regulating water supply and sanitation services in low income areas*, 6 p. Sur le site http://www.competition-regulation.org.uk/conferences/southafrica04/muleba.pdf

501 Entretien personnel avec M. R. Mwasanbili, NWASCO, Lusaka, 6 septembre 2001.

B) Des associations financées en grande partie par le régulateur

A ce jour, 3 WWG ont été créés en Zambie : à Lusaka en 2001, puis à Kitwe et à Chingola, deux villes secondaires de la région de la Copperbelt au Nord du pays. La création des deux autres associations, au deuxième semestre de l'année 2004, peut s'expliquer par la présence d'un gestionnaire privé du service d'eau, ce qui a certainement rendu le régulateur vigilant sur la question des intérêts des usagers dans ces villes. Dans la Copperbelt, le Kitwe Water Watch Group couvre les zones desservies par la Nkana Water and Sewerage Company et AHC-MMS tandis que le Chingola Water Watch Group couvre celles qui sont desservies par la Mulonga Water and Sewerage Company et par AHC-MMS. Ils ont chacun en moyenne sept membres et les deux groupes sont opérationnels. Jusqu'à présent, l'établissement et le fonctionnement des trois associations ont été financés sur le budget de NWASCO, lui-même financé originellement par les bailleurs jusqu'à ce qu'il soit autonome grâce à un prélèvement sur le tarif de l'eau qui lui est consacré. Des financements ponctuels par les bailleurs peuvent compléter ses ressources, comme par exemple le financement de pièces de théâtre présentées dans les quartiers sur le thème de la conservation de la ressource (financement de la GTZ, la coopération allemande). Au quotidien, l'aide apportée par NWASCO aux activités des WWG est essentiellement matérielle (petits articles de bureau, matériel publicitaire comme les brochures, les T-shirts et les bannières). Le régulateur abrite dans ses propres bureaux le Lusaka Water Watch Group, finance les frais de participation aux séminaires (transport, nourriture) et aux réunions, ainsi que le coût des programmes de sensibilisation, le tout représentant environ 2000 dollars américains par trimestre.

C) Principale mission des Water Watch Groups : relayer les réclamations des abonnés

NWASCO a établi la liste des missions que doivent remplir ces associations. En premier lieu, elles représentent les intérêts des consommateurs dans les zones desservies et informent ces derniers sur la fourniture du service. Elles jouissent de pouvoirs délégués par le régulateur pour contrôler la performance des services d'eau et suivre le traitement des plaintes du consommateur concernant la qualité de service fourni ou toute autre question. Notons que les consommateurs sont censés ne s'adresser aux WWG qu'en second recours, après avoir contacté le service clientèle de leur opérateur. Ce n'est que si leur réclamation n'a pas été résolue qu'ils doivent se tourner vers les WWG. Ainsi, les associations reçoivent les réclamations non résolues et en évaluent la validité avant de les soumettre à l'opérateur afin de régler le différend. Grâce aux pouvoirs délégués par NWASCO, elles disposent d'un certain nombre d'outils. La première étape consiste à collecter des informations sur la performance du fournisseur, essentiellement sur le niveau de service, en complément des données recueillies par ailleurs par le régulateur. Ces données sont parfois soumises à l'équipe de NWASCO lorsque les membres de l'association sollicitent une expertise professionnelle sur certains aspects (par exemple, la comptabilité, l'estimation du coût de revient…). Si leurs interventions échouent, elles font alors appel à NWASCO qui relaye à son tour la plainte de l'usager auprès de l'opérateur. A ce stade, ce dernier court le risque d'être pénalisé et la sanction peut être rendue publique par voie de presse par le régulateur.

Les associations informent aussi NWASCO sur l'efficacité des régulations et des principes qui ont été édictés et le conseillent sur les ajustements nécessaires. Pour compléter le deuxième aspect de leur rôle d'interface entre l'opérateur et les usagers, elles sensibilisent les

consommateurs aux questions d'hygiène et de préservation de la ressource, et leur rappellent leur obligation de paiement des factures à temps. Elles font également campagne contre le vandalisme, tout en informant les usagers sur le rôle et la fonction de NWASCO. A l'origine, NWASCO avait installé des boîtes aux lettres censées collecter les plaintes des usagers, ou toutes sortes de remarques concernant le secteur de l'eau, y compris les dénonciations de connexions clandestines, dans tous les centres postaux de la ville. Cependant, ce mode de collecte des réclamations a été abandonné faute de succès, en raison de l'absence de culture de l'écrit chez les Zambiens dans les modes de résolution des conflits[502]. Ces assocations, surtout le groupe de Lusaka qui existe depuis 2001, ont donné des entretiens à la radio, à la télévision et dans les journaux pour diffuser l'information auprès du public. Ils ont aussi participé à des séminaires et à des forums de discussion.

D) Le Lusaka Water Watch Group

Le WWG de Lusaka est le groupe pilote et mène de nombreuses campagnes de sensibilisation du public dans différents quartiers de Lusaka, notamment Matero, Chunga, Garden et Chilenje, lors desquelles il reçoit les réclamations et informe les résidants sur leurs droits et leurs devoirs en tant que consommateurs. Des audiences publiques occasionnelles peuvent être organisées à la demande, afin que les consommateurs exposent leurs réclamations individuellement ou par le biais des leaders communautaires. En effet, l'association travaille souvent en conjonction avec les RDC (« *Resident Development Committee* ») et d'autres leaders locaux dans les quartiers périurbains et informels, car ce sont ces derniers qui sont les relais de transmission des réclamations des communautés concernant l'eau et l'assainissement, surtout au cours des réunions publiques. Parfois les membres du WWG sont accompagnés par un représentant de l'entreprise de l'eau qui explique certains points ou expose certains problèmes aux consommateurs au nom de l'entreprise. Des troupes de théâtre sont aussi utilisées pour diffuser les messages à la communauté en langue Nyanja ou Bemba, les deux langues les plus répandues. De son côté, la LWSC fait des efforts pour prendre en compte l'existence de l'association : elle a invité le LWWG à plusieurs reprises à participer à des séminaires de l'entreprise, notamment concernant la possibilité d'une participation du secteur privé dans la fourniture de l'eau à Lusaka. NWASCO a également convié le LWWG à des conférences sur les questions d'alimentation en eau des quartiers pauvres.

(1) Un premier succès : l'abattement des factures en cas de coupure

Selon NWASCO, les résultats initiaux sont très encourageants. Le premier succès du LWWG a concerné trois quartiers aisés de Lusaka, Chelston, Avondale et Woodlands Extension[503], qui subissaient une pénurie d'alimentation en eau potable, malgré d'importants travaux de réhabilitation financés par la BAD, notamment la construction d'un grand réservoir censé permettre de stabiliser le débit des connexions. Bien que la desserte du quartier demeure extrêmement intermittente (un seul jour par semaine), les abonnés continuaient de recevoir des factures basées sur un forfait mensuel complet. Cela signifiait qu'ils payaient de l'eau qu'ils ne consommaient pas. Sans réponse de la LWSC après avoir demandé un abattement de leur facture, les résidants de ces quartiers se sont adressés au LWWG et à NWASCO qui a ébruité cette affaire dans la presse. Ils ont finalement obtenu gain de cause. Le forfait des abonnés qui n'ont pas de

[502] Entretien personnel avec Mme N. Nankonde Muleba, NWASCO, Lusaka, 20 novembre 2003.
[503] Idem.

compteur a été réduit de moitié pour la période concernée (pendant deux mois)[504]. Depuis décembre 2002, l'entreprise s'efforce de procéder à des abattements sur les factures des abonnés qui ont subi des coupures importantes suite à des problèmes techniques qui ne sont pas de leur fait. Le LWWG souhaite aussi mettre en place des tournées sur les marchés, lors desquelles les membres collecteront les listes de doléances que le « *Market Chairman* » se chargera de dresser auprès des résidants

(2) Le renforcement du service-clientèle de la LWSC

Par la suite, le LWWG a obtenu un autre succès notoire en suscitant le renforcement significatif du service-clientèle de la LWSC, qui prend en compte les réclamations relayées par l'association et y répond dans un laps de temps relativement court. C'est en effet une première étape très importante dans la prise en compte des intérêts des usagers, dans l'émergence de la figure de l'usager-client, grâce à la prise de conscience croissante dans tous les départements de l'entreprise d'eau de la nécessité d'améliorer la qualité du service. Selon M^{me} Nankonde-Muleba de NWASCO, 90% des réclamations des consommateurs seraient satisfaites. De leur côté, les usagers prennent progressivement conscience de leurs droits en tant que consommateurs. Ils acquièrent peu à peu une meilleure connaissance du secteur de l'eau, ce qui oblige les entreprises de l'eau à faire des efforts concrets pour améliorer la qualité de leurs services. Les cas de vandalisme sur les infrastructures ont baissé car la population hésite de moins en moins à dénoncer les contrevenants. NWASCO dispose à présent d'un outil lui permettant d'avoir un retour des consommateurs sur les stratégies du secteur et les politiques appliquées, notamment sur leurs impacts pour les usagers. C'est pourquoi, le régulateur a décidé d'inclure les WWG dans le processus d'ajustement des tarifs.

Le LWWG a acquis une reconnaissance sur la scène internationale en participant au Tokyo World Water Forum de mars 2003, aux côtés de près de 900 autres associations, parmi lesquelles il a été choisi au cours du premier round du « *Water Action Contest* ». Le WWG a fait partie des 150 finalistes sélectionnés. Cette participation lui a permis de faire connaître ses propres actions, de se mettre en relation avec des organisations similaires et de partager leurs expériences. Nul doute que cela a contribué à la bonne réputation des autorités zambiennes en matière de mise en place des réformes du secteur de l'eau et a renforcé leur statut d'exemplarité.

Suite à la création de groupes de Kiwte et de Chingola et aux actions pilotes du LWWG, NWASCO reçoit de nombreuses demandes de la population d'autres parties du pays souhaitant introduire ce dispositif dans leur région. En réponse à cette demande croissante, NWASCO a mis en place un programme de multiplication du nombre d'associations. De nouveaux WWG sont censés être établis dans la Southern Province (Livingstone), dans la Copperbelt (Ndola et Luanshya) ainsi que dans la Northern Province à Kasama. Dans son ambition de multiplier le nombre de WWG sur le territoire, NWASCO a réussi à s'assurer un financement de la coopération irlandaise pour l'établissement du Kasama Water Group (KAWWG), mais sans autre financement extérieur, le reste du programme est bloqué. Des demandes de financement ont été faites à d'autres bailleurs et agences de coopérations : le régulateur attend les réponses en espérant « *que ce noble concept d'encouragement de la participation communautaire dans les questions de gouvernance de l'eau sera étendu à tout le reste du pays* »[505].

---

504 Entretien personnel avec M^{me} N. Nankonde Muleba, NWASCO, Lusaka, 20 novembre 2003.

505 **MULEBA-NANKONDE. M. (NWASCO)**. *Involving the community in regulating water supply and sanitation services in low income areas,* p 5. Sur le site http://www.competition-regulation.org.uk/conferences/southafrica04/muleba.pdf

D'après le régulateur, le bilan de l'introduction des associations de défense des consommateurs dans le système de gouvernance de l'eau peut encore être amélioré. Il faudrait tout d'abord mieux les informer sur la nature des actions des WWG et du régulateur, afin que seules les réclamations valables soient transmises. D'autre part, des progrès restent à faire de la part des services des opérateurs en termes de comportement commercial : les employés doivent renforcer leurs efforts d'écoute et de prise en compte de l'avis et des attentes des consommateurs.

(3) Une trop grande porosité entre le régulateur et les WWG

Pour ma part, plusieurs points me semblent poser problème, notamment dans le fonctionnement des WWG. A Lusaka, il semble régner une certaine confusion entre NWASCO et le LWWG, confusion entretenue par le fait que ce dernier occupe un bureau au sein même des locaux du régulateur. Selon M^{me} Muleba, NWASCO reçoit des réclamations venant des consommateurs, qu'elle se charge de faxer à l'opérateur. M^{me} Muleba suit ensuite ce qu'il en advient. Dans ce cas, NWASCO usurpe le rôle de l'association. Parfois, certaines personnes s'adressent directement à NWASCO même si elles ne se sont jamais adressées à la LWSC auparavant, comme elles sont censées le faire dans un premier temps. La population n'a pas encore clairement démêlé les responsabilités des uns et des autres, et la confusion est renforcée par les comportements du régulateur. Le LWWG semble par ailleurs grandement dépendant du régulateur, du fait que ce dernier en choisisse les membres, en finance les activités, etc., ce qui peut poser à terme un problème en cas de conflit entre les deux entités. Les associations ne disposent pas de leurs propres expertises technique et gestionnaire et sont donc dépendantes à double titre : des données fournies par les opérateurs d'une part (asymétrie d'information), et de l'avis rendu par le régulateur de l'autre.

Le système de coopération entre un régulateur sectoriel et des associations de défense des consommateurs s'inspire du système anglais, tel qu'il était en vigueur avant les réformes de 2000. Même si dans le cas zambien, contrairement au cas anglais, les associations ne font pas partie du régulateur statutairement, leurs fonctionnements sont tellement imbriqués qu'elles en font partie *de facto*. Au début des années 2000, D. Hall relevait de nombreux dysfonctionnements du système anglais[506]. Des conflits ont éclaté entre l'OFWAT, le régulateur sectoriel anglais, et les associations représentées par le Conseil National de la Consommation d'OFWAT (ONCC). Ce dernier recommandait que « *les organismes représentant les consommateurs soient indépendants* [de l'OFWAT], *dotés des moyens de conduire leurs propres recherches et légalement investis de pouvoir en termes d'accès à l'information, de traitement des réclamations des consommateurs, de représentation des seuls intérêts des ménages et des petites entreprises* ». Il rappelait également que « *tous les consommateurs n'ont pas les mêmes intérêts – ceux des grands consommateurs diffèrent souvent de ceux des petits consommateurs.* [507]».

Autre facteur de fragilité, le bénévolat imposé des membres des associations peut entraîner un turn-over très important, du fait de la quantité de travail demandée à titre gratuit. L'absence de rétribution peut laisser le champ libre aux tentatives de corruption.

Par ailleurs, selon le « *Customer Service Manager* » de la LWSC, M. Sing'anga[508], nombre d'abonnés procèdent à des recours auprès du LWWG, qui ne seraient que des prétextes afin de retarder les déconnexions justifiées qui les menacent. Le chef du service-client ne semblait pas

---

506 **HALL. D.** « La représentation des consommateurs dans les services d'eau au Royaume-Uni », in *Flux n°48-49, Usagers et régulation des réseaux*, avril-septembre 2002, p 47-61.

507 **SIMPSON. R.** "Consumer representation and participation in public utilities in the UK", communication présentée à la conférence de l'Institut Brésilien de la Défense du Consommateur, février 2000, in **HALL. D**. Op. cit., p 48.

508 Entretien personnel avec M. Sing'anga, Customer Service Manager », LWSC, Lusaka, 21 novembre 2003.

apprécier les actions du LWWG et a déclaré « *que le LWWG ne réglait pas vraiment les problèmes* » car il ne tenait pas assez compte des efforts de l'entreprise. M. Sing'anga a notamment précisé que dans l'affaire des quartiers de Chelston et d'Avondale, l'entreprise avait continué d'assurer un service quotidien par camion-citerne, auprès desquels les résidants venaient s'approvisionner avec des jerricans. Pourtant le LWWG a déclaré que les quartiers n'étaient plus alimentés en eau potable et NWASCO lui a donné raison. Si cette affaire a opposé le LWWG et l'entreprise, certaines réclamations les réunissent. C'est le cas notamment de la taxe foncière pour l'eau prélevée par la mairie. Lorsqu'une personne achète un terrain, elle doit s'acquitter de cette taxe : à l'origine, lorsque le service d'eau de Lusaka était intégré aux services municipaux, cette taxe contribuait au financement de la connexion de la parcelle au réseau d'eau. Séparée des services municipaux depuis 1989, la LWSC devrait toucher la taxe reversée par la mairie. Or, la mairie conserve l'intégralité de la somme versée par l'acheteur et la taxe destinée originellement à la connexion est réinvestie à d'autres fins par la mairie. C'est pourquoi la LWSC exige de la part des candidats à la connexion au réseau le paiement de l'intégralité des coûts. Les usagers se sont plaints auprès du LWWG d'avoir à acquitter doublement le coût de la connexion et la plainte a été reprise par NWASCO qui s'interroge sur les actions à mener.

(4) Qui défend les intérêts des citadins non usagers du réseau ?

Enfin, on peut faire une critique majeure sur la conception même de ces associations de défense des consommateurs : de la même manière que l'on reproche aux syndicats de travailleurs de ne pas prendre en compte les problèmes des chômeurs, on peut reprocher aux WWG de ne pas s'intéresser aux résidants non desservis, exclus du réseau. NWASCO est certainement conscient de ce biais et tente d'inclure les plus défavorisés dans ce système de participation, notamment en ayant modifié le mode d'expression (plus seulement par écrit) ou encore en sensibilisant les résidants des « *compounds* » à travers les pièces de théâtre en langue vernaculaire. Pourtant, comme on le voit dans l'exemple de la première « affaire » du LWWG, ce sont des citadins aisés qui se saisissent de ce recours. En dépit des efforts du régulateur pour diversifier le niveau socio-économique des membres du groupe, les critères de sélection entraînent mécaniquement une sur-représentation des catégories aisées. Ainsi, la formation de ces associations participe bien plus de la construction d'un droit des consommateurs, constitutif de la participation conçue à l'usage des citadins aisés, que de la défense des usagers pauvres et surtout que de celle des exclus du réseau. L'approche choisie par les autorités zambiennes à travers la mise en place d'un régulateur sectoriel et d'associations d'usagers s'inscrit dans une valorisation du registre marchand qui consiste à évaluer la relation à l'usager à partir du rapport service/coût rendu, en d'autres termes à traiter l'usager comme un client. Les réformes ont introduit des « *outils de management de la qualité susceptibles d'entraîner des gains de productivité et d'accroître l'efficience de l'organisation des services, et des méthodes pour réaliser au moindre coût, toutes les fonctions que le client désire et qu'il est prêt à payer, et seulement celles-là* »[509]. Du fait de la prégnance des valeurs marchandes, cette conception de la participation associative est davantage économique que citoyenne et repose sur le credo suivant : censé orienter le développement des services par ses choix individuels, l'usager client bénéficierait de l'extension des logiques marchandes et de la meilleure réactivité de l'offre induite. L'exemple zambien montre ici que si le service d'eau pour les consommateurs s'en trouve amélioré, cela ne résout en rien la question de l'accès au service des pauvres, malgré les efforts du régulateur. Les associations d'usagers, que les citadins aisés semblent les mieux à même d'investir, risquent de ne pas être propices à un

509 **WAETCHER. V.** « Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager-citoyen depuis la décentralisation ? », p 7-19, in *FLUX N°48-49*, « Usagers et régulation des réseaux », avril-septembre 2002, 144 p.

arbitrage entre les demandes parfois concurrentielles des usagers : les pauvres, moins bien armés pour faire entendre leur voix, ont de ce fait moins de chance que leurs intérêts soient pris en compte. Si cela est vrai dans un contexte où les associations d'usagers sont instituées par le régulateur lui-même, les usagers des deux autres capitales, Dar es Salaam et Nairobi, n'ont pas attendu un régulateur pour se constituer en collectifs afin de faire prévaloir leurs intérêts auprès de diverses autorités, témoignant d'un « éveil des sociétés civiles », selon l'expression de G. Pirotte et M. Poncelet[510], qui n'est pas sans ambivalence.

II. TANZANIE. UNE ASSOCIATION DE CONSOMMATEURS D'UN QUARTIER RELATIVEMENT AISE, MIKOCHENI

Pour ce développement, j'ai mobilisé les données provenant des recherches et des enquêtes effectuées de 1999 à 2002 par A.N Mwaiselage, professeur à l'université de Dar es Salaam, et rassemblées dans sa thèse intitulée *Organized chaos, Water and Sanitation Systems in Housing Areas in Dar es Salaam*, présentée en 2003 à l'Institute of Technology de Lund[511]. L'auteur a étudié la formation d'un collectif d'usagers dans un quartier de classes moyennes à aisées, Mikocheni.

A) Un niveau socio-économique plutôt confortable

Mikocheni est un quartier résidentiel situé à 8 km du centre-ville, dans le district de Kinondoni. Selon le recensement de 1988, la population est estimée à près de 64 000 personnes.

(1) Un quartier de « recasement » qui se « gentrifie »

L'urbanisation du quartier remonte à la fin des années 1970. Mikocheni fait partie des quartiers de la ville où promoteurs et propriétaires ont construit des logements avant même que les services de base ne soient présents. Son urbanisation et sa croissance commencèrent avant l'arrivée du réseau d'eau, d'électricité et la construction de voies d'accès aux parcelles. Les résidants se sont ensuite battus individuellement ou collectivement pour avoir accès à ces services. Progressivement, le quartier a été équipé, avec l'arrivée du réseau d'eau municipal, de l'électricité et du téléphone, lorsqu'il a été décidé d'en faire une zone de « recasement » pour les résidants expulsés de Msasani, quartier proche non planifié, dont l'urbanisation des terrains fut contrôlée et réalisée par le Tanzania Institute of Research and Development Organization. Le quartier fut ensuite équipé en égouts et bassins de décantation visant un traitement naturel des effluents. Cependant, il ne s'agissait que de réseaux primaires, ne desservant pas les parcelles et les équipements furent partiels. En raison de sa proximité de l'océan, du voisinage de la résidence du premier président tanzanien, du rapide développement de petites industries et d'autres bâtiments institutionnels ainsi que des services, les modestes propriétaires des parcelles les vendirent aux classes moyennes et supérieures. Le quartier s'est progressivement « gentrifié » et

510 **PIROTTE. G. PONCELET. M.** « L'éveil des sociétés civiles en Afrique subsaharienne à la lumière des organisations non gouvernementales oeuvrant en milieu urbain. Deux études de cas : Cotonou (Bénin) et Lubumbashi (RDC), in *Autrepart*, n°23, 2002, p 73-88.

511 **MWAISELAGE. A.N**. *Organized chaos, Water and Sanitation Systems in Housing Areas in Dar es Salaam*, Lund Institute of Technology, Department of Architecture and Development Studies, School of Architecture, Thesis, 2003, 231 p.

est devenu un quartier agréable où de nombreux leaders politiques ont leur maison, face à la plage. L'habitat est de bonne qualité et la localisation est prisée, aussi bien pour sa proximité du centre-ville que pour les nombreux services qui y sont offerts (écoles, hôpitaux, dispensaires privés, centre communautaire, mosquées et églises). Le quartier accueille aussi des industries légères, concentrées dans une petite zone industrielle adjacente.

(2) Une population instruite et relativement aisée

La plupart des résidants ont un niveau d'instruction élevé : 50% d'entre eux ont suivi des études supérieures, alors que la moyenne nationale est d'à peine 20%[512]. Si Mikocheni est un quartier mixte, avec 7% des ménages ayant des revenus élevés tandis que 18% ont des revenus faibles, 75% des résidants appartiennent à la classe moyenne.

Tableau 71 : Revenus des ménages de Mikocheni

	Revenus déclarés en Tsh (1 US$ = 800 Tsh)*					**Source de revenus**		
	<50 000	**51 000-100 000**	**101 000-300 000**	**301 000-500 000**	**>500 000**	**Emploi formel**	**Informel**	**Commerce ****
En US$	62,5	63-125	126-375	376-625	>625			
Total %	18	30	37	8	7	45	23	42
Catégorie de revenus	**faibles**	**moyens inférieurs**	**Moyens**		**Elevés**			
Total %	18	30	45		7	45	23	42

*Données fondées sur les déclarations des individus mais les revenus réels excèdent largement les estimations fournies. L'auteur a fait cette classification en prenant également en compte le type d'habitation, les biens possédés par le ménage, en fonction de l'expérience des niveaux de vie à Dar es Salaam.
** La catégorie « commerce » peut recouper les deux catégories précédentes.
Source : **MWAISELAGE. A. N**. *Op. cit.*, p 131.

On note également qu'à peine 23% d'entre eux tirent leur revenu du secteur informel, ce qui est là aussi un signe distinctif par rapport aux quartiers pauvres de la capitale.

B) La desserte en eau de Mikocheni : des connexions privatives mais un niveau de service médiocre

(1) Des conflits d'usage qui pénalisent les ménages

Le quartier est inégalement raccordé au réseau municipal. Le système d'adduction se compose d'un réseau primaire de conduites de 15 cm de diamètre, situées le long de deux voies d'accès dans le quartier, et d'un réseau secondaire de conduites de 8 à 10 cm le long de trois routes à l'intérieur du quartier. Les résidants pour lesquels la distance entre l'habitation et la conduite primaire est inférieure à 50m habitent la zone où un réseau secondaire amenant l'eau à proximité des parcelles a été installé dans les années 70 par l'opérateur de l'époque, NUWA. Il n'a ensuite pas été possible à la DAWASA d'étendre ce réseau secondaire à tout le quartier en raison du manque de moyens financiers. La majeure partie du réseau secondaire est donc un réseau « spaghetti » avec des distances entre les habitations et la conduite principale pouvant atteindre jusqu'à 500m. Pour ces ménages, le coût du raccordement a varié, selon la distance, de 100 à

512 **UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF EDUCATION**. 1999, in **MWAISELAGE. A. N**. *Op. cit*. p 131.

1000 US$. En dépit de ce coût élevé, 93% des ménages sont connectés privativement mais 41% ne reçoivent pas d'eau, pour de multiples raisons, notamment le manque de pression. Le quartier est victime de conflits d'usages opposant les ménages et les autres utilisateurs : les industries comme l'usine de production de coca-cola, l'usine de fabrication de savons et d'autres industries chimiques ont besoin de grosses quantités d'eau. Bon nombre d'institutions publiques et privées, comme l'Institute for Tax administration, le Posts and Telecommunication Zonal Office and College, la Housing Estate for the Tanzanian Petroleum Development Corporation, mais aussi les écoles, les hôpitaux, etc. partagent également le réseau d'eau et d'assainissement avec le quartier résidentiel. Enfin, les conduites primaires alimentent d'autres quartiers résidentiels comme Msasani et Kawe. Le réseau est donc inadapté par rapport aux nombreux usages qui en sont faits. Quand il n'y a pas d'eau au robinet, les résidants dépendent de revendeurs à domicile. Les ménages les plus favorisés disposent de réservoirs (enterrés ou surélevés sur le toit) alimentés par des pompes électriques qui entraînent une diminution du débit pour ceux qui ne possèdent pas de sur presseur.

Tableau 72 : Source d'eau, connexion et coût d'utilisation

	Source d'eau*					Coût de connexion en Tsh				Coût mensuel en Tsh		
	Connexion privative (dont une grande majorité dispose de robinets dans la maison)	Robinet sec	Puits	Vendeur/ Voisin	n.c.**	0-100 000	101 000-300 000	301 000-500 000	> 500 000	Ne paie pas	0-10 000	11 000-30 000
Total en %	93	41	2	55	1	38	34	23	4	22	14	64

* le total excède 100% car plusieurs réponses étaient possibles, attestant la multiplicité des sources mobilisées par les ménages, dûe à l'intermittence de l'alimentation par le réseau.
** n.c. : non communiqué
Source : **MWAISELAGE. A. N**. Op. cit., p 135.

Presque tous les ménages connectés disposent d'un ou de plusieurs points d'eau dans la maison et non pas simplement dans la cour…Ce qui n'empêche pas la présence d'un robinet à l'extérieur pour le jardinage ou la lessive. Les habitations répondent donc aux normes occidentales en termes de points d'eau. 22% des ménages obtiennent de l'eau gratuitement de leur voisin. Parmi ceux-ci, certains étaient eux-mêmes connectés mais ont refusé de payer leur facture en réponse au manque de fiabilité du service. Ils ont alors été déconnectés par le service d'eau. Le forfait payé à l'opérateur pour la plupart des maisons s'élève à 12 US $ (soit 9600 Tsh). Pour 64% des ménages, la dépense totale pour l'eau dépasse cette somme (de 13 à 34 US $ par mois) car ils complètent leur alimentation en achetant l'eau à des colporteurs ou à des camions citernes. A ce coût initial déjà élevé s'ajoute celui du traitement individuel de l'eau car des problèmes de santé liés à l'eau, en particulier pour les enfants, ont été observés.

(2) Un grave problème de pollution

La plupart des résidants considèrent que l'eau du robinet n'est pas potable. Un ménage dépense environ 500 Tsh/jour (0,6 US$) pour faire bouillir l'eau car les habitants sont conscients des risques de contamination. Les analyses ont révélé la présence de coliformes fécaux dans certaines parties du réseau. Les faibles taux de chlore résiduel, ainsi que la température élevée de l'eau (27°c), les nombreuses fuites qui se détectent visuellement par la présence de mares d'eau stagnante, sont autant de facteurs qui favorisent le développement des bactéries.

Mais la pollution provient également des usines installées dans le quartier. A l'exception de l'usine de coca-cola, les autres rejettent directement leurs effluents non traités dans le réseau d'assainissement, ce qui perturbe totalement le processus de traitement naturel car les concentrations en métal et en sels de ces effluents sont trop élevées. Mais ce ne sont pas les usines qui subissent la défaillance du réseau d'évacuation des eaux usées. Le problème des conduites bouchées et du débordement affecte essentiellement la zone résidentielle et ce sont les ménages qui paient le débouchage du réseau voire le remplacement de parties rompues. Les problèmes d'eau et d'assainissement sont tels qu'ils ont fait baisser les valeurs immobilières et locatives des habitations, qui sont pourtant de standing et bien situées dans la ville.

C) Des résidants qui veulent préserver la valeur de leur patrimoine

Face à ces nombreux problèmes et au risque de dévaluation accrue de leur patrimoine, les résidants ont commencé à se regrouper, car ils ont pris conscience de la nécessité d'agir collectivement. Des groupes organisés ont émergé, débattant sur les moyens d'améliorer la qualité des services dans le quartier. A. N. Mwaiselage a choisi d'étudier l'une des trois organisations présentes à Mikocheni, Clean Mikocheni Trust (CMT), en raison de ses liens avec celle-ci. En effet, l'ONG a utilisé les premiers résultats de la recherche de l'auteur pour identifier et localiser les problèmes sur les réseaux de drainage des eaux de pluie et sur les rivières.

(1) Une réunion fondatrice qui rassemble le « Tout-Dar es Salaam »

La réunion fondatrice de l'ONG, organisée le 19 août 2001 à Mikocheni, a réuni des représentants des ménages, des représentants du « *Ward* » y compris le conseiller du « *Ward* » de Mikocheni qui était l'invité d'honneur, des employés de la DAWASA, des représentants des ONG, des chercheurs de l'université de Dar es Salaam et de l'UCLAS. Le public de la réunion montre l'importance des réseaux sociaux que sont capables de mobiliser les membres fondateurs de l'association. Le but de la réunion était d'informer les résidants des recherches menées par A. N. Mwaiselage et de discuter des moyens d'en tirer parti, avec l'objectif de lancer une action concrète. Les discussions ont également porté sur l'assainissement. Les participants ont, dans un premier temps, notifié leur préférence pour un réseau intégré de tout-à-l'égout, norme réputée moderne, occidentale, et non pas pour des installations individuelles. Après la présentation par des chercheurs de l'université des technologies pionnières d'assainissement individuel et d'assainissement naturel en zone humide, les ménages ont manifesté un grand intérêt pour ces solutions. Cela atteste de leur degré d'instruction et de leur capacité à saisir des discours scientifiques complexes.

La création officielle de l'ONG CMT s'est faite dans les six mois qui ont suivi et elle a débuté ses activités en octobre 2001. Les principes fondateurs sont les suivants :

- militer pour un environnement urbain propre, sans déchet industriel, avec un traitement des eaux usées domestiques et un niveau de service d'eau potable satisfaisants tant en qualité qu'en quantité
- mobiliser les différentes catégories d'usagers : ménages, industries et autres institutions

(2) Des intérêts particuliers défendus par un groupe puissant

En réponse à ces principes, l'organisation a établi une liste d'actions concrètes à mener à l'intérieur du quartier : lutter contre la pollution des plages par les décharges sauvages, obtenir de chaque entreprise le traitement des eaux usées avant de les rejeter dans le collecteur, s'assurer que les eaux usées domestiques ne sont pas rejetées dans les rivières. Mais l'action de l'ONG ne s'arrête pas à cela, elle s'adresse également à l'opérateur des services d'eau et d'assainissement. CMT veut obtenir de celui-ci que la maintenance et la réparation des conduites d'eau et d'égout rompues, qui fuient, soient réalisées régulièrement ainsi que les réparations aux stations de pompage. L'ONG a mis également la DAWASA en demeure de réparer les équipements endommagés (chambres d'inspection). L'ONG s'est à nouveau appuyée sur les travaux d'A. N. Mwaiselage pour étayer ses demandes. Travaillant en étroite collaboration avec les autorités locales (au niveau administratif du quartier), les membres de l'ONG ont entrepris de mettre à l'épreuve tous les pollueurs identifiés. L'ONG a aussi identifié les besoins en infrastructures majeures d'assainissement.

Le programme des actions prévues par l'ONG se poursuit selon trois étapes :
Etape n°1 : les actions urgentes
* Signifier aux pollueurs de rivières naturelles et à ceux qui ne traitent pas leurs eaux industrielles les lois en vigueur en Tanzanie
* Renforcer la coopération entre les représentants des autorités locales et les résidants ou les organisations du quartier.
* Renforcer la coopération avec la DAWASA, afin de consolider les amenées d'eau aux habitations qui présentent un risque de rupture et de trouver une solution au problème des égouts bouchés qui débordent. Il s'agit de réparer les parties du réseau qui ont été repérées et jugées fragiles.
* Sensibiliser les résidants sur l'entretien du réseau d'égouts, car ils ont tendance à y jeter des déchets solides ou à diriger les effluents vers les drains ouverts, voire les routes d'accès quand le réseau est bouché. Les résidants doivent changer de comportement dans le respect des services publics.
Pour toutes ces actions, l'ONG insiste sur l'importance de la coopération avec le « *Ward Office* » et les ONG existantes.

Etape n°2 : faire pression pour débloquer des fonds afin d'améliorer significativement le réseau d'eau
L'ONG propose de faire du « *lobbying auprès du gouvernement* » (selon la propre expression des membres fondateurs) pour que celui-ci débloque des fonds pour la réhabilitation du réseau de Mikocheni, voire pour son extension à des zones jusqu'à présent non desservies. Le groupe de pression aura également pour tâche de surveiller les employés des services pour s'assurer qu'ils font bien ce qu'ils sont censés faire et enfin de punir les résidants qui vandalisent les réseaux d'eau et d'assainissement. Ces propositions attestent de la confiance du groupe sur ses moyens de pression, à la fois au sein du quartier mais aussi vis-à-vis des instances dirigeantes. Il fait une démonstration de force à l'échelle du quartier avec la mise en œuvre d'une pression collective qui s'exerce sur chacun, jusqu'à envisager des sanctions pour les déviants. Il possède aussi ses propres « entrées » au gouvernement. Enfin, il ne s'agit pas de négocier avec le service d'eau mais bien « d'en avoir pour son argent », ce qui montre qu'on a affaire à des consommateurs conscients de leur bon droit de client.

Etape n°3 : la recherche-action

Selon A. N. Mwaiselage, les résidants ont manifesté leur volonté de tester les résultats des recherches de l'UCLAS et de l'UDSM sur les questions d'assainissement, dans des groupes d'habitations sélectionnées. Ils ont proposé de commencer par identifier les habitations qui seraient appropriées pour les tests. On a là une preuve de connivence entre les élites du quartier et les élites universitaires, ce qui montre que les résidants sont capables de manipuler des processus cognitifs complexes (il s'agit d'un protocole de recherche-action) dont ils peuvent tirer parti.

A. N. Mwaiselage utilise dans sa thèse l'exemple de Mikocheni pour montrer que les citadins de Dar es Salaam ont pris conscience du « chaos » régnant dans l'organisation des réseaux d'eau et d'assainissement dans la ville, qu'ils sont prêts à participer à la co-production des services, en se fondant sur un dialogue ou un partenariat avec les autorités de la ville et l'opérateur du réseau. Elle rappelle la solvabilité de ces ménages, leur capacité et leur volonté à payer des services améliorés et enfin leur implication dans le système de redistribution « caché » (la fourniture gratuite d'eau aux voisins non connectés…). L'analyse de l'auteur mérite quelques nuances. S'il est vrai qu'actuellement, 22% des résidants sont alimentés gratuitement en eau par leurs voisins, cela ne présume en rien de la volonté de ces derniers de continuer à le faire une fois qu'ils seront facturés en fonction de leur consommation. Le mode de facturation au forfait rend la solidarité de voisinage totalement indolore, mais ce ne sera plus le cas après la pose massive de compteurs dans la ville, prévue par le programme de rationalisation gestionnaire de l'opérateur. On ne sait pas non plus comment l'auteur conclut à la volonté de partenariat des résidants de Mikocheni. Jusqu'à présent, ils se contentent de faire pression sur les autorités et la DAWASA pour améliorer les services dans leur quartier. On n'a pas affaire à des citadins « lambda » et encore moins à des citadins pauvres, mais à des citadins très bien intégrés dans les réseaux sociaux, y compris aux plus hautes sphères du pouvoir, à des consommateurs conscients des améliorations qu'ils sont en droit de demander. Leurs revendications s'arrêtent aux frontières de leur propre quartier, désireux qu'ils sont de bénéficier de services efficaces et de préserver la valeur de leur patrimoine immobilier. Tandis que de nombreux quartiers de la ville ne sont pas desservis par le réseau, que les ressources pour l'extension de celui-ci sont très limitées, les résidants favorisés de Mikocheni ont pourtant toutes les chances de voir leurs revendications aboutir. Cependant, dans leur « égoïsme », ils n'en sont pas encore à demander la sécession fiscale et administrative de leur quartier. C'est en revanche un pas supplémentaire que n'hésitent pas à faire certains citadins de Nairobi.

III. NAIROBI. RICHES DE LANGATA CONTRE PAUVRES DE KIBERA : UNE ASSOCIATION VECTEUR DE SECESSION TERRITORIALE ?

Après la guerre des loyers, pourrait-on voir advenir à Nairobi une guerre de l'eau ? Dans le contexte actuel de ressources en eau limitées et de spatialisation technique et gestionnaire de l'offre, si rien n'est fait pour augmenter la capacité de production d'eau potable pour la ville de Nairobi, la lutte pour l'accès à la ressource pourrait voir triompher définitivement les quartiers riches de la ville, d'ailleurs de plus en plus retranchés volontairement. Ces quartiers, par l'intermédiaire de quelques associations, comme la « *Karen and Langata District Association* », font bruyamment campagne dans la presse en faveur de la privatisation.

A) Les citadins aisés de Nairobi sont favorables à la privatisation et le font savoir

Dans un contexte de monopole, le consommateur ne bénéficie pas du pouvoir de défection et ne peut choisir un produit de substitution. Les moyens d'exprimer son mécontentement relèvent uniquement de la prise de parole[513]. Dans cette logique, les associations jugent prioritaire de mettre en place des instances de participation ou de faire valoir leur capacité de pression médiatique. A Nairobi, en l'absence de la première voie, les usagers ont souvent recours à la presse. Les tribunes quotidiennes accordées aux lecteurs dans la presse nationale (par exemple le « *Talking Point* » du Daily Nation) regorgent de réclamations des consommateurs ou d'articles publiés par des collectifs comme l'association Karen-Langata.

513 **HIRSCHMAN. A. O**. *Défection et prise de parole*, Fayard, Paris, 1991, p 92.

Encadré 45 : Texte publié dans la presse nationale par la Karen and Langata Association

Pourquoi attendre pour mettre en place un opérateur privé ?

« *Avec l'introduction de la loi sur l'eau de 2002, les résidants de Nairobi qui ont subi pendant des années l'incapacité de la mairie à leur fournir de l'eau, pensaient que leur souffrance allait prendre fin. Pourtant, nous entendons sans cesse parler à présent de retard et il y a un débat sur les conditions nécessaires au WSD de la mairie de Nairobi pour former une entreprise indépendante. Mais comment peut-il encore y avoir un espace de marchandage avec la mise en place de la nouvelle loi ? Ce n'est pas aux conseillers municipaux de décider si la loi sur l'eau est ou n'est pas la meilleure solution d'améliorer la gestion et le développement du service d'eau. Tous les acteurs ont eu l'opportunité de faire cela il y a déjà longtemps. La nouvelle loi est le résultat de ce débat qui a eu lieu en son temps, au moment approprié. Chaque jour, nous entendons des gens supplier le WSD de les desservir en eau. Comme le montrent Karen et Langata, le problème n'est pas en soi un manque d'eau, mais plutôt la mauvaise gestion, l'inefficacité, les détournements et l'incapacité à financer même les besoins essentiels. Pourtant l'eau rapporte jusqu'à 30 millions de Ksh par mois et elle pourrait en rapporter bien plus ! Par exemple, en raison de son incapacité à desservir correctement Karen et Langata, la mairie laisse filer une occasion de gagner 7 millions de Ksh supplémentaires par mois. Au vu de cela, est-il possible d'expliquer pourquoi, par exemple, le « Karen Water Department » se bat pour obtenir des fonds pour l'essence et la maintenance des véhicules qui nous distribuent une eau rationnée ? Le manager de la zone, son équipe et même notre conseiller, sont obligés de mettre de leur propre poche pour réunir les quelques milliers de Ksh qui permettent aux véhicules de continuer à circuler. Pour une fois, grâce aux efforts du manager de notre zone, il y a un peu plus d'eau disponible dans le réservoir, mais personne n'en aura car, sur les millions de Ksh de recettes de vente de l'eau, on ne peut pas trouver quelques milliers de Ksh pour que le département eau continue de fonctionner. Il n'est pas possible de justifier la retraite des conseillers dans un « hôtel de Nanyuki » pour « discuter » de la mise en place de la loi sur l'eau, un euphémisme pour essayer de continuer à la contourner, et ainsi perpétuer l'incapacité de la mairie à desservir en eau les habitants. De quel droit font-ils cela ? Le rôle de la mairie est de fournir des services, non pas d'en priver les citadins. Comment a t-on trouvé l'argent pour cette sortie alors qu'il n'y avait rien pour desservir les quartiers de Nairobi privés d'eau ? Si le fournisseur d'eau actuel était compétent, le besoin de réorganisation ne serait pas si urgent, mais de toute évidence il ne l'est pas. Pour mettre un terme à la souffrance liée à la pénurie d'eau, nous demandons au ministre des Autorités Locales de mettre en demeure la mairie de former rapidement une entreprise d'eau indépendante, permettant ainsi que le « Nairobi Water Services Board » récemment inauguré puisse commencer son travail et engager un nouvel opérateur* ».

Source : **DAILY NATION.** Thursday, November 6, 2003. *Talking Point*. « Why the delay in forming an independent water provider ? », by E. LOWE, Karen and Langata District Association, Nairobi.

Si un « véritable » opérateur privé, par exemple un opérateur lié à un des grands groupes de l'eau internationaux est mis en place à Nairobi, il s'intéressera certainement en priorité aux quartiers rentables. Les riches résidants de Langata n'hésitent d'ailleurs pas à faire miroiter leur solvabilité et le marché qu'ils représenteraient pour un tel opérateur. Dans cette course à la privatisation, ils ont plus de chance d'obtenir l'eau qui leur fait aujourd'hui défaut. D'après le *KUESP*[514], il existe un déficit de production qui pénalise les résidants de Kibera. On estime que Kibera reçoit 4000 m3/j tandis que la demande s'élève à 17 000 m3. Le déficit est donc de 13 000 m3. Il semblerait que la mairie favorise la desserte de Karen-Langata, par un système de valves, au détriment de Kibera, ces deux quartiers étant dépendants de la même source[515].

Dans le contexte de pénurie en eau qui caractérise depuis plusieurs décennies la ville de Nairobi (il existe notamment un plan de rationnement de l'eau, « répartissant la pénurie » alternativement

514 MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. NAIROBI CITY COUNCIL. BURGEAP. SEURECA. RUNJI AND PARTNERS**. *Kibera Urban Environmental Sanitation Project. Consultancy Services for Identification, Preparation and Implementation, Master Plan, Final Report,* Nairobi, May 2003, 80 p, appendixes.**

515 Entretien personnel avec M. Mohamedbai, ingénieur de l'agence de consultants Howard Humphreys, Nairobi, juin 2002.

entre les quartiers), la lutte pour l'appropriation de cette ressource entre les résidants recoupe la division sociale qui fragmente la ville : les riches de Karen-Langata contre les résidants de Kibera et, à l'intérieur même de Kibera, les propriétaires connectés qui revendent l'eau contre leurs locataires exploités.
Face à cette situation de crise, la réponse des autorités, réponse largement suggérée par la Banque Mondiale, se résume en un seul mot : corporatisation et marchandisation. En effet, pour assainir ce secteur public jusque là opéré en régie par la municipalité, les réformes proposent une autonomisation de la gestion du réseau d'eau avec rationalisation commerciale, dans le but, à plus long terme, de mettre en place une délégation ou une concession à l'international. D'ailleurs, comme on l'a vu, un des grands groupes de l'eau français, ex-Vivendi, avait tenté de devancer ses concurrents en lançant un processus de négociation pour la signature d'un contrat. L'association appelle de ses vœux la privatisation de l'exploitation du réseau d'eau de Nairobi et dénonce publiquement par le biais d'articles de journaux, les tergiversations de la mairie, qui proclame sans cesse qu'elle n'a pas les fonds nécessaires au bon fonctionnement du réseau d'eau mais qui « curieusement » s'offre le luxe d'un séminaire dans un hôtel de Nanyuki pour décider du bien fondé de la commercialisation du service d'eau, question qui, comme le rappelle l'article, a été tranchée en son temps. Comme argument, les résidants de Karen-Langata se plaisent à rappeler que si le service était efficace, en termes de desserte et de facturation, leur quartier pourrait rapporter à l'opérateur des millions de shillings supplémentaires qu'ils sont tout prêts à payer.

B) L'association Karen-Langata obtient la gestion de ses propres impôts locaux

Les résidants de Karen-Langata se verraient bien gérer eux-mêmes les recettes des factures d'eau, à l'instar de leurs impôts locaux. En effet, après s'être battus ardemment pour obtenir de la mairie la transparence de ses comptes, l'association a obtenu de la Haute Cour du Kenya le droit, provisoire, de gérer ses propres impôts locaux : un début de sécession de ce ghetto de nantis ?

Encadré 46 : Un début de sécession ?

« *La Haute Cour de Justice a obligé la mairie de Nairobi à former un compte-joint avec une association représentant la banlieue de Karen-Langata, afin d'y déposer les impôts et autres taxes levés auprès de ses résidants. D'après les experts kenyans en droit et en administration, c'est une décision marquante qui augmentera la pression sur les autorités locales de tout le pays en faveur d'une comptabilité transparente. L'assocation Karen-Langata avait décidé de saisir la Cour car la mairie n'avait pas réussi à lui fournir un relevé des comptes montrant à quelles fins l'argent des contribuables était utilisé. L'association demandait également à la Cour d'ordonner à la mairie de fournir quatre ans d'audits des comptes, ainsi qu'un plan adéquat pour le futur développement de la ville. L'association exigeait enfin un coup d'arrêt à l'augmentation arbitraire des impôts tant que la mairie n'était pas capable de rendre des comptes pour l'argent dépensé. En 1996, lorsque l'association avait pour la première fois interrompu le paiement des impôts, M. Mill avait déclaré : « Nous essayons d'encourager les résidants à prendre leurs responsabilités pour assurer les services de base dans leur quartier ». Dans son jugement du 31 janvier, le juge A.L. Hayanga insistait sur le fait que la mairie avait une obligation légale de rendre des comptes sur l'utilisation de l'argent public : « Envers les personnes, en particulier les contribuables, la mairie est dans la position d'un curateur. Les autorités ont le devoir de gérer correctement l'argent des contribuables. »* […] *Le juge avait averti la mairie de Nairobi que sans justification ni estimation financière préalables, toute nouvelle levée d'impôt serait illégale : « la mairie devrait faire des estimations, tenir correctement les comptes, publier ces comptes et ne faire aucune dépense qui ne soit pas fondée sur une estimation. Une telle conduite serait un bon départ pour une administration fiable* […] *». Bien que la mairie de Nairobi collecte annuellement auprès des contribuables une taxe pour les services s'élevant à plus de 803 millions de Ksh (soit 13.3 millions de $), il y a pourtant de plus en plus de plaintes dénonçant leur défaillance. Dans tous les quartiers de la ville, les résidants se plaignent que les ordures ne sont pas collectées, que les routes se sont détériorées, que la desserte en eau n'est pas fiable, que les conduites d'eau usée fuient fréquemment et ne sont pas réparées. Des citadins en groupes ou isolés condamnent les détournements et la corruption rampante dans la gestion des fonds publics. Ce jugement est perçu comme un important moyen de contrôle de la gestion des autorités locales accusées de gaspiller l'argent public. A moins qu'elle ne soit rejetée en appel, cette décision signifie effectivement que si les cours sont saisies par des contribuables mécontents, elles obligeront les autorités locales à établir des comptes spécifiques pour y déposer l'argent des impôts dans l'intérêt du public, comme cela a été ordonné pour Karen-Langata. La Haute Cour a déjà émis un ordre précédent encore en vigueur, interdisant à la municipalité de percevoir l'impôt auprès des membres de l'association, en attendant le verdict final. Il y a cependant une controverse : la Cour a-t-elle le pouvoir d'interdire à la mairie de percevoir l'impôt jusqu'à la mise en place d'une comptabilité satisfaisante, même si cette dernière est manifestement incapable de gérer ces fonds elle-même ? »*

Source : **NDIRANGU GICHINGA** 1998, cité in **ALIGULA. E.M**. *Improving the Performance of Urban Water Infrastructure Services Delivery and Management in Kenya; A case study of Nairobi City, Kisumu and Eldoret Towns*, University of Dortmund, Faculty of Spatial Planning, 1999, 252p.

A Nairobi comme dans les deux autres capitales étudiées, ce sont les citadins favorisés qui sont les plus à même de se saisir des opportunités qu'offre la mise en place de systèmes de gouvernance de l'eau plus ouverts. La constitution de collectifs d'usagers aisés, comme les associations de défense des consommateurs qui se multiplient, procèdent de l'émergence du client-consommateur comme figure majeure de l'usager à travers les réformes. Or, en l'absence de véritable forum de délibération[516] et dans un contexte de ressources financières limitées, chaque collectif se bat pour ses intérêts particuliers, dont la somme ne constitue pas, loin s'en faut, l'intérêt général à l'échelle de la ville. L'association de Karen-Langata à Nairobi donne l'exemple d'un scénario extrême, où un collectif de citadins aisés, en se saisissant de la question de l'alimentation en eau de son quartier, en arrive peu à peu, avec l'instauration d'une fiscalité séparée du reste de la ville, à jeter les bases d'une sécession territoriale. Bien que l'on sache en

516 M. Leclerc-Olive définit la délibération comme un processus démocratique par lequel le débat public transforme les préférences, prépare, élabore et critique l'action publique.

général peu de choses sur les retranchements résidentiels des riches en Afrique subsaharienne, les quelques études ayant abordé la question[517] laissent penser que les réticences des riches à contribuer aux mécanismes redistributifs ainsi que certaines formes de retranchement et de sécession fiscale, sont autant de « désolidarisations » qui témoignent d'un processus de fragmentation « par le haut ».

C) Associations d'usagers et justice distributive

Les trois études de cas développées précédemment nous invitent à poser la question suivante : comment encourager la prise de pouvoir issue de la participation, sans exacerber simultanément les inégalités qui en résultent? L'exemple du Budget Participatif de Porto Alegre présenté par R. Abers[518] est riche d'enseignements sur les conditions garantissant une justice distributive dans les processus d'allocation de ressources, faisant intervenir la participation des usagers-citadins. Les autorités de Porto Alegre ont réussi à mettre en place un système de participation qui permet de dépasser la défense des intérêts propres de chaque groupe, dans le cadre de forums de délibération garants de justice distributive. Dans cet exemple, il ne s'agit pas d'associations d'usagers ayant comme interlocuteur un opérateur de service, mais d'associations de quartier qui tentent de capter une part des investissements de chaque service technique de la municipalité afin de faire réaliser les divers travaux souhaités. Bien que les deux configurations ne soient pas directement comparables, Porto Alegre nous renseigne sur les conditions nécessaires pour que la participation soit garante de justice distributive. Si jusqu'à présent dans les capitales africaines étudiées, les associations d'usagers ont été accaparées par les riches ou les classes moyennes pour leur propre profit, la situation n'est pas figée et rien n'interdit qu'une prise de conscience progressive et conjointe des autorités et de la société civile fasse émerger les conditions nécessaires, car ce n'est pas la participation en tant que telle qui est porteuse d'un déficit d'équité, mais bien les conditions dans lesquelles elle s'établit.

Le pouvoir municipal peut jouer un rôle important dans la réduction du « problème de l'inégalité », en favorisant l'éclosion de nouvelles associations civiles, et en incitant ceux qui participent, avec des intérêts à court terme, à intégrer des considérations éthiques de justice distributive dans la prise de décision. Loin d'une participation destinée à « réduire la présence du gouvernement », la politique de Budget participatif dérive d'un engagement profond et durable d'acteurs centraux qui, directement et indirectement, influencent l'organisation de la société civile et surtout transforment peu à peu ce qui était à l'origine une « arène civile », en véritable « arène publique »[519]. Cette transformation s'explique en partie par le fait que l'émergence de ces associations se fait dans un contexte d'articulation au pouvoir politique, car c'est avec l'arrivée au pouvoir d'un candidat porté par ces associations que le Budget Participatif est mis en place. Dès son origine et dans l'ensemble de son fonctionnement, le Budget Participatif articule les exigences de démocratie participative et de démocratie représentative, sans que l'une ne vienne invalider l'autre. Mais l'ensemble du système repose sur deux mécanismes puissants qui garantissent l'équité dans la prise en compte des revendications : tout d'abord, une grille de

---

517 Notamment sur l'Afrique du Sud, voir : **MABIN. A**. « Past formation, present recomposition and future significance of public space (s) in South African Cities », in **GHORRA-GOBIN. C.** (dir.), *Réinventer le sens de la ville: les espaces publics à l'heure globale*, l'Harmattan, Paris 2001. **BENIT. C. GERVAIS-LAMBONY. P.** « La mondialisation comme instrument politique local dans les métropoles sud-africaines (Johannesburg et Ekhurulenì) : les « pauvres » face aux « vitrines », in *Annales de Géographie*, n°64, 2003, p 628-645.

518 **ABERS. R.** « La participation populaire à Porto Alegre, au Brésil », p 43-54, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, « Gouvernances », décembre 1998, 248 p.

519 **LECLERC-OLIVE. M**. « Arènes sahéliennes : communautaires, civiles ou publiques ? », in **CEFAï. D. PASQUIER D**. (dirs), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, [coll. « Curapp »], PUF, Paris, 2003.

critères précis permet d'établir de manière démocratique (car ils sont eux-mêmes longuement débattus entre les services techniques et les habitants) les priorités entre les investissements à réaliser par la mairie et ensuite, un engrenage d'effets vertueux de la participation (voir paragraphe suivant). Le tout s'intègre dans un système dont l'enjeu, pour reprendre en substance les mots de M. Leclerc-Olive, n'est pas seulement de coordonner l'action collective d'acteurs constitués mais, en amont, d'organiser ou de consolider des dispositifs d'action légitime au regard de la finalité poursuivie, celle de la gestion pérenne d'un bien public. Il est aussi d'encourager des processus de délibération centrés sur l'intégration d'intérêts catégoriels divers plutôt que des formes d'action centrées sur la négociation d'intérêts particuliers[520].

Si au départ, seuls les quartiers où la capacité d'organisation était ancienne et mieux structurée participaient, peu à peu d'autres quartiers ont suivi par effet de démonstration (les seconds se sont rendu compte des gains engrangés par les premiers). Cela s'est accompagné d'un processus d'écrémage des associations avec un fort affaiblissement des associations clientélistes, dépossédées de leur pouvoir par le rôle délibératif des forums d'arrondissement au détriment du patronage politicien. Les associations arrivent à acquérir une connaissance des autres projets dans d'autres arrondissements, ce qui leur confère une certaine expertise et leur permet de discuter avec les services techniques de la mairie, réduisant ainsi l'asymétrie d'informations. Selon R. Abers[521], « [Aussi] *nombreux* [que] *soient ceux qui affirment que la participation n'est possible que lorsque les problèmes sont simples, le cas de Porto Alegre démontre que les participants furent capables de traiter des informations complexes, et que, par une pression constante, ils forcèrent le gouvernement à perfectionner sa capacité à les fournir*. » D'autre part, Porto Alegre présente un exemple d'empathie entre des pauvres « pas si pauvres » et qui ont les moyens de la participation et les très pauvres, les premiers se « chargeant » des revendications des autres.

520 Idem.

521 **ABERS. R.** *Op. cit*., p 47.

Encadré 47 : L'apprentissage de la « solidarité négociée » à Porto Alegre

« *Dans un monde caractérisé par des inégalités en tous genres, la participation ne garantit pas en soi que les décisions profiteront aux moins favorisés. Etant donné que les coûts d'organisation sont beaucoup plus élevés pour les plus pauvres –qui ont moins de temps disponible, moins d'éducation et moins de confiance en soi- les forums participatifs tendent à sous-représenter justement ceux qui ont le plus besoin des ressources publiques. De plus, étant donné que les plus organisés et les plus enclins à participer forment en général des groupes corporatistes visant des objectifs spécifiques, il n'est pas possible de compter d'emblée sur leur solidarité. Finalement, étant donné que les plus organisés tendent à recevoir plus d'avantages, la participation peut, en réalité, accentuer les inégalités préexistantes. Comme l'expérience de ceux qui commencèrent plus tôt à participer se traduit en une capacité plus grande à intégrer le processus de participation, les différences dans le degré d'organisation iront en s'exacerbant au fil du temps.* » Jusque là, rien ne différencie Porto Alegre de Lusaka, de Dar es Salaam ou encore de Nairobi, en termes d'accaparement de la participation. Toutefois, à Porto Alegre, deux mécanismes de la « solidarité négociée » constituent l'engrenage vertueux de la participation. D'une part, même les quartiers bien organisés avec un fort taux de mobilisation pour la participation ne peuvent dominer les scrutins de l'arrondissement. Ils ont besoin de trouver des alliances qu'ils vont chercher dans les quartiers les plus pauvres qui ne participaient pas. Mais on note aussi une certaine empathie, solidarité « humaniste » : « *Les leaders des quartiers bien organisés veulent aussi convaincre les quartiers pauvres, démobilisés, « d'envoyer au moins un représentant » aux réunions du Budget. Dans de nombreux cas, les Forums d'arrondissement et les organisations populaires qui y interviennent, montent des « expéditions » dans des quartiers et des favelas qui ne participent pas. Un des Forums* […] *fut capable, trois années de suite, d'établir un quasi consensus sur les principaux projets qui concernaient les quartiers les plus pauvres de l'arrondissement où seulement une personne des quartiers bénéficiaires participait régulièrement. Ces « représentants solitaires » étaient capables d'obtenir de l'aide pour leurs causes chez les autres délégués, principalement grâce à la description vivante des terribles conditions qui régnaient dans leur quartier. En dépit de « l'égoïsme » des leaders de quartier, les descriptions des carences extrêmes pesaient à l'heure de définir les priorités. Bien que beaucoup de chercheurs avancent que la participation ne fonctionne que dans un contexte de forte solidarité communautaire, cette expérience montre que la solidarité peut aussi résulter de l'acte de participation. Les individus qui participent aux Forums d'arrondissement du Budget ont rarement une expérience des relations sociales et de la réciprocité qui dépasse les limites de leur communauté de quartier. Mais après quelques temps d'interaction avec des citadins de tout l'arrondissement, ils démontrent fréquemment qu'ils se soucient du bien-être des habitants d'autres quartiers. » Cette solidarité pratique –qui n'implique pas le refoulement de l'intérêt égoïste- s'accroît à partir de l'expérience du travail en commun. Selon Barber, la participation « impose une confrontation permanente entre le je et l'Autre comme citoyens, nous forçant à penser en commun et à agir en commun.*[522] »

ABERS. R. « La participation populaire à Porto Alegre, au Brésil », p 43-54, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, « Gouvernances », décembre 1998, 248 p.

Comme on le voit, il n'y a pas de déterminisme de la participation, mais les conditions dans lesquelles elle s'exerce influent très largement sur ses résultantes. C'est aussi la question qu'explorent deux autres exemples d'ingénierie participative, livrant deux interprétations de la notion de partenariat public-privé. Il s'agit de la création, à Kibera, d'une association de petits fournisseurs et de son partenariat avec l'opérateur du réseau municipal dans le cadre d'un mouvement de régularisation du secteur informel de l'eau, tandis qu'à Zamcargo, l'ingénierie participative prend la forme d'un comité de gestion de l'eau communautaire, participant à la co-production du service. Malgré leur diversité, ces configurations interrogent les capacités d'innovation des autorités publiques en termes de régulation et d'organisation du service susceptibles de garantir l'équité sociale de l'accès à l'eau, dans un contexte de dispositifs de fourniture d'eau potable inégalement territorialisés. Quelles sont les modalités de régulation dans

522 **BARBER. B.** *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, University of California, 1984, cité in **ABERS. R.** *Op. cit.* p 51.

les deux cas et comment peut-on en caractériser les effets, dans la perspective de l'universalisation de l'accès à l'eau pour les citadins pauvres ?

CHAPITRE 2. LES NOUVEAUX PARTENARIATS : MODES DE REGULATION LOCALE EN APPRENTISSAGE (LA CONSTRUCTION DES ARENES CIVILES)

I. REGULARISATION DE L'INFORMEL : DE LA CORRUPTION ANARCHIQUE AU RACKET ORGANISE ?

Les bailleurs s'interrogent sur la possibilité de maintenir une offre flexible et accessible aux pauvres, ce que le secteur informel semble offrir, tout en la régulant. Le nouveau credo partagé par l'ensemble des bailleurs et que la Banque Mondiale tente d'appliquer au Kenya, est celui de la formalisation du secteur informel, s'accompagnant d'une régulation commerciale du marché fondée sur la concurrence. Cette idée, dont se sont à leur tour emparés les grands groupes de l'eau, remonte au début des années 2000, lorsque la question des innovations techniques a été résolue par les nombreuses expériences de solutions alternatives[523]. Longtemps à peine tolérés par les autorités, les fournisseurs indépendants (abonnés-revendeurs, opérateurs de forages ou de mini-réseaux décentralisés, colporteurs, grossistes propriétaires de camions-citernes, etc.) sont aujourd'hui en voie de reconnaissance, voire de légalisation. La politique de partenariat public-privé vise dans ce cas à favoriser les initiatives de revente d'eau, pour dynamiser les marchés locaux, instaurer une réelle concurrence entre les modes de desserte, avec trois objectifs : faciliter l'accès à l'eau, réguler les prix et créer des emplois. Se pose alors la question de l'innovation organisationnelle. Comment articuler et réguler les deux secteurs de l'eau ?

S'agissant des abonnés-revendeurs, le projet de partenariat public-privé s'inscrit dans la volonté de traiter le consommateur comme un partenaire. L'usager peut désormais légitimement prétendre au statut de consommateur, mais doit se comporter en partenaire responsable. La relation de type contractuel, reposant sur un engagement mutuel, vient compléter la relation réglementaire usager/service public, qui se matérialise par exemple sous forme de guide de bonnes pratiques, auxquels souscriraient d'un commun accord les responsables du service et les usagers. Selon V. Waetcher[524], « *en suggérant la contractualisation de la relation avec l'usager, on convoque ce que JP Gaudin*[525] *appelle l'imaginaire politique du contrat, reposant sur la croyance d'un accord fondé sur la volonté et le libre engagement des parties. Le contrat aurait plus de légitimité à fonder l'action publique qu'un principe transcendant, car portant en lui la promesse d'un rapport plus juste, vision idéalisante et désincarnée* […] ». L'exemple kenyan confirme t-il ou infirme t-il la pertinence de ce nouveau credo ?

Comme nous l'avons vu, une grande partie du commerce de l'eau à Kibera échappe au contrôle des autorités kenyanes et des autorités locales en particulier. Corruption et violence se pratiquent

523 **LYONNAISE DES EAUX**. *Solutions alternatives à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement conventionnels dans les secteurs à faibles revenus*, Paris, février 1999, 161 p.

524 **WAETCHER. V**. « Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager-citoyen depuis la décentralisation ? », p 7-19, in *FLUX N°48-49, « Usagers et régulation des réseaux »*, avril-septembre 2002, 144 p.

525 **GAUDIN. J-P.** *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, PFNSP, Paris, 1999, cité in **WAETCHER. V**. Op. cit, p 14.

à toutes les échelles et sous diverses formes : groupes de vendeurs « privés » faisant pression sur les groupes communautaires comme Maji Na Ufanisi, vendeurs privés à leur tour rackettés par des bandes et par les employés des services d'eau…et au milieu de tout cela, des clients captifs, bien obligés d'acheter l'eau et de l'acheter (cher) là où il y en a (dans le cas des pénuries « organisées »). Face au racket organisé des employés du *WSD* puis de la *NWSC*, les vendeurs d'eau, qu'ils soient connectés clandestinement ou non, ont commencé à se regrouper sous l'impulsion de la Banque Mondiale. Celle-ci avait lancé un processus similaire dans le domaine de l'assainissement, concernant les vidangeurs de latrines, avant de s'attaquer au problème encore plus épineux de la revente de l'eau.
La Banque Mondiale défend avec ardeur la nouvelle organisation, comme le montre (avec peut-être un peu de naïveté ou d'auto-conviction ?) le titre d'une de ses notes de travail : « *Fini les escrocs? Les exploitants de kiosques à eau deviennent crédibles à Kibera* »[526]. Ce n'est peut-être pas d'une grande habileté de langage si elle prétend construire un partenariat avec ces mêmes personnes… Mais cette nouvelle organisation, qui *a priori* semble aller dans le sens d'une formalisation du commerce de l'eau à Kibera, n'est pas sans ambiguïté : à qui va-t-elle bénéficier *in fine* ?

Bien que les données disponibles sur ce processus soient peu nombreuses et que le recul manque encore, quelques éléments de réponse peuvent être proposés. Dans une première partie nous verrons pourquoi et comment l'eau suscite des appétits aussi féroces et des luttes sans merci. Puis nous essaierons de comprendre les mécanismes complexes articulant les divers niveaux d'une corruption protéiforme et multiscalaire, entachant le commerce de l'eau potable dans le bidonville. Enfin, nous verrons que l'émergence d'un nouvel acteur, l'association des vendeurs d'eau, et la construction progressive du partenariat public-privé avec le service d'eau, sont censés porter l'espoir d'une régulation « propre » du secteur, génératrice, selon la Banque Mondiale, de pratiques locales de bonne gouvernance de l'eau.
L'essentiel des données utilisées dans cette partie provient de deux documents postérieurs à mon séjour sur le terrain. Le premier document, intitulé **«** *An analysis of water governance in Kibera, Kenya* » est le mémoire de première année de l'« *International Master of Science in Environmental Policy and the Global Challenge Master* » de J. M. Birongo et N. Quyen Le, du Roskilde University Center, écrit en 2005. Bien que ce soit une source de deuxième main, non seulement ce document actualise mes propres données, mais surtout il permet d'aborder des questions sur lesquelles les investigations *in situ* sont très difficiles. Lors de mes enquêtes, les entretiens menés auprès des résidants de Kibera m'avaient laissé entrevoir l'existence de réseaux maffieux gravitant autour du commerce de l'eau. L'étude de tels groupes criminels soulève des problèmes méthodologiques. Comme on peut s'y attendre, l'opacité règne autour de ces trafics et il est dangereux pour une jeune chercheuse, de surcroît étrangère, de poser des questions que d'aucuns jugeraient indélicates. Comme le dit F. Maccaglia dans sa thèse consacrée à l'influence de la mafia sur l'urbanisation contemporaine de Palerme, « *la principale difficulté à surmonter dans l'étude du phénomène mafieux est de réunir des sources fiables. L'approche empirique fondée sur l'observation directe, l'entretien et l'enquête de terrain est inopérante. Face à l'impossibilité d'accéder directement au phénomène maffieux, celui-ci ne peut donc s'étudier qu'au travers du regard que d'autres portent sur lui.* »[527]

---

526 **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM**. « Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera », *Field Note, Serving the Urban Poor*, June 2005, 12 p. sur le site internet: www.wsp.org.

527 **MACCAGLIA. F**. « Du "mauvais gouvernement" urbain, enjeux géographiques de l'urbanisation contemporaine de Palerme », manuscrit issu de sa thèse *Gouverner la ville : Approche géographique de l'action publique à Palerme*, Université Paris X- Nanterre, p 70.

Les quotidiens nationaux m'ont aussi été d'un grand secours car ils permettent de disposer d'une information en temps réel sur un phénomène qui échappe largement à l'observation directe. L'objectif n'est pas de répercuter des faits bruts publiés dans la presse, mais de les mobiliser en les intégrant dans un schéma explicatif plus large que celui exposé par les journalistes.
La deuxième source majeure est une note de travail qui émane du programme « Eau et Assainissement » de la Banque Mondiale, intitulé « *Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera, Field Note, Serving the Urban Poor* » de juin 2005. Ce document se présente comme une brochure promouvant de "bonnes pratiques", que la Banque souhaiterait voir se multiplier. De ce fait, il revêt un statut particulier car il reflète certaines dimensions de l'approche dominante des bailleurs en matière d'accès des pauvres aux services. Enfin, la confrontation du « modèle » de la Banque avec l'analyse des faits réels étudiés par Birongo et Quyen Le est très riche d'enseignements.

A) Ce qui est rare est cher…surtout quand la pénurie est organisée

Les conflits d'intérêt sont nombreux autour de la question de l'eau à Kibera mais la concurrence ne serait pas aussi vive si l'eau était disponible en abondance et si elle ne représentait pas un marché rémunérateur. Pourquoi est-elle aussi rare à Kibera, quartier informel mais pourtant inséré dans le maillage du réseau de la ville ? Pourquoi est-on prêt à se battre pour l'eau dans ce bidonville ?

(1) Une eau rare…

Tous les acteurs impliqués dans la question de l'eau, et surtout les résidants de Kibera eux-mêmes, savent que l'eau y est rare. Mais nombreux sont ceux qui se contentent d'explications sommaires, soit par ignorance, soit par dissimulation : pour le service d'eau de la ville, c'est une question d'insuffisance de la ressource, pour la Banque Mondiale, un problème de mauvaise gestion…Mais si ces raisons techniques existent, les facteurs majeurs de la pénurie sont d'un autre ordre : rationnement à des fins spéculatives, chantages sous forme de déconnexions…C'est donc tout un faisceau de causes qui doit être pris en compte si l'on veut comprendre la pénurie et tenter d'y apporter une solution.

Une eau rare et surtout de mauvaise qualité

Plus grand bidonville de Nairobi voire d'Afrique, Kibera souffre particulièrement de la pénurie d'eau au Kenya. Selon les estimations de la Banque Mondiale, en dépit de son importante population, Kibera reçoit moins de 10% de l'eau fournie à la ville dans son ensemble. L'approvisionnement en eau du quartier dépend d'eau colportée et vendue, prise à des points d'eau alimentés par le réseau municipal, de forages et de la rivière polluée de Nairobi (la Nairobi River). L'eau potable est acheminée par des tuyaux en plastique le long des tranchées d'égouts. Ces tranchées charrient les déchets et les excréments vers la rivière au fond de la vallée. La rivière s'écoule ensuite dans le barrage de Nairobi. La rivière et le barrage servent pour les loisirs mais aussi pour la lessive et la toilette. Les tuyaux sont exposés à l'air libre, souvent cassés. Ils sont réparés sans souci d'hygiène, « raccommodés » ou recollés sans être nettoyés, ce qui est propice aux maladies comme le choléra ou la typhoïde.
De nombreuses tentatives d'amélioration de la situation à Kibera ont échoué. Au cours des décennies, et surtout au cours de la « Décennie Internationale de l'Eau Potable » des Nations Unies (1981-1990), des projets eau furent élaborés et déployés. Cependant, les gouvernements,

les bailleurs, les ONG et les organisations communautaires (« *Community Based Organizations* ») ont lancé ces initiatives sans implication (ou si peu) des communautés bénéficiaires (« *supply-driven approach* »). Ce sont les autorités locales qui ont pris les rênes de ces projets, exploitation et maintenance comprises. Les structures médiocres de gestion et la diminution des ressources disponibles ont rendu la tâche difficile aux gouvernements pour maintenir et accompagner ces projets, d'où l'effondrement de nombreux d'entre eux.
De l'héritage de ce passé résulte une situation paradoxale en termes de desserte en eau : l'eau disponible provient de connexions illégales au réseau de la *NWSC* (Nairobi Water and Sewerage Company), détenues par des vendeurs privés, mais ayant bénéficié de la complicité monnayée d'un groupe puissant d'ex et d'actuels fonctionnaires de la compagnie. Selon Birongo et Quyen Le, qui tiennent leur information du directeur technique de la *NWSC*, 99% de l'eau produite est volée et vendue aux vendeurs privés[528], qui à leur tour revendent l'eau aux usagers à des prix exorbitants. Selon le directeur technique, la *NWSC* « *ne peut rien faire pour arrêter les connexions clandestines* » parce que les employés de l'entreprise proclament « *qu'ils seraient frappés s'ils osaient entrer à Kibera* » pour contrôler le réseau d'eau[529].

Une négligence de longue date

Plusieurs raisons expliquent le fait que Kibera n'attire que peu l'attention du service d'eau :
- Le quartier est classé comme quartier informel par la mairie de Nairobi, celle-ci ne se sent donc aucune obligation de fournir les services urbains de base à ses habitants, comme l'eau et l'assainissement.
- Les recettes tirées de la zone sont négligeables, en raison des faibles taux de facturation (moins de 10% de l'eau fournie est facturée[530]) mais aussi des faibles taux de recouvrement. Par exemple, selon une étude de la Banque Mondiale, seuls 11% des propriétaires de kiosque payaient leurs factures en 1996, ce qui se traduit par des taux de recouvrement de moins de 1%.
- Il existe de nombreuses connexions clandestines et le service d'eau est réticent à fournir de plus grandes quantités d'eau dans un environnement où une grande partie est « volée ». Ces deux données, que la Banque Mondiale présente comme étant déconnectées, sont pourtant liées : c'est parce qu'une grande partie des connexions est clandestine que l'eau consommée n'est pas payée. De plus, même si la connexion est officielle, les propriétaires « s'arrangent » avec les employés du service d'eau pour qu'il n'y ait pas de facturation.

Tous ces facteurs expliquent le peu d'incitations pour le service d'eau à répondre aux besoins de Kibera.

Le marché de l'eau de Kibera : un chiffre d'affaire de plusieurs millions de dollars

Plusieurs études (y compris mes propres enquêtes) montrent que les résidants de Kibera non seulement payent leur eau, mais la payent cher. Les sommes consacrées à l'achat de l'eau par les consommateurs pour satisfaire leurs besoins en eau quotidiens y sont importantes. Plusieurs études en ont fait une estimation.

528 **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N**. *An analysis of water governance in Kibera, Kenya,* First Year Project, Roskilde University Center, International Master of Science in Environmental Policy and the Global Challenge, 2004-2005, 135 p.

529 **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N**. Op. cit., p 7-8.

530 **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM**. « Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera », *Field Note, Serving the Urban Poor*, June 2005, 12 p. sur le site internet: www.wsp.org.

Encadré 48 : Calculs pour une estimation du chiffre d'affaire global du commerce de l'eau à Kibera

Estimations de la Banque Mondiale

- la quantité d'eau fournie par le service à la zone de Kibera représente 20 000 m^3/jour.
- on estime que 40% de cette eau sont perdus (déperditions techniques) et les 60% restant sont vendus dans les kiosques, soit 12 000 m^3, ce qui fait 24ℓ /j/personne (pour une population totale estimée à 500 000 personnes).
- un jerrican d'eau de 20ℓ est vendu en moyenne 2 Ksh. 1m^3=50 jerricans= 100 Ksh.

12 000 m^3 x 100 Ksh= 1 200 000 Ksh/jour.

Donc collectivement, les consommateurs de Kibera dépensent 1,2 million de Ksh/j pour l'eau (15 600 US$), soit 432 millions de Ksh par an. Comparativement, les factures du service représentent 3 milliards de Ksh/an (voir première partie de la thèse), mais seuls 30% de cette somme sont recouverts, soit environ 900 millions de Ksh. Cela signifie que le chiffre d'affaire des vendeurs aux kiosques de Kibera représente un peu moins de la moitié de ce que collecte le service d'eau de Nairobi.

Source : **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM.** « Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera », *Field Note, Serving the Urban Poor*, June 2005, 12 p. sur le site internet: www.wsp.org

Estimations de Birongo et Quyen Le

Les deux auteurs prennent pour hypothèse que les vendeurs vendent un container de 20ℓ pour 3 Ksh en moyenne, et qu'il y a environ 167 000 familles à Kibera (population d'un million de personnes environ, avec une moyenne de 6 personnes par foyer). Dans leurs entretiens, les auteurs ont évalué qu'une famille consomme environ 120ℓ par jour (pour tous besoins domestiques). Donc en une journée, l'ensemble des vendeurs d'eau gagne : 167 000x6x3= **3 006 000** Ksh.

Si on considère qu'il y a 2000 vendeurs, chaque vendeur gagnera mensuellement : (3006000/2000)x30= 45 090 Ksh.

Source : **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N**. *An analysis of water governance in Kibera, Kenya*, First Year Project, Roskilde University Center, International Master of Science in Environmental Policy and the Global Challenge, 2004-2005, p 58-59.

Ainsi, Birongo et Quyen Le estiment le chiffre d'affaires du commerce de l'eau à Kibera à plus de 3 millions de Ksh par jour (soit environ 39 000 US$) tandis que la Banque Mondiale l'estime à 1,2 millions de Ksh (soit 15 600 US$). La différence de plus du double entre les deux chiffres tient aux estimations de la population résidante à Kibera, allant elles aussi du simple au double (de 500 000 personnes selon la Banque Mondiale, à un million selon Birongo et Quyen Le) : du fait du caractère informel du quartier, sa population échappe aux recensements. Dans un cas comme dans l'autre, les sommes d'argent brassées autour de la question de l'eau pour ce bidonville sont impressionnantes.

En somme, le commerce de l'eau à Kibera représente, selon les estimations, un chiffre d'affaire de 1 à 3 millions de Ksh par jour. On comprend mieux que ce « gâteau » aiguise les convoitises. N'oublions pas que s'il y a un manque-à-gagner pour le service d'eau de Nairobi, celui-ci n'est pas imputable aux résidants de Kibera, clients des kiosques, qui eux payent déjà l'eau qu'ils consomment. On lit encore trop souvent dans la littérature émanant des bailleurs et parfois mêmes des ONG que les « communautés » défavorisées estiment que l'eau devrait être gratuite et qu'elles la gaspillent.

(2) Une pénurie liée à des raisons techniques…

Kibera reçoit moins d'eau que tout autre quartier de Nairobi en proportion de sa taille et de sa population pour plusieurs raisons, où le technique le dispute au politique.

Il est indéniable que la quantité d'eau disponible pour Kibera est réduite en partie pour des raisons techniques. Les responsables du service d'eau de la ville ne sont pas toujours de bonne foi, mais on peut leur accorder cela : la capacité de la station de pompage sur la conduite

principale qui alimente cette partie de la ville est limitée, ce qui diminue d'autant l'eau disponible pour le bidonville. Cela a été confirmé et souligné par un bureau d'étude indépendant, qui a rappelé que ce problème technique doit être résolu avant tout autre.
Rappelons que, jusqu'à très récemment, le service d'eau de Nairobi était directement dépendant de la mairie de la ville, ce qui signifie qu'il en subissait les pressions politiques. Malgré la création d'une entreprise privée en 2004, cette dépendance ne s'est pas effacée. Ainsi, le service d'eau a tendance à détourner l'eau disponible au profit des quartiers aisés voisins, dont l'influence politique est plus importante mais dont la desserte est aussi plus rentable. En effet, les recettes collectées par exemple à Karen ou à Langata sont plus importantes que celles provenant de Kibera. D'ailleurs les résidants de ces quartiers ont fait part, par leur association et par presse interposée, de leur volonté de payer plus pour un service amélioré. Ce sont ces explications à la pénurie d'eau de Kibera que la Banque Mondiale et d'autres institutions ou organisations, ont choisi de mettre en exergue[531]. En dénonçant le détournement d'une partie de l'eau vers les quartiers riches, la Banque peut alors endosser le rôle de « défenseur des pauvres ».
Cependant, ces explications, certes valides, ne doivent pas occulter un aspect plus sombre de la « régulation » de l'eau à Kibera : une minorité de résidants en exploite une majorité sous diverses formes, comme nous allons le voir. Fustiger les défaillances techniques de la gestion publique du réseau est récurrent : de nombreux discours sur la « gouvernance », telle qu'elle est définie par les bailleurs, ont tendance à occulter les questions de société au profit d'une technicisation des débats[532].

<u>…mais aussi politiques</u>
L'argument concernant l'influence politique des quartiers riches est-il valable ? En termes de nombre de votes (mais il est vrai que cela ne préjuge pas de l'influence politique finale), Kibera est certainement mieux doté que Karen ou Langata, mais le bidonville dépend de la « *Nairobi's Langata Constituency* » (la circonscription de Langata) qui est représentée *de facto* par le chef du parti libéral démocrate, Raila Odinga. En raison de leur nombre, les électeurs de Kibera détiennent le vote décisif pour désigner le « *Member of Parliament* » pour la circonscription de Langata. Or, le bidonville vote massivement en faveur de l'opposition, ce qui est un handicap majeur pour le développement du quartier, aux dires de Birongo et Quyen Le. La culture politique des partis au pouvoir est de punir les circonscriptions de l'opposition en leur refusant les projets de développement des services de base comme l'eau[533]. Les politiciens qui font campagne à Kibera savent très bien évoquer avec démagogie les questions douloureuses de l'habitat, de la sécurité, de la santé, de l'éducation, ou encore de l'eau et l'assainissement, quand ils viennent à la « pêche à l'électeur » dans le bidonville une fois tous les cinq ans. C'est par exemple lors de la campagne pour les élections de 2002 que des émeutes avaient éclaté suite aux déclarations démagogiques de Raila Odinga sur la cherté des loyers. Chaque candidat à la circonscription ou même à la présidence promet la fin de la misère, mais une fois la période électorale terminée, Kibera sombre dans l'oubli.

Mais toutes ces causes, si elles ont leur importance, ne sont pas des causes hégémoniques de la rareté et de la cherté de l'eau pour la majorité des résidants pauvres de Kibera. Malheureusement

---

531 **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM**. « Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera », *Field Note, Serving the Urban Poor*, June 2005, 12 p. sur le site internet: www.wsp.org

532 **OSMONT. A.** « La « Governance » : concept mou, politique ferme », in *Les Annales de la Recherche Urbaine, Gouvernances*, n°80-81, 1998, p 19-26.

533 **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N**. Op. cit., p 64-65.

pour ces derniers, d'autres ont compris qu'il y avait matière à tirer profit de l'eau potable à Kibera, et pas seulement en étant revendeur…

(3) Une eau chère

Comme on le sait, ce qui est rare est cher…et convoité, mais c'est l'usager final qui paye la note. Le problème principal à résoudre est donc celui du prix final, notamment pour les usagers des kiosques.

Un tarif de gros quasiment jamais appliqué

Quels que soient les autres types d'alimentation en eau auxquels on les compare, c'est aux kiosques que les prix sont les plus élevés. Bien que le service d'eau recommande que l'eau soit vendue au prix de 1 Ksh/jerrican (0,10 US$), le prix final est souvent bien supérieur. Le plus souvent, l'eau est vendue à 2 Ksh/jerrican de 20l (0,20 US$ soit encore 100 Ksh/m^3 ou 1,30 US$), ce qui représente 8 fois le tarif de la tranche domestique la plus basse pour les connexions individuelles et 4 fois le tarif moyen kenyan. Dans les périodes de pénurie, les prix augmentent encore, atteignant 5 ou parfois même 10 Ksh pour 20ℓ (soit 500 Ksh/m^3, soit 6,60 US$). Ainsi, le coût unitaire de l'eau à Kibera en période de pénurie peut dépasser celui pratiqué pour les connexions individuelles dans les pays européens. Selon la Banque Mondiale, l'explication tient aux coûts d'établissement et d'exploitation des kiosques. Cette explication est-elle suffisante ? Y a-t-il d'autres facteurs, prépondérants, expliquant le niveau élevé des prix ? Plusieurs raisons se combinent (voir encadré). Des études indiquent que les résidants de Kibera, qui vivent avec un revenu moyen inférieur à 1 dollar/jour/personne, payent 5 à 20 fois plus cher l'eau que le citoyen américain moyen[534] et 10 à 20 fois plus que les résidants des quartiers les plus aisés de Nairobi. L'entretien de Birongo et Quyen Le avec le directeur technique de la *NWSC*[535] a révélé que les prix de l'eau pratiqués par les vendeurs privés sont 10 fois plus élevés que les tarifs pratiqués par la *NWSC* elle-même. Comme le note l'IRC, « *il y a plus de 1400 vendeurs connectés légalement à Kibera. Ils achètent l'eau à 0,65 Ksh les 20ℓ, mais ils la revendent entre 3 et 10 Ksh, sans compter la livraison*.[536] » Au cours de la saison des pluies, quand les robinets sont obstrués, le prix minimum des 20ℓ atteint 10 Ksh.

534 www.netwasgroup.com/newsletter/articles/2002/05/11

535 **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N**. Op. cit., p 71.

536 www.irc.nl/Journalists Urged to draw political lessons from Water Stories/page/2560

Encadré 49 : Rappel : tarif de gros et tarification progressive

L'ajout d'un tarif d'eau en gros dans la politique tarifaire n'a pas été efficace pour faire baisser les prix pour l'usager final. En effet, les kiosques sont souvent enregistrés comme simple connexion domestique en raison des nombreux documents à présenter pour obtenir une connexion de gros et les coûts supplémentaires que cela engage (comme le dépôt de garantie qui est deux fois plus élevé que celui d'une simple connexion domestique). L'eau vendue aux kiosques est donc en général facturée sur la base d'un tarif progressif, revendue alors à des prix élevés. Dans la tranche tarifaire la plus élevée, chaque m^3 supplémentaire acheté par le vendeur coûte 35 Ksh, soit 0,7 Ksh par jerrican.

En dépit des tentatives de subvention de l'eau par la tarification, il a été montré que les pauvres, qui sont plus susceptibles de dépendre de l'eau vendue par des intermédiaires, payent leur eau plus cher au m^3. Pour tenter de résoudre ce problème, le service d'eau a établi un tarif invariable de 10 Ksh/m^3 pour la fourniture de l'eau en gros aux kiosques qui desservent les quartiers informels. Malheureusement la mesure s'est révélée inefficace pour diminuer le prix final car peu de propriétaires de kiosques sont facturés à ce tarif : ils payent souvent le tarif domestique normal. Comme la consommation aux kiosques est élevée, le tarif unitaire bascule dans la tranche supérieure et est ensuite transféré sur le consommateur final.

Source : **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM**. « Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera », *Field Note, Serving the Urban Poor*, June 2005, 12 p. sur le site internet: www.wsp.org

Cependant, cela n'explique qu'en partie le niveau élevé des prix. Si le prix payé pour une connexion au titre de kiosque est plus élevé que pour une simple connexion domestique, le tarif de vente d'eau en gros est en revanche subventionné. Néanmoins, dans le contexte du commerce informel, l'entrepreneur est peu enclin à prendre un risque dans un dispositif qu'il ne maîtrise pas (ouvrir une connexion de kiosque est un parcours compliqué). N'étant pas incité à pratiquer un tarif de revente peu élevé (le tarif de vente en gros pour les kiosques), il privilégie le faible investissement et les rentrées monétaires régulières assurées. Par ailleurs, il n'a aucun intérêt à pratiquer de bas prix pour faire concurrence aux autres revendeurs, puisque des ententes permettent de maintenir l'ensemble des tarifs à un niveau élevé. Enfin, ce sont surtout l'absence de régulation et le coût de la corruption aux différents échelons qui renchérissent le prix de l'eau pour l'usager final.

Une pénurie organisée

L'eau est sans conteste un bien rare à Kibera, un bien économique dont l'évaluation est pourtant définie à la fois par une loi nationale et par des réglementations locales. Dans la loi sur l'eau de 2002, il est dit que « *les tarifs doivent être déterminés en référence au programme des prix/tarifs publiés régulièrement dans la Gazette par l'autorité, avec l'approbation du ministère et suivant une consultation publique*.[537] » La réalité est toute différente. Une autre raison de la cherté de l'eau repose sur la concentration apparente des ventes sur un petit nombre de kiosques. Une étude de 1997, qui portait sur 55 kiosques, a montré que 66% de l'eau vendue sur une période de 7 jours provenaient de 29% des kiosques[538], les seuls à ne pas subir les interruptions d'alimentation. Si les interruptions ne frappent pas toujours les mêmes kiosques, il n'en demeure pas moins que le nombre de kiosques fonctionnant simultanément est faible. Les vendeurs, qui détiennent les seules sources d'approvisionnement en eau des résidants de Kibera, tirent parti des pénuries techniques temporaires et abusent de leur position de marché pour imposer des prix

537 **REPUBLIC OF KENYA**. *The Water Act*, 2002, p 966.

538 **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM**. 1998.

exorbitants, 95% de l'eau vendue provenant de connexions clandestines. Or, les interruptions proviennent en partie de la médiocrité des performances technique du réseau, mais trouvent également leur origine dans des pratiques criminelles. En effet, des pénuries artificielles sont créées avec la complicité de certains employés de la *NWSC* et les usagers des kiosques n'ont alors pas d'autre choix que de payer des prix élevés. La plupart des résidants de Kibera sont locataires et beaucoup des vendeurs d'eau sont leurs propriétaires, ce qui les rend réticents à protester contre les pratiques injustes des kiosques. Dans le document de travail de la Banque Mondiale sur Maji Bora Kibera, l'auteur ne mentionne ces problèmes qu'à la fin de son article, de manière marginale. Pourquoi la Banque minimise-t-elle ces pratiques, pourtant cruciales pour comprendre la situation à Kibera ?

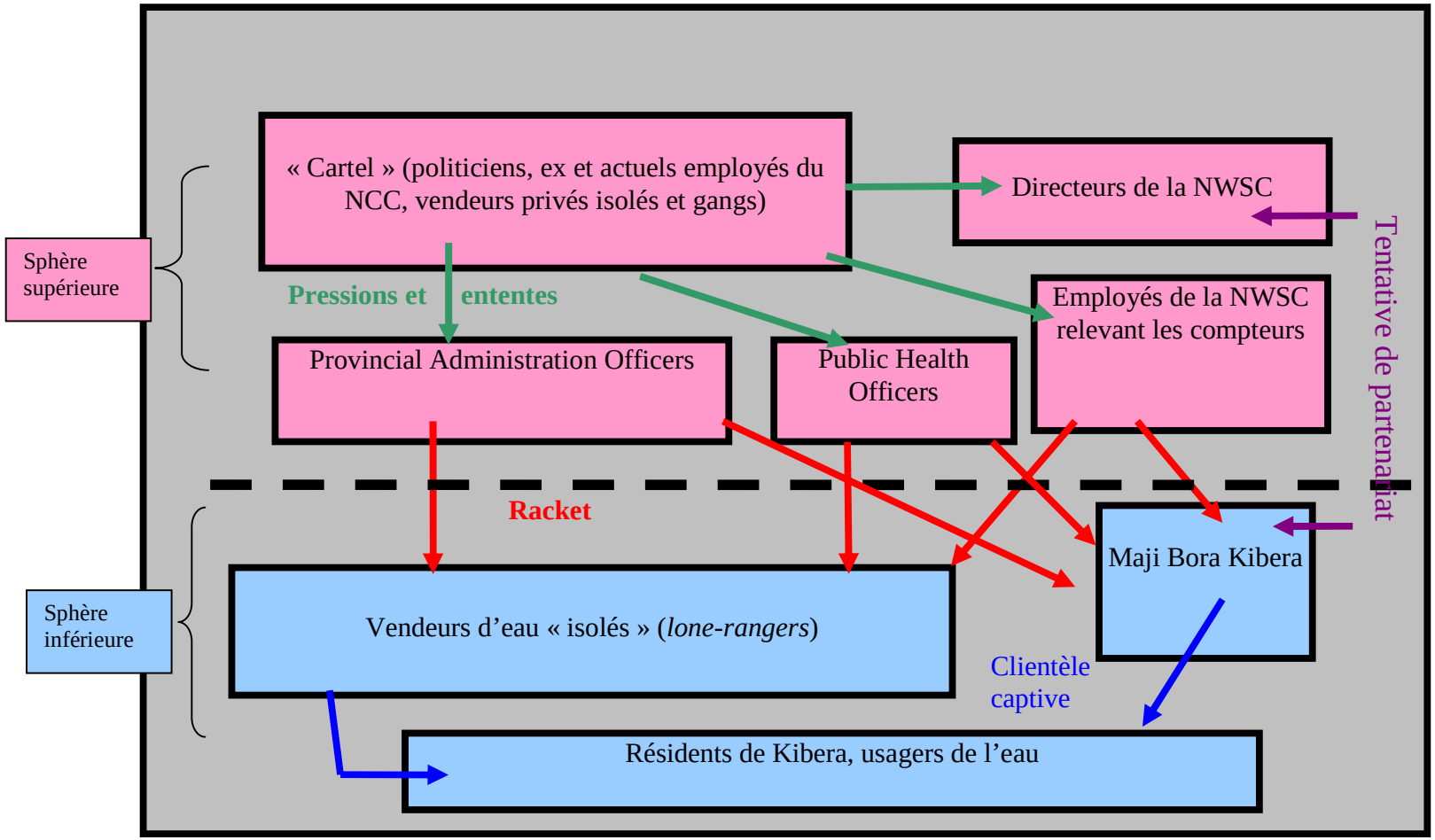
Dans la mesure où l'eau provient de connexions clandestines, les prix ne sont décidés ni par le NCC ni par la *NWSC*, mais par les vendeurs d'eau, qui ne se soucient pas des pauvres mais seulement de tirer plus d'argent encore de leur commerce d'eau. Ici, la responsabilité première appartient au NCC et à la *NWSC*, qui laissent « flotter » les prix de l'eau. Comme on l'a vu, le directeur technique de la *NWSC* se retranche derrière le problème de la sécurité des employés qui interviennent à Kibera. Cependant, selon Birongo et Quyen Le, la véritable explication est à chercher ailleurs, notamment dans son implication dans le cartel de l'eau. Leurs recherches de terrain leur ont révélé que les employés de la *NWSC* viennent à Kibera, mais pour procéder à des connexions clandestines et collecter les taxes de l'eau « au nom » de la *NWSC*. Un entretien avec Maji Bora Kibera a confirmé ces faits.

B) Corruption et criminalité autour du commerce de l'eau à Kibera. Pots de vin, racket, pénurie organisée : à qui profite le crime ?

La gouvernance de l'eau à Kibera compte de nombreux acteurs : l'Etat, le secteur public, le secteur privé, des propriétaires terriens influents, le chef, les doyens des villages, les pasteurs des églises, les vendeurs indépendants, les gangs…ce qui la rend donc complexe. Les « syndicats du crime organisé », comme les gangs, influencent le processus de mise en place de la gouvernance de l'eau. La corruption mettant en cause plusieurs groupes d'acteurs est une menace pesant sur tout le système institutionnel.

Corruption et pratiques malhonnêtes sont les maîtres-mots pour comprendre le comportement des acteurs de l'eau à Kibera. Birongo et Quyen Le distinguent deux sphères de corruption (voir schéma): la sphère supérieure correspond à celle des acteurs directs de la corruption, ceux qui en tirent le bénéfice, tandis que la deuxième sphère comprend ceux qui la subissent. Tout en bas, on retrouve les usagers des kiosques, avec une sphère intermédiaire, celle des vendeurs, qui subissent la corruption de la strate supérieure tout en ayant à leur tour des pratiques malhonnêtes. La cascade des pressions exercées va des plus puissants, parmi lesquels les employés du service d'eau, aux moins puissants, les résidants pauvres de Kibera, qui en paient la note finale, comme j'ai pu le constater lors de mes enquêtes en 2003, à travers la question posée aux résidants sur les conflits et leur régulation locale.

LES RESEAUX DE LA CORRUPTION ET DE LA CRIMINALITE AUTOUR DE L'EAU



Source: Agencement de l'auteur d'après un schéma de BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N. *An analysis of water governance in Kibera, Kenya*, first year project, Roskilde University Center, International Master of Science in Environmental Policy and the Global Challenge, 2004-2005, 135 p, p 41.

Encadré 50 : La régulation et les conflits autour de l'eau potable, à Laini Saba, Kibera, en 2003

La question posée aux ménages interrogés dans les enquêtes menée en 2003 était la suivante : « existe-t-il des conflits liés à l'eau ? » Voici les réponses données par les personnes interrogées :

Les facteurs de conflits liés à l'eau

Problèmes mentionnés	Fréquence*
Conflits sur le prix de revente pratiqué par les privés	22
Dégradation volontaire des infrastructures	12
Disputes dans la queue et vol de jerrican	12
Conflits entre UwU[539] et les revendeurs privés	8
Inefficacité du recours au Chef de Kibera ou autre institution en cas de conflit sur l'eau	5
Conflits lors de la déconnexion par des employés du NCC	3
Conflit au sein d'"Ushirika wa Usafi"	3
Prix scandaleux du service express	3
Pénurie d'eau	2
Pb de discrimination ethnique par le fontainier	1
Pb de bénéfice insuffisant et fermeture d'un point d'eau	1
Utilisation de pompes	1

* chaque personne interrogée pouvait donner une ou plusieurs réponses libres.

Le conflit le plus souvent mentionné concerne le prix de revente pratiqué par les revendeurs privés, c'est-à-dire par les personnes possédant une connexion privée au réseau du *NCC* et qui font de la revente d'eau un commerce, parfois même représentant leur seule activité rémunératrice. Ce prix est jugé souvent bien trop élevé, surtout en période de pénurie d'eau. Il est comparé au prix pratiqué par "Ushirika wa Usafi" considéré comme raisonnable et plus juste socialement. La question du tarif de revente est d'ailleurs un sujet de discorde et d'intimidations entre les revendeurs privés qui font corps et "Ushirika wa Usafi" ou d'autres groupes communautaires. Cela est mentionné comme la quatrième source de conflit.

Quelques exemples de réponse à la question sur les conflits

Questionnaire n°10 : *« Il y a des disputes entre "Ushirika wa Usafi" et les vendeurs privés. Le tarif pratiqué par UwU est constant mais les vendeurs privés veulent faire de l'argent. Quand le projet eau a commencé, UwU vendait l'eau à 1 Ksh/20l, mais les vendeurs privés ont dit : « si UwU n'augmente pas son tarif, nous sommes prêts à détruire leurs réservoirs ». Les vendeurs privés se connaissent les uns les autres et se mettent d'accord sur les prix. »*

Questionnaire n°15 : *« Des jeunes des partis politiques ont découvert que quelqu'un vendait l'eau à 5 Ksh/20l. Ils voulaient l'emmener au tribunal mais après un moment, il a été relâché, rien ne s'est passé. Le tarif n'est pas constant, il vend maintenant entre 2 et 3 Ksh, mais plus jamais à 5. Cela s'est passé en mai, quand les gens devaient se résoudre à prendre de l'eau même aux puits. Je suis satisfaite de ce que font ces jeunes du LDP, les gens du quartier se plaignent à eux du prix pratiqué, alors ils viennent et vérifient. »*

Source : enquêtes personnelles, 2003.

La régulation qui s'opère repose sur un rapport de force alimenté par la violence[540]. Les bandes de jeunes s'auto-instituent autorités régulatrices, et étant à la solde (au sens propre) des partis politiques, introduisent un facteur politique qui ne peut que nuire à une véritable régulation fondée sur la neutralité. La frontière entre activité politique et activité maffieuse de ces bandes de jeunes est souvent fluctuante : ainsi, un bakchich suffira au revendeur trop gourmand pour échapper à sa sentence musclée. Si ce dernier ne pratique plus le tarif d'avant, il n'en continuera pas moins à pratiquer un tarif jugé toujours trop élevé par les résidants. La formation de cartels de revendeurs d'eau implique un redécoupage « artisanal » des périmètres de desserte, une « reterritorialisation » par le bas du service d'eau. Trois forces s'affrontent autour du commerce de l'eau : les cartels de revendeurs, les bandes de jeunes à la solde des partis politiques et les groupes communautaires soutenus par les ONG. Les institutions officielles qui pourraient réguler le commerce de l'eau, le *WSD* et les autorités locales (le Chef et la Cour de Justice) brillent par leur absence ou leur inefficacité : les employés du *WSD* qui pourraient jouer un rôle d'inspection des revendeurs rechignent à se rendre sur le terrain et jusqu'à présent, revendre de l'eau à un tarif supérieur à 1 Ksh/20 litres ne constitue même pas un délit. D'autre part la promptitude des autorités locales à l'indulgence sème le doute sur leur

539 "UwU" : « Ushirika wa Usafi »

540 Questionnaires 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 18, 23, 25, 29, 35, 36, 41, 46, 47.

impartialité et leur incorruptibilité. La dégradation volontaire d'infrastructures privées mais surtout communautaires est mentionnée comme deuxième source de conflit. Dans le cas des conflits mentionnés, souvent le groupe ou les bandes de jeunes « justiciers » du quartier amènent la personne incriminée devant le chef de Kibera ou la cour de justice mais, et cela constitue la cinquième source de conflit, le coupable reste impuni, ce qui laisse penser que les structures officielles de régulation qui existent, même si elles n'ont de toute façon pas été conçues pour cela, sont inefficaces.
Des conflits pouvant se révéler assez violents éclatent lorsque les employés du *WSD* viennent déconnecter les mauvais payeurs. Selon d'autres sources, ces employés hésitent de plus en plus à venir faire ne serait-ce que le relevé des compteurs dans les quartiers informels par crainte des réactions hostiles. Lorsqu'ils se déplacent, ils viennent en groupes de cinq hommes. Cela montre une dégradation de la relation entre les usagers et les représentants du service et leur manque de légitimité aux yeux de la population de ces quartiers. Il faut dire que la corruption, utilisée aussi pour résoudre la question des déconnexions, vient encore ternir l'image d'une institution qui fournit trop souvent un service d'une qualité médiocre.
L'existence de conflits au sein même de l'organisation communautaire d'"Ushirika wa Usafi" et du comité de l'eau n'a été que peu de fois mentionnée. Cela est surprenant au regard du nombre de personnes interrogées qui en sont membres. Cela peut suggérer soit qu'il n'y a effectivement que peu de conflits, soit que le fonctionnement interne de l'organisation n'est pas vraiment transparent. Toutefois il est intéressant de noter que les conflits mentionnés étaient surtout liés au détournement d'argent, soit par les fontainiers eux-mêmes, soit par des membres du comité, ce qui montre que la gestion commerciale communautaire ne fonctionne pas (encore ?) vraiment sans encombre. La médiocre qualité du service est incriminée comme deuxième source de conflits (mentionnée à 12 reprises) : l'attente dans les queues favorise les disputes qui éclatent entre clients souvent sur des motifs de préséance. Ces disputes ajoutent à la pénibilité de la corvée d'eau, tout comme le risque de se faire voler ses jerricans.

Source : enquêtes personnelles, Laini Saba, 2003.

Replaçons à présent le témoignage des résidants de Laini Saba dans une analyse sur l'ensemble des réseaux de corruption autour de la question de l'eau à Kibera et à Nairobi. Selon Birongo et Quyen Le[541], des politiciens, d'anciens employés du *NCC*, d'anciens et d'actuels employés de la *NWSC* et des vendeurs « indépendants », mus par des intérêts économiques communs et liés par des pratiques criminelles, forment un puissant et influent cartel, ligué pour faire échouer les projets progressistes au sein de la *NWSC*. Selon le Daily Nation[542], ce groupe informel tente de faire pression sur ceux des employés de la *NWSC* qui ne sont pas corrompus et un bon nombre de ses membres est impliqué directement ou indirectement dans le commerce de l'eau de Kibera. Le principal intérêt du cartel est de perpétuer le statu quo qui lui garantit d'importants gains financiers. En raison du caractère illégal de ses activités, le cartel (que les membres soient entremetteurs entre la *NWSC* et les vendeurs, vendeurs d'eau ou employés de la *NWSC*) se maintient aux affaires en distribuant des pots de vin aux dirigeants des administrations provinciales, aux employés de la santé publique et aux releveurs des compteurs d'eau. Le cartel « achète » la protection de la *NWSC* en corrompant « amicalement » les membres de la direction. Ces derniers, en appui au cartel, essayent à leur tour d'influencer les politiques.

541 **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N.** *Op. cit.*, p 56.

542 **DAILY NATION. "**Who are Nairobi's Water Thieves ? Nairobi's Water Infamy", *Special Report, Outlook Magazine*, Monday, January 31, 2005, p1.

(1) La strate supérieure des acteurs corrompus : un acteur majeur, la compagnie de l'eau de Nairobi (ex service municipal)

Une compagnie vénale, de la direction aux employés de base

Malgré la création de la nouvelle entreprise et l'arrivée au sein de cette direction de membres extérieurs au service d'eau, les directeurs aux affaires sont les mêmes. L'ensemble du personnel de l'ancienne régie municipale a été conservé au sein de la nouvelle entreprise. Les pratiques des directeurs corrompus n'ont pas changé et il en est de même pour les employés de base toujours en poste.

Lorsque la légalité est respectée, l'eau consommée est mesurée par compteur et les factures sont payées régulièrement. En cas d'impayé, l'usager subit une déconnexion. Deux procédés informels permettent d'échapper aux factures. Un particulier peut ainsi bénéficier d'une connexion clandestine (sans compteur) en s'adressant aux employés corrompus de la *NWSC* ou aux gangs de l'eau locaux en contrepartie, dans les deux cas, du paiement d'un « *kitu kidogo* [543]». Comme dans un miroir inversé, un système de sanction existe également dans le circuit informel. Si le revendeur rechigne à payer, il est déconnecté par l'employé corrompu de la *NWSC* (s'il n'a pas touché son pot de vin) ou bien le gang procède au vol des tuyaux d'eau et des robinets, ce qui dans la pratique équivaut à une déconnexion.

La *NWSC* prétend que les organisations informelles contrôlent totalement l'eau à Kibera et que les tentatives de retour à l'ordre public se heurtent à des réactions violentes de la part des gangs. La *NWSC* serait techniquement capable de déconnecter l'ensemble du quartier de Kibera comme mesure de rétorsion et, pour Birongo et Quyen Le, cela pourrait lui permettre de négocier avec les organisations informelles. Les deux auteurs s'étonnent que l'entreprise ne l'ait jamais fait jusqu'à présent, mais plusieurs raisons peuvent l'expliquer. D'une part, des raisons éthiques peuvent avoir été avancées : on sait que dans le cas de solutions de desserte collective, les sanctions contre les mauvais payeurs pénalisent collectivement un quartier[544]. Mais ce sont surtout les intérêts bien compris des employés corrompus qui ont du peser dans la balance : (presque) personne n'a intérêt à la *NWSC* à voir disparaître cette source de revenus informelle. Même si le système est informel, c'est « donnant-donnant » : les employés corrompus doivent pouvoir donner des garanties aux revendeurs qui les paient, notamment l'approvisionnement en eau.

Factures et compteurs falsifiés : territorialisation de la corruption

Le système de compteur et de facturation hérité de l'ancien *WSD* est une voie royale pour la corruption. De nombreux préposés au relevé des compteurs sont impliqués dans divers trafics. Par exemple, en août 2004, trois employés de la *NWSC* ont ouvert un compte au nom du *Nairobi City Water Council Staff Self-Help Group*, sorte de tontine destinée aux employés du service d'eau. En un seul jour, ils ont réussi à détourner sur leur compte un chèque de presque cinq millions de Ksh destiné originellement à la *NWSC*[545]. Le chèque devait payer une facture d'eau qu'ils avaient présentée aux Kenya Cooperative Creameries, situées dans le quartier de Dandora à Nairobi. L'opération de ces cartels de l'eau a été décrite comme « *une opération très complexe qui implique la falsification de factures d'usagers, des connexions clandestines, la fraude avec*

543 Littéralement « la petite chose » en kiswahili, désignation populaire d'un pot de vin.

544 **BOUSQUET. A.** "Desserte collective des quartiers pauvres en Zambie, un long apprentissage », in *Flux* n°56/57, *Services en réseaux, services sans réseaux dans les villes du Sud*, avril-septembre 2004, p 71-86.

545 www.irc.nl/Journalists Urged to draw political lessons from Water Stories/page/2560, mentionné dans **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N.** Op. cit.

les compteurs d'eau et le détournement de chèques destinés à la NWSC sur des comptes en banque privés » [546]. En plus d'être complexe, cette criminalité est également territorialisée. La maffia de l'eau se divise en plusieurs cartels, disposant chacun d'un territoire propre. Nairobi est découpée en 5 zones, chacune contrôlée et exploitée par un cartel différent[547]. Kibera est connu comme la zone plus « prospère », car le cartel qui la contrôle a presque réussi à exclure les employés honnêtes de la *NWSC* qui voulaient y faire leur travail. Ainsi, la quasi totalité des recettes censées revenir à la *NWSC* est détournée de diverses manières.
La corruption a eu un effet démultiplicateur sur le nombre de connexions clandestines car de nouveaux arrivants essaient de profiter de la faillite de la régulation publique et de prendre leur part du commerce informel de l'eau à Kibera.

(2) Des vendeurs subissant un racket permanent

Corruption et recherche de rente

Les vendeurs rapportent qu'au moins un quart de leur investissement initial a été fait sous la forme de pots de vin pour faciliter la connexion (localement dénommés taxes « *speed up* »). Le service d'eau demande un certain nombre d'informations pour enregistrer une connexion, y compris le numéro de parcelle, les détails de l'adresse, une certification du propriétaire du terrain comme attestation de résidence et enfin un certificat de travail. Les candidats se heurtent à des difficultés pour remplir ces demandes, car ils ne sont que rarement employés dans le secteur formel, et faute de titre de propriété clairement établie, dépendent de leurs propriétaires qui ne souhaitent pas donner d'attestation. De plus, les vendeurs doivent distribuer des pots de vin aux employés du service pour pouvoir continuer leurs activités. Les vendeurs et certains membres de Maji Bora Kibera versent également une obole aux employés du service d'eau qui relèvent des compteurs, afin que ces derniers ferment les yeux sur les absences de compteurs (ce qui signifie que la connexion est clandestine). Maji Bora Kibera prétend que les connexions clandestines sont réalisées en toute connaissance de cause par des employés officiels de la *NWSC*. Selon l'association, la *NWSC* n'a pas intérêt à ce qu'on remette de l'ordre dans le « chaos » du commerce de l'eau à Kibera, car des membres influents de sa direction sont activement impliqués dans le commerce informel. La *NWSC* continuerait de créer régulièrement une pénurie artificielle à Kibera, surtout durant la saison des pluies et lors du « *Nairobi Agricultural Show* »[548] qui ont suivi le lancement du partenariat. Seuls quelques vendeurs ayant de « bonnes relations » avec la *NWSC* continueraient alors d'avoir de l'eau et ne se priveraient pas de pratiquer des tarifs prohibitifs tandis que la majorité des membres de Maji Bora Kibera n'aurait pas d'eau.

Si la Banque Mondiale reconnaît les actes de corruption des employés du service d'eau, elle ne dit rien sur les agissements des vendeurs d'eau dont bon nombre ont des connexions clandestines…

(3) Les employés des administrations publiques et de la justice « veulent aussi leur part du gâteau »

Administration provinciale et santé publique

546 BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N. Op. cit., p 63.
547 Idem.
548 La foire agricole de Nairobi.

Les employés de l'administration provinciale et les employés de la santé publique ont rapidement compris qu'ils pouvaient tirer parti de l'absence de régulation publique du commerce de l'eau à Kibera. L'eau revendue doit être propre à la consommation, selon les normes édictées par le « *Public Health Office* ». Lorsque ces normes ne sont pas respectées, le revendeur contrevenant subit une sanction. Mais les employés du « *Public Health Office* » sont eux aussi corrompus et pratiquent un chantage permanent auprès des revendeurs. Ils demandent régulièrement des pots de vin pour autoriser les vendeurs d'eau à continuer leur commerce malgré les mauvaises conditions d'hygiène. Le pot de vin garantit que les employés de la santé ne testeront pas la qualité de l'eau, polluée la plupart du temps. Ils ont en général pour cible les vendeurs d'eau indépendants disposant de connexions clandestines, plus vulnérables. Il est de notoriété publique que l'eau vendue n'est pas seulement volée, mais aussi que sa qualité est sujette à caution. Soit le revendeur paye le « *Public Health Officer* », soit il est dénoncé à la police, à laquelle il va fatalement devoir payer un pot de vin[549]. Le « *Public Health Officer* » ne manque pas de rappeler au contrevenant qu'il réalise un gain de temps voire qu'il s'économise quelque mauvais traitement[550] s'il lui donne directement la somme d'argent demandée…
Les fonctionnaires ou employés qui profitent du système de corruption autour de l'eau à Kibera ne se limitent pas à ceux du service d'eau et à ceux du service de santé publique : d'autres fonctionnaires utilisent la moindre parcelle de pouvoir qu'ils détiennent pour faire pression sur les vendeurs d'eau.
L'administration provinciale est représentée à Kibera par le « *Local District Officer* », le « *Chief* », l' « *Assistant Chief* » et les doyens des villages (« *Village Elders* »). Il a été rapporté que les « *Administration Police Officers* » en poste au « *District Officer's Office* » de Kibera collectent des « taxes » pour l'eau auprès des vendeurs isolés. Le secrétaire de Maji Bora Kibera a déclaré à Birongo et Quyen Le que certains membres de son association continuent de payer des « factures » au « *District Officer's Office* ». Il est quasiment impossible d'exploiter un kiosque sans la permission officieuse du « *Chief* » et des « *Village Elders* ». Détenir une licence du service d'eau et l'exposer bien en vue n'est pas suffisant : le chef ou les doyens prélèvent également leur écot pour donner la permission officieuse[551].

<u>Un système juridique et légal compromis</u>

Selon Birongo et Quyen Le, la seule solution pour que les résidants de Kibera bénéficient d'eau de la *NWSC*, en quantité suffisante et à un tarif abordable, serait une action en justice dure à l'encontre du cartel qui les exploite[552]. Cela ne serait pas suffisant, à moins de faire tomber l'ensemble des éléments de la chaîne de la corruption, ce qui peut se révéler difficile étant donné l'implication de personnalités importantes et les failles de la justice kenyane.
Les officiers de police ont la charge des arrestations quand un délit a été dénoncé. Au Kenya, la population a rarement recours à la police, sauf dans les cas très graves, car elle ne lui fait pas confiance[553]. Selon Transparency International, cela s'explique par le fait que « *les gens qui traitent avec la police payent plus de 10 pots de vin par personne par mois en moyenne, ce qui signifie plus de 6 pots de vin par policier et fait des policiers les fonctionnaires les plus*

549 La police kenyane est "réputée" pour sa corruptibilité.

550 La police kenyane est également "réputée" pour son irritabilité...

551 **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N.**. Op. cit. p 57.

552 Idem, p 48.

553 C'est par exemple une des explications du lynchage des voleurs: les victimes se font justice elles-mêmes (« *mob justice* ») car elles prétendent que la police relâchera le malfaiteur si celui-ci a les moyens de corrompre ses geôliers.

corrompus du Kenya »[554]. Il est admis que lors du dépôt d'une plainte, la personne donne un pot de vin au policier pour qu'une enquête soit menée. Le contrevenant arrêté, les policiers demandent à ce dernier un pot de vin en le menaçant de l'amener au tribunal s'il ne paie pas. La plupart des contrevenants préfèrent payer la police plutôt que de passer au tribunal, non pas parce qu'ils ont peur d'être emprisonnés, mais parce que les sommes demandées par les magistrats et les juges sont beaucoup plus importantes que celles demandées par les policiers. L'incurie notable de la justice kenyane (voir encadré suivant) pourrait expliquer une certaine passivité des usagers captifs de Kibera : mais encore faut-il qu'ils aient conscience d'être volés ou qu'il y ait délit, ce qui n'est pas certain. De plus, ils sont certainement conscients que l'équilibre des forces ne leur est pas favorable, à moins qu'une ONG reconnue leur serve de relais dans l'opinion publique.

Encadré 51 : L'incurie de la justice kenyane

Une investigation officielle menée par le juge Aaron Ringera a indiqué que la moitié des juges et un tiers des magistrats acceptaient des sommes d'argent. Le Daily Nation, à la suite du rapport de Ringera a publié une « liste des tarifs », qui selon le journal faisait partie d'une annexe non-publiée du rapport :
« *3000 $ pour un magistrat, 20 000 US$ pour un juge de la Haute Cour de Justice et jusqu'à 200 000 US$ pour acheter un juge de cour d'appel. Une décision clémente pour une accusation de meurtre peut coûter 30 000 $, tandis que l'agression d'une personne, le viol ou l'usage de drogue coûte 10 000 $* ». Il est donc difficile de mener légalement des affaires dans un tel climat de corruption, même si cela concerne un service essentiel comme celui de l'eau. Selon Transparency International, les policiers demanderaient en moyenne 631 Ksh à chacun de leur passage, tandis que les employés des autorités locales (incluant les « *Public Health Officers* », les « *Provincial Administration Officers* », ou encore les releveurs de compteurs de la *NWSC* et les autres employés du *NCC*) demanderaient 110 Ksh.
Les policiers ont vu leur salaire doubler en 2004 et passer à 10 000 Ksh afin de lutter contre le fléau kenyan de la corruption[555].

Source : **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N.**. Op. cit. p 50.

(4) Revendeurs d'eau isolés et revendeurs affiliés à MBK : deux groupes rivaux

Les vendeurs d'eau « isolés », les résidants de Kibera et plus récemment Maji Bora Kibera constituent la deuxième sphère des pratiques malhonnêtes. On ne peut plus parler de corruption car il ne s'agit pas de verser une somme d'argent pour détourner une loi ou un règlement, mais de pratiques criminelles diverses.
Birongo et Quyen Le ont opéré une classification des revendeurs d'eau de Kibera. Ils distinguent les revendeurs dits « isolés », qui sont le plus souvent sous la coupe de gangs, de ceux qui tentent de s'organiser collectivement. On compte 1500 vendeurs affiliés, tandis que le nombre de vendeurs « isolés » n'est pas connu. L'appartenance des revendeurs à l'un ou l'autre de ces groupes ne présume pas du caractère illégal de leur connexion, car des revendeurs affiliés à Maji Bora Kibera peuvent aussi être des usagers clandestins. Vendeurs affiliés et vendeurs isolés se livrent tout autant les uns que les autres à une pratique « criminelle » pour faire grimper le prix de l'eau : ils provoquent des pénuries artificielles, en soudoyant par exemple des employés du

554 *Kenya's Long Slide into Mass Graft*, sur le site : www.odiousdebts.org/odiousdebts/index.cfm ?DSP=content&contentID=8741, d'après l'enquête menée par Transparency International.
555 http://news.bbc.co.uk. "Huge Pay Rise for Kenya's Police".

service d'eau pour que ceux-ci suspendent l'alimentation en eau dans une zone en posant une valve en un point du réseau.

Les revendeurs « isolés »

Les revendeurs d'eau "isolés" (« *lone-rangers* ») opèrent en dehors du « syndicat » de Maji Bora Kibera[556]. Ils sont présents dans les 9 villages de Kibera. Clandestins, ils ne sont pas enregistrés auprès de l'entreprise d'eau et il est par conséquent extrêmement difficile d'obtenir des informations à leur propos et de les recenser. D'après l'entretien des auteurs avec l'un d'entre eux, il semblerait que leur chiffre d'affaire soit important. Le revendeur de la Mosquée de Lindi interrogé par les auteurs déclare ainsi :

« *Un mauvais jour, je remplis 30 000 vibuyus en utilisant tous les 6 robinets. Mon eau est bon marché. Je ne fais payer que 5 Ksh par kibuyu* [jerrican]. *C'est pourquoi je ne me fais pas autant d'argent que les vendeurs de Gatuikira et de Kisumu Ndogo qui font payer 10 Ksh express à tout le monde* »[557].

Même si ce revendeur n'a pas voulu révéler combien il pouvait récolter « les bons jours », les mauvais jours il pourrait récolter, selon ses dires, 150 000 Ksh. Si l'on ne peut se fier à un seul témoignage concernant les sommes en jeu, cela révèle cependant que les revendeurs « non affiliés » pratiquent des tarifs plus bas et il peut sembler logique qu'ils attirent alors un grand nombre de clients. D'après les auteurs, ce revendeur particulier est un « gros revendeur ».

La concurrence déloyale des revendeurs « isolés »

Les vendeurs isolés sont indésirables à la fois pour Maji Bora Kibera et pour la *NWSC* car ils jouent un jeu selon leurs propres règles : voler de l'eau et la revendre au prix qu'ils estiment intéressant. Beaucoup sont « protégés » par les gangs Kamjeshi ou les Mungiki[558]. D'après Maji Bora Kibera, ces vendeurs isolés (« *johnnies-come-lately* ») créent une concurrence déloyale car ils peuvent revendre l'eau volée à un prix plancher de 1 Ksh le jerrican de 20ℓ. Pour que leur activité soit rentable, il suffit que leurs recettes dépassent les sommes qu'ils reversent dans les différents circuits de racket. C'est pourquoi ils peuvent pratiquer une certaine forme de dumping. Cependant, on sait que beaucoup de vendeurs membres de Maji Bora Kibera ont aussi des connexions clandestines C'est donc beaucoup plus parce que les vendeurs isolés leur font concurrence en ne participant pas à l'entente sur les prix et en vendant l'eau moins cher qu'ils sont dénoncés par le « syndicat ». Lors de son travail de terrain, Birongo a interrogé à la fois des vendeurs membres de Maji Bora Kibera et des vendeurs isolés et il n'a pas noté de différence de prix sensible. Selon l'auteur, bien que les membres de Maji Bora Kibera dépensent de l'argent en payant les factures au *NWSC*, les vendeurs isolés payent des sommes similaires ou même supérieures dans le cadre des divers circuits de racket. Pour Birongo, l'enjeu véritable est qu'en restant à l'écart, ces vendeurs isolés compliquent le « jeu de l'eau » car ils peuvent, par exemple, faire obstacle à une décision collective de Maji Bora Kibera d'augmenter les prix.

Le coût de la corruption est répercuté sur toute la chaîne et frappe finalement l'usager final (les résidants de Kibera), ce qui se traduit par des prix de l'eau élevés. Pour comprendre pourquoi Kibera est une localisation « prisée » pour les cartels de l'eau et les vendeurs indépendants, il faut prendre en compte ces deux faits[559] :

---

556 **BIRONGO. J.M. QUYEN LE. N.** Op. cit. p 54.

557 *Idem*. p 63.

558 Je reviendrai dans un paragraphe ultérieur sur ces phénomènes de gangs.

559 **BIRONGO. J.M. QUYEN LE. N.** Op. cit. p 58.

- la concentration de 500 000 à un million de personnes dans une petite zone la rend attractive pour les entrepreneurs qui ont besoin de vendre un bien essentiel au plus grand nombre possible de clients. Nulle part ailleurs à Nairobi on ne retrouve une telle concentration de clients potentiels.
- l'argent en jeu est également un aspect important : les différents types de revendeurs ont un point commun. Ils disposent d'une clientèle captive, au moins collectivement à l'échelle du quartier, ce qui leur permet d'imposer des prix de l'eau élevés. Selon les estimations de Birongo et Quyen Le, le chiffre d'affaire mensuel d'un revendeur est d'environ 45 000 Ksh, soit près de 590 US$. Les calculs ne tiennent pas compte du fait que certains vendeurs ont plusieurs points de vente. Tandis que certains vendeurs gagnent plus de 150 000 Ksh/jour, d'autres peinent à réunir 500 Ksh.

Grâce à ces revenus, les vendeurs d'eau sont capables de se payer la « protection » de la police et des autres fonctionnaires.

En somme, pour les revendeurs, on peut distinguer deux enjeux : l'accès à l'eau, et l'accès au marché. Ces deux segments amont et aval sont régulés officiellement par des organisations formelles (*NWSC*, service d'hygiène…), mais aussi officieusement par des organisations informelles et criminelles (employés corrompus, gangs…). La régulation des premières a largement cédé le pas à celle des secondes.

(5) Les gangs Kamjeshi ("Nairobi Urban Slang for Small Army *») et Mungiki.*

Ces dernières années les observateurs de la société kenyane ont noté la montée des violences dans les groupes les plus défavorisés. Selon J-C Servant, « *à Nairobi, la jeunesse paupérisée semble hésiter entre nostalgie, religion et ressentiment contre les aînés. Les 143 bidonvilles de la capitale kényane sont devenus des zones de non-droit où patrouillent des bandes armées qui agissent par la violence, le racket et l'immixtion dans le jeu politique. […] l'affaiblissement de l'état et l'ajustement structurel produisent une jeunesse déboussolée.* »[560]

Des sectes politiques qui attirent les jeunes déshérités des bidonvilles…

Un exutoire possible à la frustration de cette jeunesse est de s'embrigader dans l'une des « sectes politiques » qui ont fleuri dans la période pré-électorale, comme Kamjeshi et Mungiki, qui comptent parmi les plus puissantes.

[560] **SERVANT. J-C.** « Dans les gangs des rues de Nairobi ; Jeunes Kényans entre dérive maffieuse et révolte sociale », sur le site http://www.monde-diplomatique.fr/2005/01/SERVANT/11816

Encadré 52 : Mungiki : une « secte politique » à caractère ethnique

Selon J-P Servant, Nairobi, *« métropole centenaire de 3 millions d'habitants* […] *est l'une des villes d'Afrique subsaharienne les plus touchées par l'insécurité*[561]*. A lire la presse nationale, l'ombre de Mungiki, véritable armée secrète, planerait sur de nombreux faits divers sanglants qui rythment le quotidien : attaques de policiers, racket de voyageurs dans les transports en commun, meurtres, trafic de drogue et « protection extorquée ». Le mouvement constitue l'une des plus puissantes milices qui supervisent le quotidien informel des 143 bidonvilles ceinturant la capitale kényane. Dans ces zones de non-droit qui concentrent 60 % de la population urbaine et où s'entassent jusqu'à 4 000 personnes par hectare, Mungiki a privatisé la loi. Pendant que les compagnies de sécurité du secteur marchand officiel s'occupent des « beaux » quartiers de la ville – Nairobi héberge plus de 20 000 expatriés travaillant notamment pour des organismes internationaux –, le mouvement assure la justice de la rue, sur les ruines de la sécurité publique*[562]*. Mungiki est à la croisée de toutes les problématiques kényanes : religieuse, ethnique, politique, foncière, et surtout sécuritaire. « C'est une organisation vraiment à part parmi les nouveaux groupes Vigilante de Nairobi », explique ainsi l'historien britannique David Anderson*[563]*. Il n'y a pas d'autre organisation aussi notoirement ethnique et faisant tant appel au passé tribal. Aucune surtout n'a cette faculté de pratiquer la violence de masse. »* […] *Mungiki signifie « multitude » en kikuyu. Son histoire commence au début des années 1990, dans le massif montagneux de la Rift Valley, sur les terres les plus fertiles du Kenya. Mungiki est alors une secte néotraditionnelle, schisme de la Tente du Dieu Vivant (Tent of the Living God) qui s'inspire de la cosmogonie kikuyu tout comme du combat mené par les aînés dans la guerre de libération mau-mau. Pendant « africain » du pentecôtisme anglo-saxon, qui trouve de plus en plus d'écho chez les Kényans, elle développe une « prophétie de crise » dans laquelle, selon Hervé Maupeu*[564]*, « les Kikuyus les plus pauvres ont trouvé un moyen d'assurer une migration par l'esprit quand leur migration réelle pour trouver des terres à exploiter ne fonctionnait plus ». En effet, la dernière décennie du pouvoir Moi a été marquée par la corruption et les détournements de fonds de la classe politique, les assassinats d'opposants des ethnies luo et kikuyu, et le passage progressif de la loi et de l'ordre vers une justice « du riche et du pauvre »*[565]*. Magistrats et policiers sont notoirement corrompus et chaque camp fait appel aux Jezis, ces armées de jeunes que les chefs ethniques « réactivent » à chaque période électorale. Les dizaines de groupes Vigilante qui contrôlent les quartiers de la capitale kényane sont mobilisés : lors du scrutin présidentiel de 2002, « les amis d'hier devinrent des ennemis », témoigne un ancien membre de la milice des Bagdad Boys. Des centaines de jeunes pauvres et sans emploi, « à l'affût de n'importe quel moyen de manger le soir, rejoignent les gangs levés par les hommes politiques ». Outre Mungiki et les Bagdad Boys, les milices les plus célèbres sont Jezi La Embakasi, du député David Mwenje, et Vigilante Luo, de Raila Odinga.*

Source : extraits réagencés par l'auteur de l'article de **SERVANT. J-C.** « Dans les gangs des rues de Nairobi ; Jeunes Kényans entre dérive maffieuse et révolte sociale », sur le site http://www.monde-diplomatique.fr/2005/01/SERVANT/11816

<u>…et qui usurpent les prérogatives délaissées par les autorités publiques</u>

Kamjeshi et Mungiki sont deux « gangs » territorialisés. Certains « *villages* » de Kibera sont contrôlés par les Kamjeshi, alors que d'autres le sont par les Mungiki. Ces derniers sont associés à la tribu des Kikuyus tandis que la plupart des membres de Kamjeshi sont Luos. A l'origine, ces gangs se livraient des combats violents et sanglants pour le contrôle des arrêts de bus. Lorsqu'un gang prenait le contrôle d'un arrêt de bus, chaque « *matatu* » devait payer un « *hashara* », une

561 **UNDP/UN HABITAT**. *Crime in Nairobi, results of a citywide victim survey* », septembre 2002. Interrogés en 2001, 98 %, des habitants de Nairobi estimaient, dans cette étude sur la criminalité, que la police était corrompue ; le tiers, que des mesures complémentaires, telles que l'organisation de groupes Vigilante, étaient nécessaires pour parer à l'insécurité et à la défaillance de la loi.

562 **GIMODE. E. A.** « An anatomy of violent crime and insecurity in Kenya : the case of Nairobi », in *Africa Development*, Dakar, 2001.

563 **ANDERSON. D**. "Vigilantes, violence and the politics of public order in Kenya", in *African Affairs*, Oxford, octobre 2002.

564 **MAUPEU. H.** « Physiologie d'un massacre : la tuerie du 3 mars 2002, Kariobangi North », in *L'Afrique orientale*, annuaire 2002, L'Harmattan, Paris, 2003.

565 **GOUX M-A**. « Guerre des loyers dans les bidonvilles de Nairobi », in *Politique africaine*, n° 91, Karthala, Paris, octobre 2003.

somme en échange de protection, de manière à pouvoir prendre ou déposer des passagers. Au fil du temps, les deux gangs ont diversifié leurs affaires, leurs trafics, et demandent à présent une taxe de protection aux vendeurs d'eau[566]. Si un vendeur n'arrive pas ou ne veut pas payer cette somme, ses tuyaux, ses robinets et son compteur sont volés. Dans la plupart des cas, les tuyaux et le reste du matériel sont revendus au vendeur spolié lui-même, ce qui équivaut à payer une rançon. Les deux gangs exigent en général 50 Ksh par jour et il est facile pour les vendeurs de réunir cette somme, plutôt que de risquer de perdre tuyaux et compteur (un compteur coûte environ 2 200 Ksh).
Ce gang prend peu à peu la place laissée vacante par les pouvoirs publics dans plusieurs domaines : notamment dans l'organisation des services publics, à la fois dans le rôle de fournisseur direct (justice, collecte des ordures ménagères) mais aussi dans le rôle de régulateur. J-C Servant rapporte l'épisode suivant : « *Le chef du groupe qui nous accompagne sur les pentes du bidonville* [de Mathare, à l'est de Nairobi] *revendique 1 600 affiliés : « Parfois, on donne un coup de main à des propriétaires qui nous reversent un pourcentage sur les loyers ; d'autres fois, on ramasse les ordures, puis on collecte de l'argent : 15 shillings par semaine et par membre. On le réinvestit... Nous ne sommes pas violents, vous savez, on se défend. Pourquoi tendrions-nous la joue droite après avoir été frappés sur la gauche ? » « Sans Mungiki, je serais un enfant des rues, précise un jeune. Je ne crois pas dans la politique. Jamais plus nous ne serons manipulés. Nous sommes en pleine réinvention. »*

Lorsque le gang s'implique ainsi directement dans la collecte des ordures ménagères, il joue alors un rôle de fournisseur direct d'un service. Dans le domaine de l'eau potable, en autorisant les revendeurs qui payent leur écot à exercer leur activité, le gang joue un rôle de régulateur. L'article de Servant montre qu'il s'est également approprié la justice de la rue, se substituant aux tribunaux locaux défaillants, et devenant ainsi le garant de l'ordre public, ou plutôt de « l'ordre privatisé »[567]. Ces actions peuvent expliquer l'audience du gang et son vernis de respectabilité, mais il se livre aussi à de sanglantes exactions. C'est pourquoi il est très inquiétant que la nouvelle gouvernance de l'eau à Kibera, comme dans les autres bidonvilles de la capitale, inclut des acteurs de cette nature : cette situation souligne les risques liés au désengagement de l'Etat et des autorités locales dans la fourniture des services. Dans un pays où les notions de démocratie et de représentativité demeurent largement vides de sens pour une population peu éduquée, la fourniture des services de base fonde une grande partie de la légitimité des autorités publiques. Quand celles-ci sont défaillantes ou inexistantes, d'autres organisations prennent le relais, y compris sur le terrain symbolique, et dépossèdent le politique du peu de légitimité qu'il pouvait encore détenir aux yeux des citadins les plus démunis.

Servant mentionne un évènement majeur pour Kibera : le lancement d'un programme de réhabilitation du bidonville sous l'égide de l'ONU-HABITAT : « *Ce 4 octobre 2004, Journée mondiale de l'habitat, le gouvernement de M. Kibaki, avec l'ONU-Habitat (dont le siège est à Nairobi) et le conseil municipal de la capitale, inaugurent à Kibera, le plus grand bidonville d'Afrique subsaharienne, une première tranche de logements sociaux destinés à remplacer à terme les abris de tôle où résident près de 700 000 personnes. Pour Mme Anna Kajumulo Tibaijuha, présidente de l'ONU-Habitat, le Kibera Slum Upgrading Project est un premier pas vers l'amélioration « de la qualité de vie et de l'emploi, et de la lutte contre la criminalité, particulièrement chez les jeunes ». Toutefois, il faut aller plus loin, estime M. Juma Assiago, du*

566 **BIRONGO. J-M. QUYEN LE. N**. Op. cit. p 64.

567 Servant évoque la « *privatisation de la justice* ».

programme Safer Cities, de l'ONU-Habitat. « Il s'agit de privilégier l'ascension sociale plutôt que l'ascension par la violence. Les jeunes de Nairobi ont développé une véritable société parallèle, avec leurs propres valeurs. Les organisations Vigilante sont une de ces émanations. Plutôt que de cantonner les jeunes dans l'illégalité, pourquoi pas un début de légitimation des "bonnes valeurs" prônées par cet informel, un début de formalisation de ses relations avec des institutions telles que la police ? Mais l'Etat sera-t-il prêt à reconnaître la légitimité d'un mouvement qui le conteste ?[…] *En fait, il s'agit de réformer entièrement la gouvernance de ce pays. »*[568] Les déclarations de la présidente d'HABITAT, relayées par celles de J. Assiago, s'insèrent dans une démarche de « régularisation de l'informel » également observée dans le secteur de l'eau potable, et sur laquelle la Banque Mondiale, notamment, fonde nombre d'espoirs, surtout dans le domaine économique. Mais les ambiguïtés et les dangers d'une telle approche demeurent entiers : les autorités peuvent elles sérieusement concéder ou plutôt reconnaître -car dans les faits Mungiki est déjà un acteur dominant- la moindre parcelle de pouvoir à une organisation ayant à son actif des dizaines, voire des centaines de morts, sous prétexte de « *réformer entièrement la gouvernance du pays* » ?

C) Emergence d'un nouvel acteur : Maji Bora Kibera

L'émergence progressive du nouvel acteur Maji Bora Kibera est récente (2004). La Banque Mondiale en a été l'incitatrice, avant d'approcher la *NWSC* dans le but de lancer ce qu'elle se plaît à appeler un « partenariat » public-privé, dont l'objectif partagé par les deux parties serait, toujours selon la Banque Mondiale[569], d'améliorer la desserte en eau de Kibera. Selon la croyance largement répandue dans la communauté des bailleurs, une des clés de la solution au problème de l'eau potable dans les quartiers pauvres serait la formalisation du marché informel, passant par la régularisation des petits vendeurs indépendants. La création de Maji Bora Kibera puis du partenariat avec la *NWSC* procède de cette démarche. Mais derrière ce chapelet de bonnes intentions se profilent des enjeux réels bien différents. Quels sont les objectifs propres de chacun des protagonistes du partenariat ? Sont-ils conciliables ? De la compatibilité des attentes et des objectifs de chacun dépend la pérennisation du partenariat. En revanche, si l'une ou l'autre des positions devait l'emporter, quelles conséquences ce déséquilibre pourrait-il avoir pour l'usager final ? La formalisation du marché de l'eau de Kibera est-elle plus qu'un nouveau leurre ?

(1) Maji Bora Kibera, au cœur du processus de formalisation du commerce de l'eau

Ce sont essentiellement des pressions ou du moins des incitations extérieures qui ont été les facteurs déclenchant de la création de l'association Maji Bora Kibera. L'incitation est venue de la part de la Banque Mondiale, relayée par une pression de la part du ministère de l'Eau sur les vendeurs.

Historiquement, le service d'eau de Nairobi n'a jamais été très actif pour résoudre les problèmes de Kibera, préférant simplement avoir recours au rationnement de l'eau pour limiter ses pertes. Officiellement, une des stratégies du service d'eau pour réduire la quantité d'eau non comptabilisée était d'inciter les revendeurs à arrêter la vente, notamment en imposant des

---

568 **SERVANT. J-C.** « Dans les gangs des rues de Nairobi ; Jeunes Kényans entre dérive maffieuse et révolte sociale », sur le site http://www.monde-diplomatique.fr/2005/01/SERVANT/11816

569 **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM**. « Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera », *Field Note, Serving the Urban Poor*, June 2005, 12 p. Sur le site: http://www.wsp.org/publications/Rogues%20No%20More-Water%20Kiosk%20Operators%20Achieve%20Credibility%20in%20Kibera.pdf

amendes aux revendeurs clandestins ou en les déconnectant. Emboîtant le pas au service d'eau dans son attitude répressive, le ministre de l'Eau annonce en 2003 des poursuites judiciaires contre les revendeurs d'eau clandestins, tout en admettant que ce commerce illégal est réalisé en collaboration avec des membres corrompus du ministère et des employés du service. La corruption du service d'eau de Nairobi est reconnue au plus haut niveau de l'Etat. La presse publie alors des articles sous des titres comme « *Les voyous de l'eau mis en garde* »[570]. Sans volonté pour les appliquer, ces menaces n'ont d'autre effet que de donner l'impression aux vendeurs qu'ils sont encore plus vulnérables aux pressions des employés corrompus.

La Banque Mondiale incite les vendeurs à se regrouper

Le « *Water and Sanitation Program* », département spécifique à l'eau et à l'assainissement de la Banque Mondiale, dont l'antenne pour l'Afrique est localisée à Nairobi (WSP-Africa), s'est rapproché des propriétaires de kiosques de Kibera afin de lancer une étude en mars 2003 sur leurs activités et les difficultés qu'ils rencontraient. Ce contact initial était très limité et consistait en des réunions informelles avec une quinzaine de propriétaires. Il faisait directement écho à l'initiative qui avait été prise auparavant par WSP-Africa pour connaître l'activité informelle de vidange des latrines dans le bidonville, afin de la structurer et de la régulariser.

Ce contact initial n'avait débouché sur aucune action concrète. Cependant, l'année suivante, lorsque la nouvelle loi sur l'eau est entrée en vigueur, les propriétaires de kiosque ont à leur tour approché le WSP-Africa car leurs inquiétudes s'amplifiaient à propos des réformes du secteur de l'eau. Conscients des transformations importantes de celui-ci, notamment avec la création d'une entreprise privée à capitaux publics, ils souhaitaient que le WSP-Africa les aide à décrypter les impacts potentiels des réformes sur leurs propres activités. Leurs craintes étaient fondées sur les récentes évolutions du secteur du transport[571]. Il est en effet intéressant de noter que l'attitude du gouvernement vis-à-vis des petits commerces illégaux est la même quel que soit le secteur concerné. Les mêmes menaces planent régulièrement sur les chauffeurs et propriétaires de « *matatu* »[572]. Ceux-ci ont ainsi subi un harcèlement accru des policiers suite à une loi sur la sécurité routière[573]. Pourtant, ces marchés informels permettent aux pauvres d'accéder à certains services. D'un côté, ils suppléent la défaillance du service public, de l'autre ils exploitent les plus vulnérables. L'avertissement du ministre n'est certainement pas étranger à l'initiative de la création de Maji Bora Kibera : les vendeurs d'eau ont certainement pensé à leurs compagnons d'infortune dans la clandestinité, les chauffeurs de « *matatu* ».

En mai 2004, WSP-Africa les a donc aidés à organiser une réunion de tous les propriétaires de kiosques, au cours de laquelle l'un des architectes de la nouvelle loi sur l'eau en a expliqué les conséquences potentielles sur les activités de revente de l'eau. Ce dernier a montré que la loi définit clairement un rôle pour les petits vendeurs et encourage la concurrence entre les fournisseurs de services divers pour augmenter leur efficacité. Le but du WSP-Africa était de faire comprendre aux vendeurs qu'ils ne devaient pas craindre la nouvelle loi, à condition qu'ils la respectent et qu'ils améliorent leurs services pour rester les fournisseurs principaux dans le quartier (mais on ne voit pas très bien qui pourrait les remplacer…). A l'issue de cette réunion,

---

570 **DAILY NATION**, 2003, mentionné dans **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM**. « Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera », *Field Note, Serving the Urban Poor*, June 2005, 12 p. sur le site internet: www.wsp.org

571 Dans le cadre de réformes de ce secteur, de nouvelles réglementations furent appliquées concernant le transport privé (voir *infra*). Tous les conducteurs ont dû notamment se déclarer ou se réenregistrer. Mais avant que cela ne soit possible, beaucoup de chauffeurs sont restés sans travail pendant des mois.

572 Les « *matatus* » sont des minibus privés servant au transport informel de la population urbaine à Nairobi.

573 Cette loi les obligeait, entre autres, à installer des ceintures de sécurité pour les voyageurs. Quiconque a pris une fois un « *matatu* » comprend le ridicule de cette loi et l'impossibilité de la faire appliquer : tous les propriétaires étant contrevenants à la loi, ils devaient s'acquitter de l'amende ou d'un pot de vin élevé.

les propriétaires de kiosques, inspirés par la Banque qui leur en « souffla » l'idée, décidèrent de former une association qu'ils appelèrent Maji Bora Kibera (« *Better Water Services for Kibera* »)[574].

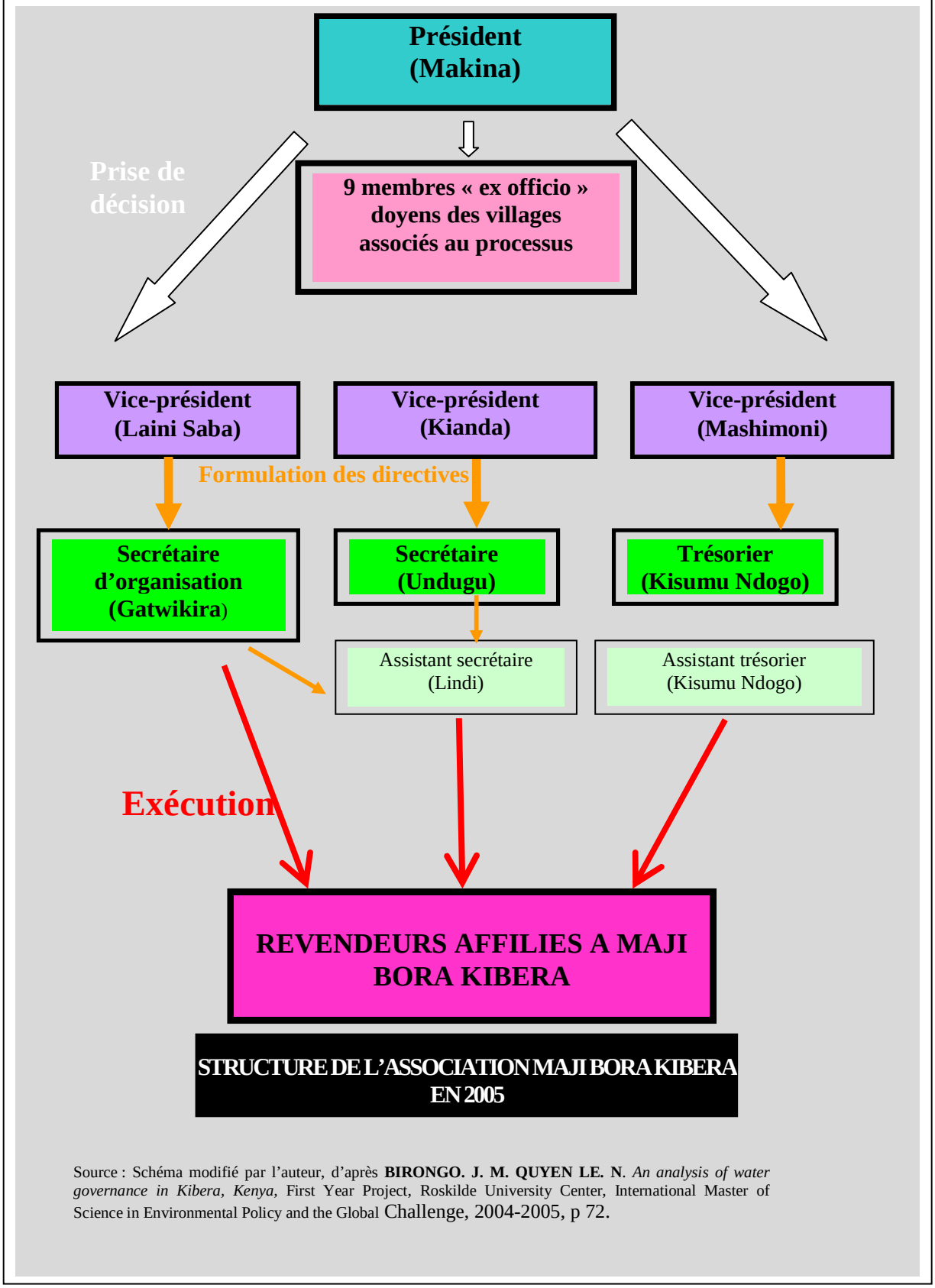
Toujours avec l'aide de WSP-Africa, Maji Bora Kibera rédigea une constitution, forma un comité exécutif et demanda un enregistrement officiel. Une invitation à rejoindre l'association fut envoyée à tous les vendeurs d'eau de Kibera. Plus de 200 propriétaires de kiosques se rencontrèrent pour former des groupes basés sur la localisation géographique dans le quartier et élire leurs représentants au comité exécutif[575]. Maji Bora Kibera lança ensuite une campagne pour augmenter le nombre de ses membres, qui grimpa à plus de 500 puis 1500 en quelques semaines.

Maji Bora Kibera est donc une sorte de syndicat privé représentant des centaines de petits vendeurs d'eau opérant dans le bidonville de Kibera à Nairobi. Au départ, 1500 membres étaient enregistrés comme vendeurs. Mais les effectifs des membres ont fluctué : en 2004, seuls 500 membres actifs payaient leur cotisation mensuelle. Puis en janvier 2005, Birongo et Quyen Le avaient dénombré à peine 195 membres ayant payé leur cotisation pour le mois en cours[576]. La structure de l'association est classique, pyramidale.

574 **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM**. Op cit, p 9.

575 Idem, p 10.

576 **BIRONGO. J-M. QUYEN LE. N**. op. cit., p 70.



STRUCTURE DE L'ASSOCIATION MAJI BORA KIBERA EN 2005

Source : Schéma modifié par l'auteur, d'après **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N**. *An analysis of water governance in Kibera, Kenya*, First Year Project, Roskilde University Center, International Master of Science in Environmental Policy and the Global Challenge, 2004-2005, p 72.

On note toutefois que tous les doyens sont des membres honorifiques (*ex officio*). Ils sont « associés » sans avoir une place bien définie dans l'organigramme (je les ai moi-même placés dans le haut de la hiérarchie mais sans lien fonctionnel direct avec les autres membres). Cela illustre le fait que les élites locales, sur le modèle traditionnel des chefs de village, demeurent incontournables. Les membres de Maji Bora Kibera proviennent de l'ensemble des 9 villages. Pour garantir une représentativité géographique de tout le bidonville, chaque village a son représentant officiel au sein de Maji Bora Kibera. Malheureusement, on ne dispose d'aucune information concernant les critères de représentativité : s'agit-il d'une pondération en fonction du nombre de revendeurs ou de la population de chaque village ?
Pour identifier les membres de l'association, les réservoirs des affiliés ont été peints en bleu avec une bande jaune, et des inscriptions en gros caractères rappellent les engagements de l'association. D'autre part, les membres sont censés porter des uniformes bleus qui sont fournis lors de l'inscription.

(2) L'ouverture d'un dialogue entre les vendeurs d'eau de Kibera et le service d'eau de Nairobi, sous les auspices de la Banque Mondiale

Une fois l'association MBK créée, le WSP-Africa l'a consultée à plusieurs reprises afin de déterminer d'une part ce que peuvent faire les membres pour améliorer leur crédibilité, d'autre part quels sont les problèmes à discuter avec le service d'eau[577]. Dans le même temps, le WSP-Africa a contacté la nouvelle entreprise de l'eau *NWSC* pour lui soumettre la possibilité de s'engager dans ce processus et a organisé une réunion entre le « *Managing Director* », la personne chargée des questions de desserte en eau des quartiers pauvres et les « *Commercial and Technical Managers* ». A l'issue de cette réunion, un comité *ad hoc* a été créé, avec des membres de l'entreprise d'eau, de Maji Bora Kibera et du WSP-Africa. A la suggestion de l'entreprise, Maji Bora Kibera a écrit un rapport faisant clairement état des problèmes rencontrés par les vendeurs d'eau de Kibera et de l'approche qu'ils désiraient suivre. Dans une première partie, la lettre établit une liste de doléances. Les problèmes mentionnés par les vendeurs sont nombreux : pénurie, coupures d'eau, manque de connexions de gros (forçant les vendeurs à avoir recours à des connexions domestiques simples), connexions clandestines, corruption et manque d'assainissement (alors que les abonnés doivent payer la redevance pour l'assainissement). Vient dans une seconde partie une série d'engagements.

<u>Les engagements réciproques de MBK et de la NWSC</u>
L'association formule des objectifs à respecter à court terme, concernant autant l'amont de son segment d'activité, c'est-à-dire ses relations avec le service d'eau de Nairobi, que ses relations avec le segment aval, c'est-à-dire la clientèle.
Le code de bonne conduite réciproque proposé par MBK
Parmi les objectifs concernant le segment amont, MBK propose une plate-forme de négociations, qui coïncide presque point par point avec les requêtes de la *NWSC* à son égard :
- inciter tous les vendeurs à se déclarer afin de régulariser toutes les connexions,
- faire en sorte que toutes les connexions soient équipées de compteur afin que toute l'eau vendue soit comptabilisée et facturée par la *NWSC,*
- payer les factures régulièrement,

577 **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM**. « Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera », *Field Note, Serving the Urban Poor*, June 2005, p 10. sur le site internet: www.wsp.org

- combattre la corruption, notamment en arrêtant de donner des pots de vin, en payant toutes les factures uniquement au bureau d'encaissement de la *NWSC* situé au County Hall à Nairobi et en obtenant un reçu pour le paiement effectué,
- rapporter les fuites ainsi que toute connexion suspecte à la « *hotline* » de la *NWSC.*

De plus, MBK s'engage à étendre le service aux zones non desservies, ce qui ne lui est pas demandé par la *NWSC*. En revanche, l'entreprise demande à MBK de lutter contre le vandalisme en surveillant les infrastructures et en dénonçant à la police ou à la *NWSC* grâce à la « *hotline* », toute personne se livrant à des activités suspectes sur le réseau d'eau.
Ces objectifs forment donc une sorte de code de bonne conduite de la part des revendeurs, qui s'ils sont respectés, peuvent constituer une véritable révolution dans les relations entre le service d'eau et les revendeurs. Selon la Banque Mondiale, cela représente une première étape vers la « *crédibilisation véritable et la reconnaissance des kiosques à eau* ».
Maji Bora Kibera donne des gages de l'engagement de chaque membre à payer un forfait mensuel de 500 Ksh durant une période de trois mois afin que toutes les connexions soient régularisées. La régularisation comprend la légalisation des connexions clandestines, l'attribution de numéros de compte à toutes les connexions et la mise en place d'un échéancier de paiement des arriérés. L'entreprise d'eau accorde en contrepartie une amnistie générale en renonçant au paiement d'amendes pour les connexions clandestines. Maji Bora Kibera a déjà entrepris une campagne d'information parmi ses propres membres sur les points de paiement officiels des factures et des taxes concernant l'eau, car la confusion sciemment entretenue permettait à certaines personnes (se prétendant employées de la santé publique par exemple) de percevoir des taxes indues.

Les engagements vis-à-vis de la clientèle

D'autres engagements de Maji Bora Kibera concernent le segment aval de ses activités, c'est-à-dire la revente de l'eau et ses relations avec les usagers. L'association espère pouvoir canaliser les relations parfois houleuses entre vendeurs et consommateurs grâce à des consultations et une diffusion de l'information. Cette rhétorique demeure assez imprécise et suggère, selon moi, que MBK reprend des termes en usage dans les ONG (pour renforcer son vernis de respectabilité) sans leur donner de contenu réel : à quel sujet MBK veut-elle organiser une « consultation » ? Comment cela se traduira-t-il concrètement ? Maji Bora Kibera se dit concernée par le fait que les consommateurs ne peuvent jamais planifier leur achats d'eau tant en termes de quantité, de qualité que de disponibilité, en raison des fréquentes déconnexions réalisées illégalement, soit par des employés corrompus de la *NWSC* (chantage), soit par de faux employés de la *NWSC*. Maji Bora Kibera pense qu'en travaillant avec la branche légale et officielle de la *NWSC*, seules les connexions légales seront possibles car le revendeur concerné recevra officiellement un avis préalable de déconnexion pour défaut de paiement émanant de la *NWSC*. L'association espère pouvoir mettre en place un dispositif d'alerte auprès des usagers. Ces derniers seront à leur tour informés par Maji Bora Kibera de la déconnexion à venir et recevront des informations fiables sur la reconnexion et les points d'eau disponibles opérationnels dans Kibera.

De son côté, la *NWSC* a donné son accord de principe à toutes les demandes de Maji Bora Kibera et a signifié ses propres exigences qui reprennent en grande partie les garanties apportées par les membres de l'association. La *NWSC* espère ainsi pouvoir commencer à faire rentrer des recettes de Kibera, qui lui sont dues depuis longtemps[578].

578 *Idem.*

L'analyse révèle donc que les vendeurs se retrouvent pris au piège de la situation chaotique qu'ils ont eux-mêmes contribué à mettre en place, car certains (dommage qu'on ne sache pas la proportion) sont connectés illégalement. Comme on l'a vu, ces vendeurs illégaux sont très vulnérables vis-à-vis des gangs qui organisent les divers rackets, même s'il reste plus rentable, en termes économiques, d'avoir une connexion clandestine et de payer les gangs, pour ceux qui sont connectés légalement et qui payent leurs factures à la *NWSC*, au moins les règles du jeu sont-elles uniques et stables.

Les requêtes propres au MBK

Cependant, si MBK et la *NWSC* ont réussi à s'entendre sur les nombreux points mentionnés précédemment, des requêtes propres à l'association restent à négocier. Alors que les premières sont peu importantes, les deux dernières peuvent entraîner de profonds bouleversements de la gouvernance de l'eau à Kibera.

La première requête des revendeurs concerne la demande d'une facturation à la semaine : si elle est plus adaptée au mode de fonctionnement des kiosques que la facturation traditionnelle au mois, elle peut être en revanche plus coûteuse pour l'entreprise. Parmi les nombreuses défaillances du réseau d'eau de Kibera, sa configuration en réseau « spaghetti » est responsable d'une bonne partie des déperditions. Les vendeurs en ont conscience et c'est pourquoi ils demandent que des agents techniques de l'entreprise visitent Kibera et prodiguent leurs conseils afin d'améliorer les performances techniques du réseau.

Mais ce sont surtout les deux autres requêtes qui retiennent l'attention.

D'une part, Maji Bora Kibera espère obtenir de la *NWSC* la mise en place d'un tarif de gros subventionné pour ses membres, ce qui augmenterait d'autant leurs bénéfices[579]. Cette dernière requête revêt une importance considérable, car cela pourrait s'apparenter à une composante de la politique de l'eau envers les pauvres, à condition que le nouveau tarif influence à la baisse le prix de revente.

D'autre part, la dernière requête capitale de MBK concerne la délivrance des licences pour les nouveaux vendeurs. MBK souhaite pouvoir établir un *numerus clausus* pour de limiter la concurrence. Pour ce faire, elle souhaite disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour l'attribution des licences de revente. Afin de donner un poids réel à l'obtention de la licence, MBK demande que cela s'accompagne de poursuites légales à l'encontre des vendeurs « isolés » et de tous ceux impliqués dans des connexions clandestines. Lors des réunions organisées par la Banque Mondiale entre Maji Bora Kibera et la *NWSC*, un certain nombre de possibilités ont été explorées, visant à renforcer l'auto-régulation et à travailler avec les deux parties pour poursuivre l'amélioration des conditions d'exercice[580]. Certaines options font déjà partie du dialogue entre les vendeurs et l'entreprise.

Si, dans l'ensemble, les deux parties ont réussi à trouver un terrain d'entente, les nouvelles résolutions peuvent soulever des problèmes, notamment pour leur mise en pratique.

Tout d'abord, la question des arriérés de paiement est particulièrement complexe. Va-t-on faire payer à toutes les connexions clandestines leur consommation supposée depuis x années ? Cela représenterait des sommes trop importantes à payer pour les propriétaires, sachant qu'il serait bien difficile de savoir depuis quand ils sont connectés au réseau…

Selon la *NWSC*, la légalisation de l'ensemble des connexions assurerait une facturation et un recouvrement des factures plus fiables et plus réguliers, ainsi qu'une baisse des tarifs. Cependant,

579 **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N**. *Op. cit.*, p 74.

580 **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM.** *Op. cit.*, p 11.

le lien entre ces deux faits n'est pas systématique. D'un strict point de vue économique, si les recettes rentrent mieux, la rentabilité est meilleure et des gains doivent pouvoir être transférés sur l'usager grâce à des baisses de tarif. Cela a été un des arguments principaux de la privatisation mais avec des résultats plus que mitigés. Toutefois, rien ne dit que le service de facturation sera en mesure de fonctionner convenablement, ou encore que les revendeurs paieront les factures.

Alors que les progrès des négociations entre MBK et la *NWSC* sont encourageants en ce qui concerne la mise en place du partenariat, ces propositions demeurent insuffisantes et de nombreuses questions doivent encore être résolues. Par ailleurs, dans quelle mesure le partenariat entre les revendeurs associés et le service d'eau va-t-il bénéficier aux usagers pauvres ?

(3) Des attentes antagonistes : numerus clausus (MBK) versus libre concurrence (Banque Mondiale)

La question du prix de revente et de la concurrence entre revendeurs

Tout d'abord, la Banque rappelle les conditions sanitaires déplorables du quartier. Il faudrait commencer par enlever les déchets solides qui engorgent les drains ouverts de Kibera et qui contribuent à la contamination de l'eau des connexions. La Banque suggère également de renforcer les compétences des propriétaires des kiosques en leur faisant suivre des séminaires de formation sur le traitement hygiénique de l'eau et sur la gestion du petit commerce. Les propriétaires pourraient aussi être formés sur les enjeux sanitaires et environnementaux de leur activité.

Puis la Banque énumère une série de conditions sur le plan de la régulation du secteur. C'est surtout sur ces derniers points que l'on peut mesurer la divergence entre ce qu'attend la Banque Mondiale du partenariat et les buts qu'en poursuivent les deux autres protagonistes. Selon la Banque Mondiale, les propriétaires de kiosques, pour la plupart, seraient favorables à la réduction du prix de l'eau et à l'amélioration des services[581]. Il serait nécessaire de réduire les barrières à l'entrée en définissant et en encadrant le processus d'enregistrement des revendeurs sous licence, puis en leur facilitant l'accès au tarif de gros. On peut penser que les conflits d'intérêt entre Maji Bora Kibera, l'entreprise, mais aussi la Banque Mondiale ne vont pas tarder à éclater. Contrairement à ce qu'avance la Banque Mondiale, Birongo et Quyen Le signalent que les vendeurs souhaitent limiter la concurrence en fixant leur nombre (et en ceci Maji Bora Kibera fonctionne comme un syndicat privé, par exemple un syndicat de chauffeurs de taxi) et qu'ils projettent d'augmenter collectivement leur prix. Ce qui s'inscrit dans la tendance déjà observée d'entente oligopolistique, afin de proposer des prix uniformes aux résidants de Kibera pour que le commerce de l'eau soit plus rentable[582]. Une réunion sur le prix de revente de l'eau, rassemblant tous les vendeurs, a été organisée à ce sujet à l'Olympic Primary School de Kibera en mai 2004. On ne peut comprendre la question de l'eau à Kibera et la place qu'y jouent les marchés informels sans mentionner le problème des prix et des ententes auxquelles il donne lieu. La communauté des bailleurs accorde généralement trop peu d'importance à ces aspects et croient aveuglément en la faisabilité de la concurrence et du marché comme outils de régulation de l'informel, alors que cela est loin d'être acquis. La Banque Mondiale ne mentionne pas l'objectif de limitation de l'offre qui s'oppose au principe de libre concurrence qu'elle souhaite mettre en place. Rien n'est dit non plus, de la part de l'entreprise, sur le prix de revente aux usagers. La *NWSC* fixera-t-elle le tarif de revente ? Y aura-t-il un prix unique arrangé entre vendeurs ? Le

581 **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N**. *Op. cit., Ibidem.*

582 Idem, p 71.

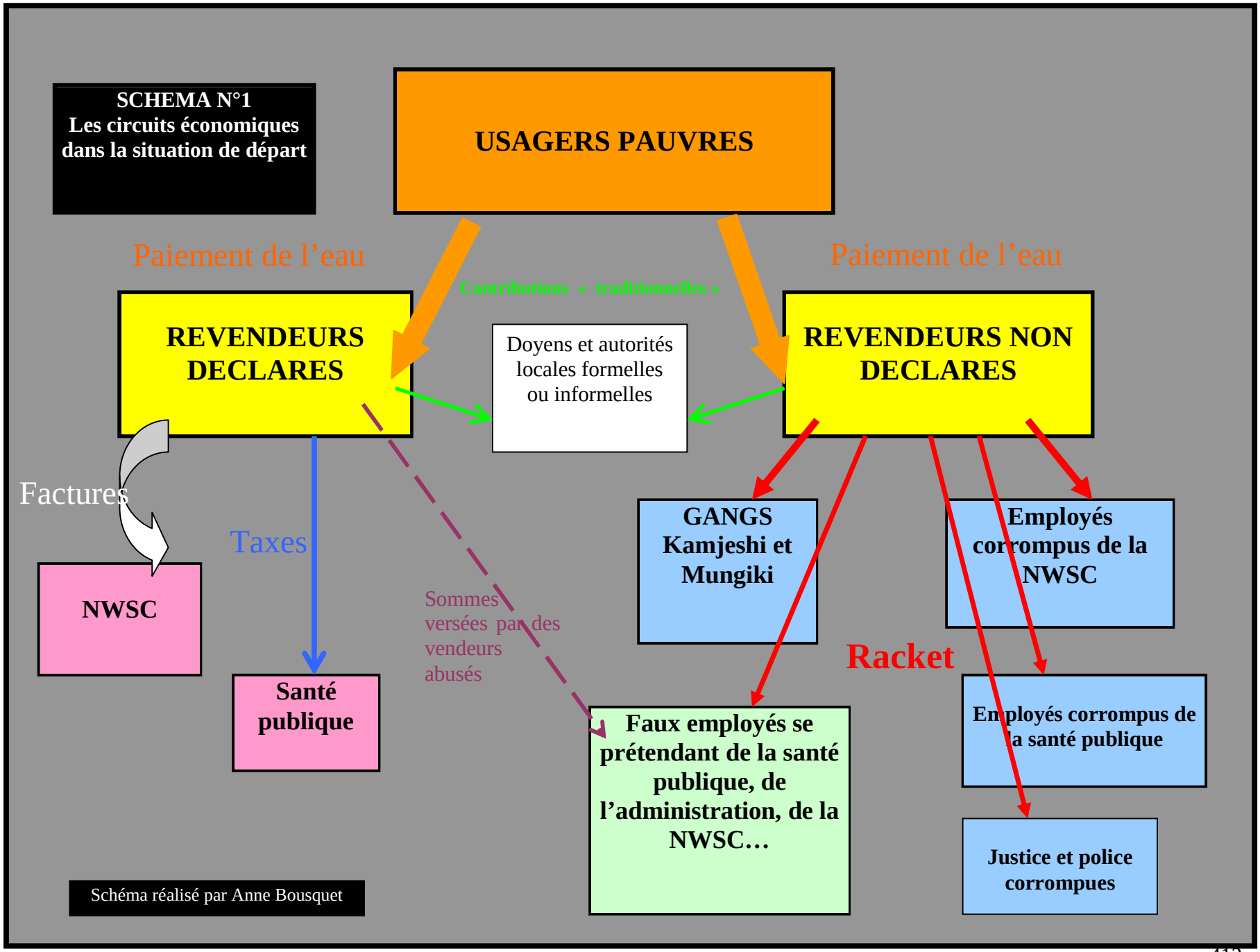
service d'eau ou le « *Nairobi Water Services Board* » (l'autorité délégataire du réseau d'eau, dont la *NWSC* est le concessionnaire) se chargeront-t-ils de vérifier les prix dans le quartier ? Tant qu'il n'y aura aucune mesure pour verrouiller cette question sur le terrain, la situation n'évoluera pas pour les usagers pauvres. A travers sa demande de poursuites légales à l'encontre des vendeurs « isolés » et des détenteurs de connexions clandestines, MBK révèle son vrai visage, celui d'un syndicat privé monopolistique, qui souhaite dans son propre intérêt limiter le nombre de vendeurs (d'ailleurs, selon mes propres enquêtes, le nombre de points d'eau semble suffisant). Si les deux parties (MBK et la *NWSC*) obtiennent satisfaction, le partenariat va mettre en place une régulation économique fondée sur le « *numerus clausus* », c'est-à-dire la sélection à l'entrée dans l'activité, et sur l'organisation interne de la corporation : qu'elle soit efficace pour les usagers est une autre affaire. On pressent que sans implication volontariste des autorités publiques, l'existence d'une régulation économique de ce type n'est favorable aux usagers qu'à la condition que le régulateur fasse de la défense de ceux-ci l'un de ses principes. Or, lorsque le régulateur endosse la défense des intérêts de certains types de consommateurs, il quitte le champ strict de la régulation économique pour entrer dans le champ de la régulation sociale. Etant donné que seules les autorités publiques kenyanes sont mandatées ou légitimes pour définir les principes de régulation sociale (notamment la définition du bien commun), l'absence de celles-ci dans le « jeu » régulateur se traduit par un déficit de représentativité et de défense des intérêts des usagers pauvres.
Si les revendeurs et le service d'eau peuvent y trouver leur compte, les employés corrompus et autres trafiquants seront les autres perdants des nouvelles « règles du jeu ». On peut s'attendre à une grande résistance de leur part.

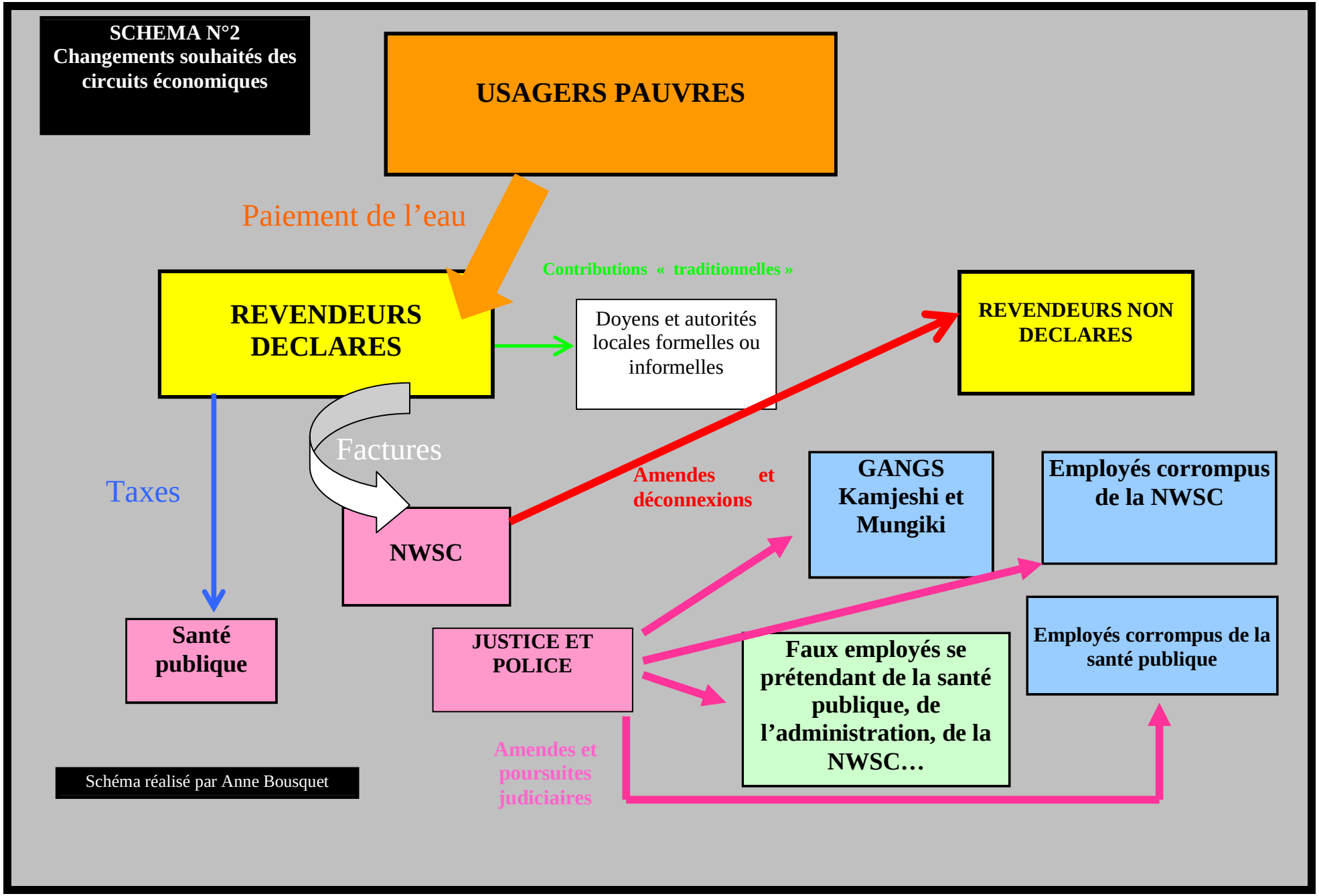
Le deuxième volet de la régulation de la concurrence : le rôle des clients

Toujours selon la Banque Mondiale, il faudrait développer un mécanisme de « *feed-back* » des consommateurs concernant l'exploitation des kiosques en termes d'hygiène du stockage, de traitement de l'eau, de prix et de service. Dans les théories néo-libérales de la Banque Mondiale, le consommateur doit pouvoir faire ses choix en étant informé correctement. Ces informations seraient donc des repères pour le consommateur qui ferait alors jouer la concurrence selon ses propres critères. Dans l'idéal, les consommateurs s'organiseraient en associations qui entreprendraient des tests de l'eau au hasard, et noteraient le service offert par les kiosques. Leurs usagers pourraient être impliqués dans le processus de renouvellement de la licence de vente. Leurs associations pourraient aussi faire usage des médias pour informer l'opinion publique des problèmes et faire pression sur les propriétaires de kiosques. Tout ceci laisse évidemment rêveur… Dans le paragraphe du document de la Banque consacré à ce sujet, éclate le formalisme d'une démarche qui envisage le fonctionnement du marché de l'eau à Kibera de manière entièrement théorique, comme un cas fictif « toutes choses égales par ailleurs ». Comment peut-on imaginer que des associations de consommateurs puissent se créer spontanément et « mettre des notes » aux vendeurs, étant donné le contexte de Kibera : racket, violences, pressions, corruption de la part des employés de l'entreprise… rappelons encore une fois la violence des affrontements entre propriétaires et locataires, c'est-à-dire la violence que suscite tout enjeu financier dans ce quartier. Il est significatif que le bailleur reste dans le champ du « technique » pour expliquer les dysfonctionnements. Très peu de références sont faites à la corruption, aux menaces physiques, au fait que ce sont les « moins » pauvres qui exploitent « plus » pauvres qu'eux.

En somme, le service d'eau et l'association de vendeurs semblent pouvoir s'accorder car bon nombre des exigences des deux parties figurent dans l'une et l'autre des plates-formes de

négociation. Mais des interrogations demeurent sur le fait que l'association puisse être un vecteur de changements à long terme à Kibera si les membres restent déterminés à protéger leurs propres intérêts aux dépens des consommateurs. Et pourquoi ne le seraient-ils pas ? Seule la Banque Mondiale semble vouloir ignorer que les revendeurs ont comme objectif principal de dégager des bénéfices plus importants en maintenant les prix au moins au niveau actuel, si ce n'est à la hausse. L'entreprise d'eau trouve aussi son compte en améliorant ses recettes. Dans la configuration de départ, les flux financiers se partagent entre revendeurs déclarés et revendeurs clandestins, puis une grande partie en est détournée au profit d'organisations criminelles et au détriment de la *NWSC* (schéma n°1). Si les objectifs des deux parties sont atteints, le circuit de l'argent se présentera sous la forme du deuxième schéma. L'objectif est de récupérer la totalité des sommes détournées dans les circuits criminels, depuis les revendeurs clandestins jusqu'aux employés ou fonctionnaires corrompus en passant par les gangs.
La comparaison des deux schémas met en lumière les gagnants du nouveau système, les vendeurs affiliés à Maji Bora Kibera et l'entreprise d'eau. Pour les usagers, l'intérêt du changement n'est pas flagrant, du moins d'un point de vue économique.


SCHEMA N°1
Les circuits économiques dans la situation de départ
USAGERS PAUVRES
Paiement de l'eau
Paiement de l'eau
Contributions « traditionnelles »
REVENDEURS DECLARES
Doyens et autorités locales formelles ou informelles
REVENDEURS NON DECLARES
Factures
Taxes
Sommes versées par des vendeurs abusés
NWSC
Santé publique
GANGS Kamjeshi et Mungiki
Employés corrompus de la NWSC
Racket
Faux employés se prétendant de la santé publique, de l'administration, de la NWSC…
Employés corrompus de la santé publique
Justice et police corrompues
Schéma réalisé par Anne Bousquet


SCHEMA N°2
Changements souhaités des circuits économiques
USAGERS PAUVRES
Paiement de l'eau
Contributions « traditionnelles »
REVENDEURS DECLARES
Doyens et autorités locales formelles ou informelles
REVENDEURS NON DECLARES
Factures
Taxes
Amendes et déconnexions
GANGS Kamjeshi et Mungiki
Employés corrompus de la NWSC
NWSC
Santé publique
JUSTICE ET POLICE
Faux employés se prétendant de la santé publique, de l'administration, de la NWSC…
Employés corrompus de la santé publique
Amendes et poursuites judiciaires
Schéma réalisé par Anne Bousquet

La tentative de formalisation du commerce de l'eau est intéressante d'un point de vue théorique. Bien que la Banque Mondiale s'efforce de mettre en avant la volonté de regroupement des revendeurs, elle en est l'instigatrice principale. Toutefois, si les propriétaires ne sont pas à l'origine directe de Maji Bora Kibera, ce n'est pas non plus la première fois que, à Kibera, les personnes qui ont des intérêts économiques communs, souvent au détriment d'autres personnes, ont ce réflexe de groupement. Si on lit entre les lignes des rapports officiels, on comprend que la tentative de partenariat est le théâtre de l'affrontement de deux mafias : la mafia des vendeurs contre la mafia des employés de la *NWSC* et des autres employés corrompus. Les premiers ont eu peur des changements que pouvait entraîner la création d'une entreprise privée (en référence à ce qui est arrivé aux chauffeurs de « *matatu* »). Ils se sont donc regroupés pour avoir une meilleure capacité de négociation avec la mafia des employés.
J'emploie le terme de mafia à propos des groupes criminels opérant à Kibera car ceux-ci ont des points communs avec le groupe sicilien éponyme, dont le nom est souvent repris par glissement pour évoquer les associations de malfaiteurs présentant les caractéristiques que décrit F. Maccaglia : « *La mafia sicilienne et une forme de criminalité organisée particulière. Avec celle-ci, elle partage une structure hiérarchisée, […] ainsi que l'usage de la violence et de la corruption. Elle s'en distingue cependant par sa capacité à être simultanément présente dans l'économie légale et illégale, son fonctionnement sous la forme d'une société secrète et son ancrage territorial. […] la mafia sicilienne est une criminalité organisée à fondement territorial. Elle tire sa puissance de sa capacité à contrôler un territoire, à s'enraciner dans la société locale et à y exercer une fonction de régulation.* »[583] Cependant, il n'y a pas de dimension familiale clanique dans les mafias de Kibera.
La troisième mafia, celle des gangs Mungiki et Kamjeshi, est sans surprise absente du partenariat, ce qui ne veut pas dire qu'elle ne va pas tenter de préserver ses propres intérêts. Dans ce cas, on peut s'attendre à une explosion de violence, voire à ce qu'une guerre de l'eau, après la « guerre des loyers »[584], éclate dans le bidonville. Introduire une réglementation est positif. Cependant, les conditions de sa mise en œuvre et les postulats sur lesquels elle repose semblent fragiles, voire inadaptés. On peut douter de son efficacité dans un contexte de criminalité contagieuse autour du commerce de l'eau et de ses effets sur l'amélioration de la situation des usagers les plus pauvres. Les bases nécessaires au fonctionnement régulé d'un marché de l'eau tenant compte de l'intérêt des usagers démunis ne sont pas posées : outre une alimentation en eau potable fiable (ce qui est loin d'être acquis), elles nécessitent au moins des moyens de sanction des autorités publiques, et une volonté de leur part de jouer leur rôle de régulateur, y compris de régulateur social. Pour le moment, rien ne semble présager d'une amélioration, d'autant que, dans le nouveau partenariat, la fonction de contrôle est dévolue aux vendeurs de Maji Bora Kibera. En somme, un segment de la régulation a ainsi été délégué, voire privatisé.

Les observateurs fondent de grands espoirs sur cette nouvelle donne. Si certaines mesures, préalables à tout changement, sont très encourageantes, il semble néanmoins que des décennies d'incurie, de corruption, d'absence de « challenge » commercial pour le service d'eau, ne puissent être effacées en quelques mois.

Dès la mi-2005, les propriétaires de kiosques ont coopéré avec l'entreprise d'eau pour régulariser les connexions et payer les arriérés. Maji Bora Kibera et l'entreprise se sont mis d'accord sur le

583 **MACCAGLIA. F**. « Du "mauvais gouvernement" urbain, enjeux géographiques de l'urbanisation contemporaine de Palerme », manuscrit issu de sa thèse *Gouverner la ville : Approche géographique de l'action publique à Palerme*, Université Paris X- Nanterre, p 72.
584 Pour reprendre l'expression de M-A. Goux.

fait que les membres viendraient en groupe de 15 ou 20 aux bureaux de l'entreprise pour faciliter cette régularisation. Des projets d'extension du réseau secondaire de Kibera sont formulés. Selon la Banque Mondiale, la combinaison d'un nouveau cadre institutionnel, des pouvoirs et des compétences renforcées des vendeurs d'eau, d'une médiation extérieure ponctuelle et d'une attitude pragmatique de la part de la nouvelle entreprise de l'eau (poussée par son mandat à faire des améliorations rapides) a eu pour résultat « *une collaboration prometteuse et une action concrète* », comme par exemple le marquage sur les réservoirs qui permet d'identifier les membres de Maji Bora Kibera. Celui-ci indique le numéro de compte du membre à la *NWSC* et atteste que ce dernier a un compteur, paye ses factures régulièrement et ne donne pas de pots de vin. Le panneau donne également le numéro de téléphone de Maji Bora Kibera auquel adresser les plaintes et les suggestions. Maji Bora Kibera a affirmé son intention d'exclure tout membre qui ne respecterait pas ces engagements.

Tableau 73 : Inscription en jaune sur fond bleu sur le réservoir en tôle de chaque revendeur de MBK

Maji Bora Kibera	Plus d'eau pour Kibera
Read N°…	Relevé n°...
My *NWSC* account n° is.....	Mon numéro de compte à la *NWSC*:
I have a meter	J'ai un compteur d'eau
I pay my bill regularly	Je paye mes factures régulièrement
I pay no bribe	Je ne donne pas de pot-de-vin
I am here to serve you	Je suis à votre service
For complaints and suggestions call: 577874.	Pour les plaintes et les suggestions, merci d'appeler le numéro suivant:....

Source : **WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM**. « Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera », *Field Note, Serving the Urban Poor*, June 2005, p 10. sur le site internet: www.wsp.org

Il est certainement trop tôt pour dresser le bilan définitif du partenariat entre le service d'eau et Maji Bora Kibera. Pour le moment, on peut seulement évoquer quelques « échos » positifs. Si l'on en croit les observations empiriques de Birongo et Quyen Le, depuis la création de Maji Bora Kibera, les relations entre les vendeurs d'eau et les usagers de l'eau se seraient améliorées[585]. Cela s'expliquerait par le fait que les membres de Maji Bora Kibera reçoivent des « formations » qui encouragent l'établissement de bonnes relations avec la clientèle.

Toutefois, quelques mois après le lancement du partenariat, la *NWSC* dénonce le maintien de certaines pratiques criminelles par des membres de Maji Bora Kibera. Selon ses responsables, des membres de MBK sont toujours impliqués activement dans des connexions illégales et des détournements, ce qui ferait de ces membres, aux dires des officiels de la *NWSC*, des « escrocs », comme le sont ceux qui maintiendraient également les pénuries artificielles comme moyen d'augmenter les prix[586]. Les « escrocs » le seraient-ils restés ? De son côté, MBK fustige l'impunité des employés corrompus qui continuent leur racket.

Etant donné l'importance des questions soulevées sur les fondements mêmes du partenariat, les doutes planent sur le devenir et les résultantes de celui-ci. Comme l'affirment Birongo et Quyen Le dans leur conclusion, *« une fois la concurrence éliminée, Maji Bora Kibera prévoit d'augmenter les prix de l'eau. Cela va à l'encontre de la nature du partenariat public-privé dans lequel l'efficacité et l'accessibilité économique des services doivent être des principes de*

585 **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N.** Op. cit., p 71.

586 **BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N**. Op. cit., p 76.

base. »[587] A Nairobi comme dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest où des structures fédératives semblables à Maji Bora Kibera sont apparues[588], elles sont d'abord le fruit de préoccupations corporatives et visent bien plus à défendre le métier contre les velléités de réglementation ainsi qu'à préserver les intérêts collectifs des vendeurs, qu'à améliorer le service aux usagers. Dans un contexte tel que celui de Kibera, le risque est avéré de les voir s'ériger en « cartels de producteurs », comme cela a été décrit de l'organisation corporatiste du transport informel à Lomé[589], car les autorités publiques les considèrent comme seuls interlocuteurs, sans réel contre-pouvoir d'associations d'usagers finals. Cependant, à Kibera, ce n'est qu'une première étape de la contractualisation avec les autorités publiques, qui tirent parti de la régularisation des organisations de vendeurs pour négocier une amélioration des pratiques, par le biais d'un cahier des charges. Pour que celles-ci puissent s'appuyer sur ces collectifs et repenser un service intégrateur autour d'offres diversifiées et complémentaires, il manque encore un des côtés du triangle régulateur, celui qui lie l'opérateur ou les autorités publiques aux usagers finaux.

La recherche de « dispositifs triangulaires de régulation » s'appuie aussi sur la mobilisation de plus en plus encouragée des usagers finaux[590], qui peut prendre des formes très diverses, allant d'un simple accord oral avec un « représentant communautaire », à la formation de comités de gestion de point d'eau, comme à Zamcargo à Dar es Salaam. Ces formes s'insèrent dans deux modèles principaux d'associations d'usagers : le modèle du comité (issu du milieu rural), dans lequel l'association agit comme délégataire principal d'une installation ou d'un ensemble d'installations, ou le modèle de la délégation (modèle urbain), dans lequel elle sert d'instance de régulation de proximité et de représentation des usagers.

587 *« This goes against the grain of PPP where efficient and affordable service delivery ought to be an underpinning factor."*

588 Il s'agit par exemple de l'Union des exploitants des adductions d'eau potable au Mali, de l'Association des revendeurs d'eau des quartiers précaires en Côte d'Ivoire ou encore de l'Association des bornes-fontaines à Ouagadougou (voir **COLLIGNON. B. VEZINA. M.** *Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines*, s. l., PNUD/Banque Mondiale, 2000, 13p).

589 **PRADEILLE. J.C. GARCIA-ORIOL. G. TALL. I.** *L'organisation corporative des taxis collectifs à Bamako et Lomé*, CODATU/INRETS, [coll. TTD n°4], Paris, 1991, 122 p.

590 **JAGLIN. S.** « Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne », à paraître in **FISETTE. J.** (dir.). *Gouvernance pour le développement au 21ème siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

II. TERRITORIALISATION DE LA GOUVERNANCE ET REGULATION COMMUNAUTAIRE A ZAMCARGO : DE LA CRISE AU « DEUXIEME EVEIL » DE LA SOCIETE CIVILE

Dans le modèle du comité, l'objectif est de forger, à une échelle appropriée, des institutions capables de gérer le patrimoine commun d'un collectif d'usagers et d'offrir à celui-ci un canal d'expression et de représentation dans les aires urbaines défavorisées. Ce faisant, une partie des charges de la régulation sont, avec le risque commercial, délocalisées auprès du collectif résidentiel exploitant l'installation. En effet, dans le processus de territorialisation (voir encadré), qui consiste en l'autonomisation progressive de segments de desserte, l'objectif n'est pas seulement d'autonomiser l'offre technique, mais aussi de trouver l'échelle optimale de l'élaboration de compromis gestionnaires : la « coproduction » des services est donc une combinaison de dispositifs techniques et opérationnels et de définition locale des règles qui sont censées en assurer la durabilité, règles rendues effectives par l'établissement d'un pouvoir et d'un système de régulation garantissant la légitimité des contraintes et des contreparties.

Encadré 53 : L'origine du concept de territorialisation, d'après S. Jaglin

« *De la spatialisation de l'offre à sa territorialisation* »
« Distinguer la spatialisation de la territorialisation permet de souligner l'enjeu capital de l'intégration du service. En effet, si elles peuvent toutes deux servir les intérêts des clientèles défavorisées en prêtant plus d'attention à leurs demandes spécifiques, ***la première privilégie la négociation d'adaptations locales, constitutives de la réorganisation d'un service intégré dont il faut repenser les interdépendances et les solidarités, tandis que la seconde mise sur l'autonomisation de segments de desserte livrés à leurs propres arrangements, dont la désolidarisation est à l'inverse la condition du maintien, en l'état, du service conventionnel****. Prolongeant la spatialisation d'offres différenciées, la territorialisation s'exprime surtout, dans les villes africaines, par la* ***spécialisation des services, volontairement découplées de l'offre publique standardisée, à destination des pauvres****.*
Cette ingénierie territoriale est en partie motivée par l'idée qu'elle facilite ***l'élaboration de compromis gestionnaires et leur traduction en termes opérationnels et techniques****. L'idée est loin d'être spécifique et fait écho aux travaux influencés par le courant néo-institutionnaliste, présent par exemple à la Banque Mondiale*[591]*. On la retrouve dans une pensée libérale de l'action collective dans les villes en développement, qui insiste sur le rôle du capital social*[592] *dans la gestion locale des ressources et biens communs*[593]*. Quelques études portent plus spécifiquement sur les conditions d'apparition et de consolidation de normes de coopération entre des organismes publics de fourniture de services et des organisations de citadins,* ***afin d'améliorer la fourniture des services en réseaux à des échelles qui favorisent, pour reprendre l'expression d'Elinor Ostrom, leur coproduction***[594]*. Il s'agit ainsi de créer ou de renforcer des capacités, en s'appuyant sur des arrangements institutionnels, formels et informels, qui font une utilisation intensive d'information, de confiance et de capital social*[595]*. Implicitement, la « petite dimension » ici privilégiée est une notion sociologique (la communauté) plus que géographique.*
Absente de ces approches, la dimension spatiale est en revanche introduite par d'autres écoles de pensée, les ***régulationnistes « locaux »*** *notamment, dans l'étude des ressorts d'une coordination à caractère coopératif entre des acteurs divers.* ***Leurs travaux présentent ainsi la territorialisation comme un processus, une émanation des stratégies collectives en vue de résoudre un problème productif***[596] ***ou plus généralement de coordination dans un ancrage spatial particulier***[597]***.***
La définition et la résolution de problèmes communs, par mobilisation des ressources spécifiques conférant au territoire ainsi construit un « avantage », y instaurent un mode particulier de coordination d'acteurs liés par des effets de localités, donc une ***forme de gouvernance territoriale singulière****.*
La territorialisation séduit dans un contexte de sociétés aux cadres d'action juridiques et réglementaires mal stabilisés, caractérisés par un fort degré d'incertitude ou fragilisés par un déni de légitimité comme en Afrique du Sud : elle permet d'envisager la ***reconstruction de capacités d'action collective de modeste envergure à l'échelle de territoires pertinents****, à forte dimension cognitive, où peuvent être mobilisées des ressources endogènes composites. Nombre d'experts semblent ainsi partager l'idée que les transactions nécessaires à l'innovation puis à son opérationnalisation durable sont plus aisées à organiser à l'échelle locale, voire micro-locale, où des savoirs et savoir-faire spatialisés peuvent être plus facilement intériorisés,* ***où les intérêts des groupes qui partagent l'usage et***

591 **HIBOU. B.** *Economie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire*, [Les études du CERI, n°39, mars], CERI, Paris, 1998, 46p.

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

593 **OSTROM. E. SCHROEDER. L. WYNNE. S.** *Institutionnal Incentives and Sustainable Development. Infrastructures Policies in Perspective*, Boulder, Westview Press, 1993.

594 **OSTROM. E.** « Crossing the Great Divide : Coproduction, Synergy, and Development », in *World Development*, vol. 24, n°6, 1996, p 1073-1087
PAMUK. A. "Informal Institutional Arrangements in Credit, land Markets and Infrastructure Delivery in Trinidad", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24.2. 2000, p 379-396)

595 **PAMUK. A.** *Op. cit.*

596 **DUPUY. G. GILLY. J.P. PERRAT. J.** « Relation sociale d'emploi et gouvernance locale dans les dynamiques territoriales », in *Géographie, Economie, Société*, vol. 3, n°1, 2001, p 49-70.

597 **PECQUEUR. B.** « Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire », in *Géographie, Economie, Société*, vol. 3, n°2, 2001, p 229-245.

***le contrôle des lieux peuvent être plus aisément réconciliés**, où les populations peuvent être associées aux décisions.*
*Cette démarche est aujourd'hui très présente dans la réflexion et les projets sur les services urbains dans les villes du continent africain, **la territorialisation des dispositifs de fourniture visant en même temps à créer le cadre et les conditions de l'action collective**, à rassembler opérateurs et usagers/consommateurs autour d'un objectif immédiat de desserte mais aussi d'un **objectif d'élaboration et/ou de légitimation des règles qui en assureront la durabilité**.*
*Réplique aux échecs de très nombreux projets « détournés » ou rejetés, la territorialisation mise sur les réseaux sociaux locaux pour construire entre opérateur et usagers des « conventions » (au sens des conventionnalistes) indispensables à la durabilité du service d'eau en présence d'intérêts divergents. On admet que convention et confiance se renforcent mutuellement et se trouvent facilitées lorsqu'elles s'enracinent dans un socle de références et de règles de vie partagées, dont on présume qu'il diffère d'un lieu à l'autre. Ainsi, dans des sociétés urbaines hétérogènes, à la cohésion fragilisée, la construction des relations de confiance et la possibilité de convention semblent devoir être servies par la territorialisation des dispositifs à des échelles mieux maîtrisées : la légitimité des règles et leur respect y paraissent plus faciles à établir, les processus d'apprentissage plus « productifs »[598]. Si la spatialisation peut suffire, sur la base des proximités sociales et géographiques, à façonner des collectifs capables d'énoncer des règles, donc de penser des systèmes cognitifs d'action, en vue de résoudre des problèmes collectifs, **la territorialisation serait nécessaire à l'établissement d'un pouvoir et d'un système de régulation garantissant la légitimité des contraintes et contreparties qui assurent l'effectivité des règles.** »*

Source : **JAGLIN. S.** *Réseaux et fragmentation urbaine. Services d'eau en Afrique Subsaharienne.* Habilitation à Diriger les Recherches, Université Paris 8/LATTS, février 2004, p 182-183 ; mise en exergue par l'auteur.

Seule l'échelle locale permettrait l'exercice d'une « *participation pragmatique* », selon la définition qu'en donne V. Waetcher[599] : « *processus de décision concerté, relatif à une question concrète et limitée, et qui implique l'engagement de la responsabilité de chacun des participants, grâce notamment à des procédures de cadrage* ». Selon l'auteur, « *la mise en débat d'une question concrète permet de décrédibiliser à la fois les points de vue idéologiques trop éloignés de l'objet du débat, et l'expression des intérêts strictement personnels, parce que la question étant pratique et non pas idéologique, il est possible de la diviser en sous-questions sur lesquelles il est plus facile d'obtenir l'accord du public* […] ». De cette participation pragmatique découlerait une citoyenneté pragmatique et territorialisée. Dans les pays où le projet d'intégration universaliste porté par un Etat Providence n'existe pas, cette citoyenneté pragmatique pourrait-elle, à défaut, se substituer à la citoyenneté sociale et professionnelle[600] ? La participation pragmatique de l'usager est censée se nourrir de son appartenance à un territoire et à une micro-société. On verrait ainsi se dessiner une citoyenneté concrète, reposant sur la capacité d'engagement subjectif dans la construction du lien social. Cette expression citoyenne s'écarte de la vision classique, fondant la citoyenneté sur la capacité de l'individu à s'affranchir de sa dimension privée. Selon cette conception de la citoyenneté, « *l'individu est invité à oublier ce qu'il est et d'où il vient pour pouvoir accomplir sa condition humaine de citoyen.*[601] »

Quelles sont les modalités, en termes de gouvernance territorialisée, de la coproduction du service par les collectifs de citadins pauvres ? Le credo de l'échelle locale, voire micro-locale comme optimum pour l'établissement d'un pouvoir et d'un système de régulation légitimes, en d'autres termes la gestion communautaire, tient-il à l'épreuve des faits ? En cas de crise, le système de gouvernance participative locale est-il suffisant ou faut-il trouver les moyens de

598 **DE GOUVELLO. B.** *Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. La mondialisation des « modèles » à l'épreuve du territoire*, L'Harmattan, Paris, 2001, 240 p.

599 **WAETCHER. V.** « Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager-citoyen depuis la décentralisation ? », p 7-19, in *FLUX N°48-49, « Usagers et régulation des réseaux »*, avril-septembre 2002, 144 p.

600 **JOBERT. B. THERET. B.** (dir.) *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1994.

601 **BRIANT.V. PALAU. Y.** *La médiation. Définition, pratiques et perspectives*, Paris, Nathan, 1999, p 108.

l’articuler aux processus de régulation politique existants ? Comment la territorialisation de la gouvernance affecte-t-elle la gouvernabilité future des réseaux, dont dépendent les risques de fragmentation ?

Comme on l’a vu dans la deuxième partie de la thèse, le quartier informel de Zamcargo à Dar es Salaam offre un exemple de territorialisation du service d’eau, par la délégation à un collectif d’usagers, sous la forme d’un comité de quartier, de la responsabilité de l’exploitation et de la gestion d’un micro-réseau d’eau indépendant (du point de vue gestionnaire et technique), alimenté par un forage. Nous avons exploré les modalités d’organisation de la communauté concernant les questions techniques et gestionnaires relatives à la fourniture du service, et quels en étaient les impacts en termes d’équité spatiale et sociale. Cependant, la coproduction du service ne se limite pas à des aspects techniques et opérationnels, elle fait intervenir également des mécanismes de définition locale des règles et de régulation, qui révèlent leurs carences en cas de crise, comme cela s’est produit à Zamcargo. Celle-ci peut donner lieu à une double lecture. Le premier niveau d’analyse concerne les agissements du comité de l’eau, qui sont des facteurs immédiats de dysfonctionnement de la gestion communautaire du micro-réseau d’eau de Zamcargo. Mais cette lecture immédiate est circonstancielle. Si l’on veut faire émerger les conditions de pérennité garantissant l’intérêt collectif, il faut s’interroger sur l’ensemble des modalités de fonctionnement et de régulation du projet communautaire.

A) Histoire de la crise. Les critiques à l'encontre du comité de l'eau dirigé par Chief Saïd : échec de la gestion et de la régulation communautaires

Dans la pratique, comme j'ai pu moi-même le relever directement ou à travers les divers témoignages, le fonctionnement des bornes-fontaines ne se déroule pas comme prévu. J'ai pu constater, en 2003, qu'une seule borne disposait d'un compteur. Pour les autres, soit le compteur avait été enlevé, soit il était cassé et non réparé, ce qui rendait délicate l'opération de vérification du trésorier. Dans le seul cas où le compteur fonctionnait, le fontainier interrogé a déclaré que le trésorier ne le relevait pas mais qu'il le faisait lui-même. Les raisons avancées pour expliquer l'absence de réparation ou le non-remplacement des compteurs n'étaient pas très convaincantes : par exemple, pour ne pas faire payer les gens lorsqu'ils prenaient de l'eau pour les funérailles[602]. Comme l'a dénoncé la commission d'investigation[603], les fontainiers tenaient mal, voire pas du tout, les comptes (ce que j'ai vérifié de visu en demandant les livres de compte : soit ils n'existaient pas, soit ils étaient très lacunaires) et ne délivraient pas de reçu. Le contrôle des volumes vendus était donc difficile. Selon les propres paroles d'un « notable » de Zamcargo[604], M. Kiponza, « *au départ, tout a très mal commencé. Il fallait des gens formés à la gestion. La plupart des gens du comité sont illettrés. Ce sont ceux-là qui ont du temps disponible. C'est pourquoi ils ne savent pas du tout comment gérer le comité de l'eau, tenir des comptes. Ils devraient avoir un programme de tenue des réunions tous les mois. Mais tout le monde recherche le pouvoir. Il n'y a aucun dossier.* » En interrogeant les fontainiers, j'ai pu me rendre compte qu'il s'agissait uniquement de jeunes filles, certaines mineures, peu instruites, et qui avaient toutes un lien familial avec le comité et en particulier avec son président. Elles n'avaient pas vraiment été formées à la tenue de comptes, au respect des règles d'hygiène élémentaire autour du kiosque. De plus, le « dédommagement » versé ne pouvant pas constituer un revenu, on retrouvait donc à ce poste soit des jeunes femmes qui attendaient leur mariage, soit des jeunes mariées sans enfant dont le mari travaillait, et qui survivaient grâce à un autre revenu dans leur cellule familiale, leur dédommagement n'étant qu'un apport supplémentaire. On ne pouvait donc pas parler de création d'emploi viable (c'est pourtant souvent un argument en faveur de la gestion communautaire locale des réseaux). Cependant, cela les rendait vulnérables à des pratiques de corruption ou à des détournements, mais faute de preuves formelles, je n'en ai que des témoignages indirects. Placer ces jeunes filles à ces postes relève aussi, sans doute, d'une manœuvre du comité : ces personnes lui étaient redevables, peu instruites, et par conséquent étaient peu à même de dénoncer d'éventuels détournements d'argent par le comité.

Le problème majeur qui a entraîné comme nous le verrons le soulèvement d'une partie des résidants, est essentiellement celui de la gestion. Le comité est censé présenter les comptes aux résidants de Zamcargo. Lors de son lancement, les modalités de présentation au public du déroulement du projet n'avaient pas été clairement définies : ni la périodicité, ni le mode de présentation ni même les destinataires n'étaient explicitement désignés. Selon les personnes interrogées, l'intervalle entre les réunions d'information varie de six mois à un an. Les résidants de Zamcargo doivent avoir accès à ces comptes-rendus mais selon le président du comité, les destinataires finaux en sont les autorités locales. Selon la commission chargée de l'enquête et les

602 Entretien personnel avec les fontainiers des quatre points d'eau, août 2003, Dar es Salaam, Tanzanie.

603 Voir partie ultérieure.

604 Entretien personnel, Zamcargo, 29/08/2003.

témoignages des personnes que j'ai interrogées en août 2003, la crise du projet de Zamcargo a commencé lorsque certains résidants ont été lassés du manque de transparence de la gestion du micro-réseau par le comité de l'eau, et de son manque de communication, notamment de l'absence des réunions publiques que ce dernier était censé organiser. A l'époque de mes enquêtes, cela faisait presque un an qu'aucun compte-rendu public des comptes n'avait été effectué. Les résidants de Zamcargo se plaignaient donc du comité de l'eau en place, qui n'avait pas été reformé (en principe par des élections qui devaient se tenir rapidement) depuis sa nomination provisoire au tout début du projet. Ils reprochaient au comité non seulement de ne pas leur communiquer le budget du projet eau (les recettes engrangées et les dépenses effectuées, ainsi que les économies placées sur le compte en banque du projet), mais aussi de ne pas pouvoir donner leur avis sur ses décisions. D'autres se sont plaints du caractère politique que prenaient les discussions dans les rares réunions qui avaient été organisées auparavant. Selon les dires de certains membres du comité de l'eau, « *certains personnes de la communauté ne les apprécient pas même s'ils sont bénévoles et travaillent beaucoup pour rien. On les accuse alors de corruption et de détournement de « fonds publics ». Certaines personnes voudraient être des leaders du comité car elles pensent que c'est une position rémunératrice.*[605] » D'après M. Kiponza et plusieurs autres personnes interrogées, il semblerait que l'entreprise Zamcargo achetait de l'eau au projet. Cela m'a ensuite été confirmé par WaterAid, mais lors de notre entretien, Chief Saïd ne l'a pas évoqué, ce qui a renforcé mes propres soupçons. Selon M. Kiponza, le Président du comité recevait chaque mois 100 000 Tsh de l'entreprise Zamcargo et 50 000 Tsh des dockyards. Il y avait des rumeurs selon lesquelles le comité gardait 70 000 des 100 000 Tsh versés par Zamcargo. D'autres rumeurs disaient que des membres du « *Ward Representative* » et des politiciens avaient « emprunté » de l'argent au comité de l'eau.
De l'avis du membre de WAHECO[606] que j'ai interrogé à la municipalité de Temeke[607], les accusations de détournement ont probablement dépassé la gravité des faits reprochés. Par exemple, lors des deux pannes majeures de la pompe du forage, le comité de l'eau de Zamcargo a réussi à financer deux réparations successives de 2,5 millions de Tsh chacune en un an, ce qui signifierait, selon le membre de WAHECO, qu'il avait mis effectivement au moins 5 millions de Tsh sur le compte en banque. Selon cette personne, cela est remarquable par rapport à d'autres projets, dont le solde du compte atteignait péniblement 250 000 Tsh. Ce n'est toutefois pas une preuve suffisante car l'argent a pu venir d'une autre source que le compte en banque : comme le montre O. De Sardan[608], dans son étude de la gestion communautaire des points d'eau dans le secteur de l'hydraulique villageoise au Niger et en Guinée, des mécènes peuvent payer des infrastructures ou des réparations lourdes. Néanmoins, je n'en ai pas entendu parler à Zamcargo et cela me semble assez peu probable car la promiscuité de la vie dans le quartier rend très difficile de dissimuler des affaires aussi importantes.

La crise qu'a connue le quartier Zamcargo concernant la gestion du micro-réseau d'eau est révélatrice des dysfonctionnements que peut engendrer la gestion communautaire d'une infrastructure. Les critiques dépassent le simple cadre du comité de l'eau en place en 2003 : certes, celui-ci s'est révélé peu transparent, voire malhonnête si on en croit les accusions des résidants, mais c'est l'ensemble du projet qui peut être remis en question, car son montage, ses

605 Entretien collectif de l'auteur avec les membres du comité de l'eau, Zamcargo, Dar es Salaam, 28/08/2003.

606 Voir partie ultérieure.

607 Entretien personnel avec Joseph, "*social worker*" au "*Water Health Education Community Development*" (WAHECO), municipalité de Temeke, Dar es Salaam, Tanzanie, août 2003.

608 **OLIVIER DE SARDAN J.-P**. *La gestion des points d'eau dans le secteur de l'hydraulique villageoise au Niger et en Guinée*, (Etudes de l'AFD), AFD, Paris, mai 2000, 86 p.

modalités de fonctionnement ont permis qu'une telle situation advienne. Le début de la crise est donc révélateur de plusieurs choses.

Tout d'abord, il est très difficile de mettre en place une gestion communautaire pérenne pour des projets dont le fonctionnement est fondé sur la tenue de réunions des résidants et des prises de décisions qui passent par le vote lors de ces réunions. Cela demande un effort de participation qui ne peut pas être assuré par tous : comment font ceux qui travaillent à l'extérieur du quartier ? On voit que très rapidement l'assemblée ne réunit qu'une minorité des résidants qui prend alors les décisions pour l'ensemble de ceux-ci. Ce mode de fonctionnement est dit « participatif ». La participation des usagers est un thème récurrent dans les textes des bailleurs qui en font un principe de gestion fondamental. L'idée est celle d'une forme de subsidiarité et de gestion, voire de démocratie locale : les résidants concernés connaissent mieux que l'Etat central lointain, voire que les autorités locales, leurs propres besoins et sont mieux à même de concevoir et de gérer les projets locaux d'infrastructures. Ainsi, les bailleurs financent des micro-projets, dont les résultats sont réputés plus faciles à évaluer, court-circuitant les administrations centrales soupçonnées (souvent à raison) de détourner une grande partie de l'aide à d'autres fins. Mais la participation ne recouvre pas les mêmes réalités selon qu'elle s'adresse à des usagers pauvres ou à des clients aisés, beaucoup plus exigeante pour les premiers que pour les seconds : elle est d'abord financière, dès le début du projet pour la mise en place des infrastructures, mais aussi dans le fonctionnement de l'infrastructure par le paiement du service fourni au prix du marché. Mais on exige aussi des collectifs d'usagers pauvres de gérer eux-mêmes, bénévolement, leurs infrastructures, ce qui demande du temps, des compétences, de l'engagement…Cela est-il efficace, légitime et équitable ?

D'autre part les réunions sont « parasitées » par des questions politiques. Alors que les bailleurs veulent imposer une dépolitisation de la gestion urbaine, il y a un risque de « contamination politique » du débat sur l'eau au sein même des quartiers pauvres : on peut très bien imaginer qu'un parti majoritaire prenne le contrôle de l'eau et impose des décisions allant à l'encontre, même d'une manière détournée, de l'accès à l'eau de ses opposants politiques. D'ailleurs, dans le cas de Zamcargo, le soutient du Président du « *Mtaa* » à Chief Saïd s'explique en partie par une même appartenance politique.

Il semble que le comité se soit scindé en deux, avec d'un côté le Président et ses alliés et de l'autre les opposants, se présentant comme les partisans de la transparence, voulant mettre un terme aux agissements des premiers. Pour monter leur dossier d'accusation, ils ont rédigé des procès-verbaux des réunions du comité, auxquels j'ai pu avoir accès[609]. Il en ressort que ni le Président ni la Trésorière n'ont été capables de présenter les comptes aux membres du comité eux-mêmes, qu'ils ont argué de dépenses importantes pour lesquelles ils n'étaient pas en mesure de fournir les reçus. Les données concernant les recettes à chaque borne ont été contestées et n'étaient d'ailleurs pas étayées par des comptes précis. La nomination des jeunes filles aux postes de fontainier a été largement critiquée. Selon la personne travaillant pour WAHECO que j'ai interrogée, les conflits du comité reflètent également un conflit de classes d'âge, car dans le comité de l'eau, certains « vétérans » entrent en conflit avec les nouveaux arrivants. Seuls à venir aux séminaires, ces vétérans ne laissent pas les nouveaux venus prendre du pouvoir. A Zamcargo, le secrétaire, un nouveau venu, n'était pas autorisé à être signataire pour le compte en banque. L'exemple de la crise de Zamcargo n'est pas isolé. D'autres études montrent les difficultés de la gestion et de la régulation communautaires du service dans la durée, notamment celles de JP

609 **WATER COMMITTEE**. *The Brief Summary on the Water Committee Meeting on Income and Expenditures, Committee Meetings Of 10th December 2002 and 13th December 2002*, Zamcargo, Dar es Salaam.

Olivier-de-Sardan sur les bourgs de Guinée, ou encore de J. Etienne[610] sur ceux des pays voisins. Leurs conclusions sont sensiblement comparables : si, en termes de réalisations, le modèle communautaire présente des performances relativement satisfaisantes (consensus suffisant pour la définition d'un projet et la conduite des investissements), il est en revanche beaucoup moins convaincant pour la gestion et la régulation du service dans la durée car la société locale apparaît souvent trop divisée et les intérêts en présence trop disparates pour fonder une véritable gestion « communautaire »[611]. Leurs études en montrent les travers que l'on retrouve aussi à Zamcargo : oscillant entre marchandisation de l'eau et semi-privatisation par des « accapareurs », le comité de point d'eau fonctionne mal en milieu semi-urbain[612]. La transparence, des comptes et des décisions, est rarement vérifiée tandis que la participation des usagers peut se résumer à une « élection » initiale jamais renouvelée. J-P. Olivier de Sardan propose une classification des modes d'appropriation détournée qui englobe les divers cas de figures, comme le mécénat d'un commerçant, la gérance informelle à un « commis » (fonctionnaire local), l'affermage à un groupement ou association (religieuse par exemple) : la gestion personnelle par le chef (néo-patrimoniale), la gestion informelle par des notables, la gestion collective (fortement contaminée par les deux précédentes). Quelles que soient les configurations, le modèle communautaire ne parvient pas à stabiliser un compromis durable entre un service d'eau rentable procurant des revenus monétaires (l'eau comme bien économique) et un service social accessible à tous (l'eau comme bien public)[613], c'est-à-dire à apporter une solution crédible au « vieux conflit » entre efficacité et équité.

L'approche communautaire qui tend à dominer dans la mise en place des réformes à Dar es Salaam, est affiliée aux conceptions libérales et néolibérales de la démocratie et de l'Etat et s'inscrit dans une vision qui cherche à renforcer, au sein de la société civile, des collectifs organisés de type communautaire. Elle correspond aux théories du développement fondées sur la communauté et la rhétorique participative, particulièrement prégnante chez les développeurs en Afrique, dont les enjeux vont bien au-delà des choix opérationnels. En mettant l'accent sur le rôle prédominant des acteurs de la société civile, cette approche valorise la défense et la négociation d'intérêts catégoriels par des regroupements volontaires et conduit, aux échelles locales, à la construction d'arènes civiles plutôt que publiques, comme le constate M. Leclerc-Olive dans les contextes ouest-africains : « *les actions de développement génèrent fréquemment ce type d'arène civile où prévalent à la fois la défense d'un bien commun (plutôt que la responsabilité d'un bien public) et l'expérimentation de la négociation plutôt que celle de la délibération* »[614]. En effet, le projet de Zamcargo, cadre de réalisation de l'investissement, demeure ensuite l'échelle de référence pour la gestion et la régulation d'un service d'eau autonomisé de son environnement institutionnel. Au nom de la décentralisation et du principe de subsidiarité, l'exploitation du service est alors confiée à une institution de proximité spécialisée (comité ou association d'usagers) dans le cadre d'une gestion communautaire, ce qui soulève deux problèmes majeurs. La gestion communautaire repose sur l'enracinement progressif dans les mentalités des

---

610 **ÉTIENNE J.** *Formes de la demande et modes de gestion des services d'eau potable en Afrique subsaharienne : spécificité des « milieux semi-urbains »*, (Thèse de doctorat), ENPC, Paris, 1998, 299 p. + annexes.

611 **JAGLIN. S.** « Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne », à paraître in **FISETTE. J.** (dir.). *Gouvernance pour le développement au 21ème siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

612 **OLIVIER DE SARDAN. J-P.** *Op. cit*., p 83.

613 **OLIVIER DE SARDAN. J-P.** *Op. cit*., p 82.

614 **LECLERC-OLIVE. M**. « Arènes sahéliennes : communautaires, civiles ou publiques ? » in **CEFAÏ. D. PASQUIER. D**. (dirs), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, [coll. Curapp], .PUF, Paris, 2003.

bénéficiaires de la notion de propriété partagée, rhétorique largement développée par les concepteurs du projet dans le champ sémantique de « l'appropriation ». L'enracinement de la notion de bien commun, recherchée par les concepteurs, passe par son appropriation au sens propre (on verra aussi dans le cas de George Compound, à Lusaka, que JICA a forgé la notion de « propriété symbolique »). Le micro-réseau doit être considéré par les membres de la communauté comme étant leur propriété, ce qui les fait passer du statut de bénéficiaires à celui de sociétaires. A ce titre, on leur demande une participation en amont, pour la construction ou la réhabilitation même de l'infrastructure locale, ce qui leur transfère au moins symboliquement la propriété d'une « part » du projet, la somme des parts constituant le bien collectif ou bien commun, au détriment de la notion de bien public. C'est ce qu'observe également M. Leclerc-Olive, qui déplore le « *manque d''esprit public' parmi les élus mandatés pour assurer cette gestion* » et elle ajoute : « *La notion de bien public est absente, au profit de la seule notion de bien commun - propriété partagée – dont on voit clairement qu'elle ne se confond pas avec celle de bien public, inaliénable et imprescriptible* »[615]. Cela se traduit par les dérives que l'on peut observer à Zamcargo, comme l'accaparement par certains gestionnaires malhonnêtes (ici le Chef Saïd et son comité), ce qui entraîne également une personnalisation des conflits et des enjeux : on ne s'attaque pas à une institution, un comité, mais à telle ou telle personne. Cette personnalisation est un facteur de risque majeur quant à la pérennité des dispositifs : qu'advient-il en cas de départ massif ou de défaillance des personnes ?
Dans l'impossibilité de forger un compromis sans recours à une régulation extérieure au quartier, la régulation communautaire est dans l'impasse. Elle est incapable d'assurer la pérennité du service et contrecarre dans un premier temps l'émergence d'un pouvoir public local porteur d'une logique de bien public. Selon S. Jaglin, le développement des arènes civiles restreint le pouvoir des citoyens-électeurs, qu'il dessaisit de leur pouvoir de sanction dans la chaîne de commandement du service. Non seulement cette dépossession alimente le processus de dépolitisation de la question des services au profit d'une approche purement technique, mais elle se révèle le vecteur d'une remise en question de la substance de la démocratie locale. En établissant un lien direct entre le bailleur et les populations (comité, association) et en les empêchant de fonder sa légitimité sur sa capacité à apporter des réponses concrètes aux problèmes quotidiens des gens, les institutions communautaires sapent l'autorité et la légitimité du pouvoir public local. Il y a donc une déconnection entre les modes de gestion des services publics et les politiques publiques locales[616].

Cependant, si cette situation paraît acquise dans les cas où, paradoxalement, le système de gouvernance locale de la gestion communautaire ne connaît pas de crise, il n'en va pas de même en cas de conflit majeur. En révélant les dysfonctionnements et les impasses de la gestion communautaires, une crise comme celle qu'a connue le quartier de Zamcargo est susceptible d'entraîner un « deuxième éveil » de la société civile, en lui faisant prendre conscience, de manière concrète et abrupte, des enjeux et des risques de la territorialisation de la régulation. A Zamcargo, les résidants se sont alors lancés dans une (re)conquête de leurs droits de citadins-électeurs, par un retour au sein de la régulation municipale.
Quelles ont été les voies empruntées par ces citadins ? C'est ce que nous apprend la deuxième partie de la crise de Zamcargo.

---

615 **LECLERC-OLIVE. M.** « Mondialisations et décentralisations : complémentarités ou alternative ? Éléments de réflexion pour une enquête au niveau local », in **OSMONT A. GOLDBLUM Ch**. (dirs.), *Villes et citadins dans la modialisation*, Karthala, Paris, 2003, p 183.

616 **JAGLIN. S.** « Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne », à paraître in **FISETTE. J.** (dir.). *Gouvernance pour le développement au 21ème siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

B) Des résidants à la conquête de leurs droits de citadins-électeurs : redonner sa place à la gouvernance municipale

L'histoire de la crise s'écrit en deux étapes. En 2002, devant l'ampleur du mécontentement, la nouvelle secrétaire du comité a demandé aux responsables d'avoir accès aux comptes. La situation s'est envenimée entre les membres du comité et on m'a rapporté que le Président Saïd a envoyé la police à la nouvelle secrétaire. Subissant des pressions, celle-ci a préféré démissionner. De plus en plus mécontents, les résidants ont envoyé une délégation du quartier se plaindre auprès du Président du « *Mtaa* » (« *Seketali ya Mtaa* ») pour lui demander d'arbitrer le conflit avec le comité de l'eau et de régler les questions en suspens. Malheureusement, le Président du « *Mtaa* » n'a pas réagi dans le sens qu'aurait souhaité la délégation : rien n'a été fait. Selon certains résidants interrogés, il aurait été corrompu par le Président du comité de l'eau, Chief Saïd, et aurait même menacé d'emprisonnement la secrétaire du comité qui insistait pour avoir accès aux comptes. Il apparaît nettement d'après les conclusions de la commission que les autorités locales n'ont pas joué d'emblée leur rôle de régulation et ont laissé la situation s'envenimer. Conscients de l'impasse dans lequel se trouve la recherche d'un compromis local, les résidants mobilisés ont donc fait une première tentative pour trouver un arbitrage extérieur. En se tournant « naturellement » vers l'échelon de proximité des autorités locales, le « *Mtaa* », ils reconnaissent par réflexe citoyen leur rôle d'arbitre garant de l'intérêt général, tout en avouant les limites de leur propre système de régulation local.

Malgré une longue tradition de relais entre citadins et autorités publiques des échelons inférieurs de l'encadrement territorial, les mécanismes sont grippés (la redevabilité réciproque ne va pas de soi). Comme souvent en Afrique, la machine politico-administrative est corrompue et ne remplit pas les fonctions pour lesquelles les élus ont été appelés. La conquête des droits et devoirs de la citoyenneté n'est pas d'emblée réciproque : les autorités locales doivent aussi réapprendre à jouer leur rôle. Selon la commission d'investigation, il n'y avait aucun contrôle régulier de la part des autorités locales, sur le fonctionnement du micro-réseau : « *Le gouvernement du «Mtaa» (Selikali ya «Mtaa») n'avait pas de contacts réguliers avec le comité de l'eau concernant le contrôle et le suivi du projet eau et de ses activités. C'est pourquoi les autorités locales du «Mtaa» ont laissé cette situation s'installer : les leaders n'étaient alors pas en mesure de connaître les problèmes et les demandes de réunions publiques que faisait la communauté. Lors des rares échanges, les conflits ont glissé sur le terrain du politique au lieu de s'en tenir à ce que préconise la constitution*. [617]» C'est ce qui fait demander par le comité de l'eau lui-même un contrôle des autorités sur ses activités : « *La municipalité devrait intervenir et mettre en place un comptable qui contrôlerait toutes les utilisations de l'argent du réseau, réalisées par le comité, en association avec WAHECO[618]*. »

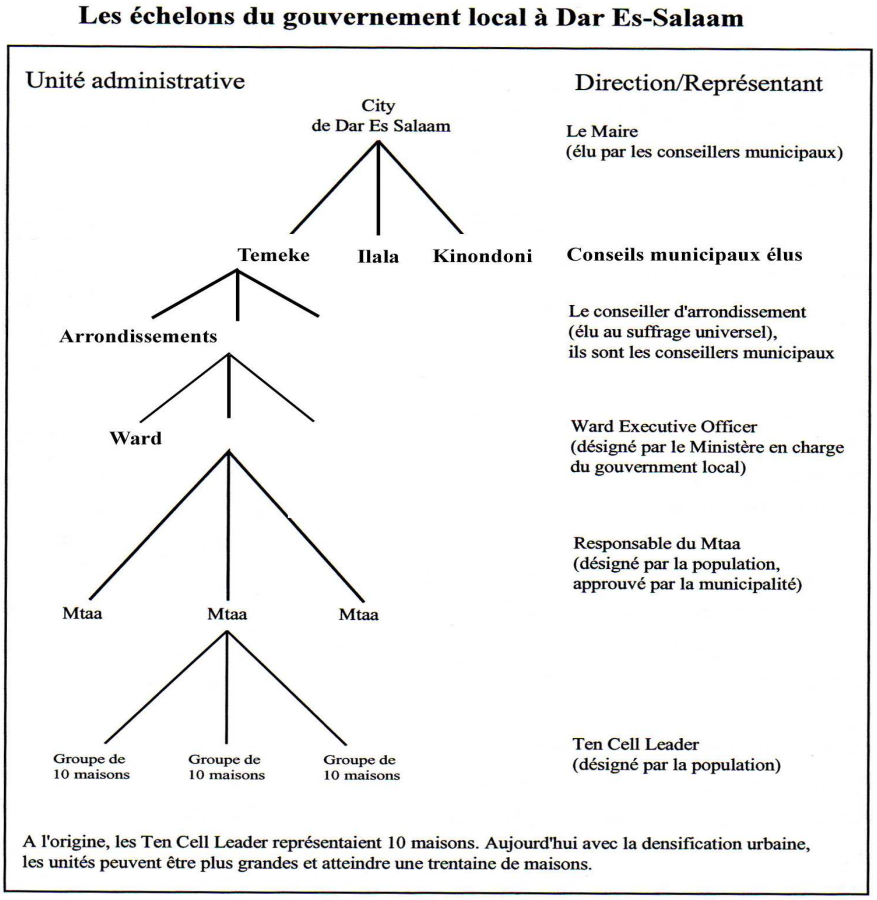
Les résidants se sont alors tournés vers l'échelon supérieur de la hiérarchie politico-administrative, le « *Ward Committee* » mais celui-ci n'a pas pris au sérieux les accusations contre le comité.

---

617 **TEMEKE MUNICIPAL DISTRICT.** *Investigation commission on water committee crisis in Zamcargo. Investigation report from water crisis commission on Zamcargo well management*, 07/03/2003.

618 Idem.

Figure : les échelons de gouvernement local à Dar es Salaam)



« *Le Ward a mené une investigation pour savoir comment la crise était née et avait touché le comité, entre le secrétaire et le comité de l'eau. Le Ward n'a pas vraiment cherché à savoir à quel point la communauté plaignante était dans le besoin. Ils ont organisé des pourparlers et des réunions avec les groupes ligués*. [619]» Voyant leur plainte sans réponse, les résidants décidèrent alors de solliciter les autorités locales d'un niveau encore supérieur : ils demandèrent par une lettre datée du 27 octobre 2002 l'aide du « *District Commissionner* », lequel ordonna ensuite la création d'une commission d'enquête et une investigation sur les allégations des plaignants. Le fait que les résidants aient eu recours au « *District Commissionner* » est révélateur de la profondeur de la crise car les conflits courants sont censés se régler au niveau du « *Ward* ». Quand enfin le District envoie une équipe sur place, il s'est écoulé presque cinq mois, sans compter la période précédente lors de laquelle les résidants s'étaient d'abord tournés vers le « *Mtaa* ».

[619] Idem.

C) Epilogue de la crise : l'enquête et ses conclusions

Pour mener à bien l'investigation sur les activités du comité de l'eau de Zamcargo et les allégation des résidants, le District a formé une commission d'enquête suivant les recommandations de la Constitution.

Encadré 54 : TEMEKE MUNICIPAL DISTRICT. ***Investigation commission on water committee crisis in Zamcargo. Investigation report from water crisis commission on Zamcargo well management***

Liste des membres de la commission d'enquête
Quelqu'un de Kigamboni
Un ingénieur hydraulicien de la municipalité
Un membre de WAHECO (voir partie suivante)
Un membre de PEVODE
Un juriste de DAWASA
Un leader religieux musulman de Zamcargo
Un leader religieux chrétien de TAG-Kurasini
Une personne (internal supervisor) de la municipalité de Temeke

L'équipe d'investigation est restée plusieurs jours à Zamcargo, du 27 février au 5 mars 2003. Ses objectifs étaient les suivants :

Objectifs de la commission
* Mener des investigations sur les raisons de la crise et proposer des solutions
* Accomplir les taches suivantes :
-Lire les documents existants et faire une synthèse sur toute l'histoire
-Rencontrer le comité de l'eau
-Rencontrer les résidants de Zamcargo
-Rencontrer le « *Ward Councillor* », le « *»Mtaa» Council* », et le « *Ward Adviser* »
-Mesurer ou faire une estimation de la vente de l'eau autour des stations

Voici les recommandations de la commission d'investigation :

Concernant le comité de l'eau :
Le comité doit préparer des comptes rendus sur les revenus, les fonds utilisés et les infrastructures. Cela doit être réalisé avec l'aide du «Mtaa».
WAHECO devrait mettre en place des plans d'investigation, car la durée de prise de fonction du comité de l'eau est terminée, le reste sera consacré à la préparation des élections en juillet.
Sous un mois, l'information doit être rendue publique, claire sur tous les aspects qui semblent avoir des conséquences importantes. Par exemple, les recettes réalisées devraient être classées par catégorie en fonction de leur source.
Quand les informations demandées seront réunies, il faudra les porter à la connaissance de la communauté qui sera alors prête pour les élections qui auront lieu en juillet.

Source : **TEMEKE MUNICIPAL DISTRICT.** Investigation commission on water committee crisis in Zamcargo. *Investigation report from water crisis commission on Zamcargo well management*, **07/03/2003.**

La dissolution du comité et l'organisation de nouvelles élections

Suite aux conclusions de la commission d'enquête, des élections ont été organisées à Zamcargo pour élire un nouveau comité de l'eau, le premier à être démocratiquement élu. Les candidats aux élections ont rempli un formulaire qu'ils ont ensuite envoyé au « *Ward Committee* ». Ce dernier était chargé de sélectionner quelques-uns de ces candidats pour les autoriser à se présenter. En théorie, les critères retenus devaient être les suivants : probité et réputation de la personne,

respect du quota réservé aux femmes, niveau d'instruction (aptitude à la tenue de compte, à communiquer en public…) Une fois la liste des candidats établie, les élections se sont déroulées devant les urnes le 28 septembre 2003. Certaines personnes du gouvernement central sont venues en tant qu'observateurs pour contrôler le bon déroulement des élections. Il devait même y avoir un membre du Parlement tanzanien ainsi que d'autres personnalités importantes conviées par le « *District Commissionner* ». Ayant malheureusement quitté la Tanzanie à cette date, je n'ai pas pu en connaître l'issue. J'avais appris de lui-même que Chief Saïd n'avait pas l'intention de se représenter. On peut faire une remarque à propos de l'implication du « *Ward* » chargé de sélectionner les candidats. Au vu des évènements passés, on peut penser qu'il aurait été souhaitable qu'une autre institution, restée neutre, procède à la sélection.
Finalement, il n'y a pas vraiment eu de sanctions prises contre les membres du comité. Plusieurs pistes d'explication sont possibles : les responsabilités des uns et des autres étaient trop difficiles à démêler, ce qui rendait impossible des sanctions individuelles mais aussi inacceptable une sanction collective. Certains responsables d'autorités locales étaient mêlés au scandale mais étaient protégés pour des raisons politiques. Ils appartenaient en effet au parti au pouvoir. Mais il n'est pas certain de toutes façons que les membres de la communauté parmi les plus actifs dans l'émergence du scandale aient souhaité que des personnes soient juridiquement condamnées. Bien que pour certains aspects, on ne puisse pas parler sans réserve d'une « communauté » à propos des résidants de Zamcargo, ils forment tout de même une « micro-société » dont les valeurs de référence demeurent « traditionnelles » et marquées par l'Ujamaa. La société tanzanienne n'est pas une société procédurière et préfère un mode de gestion des conflits traditionnel, dans lequel un comité des sages (ici les autorités du district par le biais de la commission d'investigation) prend la décision. Le chef du comité de l'eau a été désavoué publiquement, le comité dissout, ce qui a peut-être été considéré comme une sanction suffisante aux yeux de l'opinion publique. N'oublions pas que les membres du comité et les autres résidants ont continué de se côtoyer au quotidien dans un petit quartier qui ne compte que 3000 habitants. Il est possible qu'une sanction lourde ait été trop déstabilisante pour la « communauté » car à travers les réseaux qui la composent, la condamnation d'une personne ou d'un groupe de personnes aurait pu atteindre de nombreuses familles.
Conscient des ces risques de dérive de la gestion communautaire, le concepteur du projet, l'ONG WaterAid, a décidé postérieurement au démarrage de celui-ci, de le doter d'une Constitution ou Charte.

D) Une « katiba » (Constitution des projets communautaires) ambivalente, entre régulation communautaire et gouvernance municipale

La Constitution du projet hésite entre régulation communautaire et gouvernance municipale. D'une part, elle formalise les modalités de résolution des conflits à l'intérieur de la communauté : elle prévoit des votes, des discussions au sein de la communauté par le biais des réunions publiques (mais comment faire si celles-ci ne sont pas organisées ?). D'autre part, elle tente d'établir un mécanisme de redevabilité vis-à-vis des autorités politico-administratives. En effet, selon les statuts, le comité de l'eau doit fournir un rapport aux autorités locales sur la gestion des recettes et des dépenses, mais les statuts ne précisent pas à quel échelon des autorités locales doit être adressé ce rapport sur les comptes : au premier niveau administratif, le « *Mtaa* » que l'on

traduit par la rue mais qui s'apparente à un pâté de maisons, au « *Ward* » ou au « *District* » de Temeke ? On peut assimiler le « *District* » à une municipalité d'arrondissement de Dar es Salaam. Selon le président du comité de l'eau en 2003, il est important d'impliquer les autorités du « *Mtaa* » car elles sont censées superviser et contrôler le projet. Lorsque des conflits éclatent entre les résidants et des membres du comité, les autorités du « *Mtaa* » peuvent intervenir en tant qu'arbitre, apaiser les tensions et informer le gouvernement local central (« *District* ») si nécessaire. Mais comme nous l'avons vu, la réalité est souvent très différente de ce qui est présenté sur le papier.

(1) PEVODE : une tentative de standardisation des projets communautaires

La Constitution a été rédigée de concert par plusieurs communautés auprès desquelles WaterAid est active, Keko Mwanga B et de Kirakala, avec l'appui de PEVODE (« *People's Voice for Development* »), réseau d'ONG à l'origine de cette idée d'uniformisation. Ces quartiers, qui avaient chacun leur propre « *Rasimu* » (règlement) pour le projet eau, ont ensuite voulu n'en avoir qu'un seul, uniforme pour tous les projets eau de WaterAid. Le projet de PEVODE était d'aller au-delà d'un simple règlement commun pour se prononcer sur certains « choix éthiques » ou « choix de société » : l'ONG a donc proposé une charte, une « *Katiba* ». Par exemple, non seulement le tarif de 1Tsh/1l, devrait être appliqué dans tous les quartiers concernés mais encore les mêmes modes de résolution des conflits (les mêmes modes de régulation) devraient être suivis. L'objectif était de rendre pérenne la gestion des micro-réseaux d'eau communautaires de Dar es Salaam dans un cadre garant d'une équité consentie, après le départ des ONG.
PEVODE (« *People's Voice for Development* ») est une mise en réseau des comités de l'eau des différents « *Mtaa* », créée par WaterAid peu après la création de WAHECO. Les membres de PEVODE viennent des sept projets mentionnés : certains représentent les comités de l'eau des projets, d'autres siègent à titre individuel. PEVODE possède sa propre constitution et est enregistrée en tant qu'ONG. L'objectif de l'ONG est de capitaliser les différentes expériences des comités de l'eau. WaterAid a souhaité que les communautés prennent conscience de leur expérience partagée, qu'elles discutent de ces problèmes communs et qu'elles trouvent elles-mêmes une solution, tout en impliquant les autorités locales dans le processus. Mais d'après le membre de WAHECO que j'ai interrogé, cela ne fonctionnait pas bien. Le statut des membres n'était pas clairement défini dans la Constitution. Du coup, au lieu de représenter les opinions des comités de l'eau, ils ne représentaient que leurs propres opinions. Peu après la création de l'ONG, les membres se sont détournés des objectifs initiaux et des conflits ont éclaté entre eux. Pour mettre un terme au questionnement sur leur légitimité, ils ont décidé de mener des élections. Les membres en place, appelés les « vétérans », n'ont pas été élus. A leur place, ce sont des nouveaux venus qui ont été choisis et aucun d'entre eux ne faisait partie d'un comité de l'eau.

(2) Le contenu de la Constitution

La réunion plénière de la municipalité de Temeke réunie le 31 décembre 2002 a approuvé le texte de la constitution de la communauté des usagers de l'eau dont se porte garant le « *District Commissionner* ». Ce texte représente la Constitution unique de la communauté des usagers de l'eau de la municipalité de Temeke pour tous les « *Mtaa* » et villages qui ont un projet eau communautaire sous l'autorité des institutions locales (« *Mtaa* » ou village). Le rôle des autorités locales s'y confirme, comme on le voit dans la déclaration préalable du maire de la municipalité de Temeke : « *Par cette lettre, je vous charge de vérifier que tous les projets eau communautaires sous l'autorité des institutions locales suivent cette Constitution et pas une*

autre. » C'est une étape importante vers l'uniformisation de la gestion des dispositifs d'alimentation en eau des communautés pauvres. Ce texte définit des mécanismes de régulation dont se porte garant la municipalité de Temeke, c'est-à-dire une autorité locale, publique. Cependant, à l'époque de mon enquête, la Constitution n'avait pas force de réglementation, mais seulement de proposition, la diversité des modalités de gestion et le choix d'adhésion à la « *Katiba* » restant la norme du côté des communautés. Le texte qui suit reprend donc les principaux articles de la Constitution dont la communauté de Zamcargo est signataire. Elle se présente sous la forme d'un formulaire où chaque communauté appose son nom dans les espaces laissés vides à cet effet. La Constitution établit des principes, comme la neutralité religieuse ou politique mais elle définit également les modalités pratiques de fonctionnement et de gestion des projets.

(3) Le texte de la constitution,

NB : traduit de l'anglais par l'auteur. Les passages importants ont été mis en exergue par l'auteur.

TEMEKE MUNICIPAL COUNCIL. *Constitution of Water User's Community*, Kurasini, Temeke Municipal Council, Dar es Salaam, 06/02/2003, 18 p.

CONSTITUTION DE LA COMMUNAUTE D'USAGERS DE L'EAU
« MTAA » DE KURASINI-ZAMCARGO
MUNICIPALITE DE TEMEKE

LA CONSTITUTION DE LA COMMUNAUTE DES USAGERS DE L'EAU

1.0. Préface

Des questions importantes apparaissent dans la nouvelle politique nationale de l'eau qui met l'accent sur la participation communautaire, pour la planification, la construction, l'exploitation et la maintenance des projets eau desquels le gouvernement se retire et ne conserve que les responsabilités de coordination et de formulation des objectifs nationaux et des politiques nationales de l'eau. Nous (les résidants des *«Mtaa»* » et villages concernés) avons pour objectif de former notre communauté d'usagers de l'eau qui sera sous le contrôle de notre comité de l'eau.

2.0. Phase initiale de la communauté

2.1. Nom :

Nous déclarons que le comité est créé par les usagers de l'eau de Kurasini-Zamcargo. Nous déclarons également que la direction des activités de ce comité ne sera jamais influencée par des facteurs politiques, ethniques ou religieux. Notre base principale et la force de notre unité reposent sur notre ferme intention d'établir de bonnes procédures et des principes moraux qui nous permettront de gérer notre projet eau efficacement et démocratiquement.

3.0. Objectifs de la constitution des usagers de l'eau

***** Définir et expliciter les droits et les devoirs des membres de la communauté des usagers.

***** Mettre en place des procédures d'action qui mettront en valeur les mérites des membres de la communauté, des procédures d'élection du comité et des procédures de dissolution d'un comité qui se révèle défaillant, sur la base de principes démocratiques.

***** Définir les devoirs et les responsabilités des membres du comité, des autorités locales et des autres participants actifs du ««Mtaa»» ou du village.

***** Définir les différentes procédures liées à l'administration et à la gestion des fonds de l'exploitation d'un réseau d'eau

4.0. Etre membre

4.1. Catégories, mérites et conditions

Il doit y avoir trois catégories de membre :

Membre normal :

Cette catégorie implique les usagers de l'eau (tous résidants) du ««Mtaa»» ou du village qui ont besoin de s'alimenter en eau aux points d'eau appartenant à la communauté des usagers de l'eau, pour leurs besoins quotidiens.

Membres actifs :

Les entreprises, les ONG ou toute autre entité dont les activités ont une direction parallèle à celle du comité dans la mesure où ils remplissent toutes les conditions définies dans cette constitution.

Les membres honorifiques :

Ce sont ceux qui sont considérés et qui ont été sélectionnés par réunion du comité des usagers de l'eau du « *Mtaa* » en raison de leur contribution au projet. Ensuite leur nomination doit être approuvée par l'assemblée plénière de la communauté.

4.2. Sources des revenus

* Contribution d'urgence

En cas d'urgence, les gestionnaires du comité demanderont des contributions de la part des membres et des autres non membres, pour augmenter la capacité financière du comité.

* Autres contributions :

Les membres ordinaires, participants ou honorifiques peuvent contribuer à tout moment, en plus des situations d'urgence…

* La vente de l'eau aux points d'eau

Le comité de l'eau peut donner son avis sur le prix de l'eau et faire des propositions qui devront être approuvées en réunion plénière de la communauté des usagers de l'eau.

5.0. Suspension/exclusion d'un membre

5.1. Par son lieu de résidence, un membre ordinaire continuera à être membre, et son appartenance ne sera pas dissoute pendant tout le temps où celui-ci sera résidant.

5.2. Tout membre qui a commis un acte de sabotage des ressources disponibles du projet eau ou de la distribution de l'eau sera exclu, même s'il est résidant.
5.2.1. Tout membre qui aura délibérément refusé de payer la facture d'eau qui a été fixée par négociation lors d'une réunion communautaire, sera exclu.
5.2.2. Tout membre qui aura fait preuve d'abus de langage dans une réunion impliquant une prise de décision.

5.3. Lorsqu'il meurt.

5.4. L'exclusion ou la radiation d'un membre participant aura lieu dans les cas suivants :
- radiation volontaire
-exclusion due au non respect de ses devoirs par un membre
-mauvais usages et ne pas être fiable
-décès

5.5.1. Tout membre ayant été accusé des faits mentionnés sera exclu par le comité de l'eau et par le «Mtaa», si l'investigation a montré que les suspicions étaient fondées. Le suspect doit avoir le temps de se défendre lui-même.
Dans les deux semaines après l'exclusion, la réunion d'urgence de la communauté des usagers, sera organisée pour examiner le rapport d'investigation et les propositions du comité d'investigation, pour la prise de décision finale.

5.5.2. Le comité d'investigation sera composé de quatre membres : des représentants de la communauté, de représentants des autorités locales, notamment deux représentants du Ward.

5.6. Les membres actifs ou les membres honorifiques dont l'appartenance est dépassée ou défaite par quelque raison, peuvent être réintégrés. Leur réintégration à leur demande sera examinée par le comité des usagers, les AL puis sera votée par une réunion générale.

6.0. REUNION DE PRISE DE DECISION

6.1.1. REUNION GENERALE (« *general meeting »)*
Ceci est la procédure la plus importante de la communauté des usagers de l'eau au niveau du «Mtaa», qui a l'autorité de décision et la responsabilité ultime de gérer et de mettre en place des activités de supervision et de la distribution de l'eau dans le «Mtaa».

6.1.2. Les taches du « *general meeting* »
Sélectionner des représentants élus du comité de l'eau du «Mtaa»
Voter des principes et des procédures dans le but de développer les performances générales du comité de l'eau
Voter des directives/des arrêtés pour être en phase avec les évolutions au niveau du gouvernement central et au niveau de la municipalité de Temeke
Recevoir et discuter les rapports du comité de l'eau sur les recettes et les dépenses
Recevoir, discuter et voter le budget annuel et toute autre question relative aux activités du comité de l'eau
Faire des propositions et décider à propos de tout amendement demandé par le comité de l'eau, comme par exemple sur les factures, les tarifs de connexion, le budget, la sécurité et autres, qui sont liés aux activités quotidiennes du comité de l'eau

Cette réunion plénière se réunit deux fois par an, mais le comité exécutif peut demander une réunion d'urgence à tout moment, s'il y a un problème important à discuter. C'est le président du «Mtaa» qui demande la tenue de réunion de la communauté.

Les représentants
Le nombre de représentants dans cette réunion implique tous les membres de la communauté du «Mtaa» qui sont bénéficiaires ou qui souhaitent s'y joindre pour le développement des services d'eau.

Présence aux réunions
Si 75% de tous les représentants usagers sont présents, la réunion est considérée comme légitime.
Si après 45 min de tenue de la réunion le nombre de représentants est incomplet, la réunion est repoussée et sera tenue plus tard dans les deux semaines suivantes, même heure, même endroit.
S'il se passe la même chose, quelque soit le nombre de représentants présents la réunion sera considérée comme légitime et toutes les décisions prises devront être respectées, jusqu'à ce que le rapport sur cette réunion soit fourni aux représentants dans la semaine avant la prochaine réunion.

6.1.3. Réunion générale d'urgence
Ce genre de réunion ne sera tenue que si au moins 10% des représentants des usagers de l'eau demandent et ont besoin de cette réunion, et font cette demande par écrit et la signent. Le président du «Mtaa» convoquera une réunion d'urgence des usagers de l'eau. Il doit préparer cette réunion de manière à discuter des problèmes soulevés par les représentants en suivant les procédures des réunions plénières.

6.1.4. LA STRUCTURE DU COMITE DE L'EAU
Le comité de l'eau est constitué de huit représentants, dont cinq doivent être des femmes et 3 des hommes. Ce comité est élu en réunion par la communauté des usagers de l'eau, et il est en fonction pour 3 ans. Ces représentants pourront être élus pour un deuxième mandat, selon leur performance et leur efficacité…
Le comité est constitué d'un président, d'un secrétaire, d'un trésorier, deux de ces personnes doivent être des femmes, car les femmes sont les premières concernées par les questions d'eau.

6.1.6. Réunion générale du comité de l'eau
Le comité de l'eau se réunit une fois par mois. Les objectifs de cette réunion mensuelle :
Créer et planifier des politiques de création et de développement des sources d'eau dans le but de fournir une eau propre et saine pour les résidants du «Mtaa»/village
Planifier les taches et le programme de chaque mois
Fournir et discuter le rapport du trésorier sur les recettes et les dépenses du projet concerné
Le taux de présence des représentants de ce comité de l'eau doit être de 75% de l'ensemble du comité
Le président des AL en tant que garant peut assister à ces réunions et donner son avis

7.0. LES RESPONSABILITES ET LES OBLIGATIONS DU COMITE DE LA COMMUNAUTE DES USAGERS DE L'EAU, DES AUTORITES LOCALES ET DES MEMBRES DE LA COMMUNAUTE DES USAGERS

7.1. Responsabilités du comité

- Le comité est responsable pour tous les membres de la communauté du «Mtaa»/village, et auprès du président du «Mtaa»/village, et a les obligations suivantes :
- Planifier, superviser et coordonner tous les projets dans le but d'assurer la gestion et l'exploitation du réseau d'eau efficacement de façon constante.
- Garantir que toutes les ressources disponibles pour le projet eau du «Mtaa»/village sont entretenues et utilisées correctement au bénéfice et selon les objectifs du projet eau.

- Avec la coopération du comité de la santé, assurer un environnement propre aux points d'eau du meilleur niveau possible.
- En coopération avec les autorités locales, le comité planifiera les procédures d'emploi des différents personnels comme les fontainiers, les gardes, les techniciens…

Superviser les recettes et les dépenses du projet eau et assurer que ces recettes sont utilisées uniquement à des fins de développement des activités eau. Seuls 5% des recettes sont données chaque mois aux autorités locales.

- Coopérer avec les autorités locales pour favoriser le volontariat et la participation de la communauté dans le développement des travaux et des taches comme creuser des tranchées, construire des réservoirs, etc.
- Garantir que la réparation et l'entretien des infrastructures du projet soient faits rapidement et efficacement quand cela est nécessaire, pour que la communauté ne soit pas victime de problème d'eau.
- Garantir que la communauté s'implique dans les décisions relatives au projet eau, au bénéfice des usagers du «Mtaa»/village.
- Garantir que la communauté comprenne bien la constitution
- Faire conduire des évaluations scientifiques qui aideront à estimer et proposer lors des réunions générales le niveau du tarif de l'eau, qui doit refléter les coûts de l'exploitation et de la maintenance du réseau mais aussi le pouvoir d'achat des ménages.
- En suivant des procédures démocratiques, le comité de l'eau en coopération avec les autorités locales peut démettre de ses fonctions tout président du projet et en élire un nouveau au sein du même comité, à l'exception du trésorier qui doit avoir une qualification de comptable selon la taille du projet.
- Préparer différents rapports concernant les fonds et le budget annuel de planification et/ou des amendements du projet présentés au président des autorités locales, du Ward et aux ingénieurs de l'eau de la municipalité, aux directeurs municipaux, et à la communauté des usagers lors des réunions plénières.
- Fournir et voter des mesures d'application pour ceux qui sollicitent un statut de membre participant.
- Superviser et veiller à la conservation des ressources en eau
- Le comité de l'eau se réunit au moins une fois par mois.
- Le comité de l'eau garantit un haut niveau de sécurité aux sources d'eau et aux lieux de distribution, aux réservoirs, au niveau des câbles électriques et aux pompes hydrauliques et doit dénoncer aux autorités locales celui ou ceux qui ont saboté ou endommagé les infrastructures pour que des mesures soient prises contre ceux-ci.
- Pour les estimations et les propositions de tarif faites lors des réunions générales, pas plus de 5% des recettes totales mensuelles du projet seront versés sur le compte des autorités locales pour un usage officiel par les autorités locales de ces fonds.
- Le trésorier recevra une « subvention » (« *allowance* »). Cette subvention sera définie par le comité de l'eau en collaboration avec les autorités locales en fonction des recettes du projet.

7.2. RESPONSABILITES ET OBLIGATIONS DES AUTORITES LOCALES (« *Serikali ya «Mtaa»* »)

- Conseiller le comité de l'eau dans ses décisions à prendre.
- Encourager la participation de la communauté aux différentes activités du projet.
- Participer à la planification, la construction et l'exploitation du projet dans le «Mtaa»/village.
- Préserver et conserver les ressources en eau disponibles du «Mtaa» et assurer qu'elles ne soient pas polluées.
- Fournir un rapport sur les recettes et les dépenses du projet eau chaque mois.
- Garantir que les recettes du projet eau sont dépensées pour des activités liées au projet eau, sauf 5% des recettes mensuelles qui sont reversées aux autorités locales par l'intermédiaire du «Mtaa».
- Garantir que tous les motifs de désaccord, les doléances contre le comité de l'eau par la communauté des usagers sont discutés dans le respect de la démocratie, et si les problèmes ne sont pas résolus, les autorités locales ont la responsabilité d'informer le Ward officer, les ingénieurs de l'eau de la municipalité et les gardiens de la communauté des usagers de l'eau qui sont le président de la municipalité et le « *District Commissioner* ».
- S'assurer que le comité de l'eau prépare les réunions des usagers tous les deux mois tandis que comité de l'eau fournit un rapport sur les performances et un rapport sur les recettes et les dépenses ayant été audité par l'auditeur de la municipalité de Temeke.

7.3. LES DROITS ET LES DEVOIRS DE LA COMMUNAUTE DES USAGERS DE L'EAU

Chaque membre de la communauté des usagers a les devoirs suivants :

- Assister aux réunions de la communauté et participer au dialogue engagé dans ces réunions
- Voter durant les élections et prendre des décisions, à l'exception des membres honorifiques
- Tout membre qui est qualifié doit voter et peut être élu à une fonction de commandement du comité de l'eau
- Respecter les opinions des autres

8.0. QUALIFICATION, DUREE DE MANDAT ET PROCEDURES DES ELECTIONS DU COMITE DE L'EAU

8.1.0. Qualifications des représentants du comité de l'eau

Le comité est constitué de 8 membres dont 5 doivent être des femmes car c'est en général aux femmes qu'incombe la corvée d'eau. Elles doivent donc avoir la priorité.
Les membres du comité doivent savoir lire, écrire et compter.
Ils doivent avoir une expérience de bénévolat dans des activités de développement au bénéfice d'autrui.
Ils ne doivent pas avoir moins de 18 ans.
Au poste de trésorier, la personne doit avoir une qualification de comptabilité selon la taille du projet.
Ils doivent être en bonne santé psychique.
Ils doivent être capables de convaincre et de favoriser la participation de la communauté dans les questions de développement.
Ils doivent être dignes de confiance et n'avoir jamais été accusés de quoi que ce soit avant (surtout en matière d'argent).
Ils doivent respecter toutes les personnes quel que soit leur âge.
Ils doivent être aptes à recevoir des conseils, des critiques et des responsabilités quand cela est nécessaire.
Ils doivent être de « bonnes personnes » aptes à écouter les autres.
Ils doivent avoir confiance en eux, en leur propre décision.
Ils doivent être sages et mûrs.
Ils doivent être coopératifs avec les autres.
Doivent pouvoir présenter et expliquer à la communauté, aux autorités locales, au district et aux bailleurs, les décisions, les pensées, les réflexions du comité.
Ils ne doivent pas être des leaders politiques au niveau des autorités locales.

8.2. Durée de mandat du comité de l'eau

De façon à donner assez de temps au comité pour accomplir ses tâches, il restera en place 3 ans.

8.3. Procédures d'élection du comité de l'eau

Tout membre de la communauté, a le droit de vote ou d'être élu pour le comité de l'eau.
Trois mois avant l'arrivée à échéance du mandat, le bureau du comité, le président des autorités locales, devront rendre publics les noms et les qualifications des candidats aux élections au comité de l'eau. Cette procédure est nécessaire car il faut que les candidats soient des personnes réellement dévouées et bénévoles.

Toutes les lettres de candidature doivent être examinées et discutées en réunion du comité pour le développement du Ward à travers/par le président des autorités locales. Le Ward Development Committee examinera toutes les candidatures et la liste des candidats retenus ayant les qualifications requises sera soumise à la communauté pour le vote.
L'entretien et l'élection du trésorier doivent prendre en compte les qualifications mentionnées dans la constitution.
L' « Office of Municipal Water Engineer » doit assister aux réunions d'examen des candidatures dans le Ward et les réunions pour les élections pour organiser les procédures et les faire respecter.

8.4. Procédures de suspension du comité de l'eau
Principalement, le comité de l'eau doit être actif pour une période de 3 ans. Sur les motifs d'inactivité ou de détournement de fonds, les membres de la communauté peuvent utiliser leur droit de demander la suspension du comité en place :

- Les usagers et le comité présenteront leurs doléances au gouvernement local (« *Mtaa* »). Si aucune solution n'est trouvée, ils devront présenter leurs doléances au « *Ward Development Commitee* ». Si à nouveau aucune solution n'est trouvée, ils peuvent avoir recours au « *Municipal Director* ».
- Le « *Municipal Director* » en collaboration avec le « *Ward Officer* » et les autorités locales créera une commission indépendante qui comptera des experts de l' « *Office of Municipal Water Engineer* », du Ministère de l'Eau, de la DAWASA, une équipe de facilitateurs municipaux (WAHECO) et de la communauté qui ira dans le «*Mtaa*»/village concerné pour enquêter sur les accusations.
- Une telle commission a le droit d'interroger les représentants du comité de l'eau et les accusateurs et les confronter pour découvrir la vérité sur la situation réelle.
- La commission devra fournir un rapport au « *Municipal Director* » dans les trois semaines après la requête des accusateurs.
- Suivant les propositions de la commission, le « *Municipal Director* » peut dissoudre le comité de l'eau avant l'échéance de son mandat de 3 ans, et de nouvelles élections peuvent avoir lieu dans les 3 mois selon les procédures.
- L'ingénieur de l'eau de la municipalité de Temeke a pour mandat d'assurer que les slogans nationaux de l'eau sont appliqués correctement. Si le projet d'eau n'est pas en conformité avec les slogans nationaux, le directeur municipal peut dissoudre le comité de l'eau surtout si le comité menace l'application des slogans nationaux et la santé des usagers.

8.5. PROCEDURES DE DEMISSION ET D'EXCLUSION DES MEMBRES DU COMITE

Les représentants doivent être exclus du comité s'ils n'assistent pas à 3 réunions sans en informer le président du comité.
Ils sont exclus aussi s'ils présentent leur démission par écrit.
Un membre qui veut démissionner doit en faire l'explication par écrit au président qui l'annonce et lance une procédure pour pourvoir au siège vacant.
Le comité de l'eau en collaboration avec les autorités locales suspend un membre du comité pour les raisons de mauvais comportement, de langage abusif et de mauvaise performance. Le « *Ward officer* » et le directeur municipal doivent alors faire un rapport suite à une investigation et trouver les solutions aux problèmes.

S'il est vrai que cette constitution n'est pas exempte de faiblesses potentielles, voire de défauts, elle a néanmoins le mérite d'exister. Rappelons que la Tanzanie n'en est qu'au début de son apprentissage de la gestion communautaire dans le domaine de l'eau potable dans un cadre marchandisé. On peut donc espérer que cette constitution ne soit pas une somme aboutie et qu'elle puisse évoluer par « amendements » au fil des années. Si les autorités locales jouent leur rôle de « garde-fou » et de garantes de l'intérêt général, et que PEVODE (le réseau d'ONG et de communautés concernées) joue de son côté son rôle de capitalisation des expériences, la constitution sera perfectionnée et évolutive.
Rien de tout cela n'est acquis. Néanmoins, on peut voir dans la volonté d'instaurer une constitution commune à l'ensemble des projets d'eau communautaire, une tentative de restaurer une certaine unité, un traitement égal des usagers pauvres dans le cadre des dispositifs alternatifs. Par contre, la question de la légitimité et de l'équité des dispositifs alternatifs par rapport au réseau municipal intégré reste entière, car la constitution consolide « l'encapsulage »[620] de la desserte des quartiers pauvres.
La constitution tente dans un premier temps de définir une certaine éthique, notamment en affirmant fortement la neutralité politique et la laïcité des comités de gestion, ce qui est loin d'être anodin dans un pays où musulmans et chrétiens partagent les mêmes quartiers et où les questions politiques interfèrent à tous les échelons de la vie économique et sociale. S'il est dit que les droits et les devoirs des « membres » (on ne parle ni d'usagers, ni de consommateurs sans doute pour renforcer le caractère communautaire de ces initiatives et la participation) sont définis dans la constitution, celle-ci n'en donne en fait que les aspects pratiques. Aucune position ne transparaît sur le droit à l'eau, si ce n'est que seul le paiement des sommes demandées le garantit. Quid des insolvables ? La question semble réduite à celle de la volonté à payer et non de la capacité. Le texte mentionne que le prix de vente est décidé en assemblée plénière de la communauté, qu'il doit tenir compte des coûts de production, de maintenance, etc… mais aussi du pouvoir d'achat des résidants : on ne sait pas si cela laisse aux communautés la possibilité d'opérer des péréquations entre les membres les mieux lotis et les plus démunis. La simple référence au pouvoir d'achat (global, moyen ?) me semble insuffisante.
En somme, ce texte est décevant face à son ambition affichée : il se contente de récapituler les modalités techniques de fonctionnement des micro-réseaux et reste sur un terrain purement gestionnaire et matériel. En ce sens, il reflète l'évolution des principes présents dans la politique nationale de l'eau et surtout dans les recommandations des bailleurs qui, dans le secteur des services urbains, ont déplacé le débat du projet de société à des questions strictement techniques et gestionnaires. C'est le mythe de « l'anti-politics governance », comme le décrit A. Osmont[621]. Mais quand ces questions sont éludées au plus haut niveau, elles réapparaissent à la base, car se pose à un moment ou à un autre la question du ménage pauvre qui ne peut payer l'eau dont il a un besoin vital.
Je note également qu'une grande place est faite aux réunions plénières de la communauté : c'est au cours de ces réunions que doivent être prises les grandes décisions et que le comité peut en convoquer une à tout moment en plus des deux réunions annuelles, pour demander la décision des résidants, notamment sur le prix de l'eau. De nombreux dysfonctionnements peuvent émerger de cette situation : absentéisme et assemblées peu représentatives, difficulté de tenue de ces réunions dans les quartiers comptant une population importante, risque de « confiscation » de la décision publique par le comité qui peut distiller les informations de manière à influencer les votes.
Enfin, la place des autorités locales est cruciale dans la régulation des conflits liés à la gestion des points d'eau communautaires. L'existence d'une constitution et d'un règlement communs revêt une grande importance, au moins sur le terrain symbolique. Cependant, constitution et règlement risquent de rester fictifs si aucune institution n'est garante de leur application et de leur respect. Concernant la régulation, on ne peut que se réjouir d'un retour des autorités locales du district, notamment par la constitution des comités d'investigation en cas de litiges. Par cette intervention, elles ont montré qu'elles peuvent jouer le rôle d'arbitre, condition nécessaire à la pérennité du projet communautaire.
Toutefois, deux bémols viennent tempérer ces signes encourageants. D'une part, les autorités locales du premier échelon, celui du « *Mtaa* », qui étaient censées avoir ce rôle, ont échoué du fait de leur

620 Selon une expression de S. Jaglin. Cela fait référence à l'existence de dispositifs techniques et gestionnaires distincts et spécifiques aux quartiers pauvres.

621 **OSMONT. A.** « La « Governance » : concept mou, politique ferme », in *Les Annales de la Recherche Urbaine, Gouvernances*, n°80-81, 1998, p 19-26.

« porosité » à l'égard du milieu et par conséquent de leur corruptibilité. Ce problème n'est pas du ressort des réformes du secteur de l'eau, mais plutôt de celles des autorités locales, notamment des réformes de décentralisation, qui doivent inventer un moyen terme entre principe de subsidiarité et encadrement du territoire. Ce sont les résidants qui ont dû demander aux autorités locales de niveau supérieur (le district) d'intervenir : celles-ci n'avaient prévu aucune procédure en cas de conflit. En d'autres termes, il n'existait pas de procédure établie, de « routinisation » de la régulation. Les résidants ont donc institué le district en tant qu'arbitre, mais de façon ponctuelle. Or l'arbitrage et la régulation sont deux fonctions distinctes. La régulation implique une continuité qui reste encore à inventer à Dar es Salaam dans la gestion des réseaux communautaires.

Si l'exemple de Zamcargo témoigne d'un retour des autorités publiques dans les affaires des communautés, il en souligne aussi les difficultés. Ceci peut s'expliquer par un déficit d'expertise, comme nous le verrons plus tard (chapitre trois). Pour pallier leur manque de connaissance et d'expérience des problèmes liés à la gestion et à la régulation communautaires, les autorités locales de Temeke franchissent une deuxième étape dans la réintroduction progressive des quartiers défavorisés dans la régulation municipale de l'eau.

E) Institutions locales, une tentative d'harmonisation des projets communautaires : l'exemple de WAHECO

(1) WAHECO : une prise de conscience tardive des autorités locales

WAHECO (« *Water Health Education Community Development* »), est une équipe de 11 travailleurs gouvernementaux et d'employés municipaux au sein de la municipalité du District de Temeke, en charge des questions de développement communautaire en lien avec l'eau, la santé et l'éducation. Les membres proviennent de quatre départements de la municipalité : quatre membres du département eau, trois membres du département santé, trois membres du département du développement communautaire et enfin un membre du département éducation. C'est WaterAid qui a pris l'initiative de la création de ce groupe, dès le début de ses propres activités à Dar es Salaam, en 1998. WaterAid a donc, de sa propre initiative, contacté la « *Temeke District Commission* » (la municipalité de Temeke)[622] pour lui proposer ce projet qui a été accepté. Je souligne l'initiative de l'ONG et la passivité des autorités locales sur la question communautaire : il a fallu attendre qu'une ONG, de surcroît nouvelle sur le territoire urbain, montre l'importance de la coordination des actions de développement et notamment celle de l'harmonisation des projets eau concernant les communautés, pour que les autorités locales en prennent conscience. Trois « *Wards* » sont concernés par des projets communautaires d'alimentation en eau potable, ce qui représente sept « *Mtaa* », soit sept projets distincts. Il s'agit de Kurasini (où se situe Zamcargo, avec deux « *Mtaa* »), Kigamboni I (trois « *Mtaa* »), Kigamboni Street (trois « *Mtaa* ») et enfin Vituka (deux « *Mtaa* »). Les réunions rassemblent le « *District Commissionner* », le « *Municipal Director* », l'ingénieur de l'eau de Temeke et des membres des communautés des trois « *Wards* » concernés par les projets.
Ce sont des projets qui ont été conçus par WaterAid avant que WAHECO ne soit créé. Les membres de l'équipe de WAHECO proviennent tous de départements différents de la municipalité, l'action de WaterAid a été de les réunir sous une même entité à l'intérieur de la municipalité de Temeke, de les former sur les questions de gestion communautaire des réseaux d'eau et de leur transférer un rôle de contrôle des projets eau. Les membres de WAHECO sont payés par le gouvernement et non pas par WaterAid qui leur donne seulement des primes.
Une de ses premières tâches a été de mobiliser les communautés grâce à une méthode utilisée par WaterAid : le « *Participatory Urbain Appraisal* », c'est-à-dire un bilan ou un diagnostic de la

622 Entretien personnel avec Joseph, "*social worker*" au "*Water Health Education Community Development*" (WAHECO), municipalité de Temeke, Dar es Salaam, Tanzanie, août 2003.

situation dans divers domaines (éducation, hygiène, eau potable…) par la communauté concernée elle-même. D'autres outils méthodologiques et d'autres questions ont été introduites : « PHAST » (un programme de sensibilisation à l'hygiène), la question de genre ou encore la construction d'une capacité communautaire (« *empowerment* »). Le fait que le district utilise les méthodes de WaterAid et non ses propres méthodes démontre le déficit de celui-ci en termes de compétences cognitives et instrumentales nécessaires pour formuler des choix cohérents et « ouverts » en matière de création et gestion des services publics locaux à l'usage des communautés.

Jusqu'en 2003, seule Temeke avait mis en place cette structure, puis elle a été rejointe par les municipalités d'Ilala et de Kinondoni, intéressées par cette initiative, qui y ont détaché chacune un de leurs employés. En 2000, la partition en trois de la municipalité de l'agglomération de Dar es Salaam avait fait éclater le département eau de celle-ci, le « *Regional Water Engineering Department* », mais la nécessité d'une structure commune pour la gestion de la ressource en eau potable, notamment en ce qui concerne l'alimentation en eau des quartiers pauvres, commence à émerger.

Suite à son bilan initial réalisé avec les communautés, WAHECO a lancé un projet de participation communautaire et a introduit les comités de l'eau. Tandis que certains « *Mtaa* » avaient déjà des comités de l'eau, dans les autres « *Mtaa* » il a fallu mobiliser les communautés pour qu'elles forment le leur. Ensuite, ces comités ont reçu une formation. Les sept « *Mtaa* » sélectionnés bénéficiaient déjà d'une source d'eau, comme des forages, des « sim-tanks » ou encore un point d'eau collectif raccordé au réseau municipal. Ces sources d'eau étaient en état de fonctionnement, mais le nombre de points d'eau était insuffisant, chacun pouvant alimenter de 6000 à 10 000 personnes. En ce qui concerne le volet technique des projets, WaterAid avait souhaité améliorer la desserte avec de grands réservoirs de 5000l. Puis WAHECO a contribué à lancer le volet gestionnaire des projets par la mise en place des comités de l'eau. Le premier projet communautaire a abouti en 1998, mais d'autres ont poursuivi leur phase initiale jusqu'en 2000.

Un projet de « WATSAN » (Projet de santé et d'hygiène) a succédé aux projets eau, avec la même approche, c'est-à-dire la formation de comités pour la santé.

(2) WAHECO et la Constitution des projets eau

Avant la mise en place de la Constitution, des conflits éclataient entre les comités de l'eau et les autorités de la ville car il n'y avait pas de partage clair des responsabilités entre les deux. A présent, les objectifs de la Constitution constituent la référence en cas de conflit. Sont concernés les acteurs du secteur de l'eau suivants : les comités de l'eau, le gouvernement central, les bailleurs, la municipalité de Dar es Salaam, les membres de la communauté, le « *Ward Executive Officer* », WAHECO, WaterAid, le maire de la municipalité de Temeke, le juriste municipal. La constitution a été approuvée par l'ensemble de ces acteurs et par le « *full council* ».
Chaque « *Ward* » a son représentant, conseiller à la municipalité de Temeke, qui compte vingt quatre conseillers sous l'autorité du maire. Le « *full council* » est rassemblé lorsque tous les conseillers sont présents. La DAWASA n'est pas impliquée au niveau local car elle n'est pas concernée par ce qui est considéré comme « rural »[623], ce qui a de nombreuses implications en termes de gestion des forages, qui repose alors totalement sur les communautés ou les institutions auxquelles ils ont été transférés. A Temeke, quelques forages appartiennent encore à la DAWASA. La communauté de Zamcargo a une licence temporaire d'un an, réactualisée chaque année depuis 1999. Selon la loi sur l'eau tanzanienne, seul l'opérateur officiel peut exploiter la ressource en eau à Dar es Salaam. Si une personne ou un groupe de personnes désire en faire de même, il doit détenir une licence, ce qui est le cas à Zamcargo. Ainsi, au commencement du projet, la DAWASA prenait en charge tous les coûts afférents au projet, y compris la surveillance nocturne des matériaux de construction puis de gardiennage du forage. Mais à présent, c'est la communauté qui doit assumer la totalité des coûts, comme dans l'ensemble des autres projets communautaires. Par exemple, un autre « *Mtaa* » a eu recours à la DDCA (« *Dar es Salaam Dam Construction Agency* »), une ancienne institution publique privatisée, qui creuse des forages. Le « *Mtaa* » a payé l'intégralité du coût des travaux, même si la DDCA pratique des tarifs différents pour les communautés et pour les particuliers. Cependant, une fois les travaux réalisés, le forage a révélé un débit insuffisant (à peine 1000l/h).
Quant au conseil technique, plusieurs acteurs peuvent en dispenser gratuitement : la DAWASA, la municipalité de Temeke ou d'autres bailleurs, WAHECO. La plupart du temps, en cas de problème, les communautés se tournent vers WAHECO qui fait le lien avec les organismes ou les entreprises concernées. WAHECO joue un rôle important dans l'approbation des projets. Lorsqu'une communauté désire renforcer des infrastructures, étendre son réseau, celle-ci doit avoir son approbation concernant la faisabilité technique du projet (par exemple, sur la capacité de production d'eau).
Face à l'inflation du nombre de conflits au sein des comités de l'eau des différents quartiers de Temeke, que ce soit entre les membres, ou entre le comité de l'eau et le gouvernement du « *Mtaa* », WAHECO a décidé de faire son propre bilan de la gestion communautaire des projets. Selon les premières observations, au moins la moitié des comités de l'eau ne se réunit que tous les trois ou quatre mois, seuls deux ou trois fonctionnent bien et un seul est véritablement performant. Pour réaliser ce bilan, auquel WaterAid a apporté son aide, les membres des communautés concernées, les comités de l'eau, les trésoriers, les comités pour la santé, le gouvernement des « *Mtaa* », les fontainiers sont impliqués. Les six membres actifs de WAHECO se sont rendus pendant trois jours dans chaque projet pour mener des discussions de groupe. Les résidents volontaires ont été sélectionnés parmi différents groupes représentatifs (« *Focus Group Discussion* »).

L'existence d'une structure telle que WAHECO au sein de la municipalité de Temeke est très importante : elle montre la prise de conscience de la part des autorités locales de la nécessité de réintroduire un facteur de cohésion, d'uniformisation entre les différents projets communautaires menés, mais surtout un pilotage global de ceux-ci. Que cette prise de conscience ait eu un moteur extérieur (WaterAid) est finalement secondaire par rapport au rôle qu'elle peut avoir. Si cet organe et le rôle qu'il remplit contribuent au renforcement de la gouvernabilité des réseaux d'eau par les

[623] Du temps de la DAWASA (avant août 2003), une section spécifique de la DAWASA s'occupait des forages, pour les zones qui étaient considérées comme rurales, souvent en grande périphérie de la ville.

autorités locales, des interrogations demeurent. La coordination au niveau du District est-elle suffisante ? Depuis l'éclatement de l'organisme régional de gestion de l'eau, aucune structure nouvelle n'est venue le remplacer. Les projets communautaires restent d'abord l'apanage des ONG (on le voit par exemple pour Zamcargo) et lorsque les municipalités s'y intéressent, elles le font de manière isolée sans communication entre elles. La municipalité centrale de Dar es Salaam ne joue aucun rôle actif, tandis que certains programmes financés par les bailleurs, notamment le « *Community Infrastructure Program* » dans le cadre du « *Dar es Salaam Sustainable City Program* » (financé en partie par les Nations Unies) se sont contentés de sélectionner certaines communautés qui bénéficieront d'un soutien financier, sans proposer de cadre global pour l'ensemble des communautés pauvres du Grand Dar es Salaam, jusqu'à la mise en place tardive et difficile du « *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Programme* » et sa composante communautaire, que nous examinerons dans le dernier chapitre de cette thèse.
Enfin, le rôle de WAHECO ne m'a pas encore semblé très clair à tous les égards. Quelle est sa force réelle de proposition ? Comme me l'a confirmé une personne interrogée, WAHECO n'est pas mandaté pour prendre des sanctions à l'encontre notamment des comités de l'eau malhonnêtes. Son rôle et ses capacités exécutives dans le processus de régulation ne sont pas claires. Comme on l'a vu pour Zamcargo, la communauté elle-même a dû inventer des formes de recours, qui étaient simplement ébauchées dans la constitution. Ce n'est pas WAHECO qui a formé la commission d'enquête mais la municipalité elle-même. Pourtant, n'était-ce pas là son rôle ?

Bien que récent, le projet eau de Zamcargo suggère d'ores et déjà des questionnements cruciaux concernant le devenir des réseaux communautaires. Ayant servi de « terreau » aux nouvelles initiatives concernant l'alimentation en eau des quartiers pauvres de la capitale, lancées en 2003, ce projet augure du sort réservé aux pauvres dans la capitale tanzanienne en termes d'alimentation en eau potable.

Ainsi, à travers les deux exemples explorés de partenariat avec régularisation du secteur informel et de co-production du service par les communautés pauvres, l'ingénierie participative pose de manière très concrète la question de l'intégration de nombreux dispositifs de fourniture d'eau potable inégalement territorialisés, et par là celle de l'articulation entre arènes civile et publique.
En d'autres termes, les mutations des filières de l'eau ont jusqu'à présent peu contribué à la construction ou à la consolidation d'autorités publiques locales polyvalentes, capables d'intégrer des intérêts catégoriels divers et garantes de la gestion pérenne de biens publics. Selon S. Jaglin, « *pour influencer de manière décisive la gestion des services d'eau, il leur manque donc* […] *un programme « sincère » de renforcement des capacités publiques et pas seulement locales,* […] *une dose de recentralisation à l'échelon communal voire inter ou supra-communal et* [enfin] *une injection de politique à l'échelle locale afin que l'action publique ne se résume pas à l'addition d'interventions sectorielles* »[624].
Les autorités locales des villes étudiées ont-elles pris la mesure de leurs défaillances dans les trois domaines mentionnés ? Si oui, quelles sont les voies qu'elles explorent pour tenter d'y remédier ? Avec quel succès et quels échecs ?

624 **JAGLIN. S.** « Des communes et de l'eau ; Enjeux et limites de la décentralisation des services dans les villes petites et moyennes d'Afrique subsaharienne », communication au colloque *Villes et développement. Décentralisation, développement local et coopération au développement, Congrès annuel de l'ACEDI*, 1-3 juin 2006, Toronto, 13 p.

CHAPITRE 3. RE-TISSER LA VILLE. VERS UN RECENTRAGE DE LA REGULATION ?

Décentralisation versus territorialisation

Dar es Salaam et Lusaka, citées respectivement par V. Messer[625] et S. Jaglin[626] en exemples types de villes ayant une gestion urbaine de l'eau en « archipel » il y a encore quelques années, semblent connaître depuis un deuxième âge des réformes. L'objectif que l'on voit émerger encore faiblement à Dar es Salaam mais de façon beaucoup plus ferme à Lusaka est de passer d'un processus de territorialisation à un processus de décentralisation, mutations porteuses d'importants enjeux en termes de construction des institutions locales. Selon M. Leclerc-Olive, « *décentraliser suppose l'existence d'un centre qui assume pleinement ses propres prérogatives, et qui délègue un certain nombre de responsabilités – et non de souverainetés – à des collectivités territoriales dans le respect de leur autonomie* »[627]. S. Jaglin replace la décentralisation dans la perspective de la gouvernance des services d'eau de la manière suivante : « *cette décentralisation devrait conduire à des systèmes d'approvisionnement relevant d'une gouvernance municipale et dotés d'une certaine autonomie en termes de spécifications socio-techniques mais régulés dans un cadre*[…] *assurant l'énonciation et le contrôle d'un socle de principes communs ainsi qu'un minimum d'équité via des mécanismes de redistribution* »[628]. Selon cette définition, je n'opposerai pas « décentralisation » à « recentralisation » des responsabilités et des prérogatives, car la première est compatible avec l'existence d'un pouvoir central fort, notamment en termes de régulation. Je parlerai désormais de « recentrage » pour éviter les confusions.

I. DAR ES SALAAM, UNE NOUVELLE POLITIQUE DE L'EAU ENTRE TERRITORIALISATION ET DECENTRALISATION

Prenant peu à peu conscience de leur manque d'implication dans l'alimentation en eau potable des quartiers pauvres de la ville, les autorités publiques de Dar es Salaam tentent de revenir au centre des dispositifs de gouvernance et d'être pivot de la régulation. Cantonnée dans un rôle d'autorité délégataire, voire parfois démissionnaire, la municipalité souhaite retrouver au minimum un rôle d'autorité organisatrice. Pour cela, elle est à présent secondée par la nouvelle DAWASA garante des avancées du « *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project* ». Comment les autorités locales et la société d'infrastructure tentent-elles de retisser la ville, de réintroduire une cohésion entre les différents territoires qui la composent, à travers la question de l'accès à l'eau ? Quels sont les succès et les risques potentiels de ces tentatives ? La nouvelle politique tente de redonner leur place aux autorités locales, de réarticuler les dispositifs de régulation locale (endo-régulation communautaire) aux dispositifs de gouvernance municipale politico-administratifs (exo-régulation). L'enjeu n'est donc pas seulement de coordonner l'action collective d'acteurs constitués mais, en amont, d'organiser ou de consolider des dispositifs d'action légitime au regard de la gestion pérenne d'un bien public. Il est aussi d'encourager des processus de délibération centrés sur l'intégration d'intérêts catégoriels divers

625 **MESSER. V**. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, p 365-366.

626 **JAGLIN. S. PIERMAY. J.L**. « Lusaka, de la ségrégation à l'archipellisation ? », p 217-258, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D**. (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

627 **LECLERC-OLIVE. M.** « Mondialisations et décentralisations : complémentarités ou alternative ? Éléments de réflexion pour une enquête au niveau local », in **OSMONT A. GOLDBLUM Ch.** (dirs.), *Villes et citadins dans la modialisation*, Karthala, Paris, 2003, p 185.

628 **JAGLIN S.** *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, [collection Espaces et Milieux], CNRS Éditions, Paris, 2005, 244 p.

plutôt que des formes d'action centrées sur la négociation d'intérêts particuliers. Existe-t-il des tendances fragmentogènes contribuant au contraire à les contrecarrer ?

A) Les principes de la nouvelle politique de l'eau en voie de décentralisation

En contrepartie de l'introduction du secteur privé dans la gestion du réseau de Dar es Salaam, le gouvernement tanzanien a obtenu des crédits de trois bailleurs (International Development Association, African Development Bank et European Investment Bank) pour réhabiliter le réseau d'eau et d'assainissement de la ville et en améliorer les performances, dans le cadre du « *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project* », dont l'une des composantes, le « *Community Water and Sanitation* », concerne la question des services d'eau et d'assainissement pour les populations défavorisées. Le projet a pour principal objectif de fournir des services fiables, abordables et durables à toutes les catégories de consommateurs dans le périmètre désigné, à l'aide des mesures suivantes :
- réhabilitation technique du réseau, par remplacement ou réparation des infrastructures de production, de transmission, de stockage et de distribution d'eau potable, ainsi que les infrastructures de collecte et de traitement des eaux usées qui n'ont pas été correctement entretenues pendant des années.
- extension du réseau aux quartiers non desservis, en mettant en place un programme équilibré de construction de conduites de distribution primaires, secondaires et tertiaires et une politique commerciale favorisant les connexions des ménages. Il est prévu de consacrer deux tiers des financements à la densification du maillage existant et un tiers aux extensions du réseau dans les zones non-desservies.
- amélioration des performances commerciales en réduisant les taux d'eau non comptabilisée (déperditions et faible taux d'émission et de recouvrement des factures)
- amélioration de la situation financière de l'opérateur en augmentant progressivement les tarifs. Ils doivent couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance ainsi que le service à long terme de la dette et permettre une contribution au programme d'investissement en capital (voire couvrir le coût marginal de long terme).
- amélioration des services aux ménages pauvres en appliquant les projets communautaires dans les zones qui ne sont pas régulièrement desservies par les réseaux conventionnels, mais aussi en augmentant le nombre de kiosques et de points d'eau collectifs dans les zones où résident des ménages pauvres.

La présentation de la composante communautaire du DWSSP reprend à son compte les objectifs de réhabilitation de l'ensemble du réseau, en insistant en particulier sur leurs bénéfices potentiels pour les pauvres. Toutefois, les concepteurs reconnaissent qu'à moins d'interventions ciblées, les ménages pauvres ne bénéficieront pas du projet dans les premiers temps. Le projet global doit donc faire face à cette question à travers une stratégie comprenant quatre composantes :
- densification du maillage du réseau dans les quartiers pauvres
- introduction d'une politique de branchements sociaux
- adoption d'un tarif social basique (« *life-line tarif* ») pour les cinq premiers m^3
- mise en pratique du CWSSP dans les quartiers pauvres qui ne bénéficieront pas des retombées du DWSSP dans les premières années.

La quatrième composante (CWSSP) est une intervention spécifique pour garantir que le projet global DWSSP cible correctement les ménages pauvres et accélère la prise en compte de leur problème de pénurie de l'accès à l'eau.
Les cinq premières années du projet sont consacrées au programme de réhabilitation et d'extension du service par l'opérateur, ainsi qu'au programme communautaire sous la responsabilité de la DAWASA. Ces deux composantes s'accompagnent d'un programme de renforcement institutionnel dans les domaines de l'ingénierie, de la gestion financière, du droit, de la conduite du changement et du contrôle environnemental. Enfin le programme prévoit un volet relatif à la planification pour identifier les sources futures d'alimentation en eau, développer une stratégie d'extension des services d'eau et d'assainissement, à l'échelle de Dar es Salaam mais aussi pour l'ensemble des villes tanzaniennes, et réévaluer les infrastructures concernées. C'est la DAWASA qui hérite de la responsabilité de la

planification des infrastructures d'alimentation en eau potable et d'assainissement à l'échelle du Grand Dar es Salaam, ce qui peut se révéler être un rôle stratégique dans l'attribution des ressources.

En distinguant le périmètre de service de l'opérateur du reste de l'espace urbain, le DWSSP opère une distinction entre les pauvres inclus dans le territoire desservi ou qui peut l'être à court terme et les populations pauvres exclues de ce périmètre.

(1) Une implication a minima de l'opérateur du réseau historique

Le CWSSP définit les termes de la politique sociale que l'opérateur du réseau historique doit mettre en place dans son périmètre de desserte. Elle comprend deux mesures phares, fondées sur un principe « classique » de péréquations croisées au bénéfice des usagers pauvres, dont de nombreuses études dans les pays africains ont pourtant révélé les limites.

La politique tarifaire

Sur $1m^3$ d'eau vendue, l'opérateur retient 75% de la recette et 25% sont reversés à la *DAWASA*. C'est ce qui représente la taxe de location des infrastructures et la rémunération du régulateur. Cependant, les 5 premiers m^3 chaque mois ne sont pas facturés de la même façon. Seuls les 75% revenant à l'opérateur sont facturés. Ce n'est qu'au-delà de $5m^3$ que les 25% de *DAWASA* s'ajoutent au tarif. Cette différence est censée favoriser les usagers pauvres et les inciter à se connecter. La politique tarifaire de la *CWS* comporte ainsi un tarif social de 322 Tsh par m^3 de 25% moins cher que le tarif domestique, pour une consommation inférieure ou égale à $5m^3$. Cependant, non seulement peu de ménages pauvres sont connectés au réseau, mais on sait par ailleurs que cette consommation minimale est fréquemment dépassée par les familles pauvres, souvent nombreuses.

Les branchements sociaux

Pour que la politique tarifaire puisse bénéficier aux pauvres, il faut que ceux-ci soient connectés. Pour ce faire, le projet prévoit un programme de « branchements sociaux ». Le raccordement au réseau d'eau est gratuit pour les ménages pauvres, à deux conditions : s'il s'agit de la première connexion, et si la connexion se trouve dans un rayon de 30 m d'une canalisation primaire. Les 25% reversés à *DAWASA* par les autres usagers doivent financer cette mesure et recouvrer le coût réel de la connexion sur une distance ne pouvant excéder 30 m d'une conduite primaire. Cependant chaque nouvelle connexion doit avoir un compteur. Par la suite, des priorités doivent être établies entre les zones de la ville pour équiper les connexions existantes de compteurs. Si le critère de la localisation est assez précis pour permettre un premier filtrage des candidats, celui de la pauvreté ne l'est pas assez et mériterait d'être précisé. Nous reviendrons sur les difficultés de ciblage des populations bénéficiaires.

Des kiosques

Enfin, au programme des travaux prioritaires, 250 kiosques à eau doivent être installés par l'opérateur, une fois leur localisation décidée. Le principe est de les installer dans les zones les plus éloignées du cœur du réseau, sortes de « têtes de pont » de celui-ci, en attendant la densification du réseau secondaire. Au moment de mon entretien avec M. Baker[629], « *Managing Director* » de la CWS en 2003, ni l'opérateur ni la *DAWASA* n'avaient élaboré de document très précis concernant les modalités de gestion de ces kiosques. Sont-ils donnés en délégation à un gérant ou à un comité d'usager ? Quels sont les tarifs qui doivent y être appliqués ? Autant de questions en suspens.

[629] Entretien personnel avec D. Baker, Managing Director, City Water Services, Tanzanie, Aout 2003.

(2) La politique sociale de l'opérateur du réseau historique peut-elle être un facteur d'universalisation de l'accès à l'eau ?

Selon D. Baker[630], la mesure la plus utile aux pauvres pourrait être l'installation de 250 kiosques aussi loin que possible en périphérie, avec gestion communautaire. En 2003, au moment de la publication du projet, les modalités de cette mesure n'étaient pas encore fixées mais celui-ci estimait que l'idée n'était pas de construire 250 nouveaux kiosques, mais d'atteindre ce nombre en incluant ceux qui existent, comme ceux de Zamcargo par exemple. Dans ce cas, les communautés continueraient de gérer ces kiosques mais il est prévu qu'en cas d'échec, la *CWS* en reprenne la gestion, éventuellement en y installant des fontainiers. A ma connaissance, ces possibilités n'avaient pas été diffusées auprès des ONG ni des communautés, et je ne doute pas qu'elles aient pu susciter un tollé, surtout concernant la reprise des kiosques communautaires par le nouvel opérateur car dans de nombreux cas les kiosques appartiennent en propre à ces communautés.
Toujours selon D. Backer, la mesure concernant la connexion gratuite ne peut être efficace pour trois raisons. D'une part, peu de ménages pauvres se trouvent à moins de 30m d'une canalisation primaire. D'autre part, aucune définition de la pauvreté n'est donnée et l'on sait que le ciblage de ces populations est un écueil des politiques en faveur des pauvres. Enfin, la subvention à la consommation de 25% pourrait ne pas être suffisante et le tarif unique de 322 Tsh par m^3 trop élevé. Notons toutefois que les résidants du quartier pauvre Zamcargo payent 1000 Tsh/m^3, ce qui est aussi le lot de nombreux citadins pauvres de Dar es Salaam. Bien que les pauvres ne disposent que rarement d'un branchement privatif, ils ont accès à l'eau du réseau par les connexions des voisins ou par les colporteurs qui vendent des jerricans d'eau dans les quartiers non raccordés. On peut donc raisonnablement penser que si les tarifs de la *CWS* augmentent encore (et les 322 Tsh représentent déjà une augmentation), les voisins et les revendeurs transfèreront cette augmentation sur leurs clients. Le nouvel opérateur mesure la consommation des usagers par des compteurs, tandis qu'au temps de la *DAWASA* les ménages étaient facturés forfaitairement. Dans le passé, il était facile pour les ménages raccordés de donner de l'eau à leurs voisins non-connectés. A présent ils devront payer pour la moindre goutte consommée, ce qui rend le partage de l'eau avec les voisins beaucoup plus difficile et cher.
Selon D. Baker, il faudrait installer 1000 km de réseau pour apporter l'eau à proximité de tous, car il n'y a eu que peu d'amélioration de la desserte par réseau de distribution d'eau au cours des vingt dernières années. Si les ménages riches on été capables de tirer des canalisations allant de 50 m de long à plus de 2,5 km, ce n'était pas le cas des ménages pauvres. Il faut donc non seulement affiner le maillage mais aussi étendre la desserte. Cependant, c'est la densification du maillage qui devrait concentrer les deux tiers des investissements aux détriments de l'extension de la couverture. Par ailleurs, le choix de faire abonder le fonds pour l'extension du réseau par les tarifs permet de faire financer en partie les branchements des plus pauvres par les ménages de niveau de vie moyen et aisé (censés consommer plus que les 5 premiers m^3 : 25% de leur facture sont reversés sur le fonds pour l'extension du réseau), ce qui est plutôt pertinent. Mais la Banque Mondiale estime que le fonds ainsi dégagé est potentiellement de 200 à 300 000 $, soit une portion minime du coût total des besoins et de surcroît, au moins jusqu'en 2004, le fonds n'avait toujours pas été mis en place[631].

Rappelons que toutes ces mesures ne concernent que les usagers pauvres qui sont dans le périmètre géographique du réseau municipal, alors que beaucoup de « communautés » se trouvent « hors champ ».

630 Idem.

631 **WORLD BANK** *Project Appraisal Document for DWSSP*, 2002. Interview with CWS, 15th June 2004, Interview with WB Officials, 14th June 2004, Interview with DAWASA, 21st June 2004, Interview with WaterAid Tanzania, 18th June 2004, in **ACTIONAID INTERNATIONAL**, idem.

B) Des facteurs de recentrage : responsabilité « remunicipalisée » et coordination avec l'opérateur du réseau historique

A travers la nouvelle architecture institutionnelle pour l'organisation du service d'eau à Dar es Salaam et le programme communautaire mis en place par les nouvelles institutions qui en sont issues, se dessinent les velléités d'un recentrage des responsabilités, notamment autour des autorités municipales.

(1) La société d'infrastructure : un nouveau « centre » ?

La nouvelle *DAWASA* est responsable de l'organisation de la distribution de l'eau dans les zones dont l'opérateur est absent et où il n'a pas d'obligation de service, en particulier les zones périurbaines et rurales du Grand Dar es Salaam. En effet, l'amendement de 1999 autorise les résidants, regroupés dans un comité de l'eau, à exploiter les forages mais, contrairement à la situation qui prévalait avant le DWSSP, la nouvelle DAWASA se pose dans un premier temps en organisatrice des services d'eau pour les pauvres, ce qui représente une première étape vers un recentrage à l'échelon communal. Même si elle n'est pas directement rattachée à la municipalité du Grand Dar es Salaam, celle-ci est un organe du système politico-administratif local. La composition de ses instances dirigeantes fait la part belle aux représentants élus, ce qui est une nouveauté : la municipalité est représentée par son « *City Director* » qui a un siège au conseil d'administration de la nouvelle *DAWASA*. Les trois nouvelles municipalités de Dar es Salaam participent aussi à la gestion de l'eau pour les zones non desservies par l'opérateur privé, ainsi que les autres municipalités du Grand Dar es Salaam, par le biais d'un comité de pilotage spécifique au programme communautaire. Pour faire face à sa nouvelle mission, la nouvelle *DAWASA* a procédé à des modifications de son organisation interne. Le nouveau conseil d'administration se veut plus représentatif des acteurs du secteur de l'eau local, accueille des représentants de la société civile et des usagers de l'eau, et laisse moins de place aux représentants des ministères.

Tableau 74 : Une nouvelle composition du Conseil d'Administration de la *DAWASA*

Ancien conseil d'administration (loi de 1981)	Nouveau conseil d'administration (amendement de 2001)
Un président nommé par le Président de la République	Un Président nommé par le Président de la République
Un Directeur Général	Un P.D.G. (Managing Director)
2 membres du service public nommés par le Ministre	Un membre nommé par le ministère en charge de l'Eau
6 membres nommés par le Ministre, sur recommandations des ministères suivants : ministère des Finances ministère de la Santé ministère de l'Industrie ministère de l'Habitat et du Développement Urbain Cabinet du Premier Ministre La Compagnie Tanzanienne d'Electricité	7 membres nommés par le ministre, représentants de : l'administration régionale (région de Dar es Salaam ou Région Côtière) le bureau du Directeur de la ville de Dar es Salaam le secteur commercial local grand consommateur d'eau les petits consommateurs d'eau les organisations de femmes les conseils municipaux pour la région de Dar es Salaam et la région côtière
4 autres membres nommés par le Ministre	2 autres membres nommés par le Ministre

Source : **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. 1981. *The Urban Water Supply Act*, 1981, n°7, Government Printer, Dar es Salaam, p 54. **THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. 2001. *Bill Supplement n°2, The Dar es Salaam Water and Sewerage Authority Act*, 2001, in Gazette of the United Republic of Tanzania, n°9, vol 82, 2nd March 2001, Government Printer, Dar es Salaam, p5. in **MESSER. V**. P 201.

Entre quarante et cinquante communautés répondant entre autres au critère de localisation (trop éloignées du réseau et ne pouvant y être connectées) vont bénéficier du CWSSP, avec l'appui d'ONG sélectionnées par la nouvelle DAWASA. Le projet communautaire a pour objectif de fournir des services minimaux aux communautés pauvres situées dans les trois municipalités de Dar es Salaam

(Ilala, Temeke et Kinondoni) mais aussi dans les districts de Kibaha et Bagamoyo le long des conduites de transmission qui alimentent la ville en eau depuis la rivière Ruvu, communautés qui ont peu de chance de bénéficier rapidement de la réhabilitation globale du réseau de distribution. Deux types de dispositifs techniques sont envisagés pour l'eau : les micro-réseaux qui desserviront les communautés en eau potable seront alimentés soit par des sources d'eau indépendantes du réseau historique, notamment sur forages, soit une réticulation sera effectuée à partir d'une prise d'eau sur le réseau conventionnel, avec une fourniture d'eau « en gros ». Enfin, les quartiers désignés bénéficieront d'infrastructures d'assainissement, essentiellement des latrines communautaires, tandis que les écoles et les institutions accueillant du public seront équipées de fosses septiques ou d'autres solutions techniques autonomes.

Les principes

Plusieurs lignes directrices fortes sont mises en exergue dans le CWSS, qui reprennent notamment des principes de « l'*Output-Based-Aid* » et les recommandations des bailleurs en matière de service aux pauvres :

- Les projets communautaires doivent répondre aux principes de gestion de la demande, tout en étant autonomes financièrement : « *Les projets communautaires terminés fournissent un service qui correspond aux niveaux de demandes identifiées préalablement, et sont durables financièrement et techniquement*[632]. ». Les services doivent donc être abordables et répondre aux besoins définis.
- La participation communautaire, au centre des dispositifs, s'entend de diverses manières. Les populations ciblées doivent contribuer à la mise en place des réseaux (coûts de construction). Elles doivent montrer leur capacité et leur volonté à payer (« *être volontaires pour s'engager à réunir le capital suffisant pour les besoins d'exploitation et de maintenance* »[633]), exploiter, gérer et entretenir les réseaux en conservant des « *pratiques acceptables* », de manière à ce que tous les membres de la communauté aient accès au service fourni.
- Ce sont des ONG qui aideront les communautés à identifier correctement leurs besoins, à concevoir les services et à former les associations d'usagers pour l'exploitation et la gestion des micro-réseaux.
- La DAWASA, par l'intermédiaire du « *Community Liaison Office* » et du « *Steering Committee* », doit « *fournir des entrants suffisants et un guide pour que les propositions soient adéquates et durables, des financements pour les projets approuvés afin de permettre que les travaux soient entrepris, surveiller et évaluer les progrès et les performances afin d'éviter que les réseaux tombent en panne.* »[634]

Une fois ces principes définis, se pose encore la question du ciblage des populations concernées. Le projet communautaire retient à la fois des principes de localisation et des critères socio-économiques : il cible à la fois des zones urbaines (en dehors du périmètre potentiel du réseau) mais aussi certaines catégories de populations. La DAWASA, en consultation avec le « *Dar es Salaam City Council* », les trois municipalités ainsi que les districts de Bagamoyo et de Kibaha, a préparé une liste de communautés éligibles pour bénéficier des aides dans le cadre du projet. Les critères suivants ont présidé à la pré-sélection des communautés[635] :

- populations pauvres
- accès insuffisant aux services, notamment à l'eau potable, du fait de la distance importante aux sources d'eau existantes
- zones sujettes aux épidémies de choléra
- terrains exempts de risque (inondations, éboulements…)

Les communautés susceptibles de bénéficier du projet ne se localisent pas seulement dans les marges de la ville, autour des forages d'urgence ou le long des conduites de transmission, mais aussi au cœur de la ville. Les bénéficiaires potentiels sont estimés à 170 000 personnes. Au moment de mon

632 **DAWASA. THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project. Project Operation Manual, Part F, Community Water Supply and Sanitation*, Dar es Salaam, June 2003, p 14, traduit par l'auteur.

633 Idem.

634 Idem, p 15.

635 Idem, p 4.

entretien, les principes de recensement des communautés et de l'établissement des priorités entre elles ne semblaient pas vraiment établis. Selon Mme Nsuya[636] la responsable « communautés » de la DAWASA, « *les ONG savent quels sont les quartiers qui ont besoin d'eau* » mais cette réponse ne peut être satisfaisante…Les critères définis semblent pour le moins imprécis, notamment pour définir la pauvreté. L'embarras de la responsable pour répondre à ces questions reflète une des principales difficultés que rencontrent les projets à destination des pauvres, qui est celle du ciblage des bénéficiaires. La DAWASA contourne en fait ces difficultés en reportant la responsabilité de la sélection sur les ONG. Même si le manuel du programme communautaire ne l'indique pas clairement, celui-ci reprend et prolonge le « *Community Infrastructure Programme* » dont le champ d'action est similaire, dans le cadre du projet « *Dar es Salaam Sustainable City* » financé par les Nations Unies, qui avait déjà effectué ce travail de ciblage.
On escompte des progrès en termes d'accès aux services d'eau et d'assainissement, mais aussi en termes de prise de conscience, au sein de la population ciblée, des problèmes d'hygiène et de santé corrélatifs. Par des mesures concrètes comme l'établissement de dispositifs techniques et institutionnels propres aux populations pauvres pour les services d'eau et d'assainissement, le projet vise aussi des progrès en termes d'ingénierie institutionnelle, une prise de conscience de l'importance de la participation des communautés dans la planification locale et le développement. Ce faisant, les ONG, la DAWASA et les communautés devraient renforcer leur capacité à entreprendre des projets communautaires d'eau et d'assainissement. Les diverses institutions ou organisations parties prenantes devraient ainsi renforcer leur coopération.

(2) Deuxième facteur de recentrage : la coordination avec l'opérateur du réseau intégré et un objectif de réintégrer à long terme l'ensemble des dispositifs

Le CWSSP est mis en place dans le périmètre de service de l'opérateur, mais celui-ci n'a pas d'obligation de service dans les zones trop éloignées du réseau. Dans la pratique, cela revient à scinder l'aire de service en deux : une aire de service réservée à l'opérateur, réputée rentabilisable par des mesures de rationalisation gestionnaire, et des isolats épars, dont l'alimentation en eau potable est de la responsabilité de la nouvelle DAWASA, qui la transfère au tandem ONG-communautés. L'opérateur est pourtant membre du comité de pilotage, afin que les sous-projets communautaires et les projets d'extension du réseau historique ne se chevauchent pas. Ainsi, les ONG doivent coordonner leurs activités avec celui-ci au cours de la phase de conception des sous-projets. Les ONG ont connaissance de la durée et de l'étendue de la réhabilitation ainsi que des travaux d'extension entrepris dans leur localisation et doivent en tenir compte. L'opérateur a l'opportunité de faire tous les travaux qui peuvent être utiles mutuellement à l'entreprise et à la communauté. Enfin, l'opérateur a la possibilité de commenter les critères de conception proposés et les principes directeurs de construction utilisés pour les sous-projets.

Cependant, les rédacteurs du DWSSP rappellent que les dispositifs mis en place par le CWSSP ne sont pas une solution ultime et laissent une place à une possible mutabilité par amélioration de la norme de service. Les autorités ne peuvent pas envisager une autre configuration pour le long terme que celle d'un réseau intégré et intégrateur, desservant l'ensemble des quartiers, avec une norme de service unique, celle du branchement individuel. En filigrane, on comprend donc que le raccordement collectif par réseau indépendant est considéré comme une « étape intermédiaire », un pis aller, car ces projets devraient être absorbés ou remplacés par une alimentation conventionnelle par le réseau municipal lorsque l'opérateur étendra ses services à l'ensemble des quartiers non encore desservis, y compris ceux où résident des communautés pauvres. Dès lors, le contrôle de toutes les infrastructures communautaires reviendra à la nouvelle DAWASA qui les transférera à l'opérateur du réseau historique pour qu'il les exploite et les entretienne selon des modalités qui devront alors être discutées ou négociées avec celle-ci en temps voulus. Ce transfert aux pouvoirs publics risque d'être fortement contesté par les communautés d'habitants dépossédées qui, jusqu'alors, s'étaient organisées pour

[636] Entretien personnel avec Mrs Nsuya, Responsable de la liaison avec les Communautés, Nouvelle DAWASA, Dar es Salaam, 16/09/2003

produire elles-mêmes un service collectif et auxquelles on a inculqué, à grands renforts de contributions et de participations de toutes sortes, la notion de propriété collective.

C) Capitaux et référentiels : le poids des bailleurs

Les autorités daroises ne peuvent pas financer leur « propre » programme d'alimentation en eau

La dépendance vis-à-vis des bailleurs est avant tout une dépendance financière ; elle est aussi une dépendance en termes de référentiels d'action. La réhabilitation et les extensions du réseau conventionnel captent la plus grande partie des financements (164,5 millions de US$ au total), tandis que le programmme d'infrastructures communautaire (pour les communautés « hors champ ») ne recueille que 3 ou 4 millions de US$, soit moins de 2,5% du total.

Bailleurs et responsables du financement	Composante du DWSSP financée	Sommes versées, en millions de US$
Nouvelle DAWASA	Réhabilitation et extensions	12,5
CWS	Infrastructures légères (équipement informatique)	8,5
Banque Mondiale Banque Africaine de Développement Banque Européenne d'Investissement	Réhabilitation et extensions	143
TOTAL		**164,5**

Tableau 75 : les financements du « *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project* »

Source : **WORLD BANK.** *Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR45 million ($61,5m) to the United Republic of Tanzania for the dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project*, 2003.

Tableau 76 : les financements du « *Community Infrastructure Programme* »

Bailleurs et responsables du financement	Contenu du projet financé	Part du projet financé	Plafond	Montant en millions de US$
Nouvelle DAWASA				0
CWS				0
Banque Mondiale	30 projets communautaires	80%	20 US$/personne 50 000 US$/projet	De 3 à 4 millions * (moins de 2,5% du total des sommes débloquées par les bailleurs pour les deux projets)
Banque Africaine de Développement	20 projets communautaires	90%		
Banque Européenne d'Investissement	Compléments pour les projets communautaires	Participent aux 20 et 10% restant à financer	Idem	
Agence Française de Développement				
Autres acteurs				

* selon N. Nsuya, mais le manuel du projet indique une somme inférieure, soit 2,5 millions de US$.

Source : **WORLD BANK.** *Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR45 million ($61,5m) to the United Republic of Tanzania for the dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project*, 2003.

Les financements de l'IDA et de la BAD pour les infrastructures communautaires se limitent donc à l'équivalent de 20$ par personne avec un plafond de 50 000 $ par projet, devant couvrir les coûts du matériel (pompes, tuyaux, etc.) et la construction des réseaux. Il est intéressant de comparer ce plafond avec le coût des projets communautaires réalisés auparavant. Par exemple, le projet de Tabata réalisé dans le cadre du « *Community Infrastructure Programme* » du « *Sustainable Cities* » et souvent cité comme exemple de réussite, se compose de quatre forages alimentant une vingtaine de kiosques, desservant une population totale de près de 14 000 personnes (dont certaines disposent

toutefois d'une connexion privative au réseau municipal). Sa construction a coûté entre 75 000[637] et 100 000 US$[638], financés par Irish Aid. Le programme communautaire ne précise pas le calibre des installations financées mais selon les indications financières, chaque projet doit alimenter 2500 personnes, donc bien moins que le projet de Tabata. Selon cet ordre de grandeur, le financement de chaque projet peut sembler suffisant mais deux problèmes peuvent se poser. D'une part, dans le cas de micro-réseau indépendant, le poste de dépense le plus important est celui du forage et de son équipement en pompe électrique et réservoir, dont le coût fixe varie peu selon le gabarit. Or, si le réseau n'alimente qu'un nombre limité de kiosques, cela ne permet pas d'économie d'échelle. Enfin, l'enveloppe fixe pour chaque projet ne tient pas compte des écarts de coûts d'installation potentiel entre les divers lieux ciblés. Le manuel fournit des indications contradictoires sur le financement des services d'ONG spécialisées et mandatées pour la mise en place du projet auprès des communautés : il indique une première fois que le plafond de 50 000 US$ doit tenir compte des rémunérations de ces dernières, puis le contraire quelques pages plus loin. Quoi qu'il en soit, les sommes versées aux ONG représentent au maximum 25% des coûts de fourniture et de construction avec un plafond de 12 500 $ par projet, dont la nouvelle DAWASA finance environ 7%. Les sommes empochées par les ONG peuvent donc atteindre le quart du coût maximal de chaque projet, ce qui est loin d'être marginal. Ces sommes se répartissent de la manière suivante :

Tableau 77 : répartition des sommes versées aux ONG par poste de budget

Bien ou service fournis	Déboursement en US$	Conditions pour le déboursement, objectifs devant être remplis
Mobilisation de la communauté, y compris l'établissement de l'association d'usagers, avec sensibilisation à l'hygiène	1500	* création correcte de l'association d'usagers * campagne de sensibilisation à l'hygiène accomplie * la communauté soutient fortement le projet
Identification du projet, préparation et soumission de la proposition de projet	2000	* soumission de la proposition et approbation avant l'exam par le comité de pilotage
Formation et développement du groupe communautaire pour exploiter et entretenir le réseau	1500	Preuve de la complète formation de la communauté et soumission d'un manuel acceptable d'exploitation et de maintenance, ainsi que de gestion financière
Conception et supervision des travaux de construction du réseau, y compris fourniture et administration des contrats	15% du coût total du projet, avec un plafond de 50 000 US$.	Soumission de rapports mensuels satisfaisants sur les progrès de la construction

Source : **DAWASA. THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project. Project Operation Manual, Part F, Community Water Supply and Sanitation*, Dar es Salaam, June 2003, p 25.

Les communautés contribuent approximativement à hauteur de 5% du coût de chaque projet, en argent liquide, en nature ou en main-d'œuvre. La nouvelle DAWASA procure une partie des équipements nécessaires à la construction des réseaux (pompes, panneaux de contrôle, tuyaux, etc…) tandis que les ONG en fournissent l'autre partie (ciment, poutres…) et en supervisent la construction sur le terrain, au nom de celle-ci. Les auditeurs techniques de la nouvelle DAWASA s'assurent que les critères de conception, les procédures d'achat, de mise en place du projet son respectés. Les ressources restreintes, étant donnés l'enveloppe globale et le plafonnement des sommes allouées à chaque projet avec un coût maximal de construction de 50 000 US$, limitent au mieux à une cinquantaine le nombre de réseaux communautaires à construire.

Les communautés, qui exploitent et entretiennent le réseau en tant qu'agents de la nouvelle DAWASA, supportent en totalité les coûts d'exploitation et de maintenance. Bien que les infrastructures soient la propriété de la nouvelle DAWASA, elles n'en payent pas de droit d'usage, contrairement à l'opérateur du réseau historique. Cet « arrangement » se prolongera jusqu'au moment où le quartier sera raccordé au réseau conventionnel et que tous les ménages possèderont une

637 **KYESSI G. A**. *Community Participation in Urban Infrastructure Provision, Servicing Informal Settlements in Dar es Salaam, Tanzania*, SPRING Research Series n°33, March 2002, p 165

638 **WATER UTILITY PARTNERSHIP. DAWASA.** *Project n° 5, Tanzania Case Study. Strengthening the capacity of water utilities to deliver water and sanitation services, environmental health and hygiene education to low income urban communities*, Final Report, June 2002, p 64.

connexion privative. Ainsi, les communautés, par l'intermédiaire des comités qui assurent exploitation et maintenance, ont un statut hybride : si les comités sont perçus comme des « concessionnaires » sous contrat avec la nouvelle DAWASA et doivent gérer le micro-réseau comme un service marchand, ils ne paient pas pour autant un droit d'usage des infrastructures, forme de subvention accordée aux populations pauvres. Les bailleurs et les autorités tanzaniennes reconnaissent ainsi que la solvabilité supposée des ménages pauvres n'est pas élastique et qu'ils ne peuvent pas supporter les coûts totaux des infrastructures, de leur construction à leur amortissement à long terme, mais cette « subvention » est aussi un puissant levier pour intégrer les projets communautaires au giron municipal.

D) Réinjecter une « dose » de politique dans les processus de prise de décision

(1) Le « Community Liaison Office » et le comité de pilotage représentant les autorités locales

La nouvelle DAWASA est responsable de la coordination et de la supervision globale du CWSSP, par le biais de son bureau de liaison communautaire (« *Community Liaison Office* », CLO), lui-même organe exécutif du comité de pilotage (« *Steering Committee* ») qui associe d'autres acteurs à la conception et à la mise en place du programme communautaire. La nouvelle DAWASA planifie le développement des infrastructures à l'échelle du Grand Dar es Salaam. Le CLO, nouveau service, compte trois personnes, ce qui peut paraître assez maigre vu l'ampleur de la tâche : M^{me} Nsuya, « *programm coordinator* », une assistante et un ingénieur hydrologue. Cependant, ils peuvent avoir recours à tous les autres services de nouvelle DAWASA (ingénierie, comptabilité…). Le CLO est donc l'unité, au sein de la nouvelle DAWASA, responsable de la supervision de la mise en pratique du CWSSP : il en établit l'échéancier global et fournit les services de secrétariat technique. Le bureau de liaison doit superviser et contrôler les contrats et les accords avec les ONG sélectionnées, et mettre en place les accords relatifs aux sous-projets avec les communautés dont la candidature a été acceptée. Enfin, il a en charge la collecte d'informations sur le suivi des sous-projets, c'est-à-dire l'évaluation de l'exploitation et de la maintenance des réseaux communautaires. Le CLO rend des comptes uniquement aux instances supérieures de la nouvelle DAWASA. Il gère le programme de réunions du comité de pilotage. La création du CLO marque notamment la volonté des autorités de se donner les moyens de construire une expertise interne en matière de services aux pauvres. Malheureusement, les moyens semblent sous-dimensionnés face à l'ampleur des objectifs.

Les autorités locales forment un « *steering committee* » (comité de pilotage) qui réunit des représentants de la municipalité centrale de Dar es Salaam ainsi que des trois districts qui la composent, et des districts de Kibaha et de Bagamoyo. Malgré la très faible implication de l'opérateur du réseau historique dans le programme communautaire, son directeur siège également au comité de pilotage. Selon le CWSS, il s'agit de maintenir un lien entre les deux car l'entreprise et les ONG doivent se partager le territoire du Grand Dar es Salaam sans dupliquer leurs efforts. Il ne faudrait pas, par exemple, que l'entreprise vienne faire une extension du service dans un quartier où on creuse par ailleurs des forages. Cependant, selon M^{me} Nsuya, les rencontres entre l'opérateur et les ONG restent informelles, à la demande de la CWS, qui souhaite peut être par là empêcher la constitution d'un contre-pouvoir. Le directeur exécutif de la nouvelle DAWASA préside le comité de pilotage, qui détient des responsabilités majeures. Il doit tout d'abord approuver les dispositions générales pour la mise en pratique du CWSSP, puis le choix des communautés sélectionnées ainsi que les lignes directrices de leurs projets. Par la suite, il évalue les progrès d'ensemble et les performances du CWSSP grâce aux données recueillies par le CLO, et détermine les modifications à mettre en place si des améliorations sont nécessaires. Ses responsabilités sont identiques en ce qui concerne le programme relatif à l'hygiène et à l'assainissement. Les critères de sélection des projets sont généraux. Les premiers sont d'ordre technique et environnemental (la proposition doit être saine techniquement et pertinente par rapport aux critères de conception ; le projet doit être durable, avoir

des impacts négatifs minimes sur l'environnement, présenter des risques facilement maîtrisables et fournir un net bénéfice à la communauté). Ensuite viennent des critères de gestion : le projet doit être également viable et durable économiquement. Le coût du projet, le nombre de personnes desservies et le bilan coûts/bénéfices sont pris en compte. Enfin, la communauté doit fournir des preuves de son engagement (au moins 50% des ménages concernés doivent soutenir le projet), de sa fiabilité et de sa solvabilité : elle doit avoir établi et enregistré une association d'usagers et ouvert un compte en banque sur lequel elle doit avoir déposé une somme équivalente à au moins deux mois d'exploitation. Cette exigence est certainement difficile à remplir, sans garantie pour la communauté que le projet sera accepté. On connaît la difficulté de mobilisation des populations pauvres avant qu'un projet ne soit lancé. C'est souvent lorsque les gens voient des progrès et des réalisations concrètes qu'ils commencent à vouloir participer. La communauté doit avoir mis de côté sa contribution soit sous la forme d'un dépôt d'argent liquide cash à la banque, soit sous forme d'un engagement d'une valeur équivalente en main-d'œuvre.

Ainsi, l'ensemble des prérogatives du comité de pilotage pourrait en faire une instance de délibération, capable d'arbitrer entre les intérêts antagonistes et les intégrer dans un compromis garant de l'intérêt général à l'échelle municipale. Suivant les avis de celui-ci, la nouvelle DAWASA accorde ou non les fonds nécessaires à la réalisation des projets, que l'exigence de conformité aux critères de sélection fait tendre à une certaine uniformisation. Les procédures de sélection des projets, pilotées par un comité composé de représentants des autorités élues, constituent un fort levier de standardisation de l'offre de service aux pauvres et d'établissement d'un cadre municipal d'énonciation et de contrôle d'un socle de principes communs. Cependant, l'examen, l'approbation puis le financement des projets se font sur la base de l'ordre chronologique de présentation des candidatures (en termes familiers : « premiers arrivés, premiers servis »). Cela signifie qu'une fois l'enveloppe globale épuisée, plus aucun projet ne peut être réalisé, même s'il répond à tous les critères. Cette procédure mériterait d'être révisée car elle contrecarre la tentative d'ériger la nouvelle DAWASA et surtout le comité de pilotage en instance de délibération. Il faudrait qu'il y ait simultanéité des candidatures car sinon cela ne permet pas vraiment de les comparer les unes aux autres et d'en hiérarchiser véritablement les priorités. On retrouve ici une critique que j'ai déjà mentionnée à propos de la participation, qui peut se révéler discriminante : seules les communautés les mieux organisées et informées, assistées dès le départ par une ONG, peuvent monter le dossier nécessaire à l'obtention des financements. On reste donc dans un cadre de mise en concurrence très rude des communautés entre elles, qui doivent se battre pour avoir droit à un financement étant donné le montant limité des fonds disponibles, ne représentant qu'une petite partie de l'enveloppe globale. On peut en déplorer également le caractère ponctuel dans le temps, problème majeur de la « formule projet », alors qu'il faudrait des revenus continus pour assurer de nouveaux investissements dans ces villes à forte croissante démographique. Ainsi, malgré une certaine remise à plat des conditions de la négociation, l'émergence de la gouvernance municipale recèle encore des failles en termes d'instauration de lieux de débats et de délibération.

Deux autres instances pourraient également jouer un rôle dans ces processus. D'abord, le régulateur EWURA (« *Energy and Water Utility Regulatory Authority* »), dans sa mission de régulation de la fourniture des services au nom du gouvernement, a pour charge d'auditer tant la nouvelle DAWASA que l'opérateur sur leur respect des règlementations du gouvernement, de la législation et des licences d'exploitation. En effet, EWURA délivre une licence à la fois à DAWASA et à l'opérateur privé pour l'exploitation du réseau dans le périmètre de service de celle-ci. EWURA révise et approuve les demandes d'ajustement des tarifs et surveille les performances de la DAWASA et de l'opérateur privé. Notons que les opérateurs des CWSS tombent sous l'autorité de la licence d'exploitation de la nouvelle DAWASA. Enfin, le « *National Environmental Management Council* » (NEMC) est responsable de la recherche et du développement des normes environnementales adéquates, utilisées pour réguler le déversement des eaux usées dans l'environnement, l'émission d'odeurs et de gaz, ainsi que les activités de construction liées au contrôle de l'érosion et des sédiments. Malheureusement, l'inexistence du régulateur (comme nous l'avons vu dans la deuxième partie de la thèse, EWURA n'est toujours pas opérationnel quatre ans après sa création) et la transparence du NEMC les rendent totalement absents de la nouvelle de la gouvernance de l'eau à Dar es Salaam.

(2) Contractualisation de la relation entre la nouvelle DAWASA et les communautés

délégation de certaines prérogatives mais maintien de la souveraineté

Si le projet est approuvé par le comité de pilotage, le « *Community Liaison Office* » prépare un « accord de projet » conclu entre l'association d'usagers de la communauté et la nouvelle DAWASA. Cet accord comprend les termes, les conditions et la somme du financement du projet, ainsi que les droits et obligations réciproques de la nouvelle DAWASA et de l'association. Il détermine le processus de résolution des conflits entre les co-signataires et en cas d'échec, les conditions permettant à chaque partie de mettre fin au contrat. Il précise que l'association doit établir un fonds pour la construction, le remplacement et l'extension de son micro-réseau, ainsi qu'un autre fonds pour l'exploitation et la maintenance. Deux conditions *sine qua non* doivent être remplies dès la soumission du dossier auprès du comité de pilotage : la communauté doit avoir réuni la somme équivalente à deux mois de facturations sur son compte et l'association d'usagers qui prend la responsabilité opérationnelle et gestionnaire du réseau doit avoir été enregistrée par les autorités. Si le projet n'est pas accepté, le CLO doit le notifier clairement à la communauté et à l'ONG concernées. Il doit motiver son refus, indiquer si le projet peut être modifié et soumis à nouveau et, le cas échéant, fournir des conseils sur les modifications nécessaires. Par le biais de ces contrats entre la nouvelle DAWASA et les collectifs d'usagers, l'autorité organisatrice délègue certaines prérogatives en érigeant les communautés en partenaires de la coproduction du service mais maintient sa souveraineté régulatoire. Les systèmes d'approvisionnement en eau pour ces communautés, s'ils sont dotés d'une certaine autonomie en termes de spécifications socio-techniques, n'en relèvent pas moins d'une gouvernance municipale. La nouvelle DAWASA tente donc de réarticuler les modalités de régulation locale et de gouvernance municipale, atout en faveur d'une coopération effective des échelons de responsabilité dans la fourniture des services d'eau.

Cependant, ces efforts se heurtent à des faiblesses dans le processus de recentrage et de décentralisation et à des tendances fragmentogènes, notamment avec le très grand rôle accordé aux ONG.

E) LES ONG : partenaires ou intermédiaires dans le processus d'exterritorialisation ?

Les ONG détiennent un rôle central dans le programme communautaire. C'est pourquoi, les autorités ont pris soin de sélectionner celles qui participent au programme.

(1) Sélection des ONG du CWSSP

La nouvelle DAWASA met en pratique le CWSSP à travers quatre ONG spécialisées : trois sont choisies pour aider les communautés dans chacune des trois municipalités et une pour représenter les communautés situées le long des conduites de transmission. La sélection a été réalisée à partir de divers critères. Les ONG doivent être implantées à Dar es Salaam et avoir une expérience du développement communautaire auprès des communautés de l'agglomération. Elles doivent pouvoir présenter des sources et des documents attestant du succès des projets menés, notamment sur les campagnes de sensibilisation à l'hygiène et sur l'aide aux communautés à concevoir et mettre en place des réseaux d'eau et assainissement en zone urbaine et périurbaine. La qualité des méthodes, des approches et des modes de planification mobilisés est examinée, ainsi que les compétences des personnels dont elles disposent.

Au titre de la procédure, les ONG WaterAid, CARE, PLAN et World Vision ont été retenues. Les trois premières s'occupent des communautés dans la ville, tandis que la dernière s'occupe des autres.

(2) Le rôle des ONG dans la mise en place des micro-réseaux

Selon N. Nsuya, les ONG sont les plus expérimentées pour guider les programmes communautaires, et la nouvelle DAWASA, qui vient tout juste d'inaugurer son nouveau service de « liaison avec les communautés », leur délègue l'exécution des projets dans son périmètre de compétence. Liées par des contrats avec la nouvelle DAWASA, les ONG détiennent ainsi un rôle-clé.

Elles mobilisent les groupes communautaires pour identifier leurs besoins en termes de services d'eau et d'assainissement et les sensibilisent aux questions d'hygiène. Avant de lancer le processus de candidature, il faut que chaque ONG s'assure de la pertinence de sa propre sélection, en évaluant de son côté les besoins de la communauté et sa capacité de participation, surtout en ce qui concerne les nécessaires contributions aux coûts de construction, puis d'exploitation et de maintenance. Les ONG travaillent avec les communautés pour évaluer ces questions et identifier le type, l'échelle et les objectifs de chaque projet.

Les communautés, aidées des ONG, doivent ensuite obtenir un enregistrement en tant qu'association d'usagers de l'eau et mettre en place la structure de comité requise, les comptes en banque, l'apport en travail initial et les contributions. Les ONG, en association avec les communautés, préparent les propositions de sous-projets pour les soumettre au comité de pilotage du CWSSP. Elles doivent ensuite en finaliser la conception et les mettre en place sur le terrain. Pour ce faire, elles doivent gérer les contrats avec les entrepreneurs sous-traitants qui assurent la construction du réseau, qu'elles sont également chargées de superviser. En principe les normes émises par le « *Ministry of Water and Livestock Development* » (ministère de l'Eau) doivent être respectées mais la nouvelle DAWASA peut autoriser certains ajustements pour tenir compte des conditions locales. Les ONG discutent de cela avec l'opérateur privé et la nouvelle DAWASA et se mettent d'accord. Elles sont responsables du bon déroulement des travaux, de leur durée, de la conformité de leur réalisation à leur conception et enfin de leur qualité. Si la nouvelle DAWASA souhaite déléguer autant que possible la responsabilité de la mise en pratique des projets aux ONG, elle se réserve néanmoins le droit d'examiner et d'approuver les procédures d'achat de matériaux et de recrutement des constructeurs ou autres fournisseurs de service nécessaires à la mise en place des micro-réseaux. Toutes ces procédures doivent être entreprises dans le strict respect des conditions financières définies et des lignes directrices données (section 4). Les ONG signent ces contrats au nom de la nouvelle DAWASA, après approbation des documents d'appel d'offre, de la liste des entreprises retenues pour l'appel d'offre, des rapports d'évaluation des offres, des propositions pour l'obtention du contrat et enfin du contrat final avant signature. Les ONG administrent ces contrats, procèdent aux réclamations, supervisent les travaux.

Un rôle essentiel leur est ainsi attribué : elles sont perçues comme de simples organes exécutifs mais se révèlent bien plus influentes. Dans l'importance qui leur est accordée dans le processus, on mesure tout le poids de lobbying qu'elles ont eu avant le programme communautaire dans la publicité faite autour de leurs projets. La « *DAWASA Quality Assurance Unit* » a la charge de contrôler périodiquement les performances des ONG, mais la nouvelle DAWASA est susceptible d'embaucher un auditeur externe si sa propre unité est insuffisante, ce qui est un aveu implicite, de ses propres faiblesses d'expertise. En externalisant cette fonction, elle se prive d'ailleurs de la possibilité de l'acquérir progressivement. Pendant la durée des travaux, les ONG doivent former les groupes communautaires à l'exploitation, l'entretien et la gestion (notamment la comptabilité et la tenue de registres) des réseaux qui leur sont transférés. Pour assurer une certaine uniformité des projets, les ONG utilisent des formulaires standards pour les candidatures, les spécifications techniques, les contrats de construction et les rapports de contrôle. Ces formulaires sont mis au point par la nouvelle DAWASA en collaboration avec les ONG, de manière à respecter les prescriptions des bailleurs et des mesures sont prévues pour limiter les risques de détournement des fonds.

Parallèlement à toutes leurs autres tâches, les ONG ont enfin un rôle d'assistance auprès de la nouvelle DAWASA dans le développement des lignes directrices pour l'exploitation, la maintenance la gestion financière des réseaux à l'usage des communautés (la rédaction des manuels).

Avec l'aide de l'ONG, la communauté rédige un dossier de candidature qu'elle soumet au comité de pilotage. Les propositions de projet doivent répondre à un bon nombre de questions, conçues pour

s'assurer de la pertinence de la candidature de la communauté, non seulement en termes de besoins, mais aussi d'engagements, avec une grande importance accordée aux engagements financiers (voir encadré). Le dossier de candidature est donc très pointilleux et très complet.

Encadré 55 : Un dossier de candidature très complet

Le dossier comporte les pièces suivantes :
- portée, conception préliminaire (recours obligatoire aux critères de conception et aux lignes directrices de construction) et budget du projet
- plan de financement pour l'exploitation et l'entretien du réseau
- preuve de l'adhésion de la communauté au projet de réseau et preuve de sa capacité/volonté à payer les coûts d'exploitation et de maintenance. Le dossier doit préciser la forme et la valeur de la contribution de la communauté.
- preuve que l'ONG fournit l'aide à la communauté en termes de formation, supervision de la construction
- certificat d'enregistrement de l'association d'usagers
- bilan environnemental
- échéancier pour le déroulement du projet y compris la fourniture du matériel nécessaire
- sélection des entreprises démarchées pour les appels d'offre pour la conception des travaux et la construction

Le bilan de l'impact environnemental doit répondre aux questions suivantes et proposer des mesures pour minimiser tout impact négatif identifié :
- santé publique en relation avec l'hygiène, les maladies hydriques, le sida*
- accès à l'eau, à l'assainissement, lutte contre la pauvreté, les questions de genre, le recasement
- déversement des eaux usées dans l'environnement
- dégâts / dommage environnemental possible des activités de construction

* On ne voit pas bien le lien avec le sida

Source : **DAWASA. THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**. *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project. Project Operation Manual, Part F, Community Water Supply and Sanitation*, Dar es Salaam, June 2003p 17-18.

F) La chaîne des redevabilités : le pari des autorités est-il gagné ?

Pour affermir son emprise sur les projets, la nouvelle DAWASA a établi une chaîne de redevabilité dont le comité de pilotage occupe le sommet. Quels en sont les différents maillons ? Garantit-elle un verrouillage suffisant du contrôle municipal sur les projets communautaires ?

Comme l'ont voulu les concepteurs, la nouvelle DAWASA est propriétaire des infrastructures construites dans le cadre du « *Community Water Supply and Sanitation Programme* », tandis que les communautés les exploitent, les entretiennent et les gèrent selon les modalités d'un contrat passé avec celle-ci. L'ONG aide le groupe au départ mais à terme, celui-ci doit devenir autonome tant en termes financiers que techniques et les bénéfices de la vente de l'eau alimentent un fonds pour l'entretien du réseau, voire son amélioration ou son extension futures. Les communautés bénéficiaires tiennent des comptes et des registres et en rendent compte aux ONG et à la nouvelle DAWASA, qui réalise des audits sur ces fonds et leur usage, car le groupe ne peut l'utiliser que pour les buts stipulés dans l'accord. En cas de contrôle, deux sortes de registres doivent être présentés. Les premiers concernent des informations d'ordre général sur le projet au quotidien, sorte de « journal de bord » (« *site diary* ») :
- le registre sur les infrastructures, leur état et leur espérance de vie, ainsi que sur les travaux réalisés (entreprises, devis et factures, tests des équipements…) et le plan du micro-réseau
- les minutes des réunions du comité et des réunions avec la communauté
- le registre sur les problèmes de comportement des usagers
- les compensations pour les dommages induits sur les propriétés
- le registre de l'exploitation et de la maintenance, y compris le volume d'eau produit et vendu.

Un deuxième type de registre doit permettre à la nouvelle DAWASA de mener un audit des finances du projet, à partir des informations suivantes actualisées :
- le nombre total de personnes dans la zone desservie et la liste des clients

- les registres des facturations et des recettes
- les comptes commerciaux et l'état des lieux financiers

Pendant trois ans, les communautés doivent conserver les relevés de comptes mensuels pour les dépenses d'exploitation et de maintenance, les factures de tous les paiements et achats effectués et enfin, les registres des recettes indiquant la somme facturée à encaisser de chaque participant du réseau communautaire. Ces indications alimentent les rapports semestriels sur le solde du compte en banque, les dépôts, les dépenses classées par domaines (électricité, sécurité, pièces de rechange, assurance…). Le comité doit préparer un « *business plan* » et un budget d'exploitation et de maintenance annuels, suivant des formulaires standard rédigés par la nouvelle DAWASA en collaboration avec les ONG. Ces rapports doivent également renseigner sur le niveau de service et la satisfaction des consommateurs. L'ensemble de ces rapports est soumis au CLO, qui vérifie que les services sont « durables » en termes de performances techniques et financières.

De leur côté les ONG en surveillent les performances et en rendent compte également à la nouvelle DAWASA. Dans la première phase du projet, pendant les six mois qui suivent le transfert, chaque mois, elles présentent les avancées des travaux, les dépenses en matériaux de construction, en matériel, puis un rapport financier. Tous les trois mois, elles soumettent leurs projections de gestion tout en indiquant les besoins en financements estimés pour le trimestre en cours et les deux trimestres suivants. Elles conservent les relevés mensuels de leurs comptes en banque. Le projet est quelque peu optimiste sur la capacité des communautés à s'émanciper si rapidement de la tutelle des ONG, car les contrôles des ONG et leur assistance ne sont pas censés dépasser les six premiers mois. L'exemple de Zamcargo, mais on pourrait aussi donner l'exemple de Tabata et de Kijitonyama, montre pourtant que le temps d'apprentissage est beaucoup plus long.

Cependant la nouvelle DAWASA conserve le droit d'auditer sur une base annuelle les comptes tenus par les communautés et d'inspecter périodiquement les réseaux pour évaluer l'état des infrastructures, et pour s'assurer que les communautés économisent suffisamment pour en financer l'entretien. La formulation de ce droit de contrôle ponctuel indique qu'il n'y a pas de systématicité de celui-ci, et en un sens, pas de « routinisation » de ce moyen de régulation. Si, théoriquement, tous ces mécanismes de contrôle et de surveillance peuvent sembler efficaces, dans la réalité des questions pratiques restent en suspens : qui fera réellement les audits ? Comment seront-ils financés ? Comment mettre tout cela en place avec une équipe de seulement trois personnes ? Si on cumule les rapports des communautés elles-mêmes, que le CLO est censé recouper avec les rapports des ONG, le tout pour une cinquantaine de communautés tous les mois, on se retrouve avec une somme d'informations à traiter très conséquente et très complexe pour un organisme réduit et qui a tout à apprendre. Mettre en place un contrôle est une chose, le rendre effectif en est une autre, d'autant plus que le CWSSP ne prévoit pas de sanction à l'encontre des communautés et des ONG qui ne respecteraient pas les stipulations de leurs contrats respectifs.

Enfin, la nouvelle DAWASA doit elle-même fournir aux bailleurs des rapports semestriels sur l'avancée du DWSSP. Les rapports doivent montrer que les fonds distribués ont été correctement dépensés, que les projets répondent aux objectifs visés et que les coûts budgétés ne sont pas dépassés. La nouvelle DAWASA compile pour cela tous les rapports fournis par les ONG et par les communautés, d'où l'importance de ces derniers. Malgré leurs tentatives de recentrage des responsabilités, les autorités de Dar es Salaam demeurent donc tributaires des bailleurs, à la fois en termes financiers mais aussi quant au contenu des programmes, ce qui a une double conséquence. D'une part, cela retire un maillon dans la chaîne de redevabilités, celui qui relie les autorités locales aux autorités nationales, mais aussi comme nous allons le voir, celui qui les relie aux citoyens.

(1) Problème des ressources aquifères et déséquilibres des investissements

Le creusement de forages par des ONG en périphérie de Dar es Salaam pour au moins une quarantaine de communautés pose tout d'abord un problème en termes de nappes aquifères, surexploitées et en voie de salinisation. Ceci est dû au grand nombre de forages déjà creusés sans contrôle, qu'on estime à plusieurs centaines. En cas de sécheresse, une catastrophe sanitaire menace. Il y a d'ailleurs des précédents : en 1952 par exemple, la sécheresse a entraîné la salinisation de l'eau d'un important forage surexploité à Gerezani. Il n'existe aucune étude globale sur les forages du Grand Dar es Salaam : on n'en connaît pas le nombre exact car beaucoup n'ont pas été déclarés. Pour certaines forages connus, des tests de potabilité ont été effectués mais aucune étude sérieuse n'a été entreprise pour connaître les caractéristiques des nappes pompées, leur renouvellement, leur durabilité, etc. Reporter la consommation des pauvres sur ces forages représente donc un pari très risqué sur l'avenir d'une ressource dont on ne sait rien[639].

C'est dans ce contexte pourtant que les forages sont considérés comme la solution alternative de masse au problème de l'alimentation en eau des quartiers pauvres, qui représentent la majorité de la population de Dar es Salaam. D'un côté, on a un opérateur privé qui s'occupe des quartiers aisés déjà desservis, avec une mesure « alibi » relative au raccordement dans un rayon de 30 m des ménages pauvres, à qui l'on consent (indirectement) une enveloppe de 164,5 millions de $, essentiellement pour réhabiliter le réseau, et de l'autre un grand nombre de communautés, « hors champ », dont la desserte est laissée aux mains des ONG par des solutions alternatives risquées, au moins sur le plan technique, avec une enveloppe de moins de 2,5% du budget total.

Un programme ambivalent en termes de pouvoir des autorités locales : recentrage, renforcement des pouvoirs locaux contrecarré à la fois par le rôle central accordé aux ONG et par le processus d'exterritorialisation.

En dépit des efforts, des facteurs de dilution de la responsabilité publique dans un schéma de gouvernance éclaté subsistent. La nouvelle politique de l'eau de Dar es Salaam, telle qu'elle est présentée dans le « *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project* » et dans sa composante communautaire, est révélatrice des grandes tendances observables dans nombre de villes africaines, moyennes ou grandes, où le déficit en termes de commandement technique et financier local oblige les collectivités locales à chercher l'appui de bailleurs et d'opérateurs de projets extérieurs, notamment les agences d'aide internationales pour les financements, mais aussi les ONG pour la mise en place concrète des « projets ». Ces dernières disposent de trois modes d'action pour s'intégrer dans les filières de l'eau. Dans les trois villes étudiées, des ONG fournissent des services dans les interstices de l'offre publique, soit de manière autonome (Maji Na Ufanisi à Kibera), soit au nom d'un bailleur étranger (WaterAid à Zamcargo). Alors que peu d'exemples d'un ample déploiement des délégations de service à des ONG par les pouvoirs publics (troisième voie) ont été recensés[640], c'est le cas à Dar es Salaam, à travers le rôle très important de celles-ci dans le DWSSP, et le transfert de la gestion des micro-réseaux à des associations d'usagers. Malgré les efforts en faveur d'une municipalisation de la gouvernance, il en résulte, du point de vue de la régulation des services d'eau, un problème majeur de dilution de la responsabilité publique dans un schéma de gouvernance éclaté.

(2) Une exterritorialisation qui disqualifie l'Etat

Premièrement, le fait que la nouvelle DAWASA et les autorités publiques de Dar es Salaam soient d'abord redevables de leur action auprès des bailleurs internationaux qui ont financé le programme, remet en question la souveraineté de l'Etat tanzanien, « court-circuité » par le rapport direct entre bailleurs et responsables locaux de l'organisation du service. En effet, comme le montre la chaîne des « redevabilités », la nouvelle DAWASA ne rend pas de compte aux autorités tanzaniennes mais

639 **ENVIRONMENT AGENCY. WATERAID.** *Groundwater Quality in Dar es Salaam, Tanzania. A scoping Study for WaterAid*, Summary Report, prepared by N. Hepworth, March 2001, 6 p.

640 **JAGLIN. S**. « Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne », à paraître in **FISETTE. J.** (dir.). *Gouvernance pour le développement au 21ème siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

directement à la Banque Mondiale, à la Banque Africaine de Développement, etc., ce qui participe du processus « d'exterritorialisation », selon l'expression de A. Piveteau[641], et d'éclatement du dispositif de régulation. Les prescripteurs des normes du « bon gouvernement » sont en effet extérieurs au pays et autonomes par rapport au système de régulation socio-politique local.

Affaiblissement des niveaux inférieurs de la hiérarchie politico-administrative

Cependant, ce n'est pas seulement la responsabilité publique des niveaux supérieurs de la hiérarchie politico-administrative qui se trouve affaiblie mais également celle du niveau local, par manque d'articulation entre instances politico-administratives et dispositifs gestionnaires[642]. Par certains aspects, la nouvelle politique de l'eau à Dar es Salaam est une politique territorialisée car elle opère notamment une scission des périmètres de desserte couplée à une scission des modalités de fourniture du service à l'intérieur de chacun des périmètres. Dans les zones où l'objectif du raccordement à court terme est irréaliste, les solutions collectives ont été privilégiées. Ce sont des mini-réseaux de kiosques, alimentés par des forages indépendants, tandis que l'ingénierie sociale d'accompagnement tente de pérenniser une forme de coproduction du service[643], par le biais d'une double contractualisation, entre le collectif d'usagers et la nouvelle DAWASA d'un côté, entre cette dernière et les ONG de l'autre. Les ONG, auxquelles sont confiées la responsabilité de l'efficacité des projets et la rentabilité des investissements (voir l'insistance sur les garanties que doivent fournir les communautés pour avoir un financement) ne fonctionnent pas, comme le prétendent pourtant les bailleurs, comme des arènes démocratiques locales, mais *de facto* comme les intermédiaires de l'exterritorialisation, en relayant les réseaux d'expertise internationaux qui fournissent les solutions technico-institutionnelles et en assurant leur traduction sur place[644]. Pour ces derniers, selon la théorie de la « bonne gouvernance », il est en effet souhaitable de déléguer les compétences à des organisations censées échapper aux ressorts partisans et corporatistes réputés gouverner la sphère politique, dans une ambition de dépolitiser l'action publique[645]. Ce faisant, on favorise l'accumulation des savoirs du côté de ces « courtiers en développement » (selon l'expression de J.-P. Olivier-de-Sardan) tout en privant les autorités publiques de leurs capacités d'apprentissage. Or, ces compétences cognitives et instrumentales sont nécessaires pour formuler des choix cohérents en matière de création et de gestion des services publics locaux. Les autorités publiques de Dar es Salaam et la nouvelle DAWASA courent donc le risque de voir s'édifier un pouvoir d'expertise hégémonique en dehors d'elles et qui les capture (de même qu'on parle de « capture » du régulateur quand l'asymétrie de l'information permet aux opérateurs de « manipuler » celui-ci). En outre, à Dar es Salaam, les ONG impliquées ont été sélectionnées avec soin : elles ont été mises en concurrence au début avant de leur attribuer un monopole de fait dans chacune des municipalités. Ainsi, non seulement les ONG représentent un pôle d'expertise hégémonique, mais encore celui-ci est-il accaparé par un petit nombre d'entre elles, ce qui est un facteur supplémentaire de promotion de solutions standardisées peu respectueuses des particularités micro-locales. Le pouvoir politico-administratif local, représenté essentiellement par le comité de pilotage, peut se voir ainsi privé de son autonomie dans l'analyse des problèmes et dans la formulation des politiques qui en découlent : il est d'ailleurs clairement entendu que les ONG jouent un rôle de « conseil » dans les manuels de gestion communautaire que doit mettre au point la nouvelle DAWASA. Le fait que ce soit les ONG qui présélectionnent les communautés candidates est déjà un premier aveu de la part de la DAWASA de son manque d'expertise. En reportant sur les ONG cette prérogative, elle leur cède une part de sa souveraineté et se prive d'un levier de pouvoir important. Les ONG ont également joué un grand rôle en amont, auprès des bailleurs, dans la formulation du

641 **PIVETEAU. A.** « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », in *Revue Tiers monde*, n° 181, janvier-mars 2005, p 71-93.

642 **HULME. D**. « Reinventing the Third World State : Service Delivery and the Civic Realm », in **McCOURT. W. MINOGUE. M.** (eds.). *The Internationalization of Public Management : Reinventing the Third World State*, Cheltenham (UK) ; Northampton (USA), Edward Elgar, 2001, pp. 129-152.

643 **JAGLIN. S**. « Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne », à paraître in **FISETTE. J.** (dir.). *Gouvernance pour le développement au 21ème siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

644 Idem.

645 **OSMONT. A.** « La « Governance » : concept mou, politique ferme », in *Les Annales de la Recherche Urbaine, Gouvernances*, n°80-81, 1998, p 19-26.

DWSSP. C'est pourquoi il n'est pas étonnant de constater que les fournisseurs de service locaux inscrivent leurs actions dans les référentiels d'action de leurs bailleurs. Ainsi, du fait de l'absence de débat sur les choix substantiels, figés dans les recueils de « *best practices* », il devient très difficile d'imputer les responsabilités et les dispositifs de redevabilité entre autorités politico-administratives locales et citoyens-usagers s'en trouvent distendus.

La prise de conscience tardive des autorités tanzaniennes les a donc amenées à se poser des questions pour lesquelles elles formulent des solutions encore hésitantes. En revanche, la Zambie, pionnière dans l'introduction des réformes du secteur de l'eau, l'est aussi dans la formulation de solutions originales pour universaliser l'accès à l'eau des populations urbaines pauvres. Son expérience précoce de gestion urbaine en archipel dans le domaine des services d'eau lui a permis d'en détecter les faiblesses dès le milieu des années 1990 et de se lancer dans une réflexion itérative, se nourrissant des échecs et des succès de ses expérimentations progressives.

II. UNE GESTION PARTAGEE A LUSAKA ? DE GEORGE COMPOUND AU DTF

L'originalité du cas zambien se retrouve tant à l'échelle de la politique périurbaine du service d'eau de sa capitale Lusaka, qu'à celle de ses instances nationales et de son « champion » des réformes, le régulateur NWASCO. Confrontée précocement aux naufrages des projets communautaires d'alimentation en eau potable mitant son aire de service, la LWSC lance elle aussi une offensive en faveur d'un recentrage de la régulation des réseaux d'eau. Quels sont les moyens qu'elle se donne pour y parvenir ? L'éclatement des dispositifs techniques et gestionnaires est-il réversible ? En d'autres termes, les ONG et les communautés qu'elles « accompagnent » sont-elles prêtes à se voir déposséder de leur relative légitimité d'opérateurs indépendants fixant leurs propres dispositions socio-techniques ?

A) Lusaka : gestion en archipel et recentrage de la régulation

(1) Internaliser l'expertise et les compétences : l'Unité Périurbaine de la LWSC et la mise sous tutelle des projets communautaires

La LWSC a été une compagnie pionnière par son établissement et, même si ses résultats sont quelque peu décevants en matière de performances commerciales, elle a su faire preuve d'innovations dans le domaine de la desserte des quartiers périurbains pauvres de la capitale zambienne. C'est notamment sous son influence et d'après les leçons tirées du projet pilote de George Compound que le gouvernement a élaboré la première stratégie nationale de desserte en eau des quartiers pauvres. D'une manière générale, le réseau municipal de Lusaka est assez peu étendu et les quartiers périurbains sont très mal desservis. Dans le passé, certains de ces quartiers étaient équipés de bornes-fontaines publiques mais celles-ci, faute d'entretien, ne fonctionnaient plus et avaient été abandonnées. Malgré un programme relativement rigoureux de rationalisation gestionnaire, la LWSC connaît d'importantes difficultés financières. Privée des subventions de l'Etat, elle est criblée de dettes, tandis que les besoins de financement sont énormes (les installations datent des années 1960) et que son marché est borné par l'évasion des citadins les plus riches (forages) et par l'action des bailleurs étrangers qui équipent les compounds en forages et micro-réseaux soustraits au contrôle de l'entreprise et gérés par les communautés elles-mêmes[646]. Cependant, après quelques années de fonctionnement, certains de ces projets révèlent de graves défaillances, dûes notamment à la difficulté

646 Pour une analyse détaillée de la gestion urbaine de l'eau en archipel, voir **JAGLIN. S. PIERMAY. J.L**. « Lusaka, de la ségrégation à l'archipellisation ? », p 217-258, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.

de recouvrement des coûts[647] et à l'échec de la gestion communautaire. Ils demandent à la LWSC d'en reprendre en main la gestion (voir encadré).

Encadré 56 : Un exemple de l'échec de la gestion communautaire d'un micro-réseau, Kamanga Compound, Lusaka

« *Dans l'idéal, l'établissement de quartiers d'habitation doit être précédé par la viabilisation des terrains. C'est le contraire qui a lieu dans la plupart des cas en Zambie, et cela est très dur pour les habitants en particulier quand il s'agit de l'eau. C'est le cas du quartier de* ***Kamanga*** *à Lusaka. Quand on quitte le centre-ville en direction de l'aéroport, on traverse des quartiers plaisants : des maisons coquettes, le complexe commercial de Manda Hill, le centre de conférence de Mulungushi et l'université de Zambie. Mais, à une courte distance de Great East Road, le long de la route en terre près de Chelston, se trouve un quartier qui est bien loin de refléter le développement et le progrès : Kamanga. C'est un quartier qui de toute évidence s'est développé sans aucune planification. La plupart des maisons, faites de briques de terre, n'ont pas été construites par des professionnels et s'éparpillent anarchiquement.* ***L'absence de planification*** *a pour conséquence une* ***grande pénurie des services de base****, dont le* ***plus important est l'eau.*** *Ce quartier dense qui compte une population d'à peu près 20 000 habitants, a par le passé attiré l'attention du gouvernement, des bailleurs et des fournisseurs de service, qui avaient alors contribué à l'amélioration de la desserte en eau, mais le problème n'est toujours pas réglé.* ***Un seul des cinq forages est encore opérationnel et son usage fait l'objet d'une controverse****. Par conséquent, de nombreux résidents doivent marcher sur une longue distance jusqu'au quartier voisin de Chelston ou au camp de police où ils achètent l'eau pour leurs besoins domestiques. Cela dure depuis janvier 2001. 80% des personnes soutien de famille sont leur propre employeur : elles ont à peine de quoi acheter l'eau pour boire et pour cuisiner. L'eau pour se laver et faire la lessive est un luxe, surtout pour les enfants, ce qui se voit à leurs visages et leurs vêtements sales. Pourtant c'est aux enfants qu'incombe la corvée de collecte de l'eau, mais ce n'est pas le travail des enfants qui pose problème, c'est l'eau. « Nous payons 5000 kwachas pour 200 litres d'eau et 500 kwachas pour 20 litres. », dit un résidant, « ce qui nous a rendu la vie chère et insupportable ».Pour lui, la solution est d'avoir une desserte constante dans le compound, ce qu'avait tenté* ***Irish Aid en y installant cinq forages puis en laissant la responsabilité de l'exploitation et de la gestion aux résidants.*** **[**…] ***Mais un seul des cinq forages est encore en état de marche à Kamanga, et des résidants accusent le RDC d'avoir mal géré les autres. Ils ont déclaré que chaque ménage avait payé 2500 kwachas par mois pour la maintenance de ces forages, moyennant quoi ils avaient droit à deux collectes d'eau en quantité limitée par jour, le matin et le soir. Ils se demandent donc pourquoi les autres forages ne marchent plus alors que l'argent qu'ils ont donné aurait dû servir à acheter les pièces et à les réparer en cas de panne****. La plupart de résidants préfère à présent acheter l'eau dans le quartier voisin de Chelston, plutôt que de payer pour la maintenance de forages qui sont en panne. « Nous sommes censés avoir accès à l'eau le matin et le soir, mais en fait nous ne recevons de l'eau qu'une fois par jour, et souvent après une semaine d'attente », déclare une autre résidante. Elle se plaint que ses enfants ont dû arrêter d'aller à l'école car ils sont les seuls membres de la famille auxquels les résidants de Chelston acceptent de vendre de l'eau. « Les résidantes de Chelston ne nous autorisent pas, nous les femmes, à venir chercher de l'eau car elles pensent que nous en profiterions pour leur voler leur mari ». Un secrétaire du RDC a pourtant déclaré que trois des cinq forages sont en état de marche, et que le comité a employé un technicien pour réparer les deux autres. Cependant, le journal, aidé de la* LWSC *a vérifié sur place et confirme qu'un seul des forages est en état de marche. Monsieur F. Muwowo de la municipalité a déclaré qu'il est regrettable qu'un compound aussi grand que Kamanga ne possède qu'un seul forage. Il a ajouté que des membres de la mairie rencontreraient bientôt le comité des résidants de Kamanga pour trouver une solution pérenne à ce problème.* ***Il a noté que dans la mesure où les résidants ont déclaré qu'ils étaient prêts à payer l'eau, la mairie discuterait avec la*** LWSC ***sur la possibilité de desserte du quartier par le réseau.*** *Monsieur Muwowo a ajouté que la mairie pourrait seulement constituer un groupe d'experts et de techniciens spécialisés dans la desserte en eau des quartiers comme Kamanga. Un des représentants de la zone au parlement, M. Sonny Mulenga, a visité le quartier pour s'entretenir avec les résidants et s'est déclaré attristé par la situation. Il a déclaré que la pénurie en eau dans le quartier a pour conséquence de priver les résidants d'un temps précieux qu'ils pourraient consacrer à des activités productives. Dans une réunion récente, il a déclaré que* ***les résidants acceptaient de dissoudre le RDC qui n'avait pas réussi à assumer ses fonctions et qu'ils souhaiteraient que la*** LWSC ***en reprenne les responsabilités.*** *Monsieur Mulenga en tant que député de la zone et ministre de la province de Lusaka soutient totalement cette décision. Il pense que* ***le RDC devrait être dissous, que la desserte en eau devrait être prise en charge par la*** LWSC ***et que les infrastructures devraient être transférées à la mairie qui en aurait la charge au nom des résidants***. »

Source: **SUNDAY MAIL**. « Kamanga compound growing with little foresight », Lusaka, 26/08/2001, 2 p. traduit de l'anglais et mise en exergue par l'auteur

La multiplication des cas comme celui de Kamanga déclenche une réflexion de l'entreprise sur sa responsabilité dans l'alimentation en eau des quartiers pauvres et sur les effets d'éclatement urbain de la juxtaposition de micro-systèmes de desserte encellulés, tout en lui donnant l'occasion d'une offensive en faveur du recentrage des services périphériques. A partir de 1996, dans le cadre de la

647 Entretiens avec Mme Astrid Chanda, LWSC, Periurban Unit et M. Roland Werchota, GTZ, août 2001.

« *Policy on Water Supplies and Sanitation in Peri Urban Areas* », la LWSC crée les conditions d'une reprise en main de la gestion des points d'eau collectifs jusqu'ici confiés à des partenaires locaux avec des ONG et édicte de nouveaux principes d'exploitation des installations collectives (« *Peri Urban Strategy Programme* ») avec un double objectif. Il s'agit d'une part d'harmoniser les dispositifs techniques et tarifaires disparates et de recentraliser le contrôle juridique de la fourniture des services. Seul opérateur ayant une licence d'exploitation, la LWSC soumet tout autre bailleur/opérateur d'un mini réseau à une autorisation et à l'acceptation d'un accord tripartite associant l'entreprise, la communauté d'habitants et l'ONG ou le bailleur, déterminant notamment le tarif pratiqué pour les usagers.

Sa culture technique d'entreprise commerciale ne la prédisposant pas à prendre en compte les logiques socio-économiques de la desserte des quartiers pauvres, l'entreprise, désireuse d'internaliser les compétences nécessaires, a donc autonomisé en son sein un service spécialisé pour les périphéries distinct des instances chargées de la ville réticulée : l'unité périurbaine, opérationnelle depuis 1997, s'occupe aujourd'hui d'une quinzaine de communautés. Très économe en coûts de structure, deux ans après sa création elle ne compte que deux employés, un ingénieur et un travailleur social, elle n'a pas d'autre choix que de compter sur des « partenariats » avec des organismes très divers dont elle ne maîtrise que fort peu les logiques.

La mise en œuvre de ces principes varie selon qu'il s'agisse de mettre en place un équipement depuis la conception du projet jusqu'à sa réalisation, comme nous le voyons avec l'exemple de George Compound, ou de la « simple » reprise en main d'une infrastructure existante. Dans ce dernier cas, l'entreprise met en tutelle de gestion comptable le mini-réseau et établit une contractualisation des partenaires comprenant, comme à Kamanga, un volet de maintenance assuré par LWSC et facturé au comité des résidants (voir encadré). Dans le cas où les points d'eau communautaires sont connectés au réseau municipal et où se posent des problèmes de recouvrement des coûts, la LWSC prévoit d'améliorer la qualité du service (pour restaurer la confiance des usagers), d'introduire de nouveaux systèmes de paiement et de pratiquer des déconnexions comme sanction après deux mois d'impayés.

Encadré 57 : "LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY LIMITED. *Memorandum of Understanding, Agreement between the LWSC and Residents of Kamanga Compound through the RDC"*

(Accord entre la LWSC et la communauté du compound de Kamanga représentée par son RDC, traduit de l'anglais par l'auteur)

Objet :
La LWSC souhaite desservir en eau potable par réseau amélioré les zones sous la juridiction de la communauté de Kamanga. La LWSC et la communauté s'accordent sur le fait que la LWSC créera des kiosques où la communauté vendra l'eau potable au nom de la compagnie en échange d'une commission, une fois que les réhabilitations du réseau auront été financées par *CARE*.
Définition : Un kiosque constitue un point d'eau où la communauté vend de l'eau.
Il est conclu que la LWSC alimentera en eau potable les kiosques. La desserte est donc effectuée par la LWSC mais l'exploitation sera le fait de la communauté.

1. La communauté accepte les clauses suivantes :
Assurer la sécurité des infrastructures, points d'eau et compteurs
Maintenir les abords des points d'eau et des forages propres de manière hygiénique
Etre responsable de l'exploitation et de la sécurité des installations aussi longtemps que l'accord subsiste
Autoriser l'accès à la LWSC aux points d'eau et aux compteurs chaque fois que nécessaire pour l'inspection et le relevé des compteurs et en cas d'urgence
Mobiliser et sensibiliser la communauté et aider la LWSC à recouvrer les factures auprès des mauvais payeurs comme conseillé par la compagnie
Recruter et licencier les fontainiers et surveiller leurs feuilles de compte.
Fournir un rapport mensuel à la LWSC sur le déroulement des activités à la fin de la première semaine du mois suivant.
Etre responsable de la désinfection de l'eau sous le contrôle de la LWSC.
La LWSC est responsable de la fourniture des produits chimiques de traitement de l'eau.

2. La LWSC accepte les clauses suivantes :
Fournir une eau potable, saine et claire, à la communauté. Par contre, la LWSC ne sera pas responsable envers la communauté si elle est dans l'incapacité de fournir de l'eau en raison d'une rupture du réseau.
Alimenter en eau la communauté avec un avertissement au moins 24h à l'avance en cas de tout changement dans la desserte excepté en cas d'urgence.
Contrôler en permanence l'exploitation des kiosques et pouvoir révoquer l'accord si un des termes en est rompu.
Fournir de l'eau à toutes les personnes souhaitant et pouvant acheter de l'eau et souscrire au réseau sans préjudice et distribuer l'eau de manière juste et ordonnée.
La LWSC collectera l'argent des ventes d'eau directement auprès de la communauté par l'intermédiaire de ses caissiers.
La communauté gardera 20% de l'argent collecté en tant que commission.
La LWSC sera responsable de la gestion et de la maintenance des infrastructures de production.
La LWSC sera responsable de la qualité générale de l'eau.

3. Les autres points d'accord :
Toutes les connexions individuelles seront enregistrées directement auprès de la LWSC.
Tous les kiosques seront enregistrés sous un seul compte bien que le relevé des compteurs soit individuel.
Les cartes d'usagers seront émises par la LWSC lors de l'inscription au réseau et elles seront utilisées lors de toutes transactions.
La LWSC fera un rapport financier mensuel qui sera accessible à la communauté pour information.
Toutes les demandes de connexions et d'extensions du réseau seront traitées par la LWSC.
La LWSC préparera avec la communauté un guide sur les compétences nécessaires des opérateurs du réseau.
La LWSC traitera uniquement avec le *RDC* au nom de la communauté qui est dûment reconnue par la mairie de Lusaka.

La résolution des conflits
Tous les conflits seront résolus par consultation des parties en litige.
Toutefois si une des parties n'est pas satisfaite de la décision, elle peut faire appel auprès de la Cour de Justice.

Les infrastructures
La LWSC accorde sa confiance à la communauté pour l'exploitation des infrastructures mais en cas de rupture de l'accord, ces infrastructures seront rendues à l'entreprise.
L'accord a une validité de 12 mois puis il peut être révoqué par une des parties avec un délai d'un mois.
Cet accord est sujet à renouvellement de la part de la communauté à condition qu'elle le signale par lettre un mois avant l'expiration du terme et la LWSC ne peut pas refuser une telle requête si la procédure a été respectée.

[Le document est signé par le directeur de la LWSC, un membre de la communauté (le président du RDC ?), un témoin et un représentant de la mairie.]
Source: LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY LIMITED. *Memorandum of Understanding, Agreement between the* LWSC *and Residents of Kamanga Compound through the RDC*, Lusaka, 20/08/2002, 5 p.

Au contraire, à George Compound, c'est la LWSC qui a été chargée de toute la réalisation du micro-réseau, conception et gestion à long terme. En vertu de son caractère pilote, le projet de George Compound mérite que l'on y revienne plus longuement. Ce ne sont pas tant les difficultés économiques de ce micro-réseau (que nous avons évoquées dans la deuxième partie de la thèse) qui nous intéressent à présent, mais le partage novateur des responsabilités dans sa régulation.

(2) Le projet pilote de George Compound, un modèle de partage ?

(a) Responsabilités des différents acteurs

Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, le projet de George Compound, financé par la coopération japonaise JICA, repose sur des forages indépendants ayant pris le relais du réseau de bornes-fontaines publiques dont le service était très intermittent, voire inexistant. Les infrastructures ont été transférées à la ville par le biais de la LWSC, dès la fin de la phase de construction dirigée par JICA. La LWSC est contrainte de suivre une approche particulière pour le développement et la gestion du réseau de George en raison d'accords spécifiques entre les gouvernements japonais et zambien[648]. Abordant tous les domaines techniques, financiers, etc. du projet, ces accords définissent les rôles de chacun des acteurs, la communauté de George à travers le « *Resident Development Committee* » (RDC), la LWSC et l'ONG CARE, rôles articulés autour du concept de responsabilité partagée (« *responsibility sharing* »). Les RDC, implantés dans presque tous les quartiers de la capitale zambienne, remplacent peu à peu les "*Ward Development Committees*", organisations politiques sous le régime de parti unique précédent. Bien que composés d'élus locaux (tous les trois ans) à l'échelle du quartier, les RDC sont censés être apolitiques et n'ont pas de statut administratif mais peuvent être enregistrés comme associations. Ils sont souvent formés lors du démarrage d'un projet communautaire, jouent un rôle de relais entre les autorités locales de la municipalité et la population, comme le font les « *Mtaa* » à Dar es Salaam. Ils se divisent en plusieurs comités spécialisés dans différents secteurs et il existe un comité spécialisé pour l'eau potable. Pour les concepteurs de ces accords, si la participation des résidants est nécessaire pour garantir la pérennité du projet à tous les niveaux, de la planification à la mise en place du projet, celle-ci ne peut être efficace qu'après une phase de renforcement et d'apprentissage. C'est pourquoi, après le transfert des infrastructures, JICA a également financé à hauteur de 260 000 US$ un programme de trois ans de février 2000 à janvier 2003, le « *George Community Empowerment Project » (GCEP*), dans le cadre d'un programme plus vaste pour améliorer les conditions de vie à George, le « *Program for Support for Poverty Elimination and Community Transformation » (PROSPECT*), dont les acteurs sont les suivants : la LWSC, le Lusaka City Council, la « *Area Based Organization* » (c'est-à-dire le RDC) et l'ONG CARE. Le LCC a détaché au départ deux *« Field Community Development Officers* » pour renforcer le GCEP dans la mobilisation et la sensibilisation de la communauté. L'ONG CARE est l'exécutant du programme : elle a été mandatée dès le début du projet pour prendre en charge le programme de « *community empowerment* » qui passe par la formation et le renforcement des compétences des membres du RDC[649]. Elle encadre également ses activités de mobilisation et de sensibilisation communautaire et fait partie du comité de pilotage du projet[650].

<u>Responsabilités de la LWSC :</u>

La LWSC est le propriétaire légal du réseau, au nom de la municipalité de Lusaka, et par conséquent assure la pleine responsabilité des infrastructures et des installations. Ayant la responsabilité pénale,

---

648 **LWSC.** *The Water Supply Project in Satellite Area of Lusaka at George Complex, Partnership Agreement between* LWSC *and the GRDC Water Committee*, Lusaka, October 1997, 15 p.

649 George Task Force Review workshop, tenu à CARE PROSPECT le 29-30/10/2001

650 **JICA**. *Post Evaluation Report, George Community Empowerment Programme in Lusaka*, Zambia, March 2003, 44p.

l'entreprise peut être poursuivie devant un tribunal en cas de litige. Elle est censée assumer l'ensemble des coûts de fonctionnement (notamment le salaire des employés, l'assurance des véhicules, etc.) et de maintenance du réseau au quotidien (maintenance préventive des pompes et des machineries pour prévenir toute panne, petites réparations) comme en cas de réparation majeure, grâce aux contributions des usagers. Elle planifie les aspects techniques du projet, surveille le niveau de la nappe phréatique et contrôle le traitement de l'eau. Afin d'assurer le recouvrement de ces coûts d'exploitation et de maintenance, elle collecte directement les contributions des usagers chaque mois et tient à jour la comptabilité. Elle fixe et révise le niveau des contributions en accord avec le RDC, avec lequel elle doit collaborer en cas de problèmes majeurs concernant le comportement des usagers. Enfin, elle doit favoriser la participation communautaire. A son niveau, la participation communautaire passe aussi par le recrutement de tout son personnel au sein de la communauté pour la division de George installée directement dans le compound : les « *tap leaders* » (les préposés aux points d'eau) mais aussi les caissiers sont des résidants du quartier. Seuls les postes pour lesquels aucun candidat local ne s'est présenté peuvent être pourvus par des personnes extérieures. C'est notamment le cas pour des postes à qualification relativement élevée.

Responsabilités du RDC et spécifiquement du Comité Eau

L' « *Area Based Organization* » est la dénomination pour l'ensemble de l'encadrement et de l'organisation communautaire pyramidale des « *tap committees* » au RDC (voir schéma), fondés sur un principe intangible de bénévolat. Jusqu'en 2002, cette structure n'était pas complète et les « *Water Committees* » chapeautés par le RDC tenaient lieu de structure communautaire. L'une des taches de l'ONG CARE a été de veiller à la tenue d'élections pour compléter l'organigramme. Depuis 2002, l'ABO compte 270 membres au total (dont le sex-ratio est équilibré). Du point de vue de l'organisation communautaire, le compound est divisé en 27 zones. Chaque zone élit un « *Zone Development Committee* » (ZDC), dispose d'un « *Zone Monitor* » et élit à son tour l'un de ses membres pour siéger au sein du RDC. Le « *Zone Monitor* » contrôle chaque jour l'ensemble des points d'eau de la zone dont il a la responsabilité. Il veille à ce que chaque « *Tap Leader* » effectue correctement les taches qui lui incombent (heures d'ouverture, propreté du site…) et s'enquière des fuites ou des problèmes techniques qu'il rapporte ensuite au « *Water Committee* », participant ainsi à la maintenance préventive. Il joue également un rôle dans la régulation quotidienne des conflits (sur laquelle nous allons revenir) et un rôle de conseil auprès du « *Tap Leader* » concernant les relations de ce dernier avec les usagers. Le RDC, qui comporte 27 membres, comprend un « *Executive Committee* » pour faire appliquer ses décisions et organise une réunion tous les mois voire plus en cas d'urgence, pour discuter des problèmes en cours. La première activité du RDC est de visiter toutes les zones pour collecter des données sur les besoins des ménages, puis de former des sous-comités (routes et drains, gestion des ordures ménagères, santé et assainissement, sécurité, éducation, questions foncières, éducation, jeunesse, femmes, développement des marchés et finances). Les concepteurs du projet tentent de distinguer la propriété réelle de la « propriété symbolique », attribuée au RDC et dont l'enracinement doit passer par un ensemble de pratiques relevant de la participation communautaire, mais semblent hésiter pour donner un contenu précis à cette notion. En revanche, la participation communautaire s'articule largement autour du rôle du RDC, impliqué dans la mobilisation des résidants, dans certains aspects de la gestion du réseau et dans la « justice et la police de proximité » du réseau, trois facteurs de pérennisation du système.

Mobilisation et sensibilisation de la communauté

Afin d'assurer l'adhésion des bénéficiaires, le Comité Eau du RDC a la charge de la conception et de la mise en place des programmes de sensibilisation des résidents, sur les thèmes du recouvrement des coûts, de la prévention contre le vandalisme, de la gestion et du contrôle des infrastructures au niveau communautaire (campagne de sensibilisation). Il doit également veiller à ce que tous les consommateurs d'eau soient bien inscrits en tant qu'usagers (campagne d'inscription). Il s'occupe des aspects sociaux de la planification, comme le choix de la localisation et des horaires d'ouverture des points d'eau. Le rôle du Comité est aussi d'apprendre à la communauté à utiliser les infrastructures.

Gestion

Le RDC est censé prendre part à la décision du montant des contributions par la LWSC. Pour ce faire, il est responsable de l'organisation d'une consultation communautaire sur ce sujet dont il se fait le relais auprès de l'entreprise. Une fois la décision prise, le RDC doit contribuer au bon recouvrement des coûts du service. Le Comité Eau s'assure que tous les usagers paient les contributions mensuelles à la section de George de la LWSC : grâce à la liste des usagers mauvais-payeurs que celle-ci établit (base de données informatisée) et lui communique chaque mois, il se met en contact avec ces personnes et tente d'en recouvrer les contributions. Il collecte l'argent et a un droit d'accès aux rapports financiers de la LWSC. Le RDC peut gérer des fonds après agrément, comme le fonds du comité eau créé dans le but d'entretenir l'implication de la communauté, dont l'utilisation est restreinte aux seules activités liées à l'eau. Ce fonds, alimenté par les revenus du projet, est déposé chaque mois par la LWSC sur le compte du RDC. Si le projet est bénéficiaire, la somme revenant au RDC doit représenter au minimum la moitié du solde restant après déduction de tous les coûts d'exploitation et des provisions faites pour de futurs investissements, remplacements ou frais de maintenance.

(b) Une « police » et une justice de proximité

Sur le terrain, le RDC contrôle quotidiennement l'utilisation stricte du matériel, des robinets et des lavoirs publics, qu'il a la charge d'ouvrir et de fermer quotidiennement. Le RDC doit mobiliser des usagers pour former des comités de sécurité qui ont en charge la lutte contre le vandalisme (par exemple en organisant des patrouilles de nuit). Son rôle de police de proximité passe par le maintien de l'ordre public et l'arbitrage lorsque des différends éclatent entre les usagers aux abords des points d'eau, tout en garantissant la sécurité des fontainiers s'ils sont pris à parti. Pour arbitrer les conflits, le RDC a la responsabilité de tribunaux de proximité, localisés dans le local mis à disposition de la communauté sur le site de chaque forage. Les sessions, ouvertes au public, opposent un plaignant et un accusé, chacun devant défendre sa cause lui-même. Si les conflits ne peuvent se régler par un simple arbitrage local, le RDC transfère l'affaire à la LWSC qui peut décider d'un recours en justice. Le RDC, à travers son réseau de contrôleurs de zones et son « tribunal » local, tente de lutter contre les manquements aux règles et les détournements en faisant appel à la délation, mais ce mode de gouvernance locale n'est pas exempt d'ambiguïté. Il semble parfois plus tenir des règlements de compte que de l'appropriation du réseau par les résidants.

Encadré 58 : Deux exemples de conflits et de leur jugement par le tribunal de proximité présidé par le *« Chairman of the RDC »*

Une dispute entre deux femmes pour des raisons de préséance

Ce 2 décembre 2003, le tribunal de proximité, dont dépend la zone 4 du micro-réseau de George Compound, doit examiner le cas de deux femmes ayant été surprises en train de se battre à proximité d'un point d'eau par la « *tap leader* » de la zone, qui est présente et qui porte l'accusation de « trouble de l'ordre public » à l'encontre des deux premières. La « *tap leader* » prend la parole la première pour expliquer qu'elle a vu une bagarre éclater entre les deux femmes présentes et qu'elle a fermé le point d'eau pour s'enquérir des motifs de la dispute. On lui a dit que l'une d'entre elle aurait tenté de doubler l'autre dans la file d'attente pour prendre l'eau au point d'eau. Le « *zone monitor* » arrivé rapidement sur les lieux a confisqué aux deux femmes leurs cartes de paiement, tandis que leurs jerricans l'ont été par la « *tap leader* ». Pour récupérer l'une et l'autre, les accusées doivent se présenter au tribunal. Lors du « procès », les deux femmes s'expriment l'une après l'autre et leurs propos sont notés par un greffier qui tient à jour les archives du tribunal. Finalement, le président rappelle la règle : aucune bagarre ou dispute ne peut être tolérée à un point d'eau car les débordements pourraient endommager les infrastructures. Le président ne tranche pas la dispute mais inflige aux deux femmes une amende de 10 000 Kw chacune, dont elles doivent s'acquitter sur le champ, sans quoi elles ne pourront récupérer leur carte. Les « témoins » et les familles des accusées protestent, disent qu'il n'est pas juste de condamner également les deux femmes et menacent d'aller porter l'affaire devant la police. Le président leur répond que s'ils ne sont pas satisfaits du jugement, ils peuvent effectivement aller trouver la police.

Le partage d'une carte est lourdement puni

Le deuxième cas concerne le point d'eau n°8 de la zone 1. Le « *tap leader* », présent au procès donne l'exposé des faits survenus la veille : une femme a envoyé un enfant pour prendre de l'eau en son nom car, selon le « *tap leader* », elle n'avait pas encore payé la carte. Le « *tap leader* » a refusé de donner de l'eau à l'enfant et lui a demandé de remettre à la

femme une convocation de présentation au point d'eau. Celle-ci s'est déplacée et a fait un scandale, si bien que le « *tap leader* » a décidé de la faire convoquer au tribunal. La femme donne alors sa version des faits. Elle aurait l'habitude d'envoyer l'enfant des voisins prendre de l'eau car elle est trop occupée le matin à préparer le repas pour ses enfants avant qu'ils partent pour l'école. Le président lui demande alors si elle connaît le règlement : on ne doit pas avoir recours à quelqu'un qui n'a pas payé pour prendre de l'eau à sa place. Le « *tap leader* » ajoute qu'il existe des séminaires qui rappellent les règles aux usagers une fois par mois. Il semblerait en fait qu'il s'agisse d'un cas de partage de carte, ce qui est strictement interdit par le règlement du micro-réseau : la femme mise en accusation a bien payé la carte, mais elle la partage avec ses voisins. Ces derniers ont envoyé un enfant pour prendre de l'eau au nom de la première. La sanction est lourde : la femme doit payer les arriérés de trois mois des voisins en une seule fois et les deux familles ont une amende de 20 000 Kw chacune. Elle tente de se défendre encore une fois en prétendant qu'elle paye l'enfant quand elle l'envoie chercher de l'eau pour elle mais le président ne l'écoute pas et lui rappelle que si elle veut aider l'autre famille, elle doit lui acheter une carte.

Source : notes personnelles d'après une visite sur le terrain, George Compound, Lusaka, 2 décembre 2003.

Ces deux cas montrent l'efficacité de la justice de proximité, grâce à ses sanctions et à sa rapidité d'exécution. En effet, les conflits sont traités dès le lendemain et la confiscation de la carte est un puissant levier de respect du règlement, le tout assurant une gouvernance au quotidien à l'échelle de la communauté. Cependant, le tribunal souffre d'un déficit de légitimité et ses décisions, si elles sont respectées, ne sont pas forcément acceptées par la communauté dont le référentiel en termes d'ordre public semble rester la police (c'est-à-dire la force publique). Si le tribunal peut être parfois le théâtre de règlements de comptes entre personnes qui n'apportent rien à la gouvernance du réseau, il permet néanmoins d'en maintenir le fonctionnement au quotidien. En d'autres termes, le fonctionnement d'une police et d'une justice de proximité est un facteur de pérennité du système, même s'il présente des défaillances qui peuvent être améliorées.

(c) Une gestion partagée…en faveur de la LWSC

Malgré une nette amélioration en termes de gestion économique, le projet de George Compound ne parvient pas totalement à un équilibre entre gouvernance micro-locale des systèmes d'approvisionnement et recentralisation de la régulation du service. En laissant peu de responsabilités financières aux représentants communautaires, la LWSC garantit la viabilité économique du projet (elle évite ainsi les détournements), mais cela a pour conséquence d'en limiter l'appropriation par les résidants. Or, pour les observateurs de *CARE*, les problèmes de recouvrement, que nous avons mentionnés dans la deuxième partie de cette thèse, menacent la pérennité du projet, non seulement du point de vue financier, mais aussi du point de vue de la participation des résidants. Tout d'abord, ils ne s'approprieraient pas le projet en raison de l'exigence des arriérés de paiement, considérés comme une injustice. Pour la majorité d'entre eux, le projet « appartiendrait » à la LWSC. D'ailleurs, très peu auraient conscience de leur « propriété » collective du réseau (thème pourtant central dans le discours de CARE) et, plus étonnant encore, quasiment aucune des personnes interrogées ne connaîtrait l'existence du RDC et son fonctionnement. JICA a procédé à sa propre évaluation du projet en 2003[651] et arrive à des conclusions différentes : 43% des ménages interrogés ont indiqué que le réseau leur appartient collectivement, ce qui se traduirait d'ailleurs par une baisse voire une absence de vandalisme (mais l'existence de sanctions efficaces peut tout aussi bien l'expliquer) et par le fait que les résidants nettoient régulièrement les installations bénévolement. Cependant ils sont encore 20% à penser que le réseau appartient à la LWSC, presque le tiers en attribue la propriété à JICA et enfin une petite minorité (4%) au LCC. Comme nous l'avons montré dans les autres exemples, la notion de bien public, tout autant d'ailleurs dans ce cas que la notion de bien collectif, a du mal à s'enraciner. Selon JICA, cela peut s'expliquer par le fait que l'ampleur et l'importance de la participation pourraient être largement renforcées, ce qui aurait pour effet d'améliorer l'appropriation du projet. Des mesures de motivation des bénévoles devraient être prises. Ils sont nombreux à se déclarer démotivés à cause du manque ou de la faiblesse des contreparties (financières ou en nature : par exemple un repas pour ceux qui assistent aux réunions…), ce qui a entraîné moins d'engagement et se traduit par un turn-over

651 **JICA**. *Post Evaluation Report, George Community Empowerment Programme in Lusaka*, Zambia, March 2003, 44 p.

important. Sur les 32 bénévoles interrogés par JICA, seul un tiers était volontaire pour participer sans contrepartie, tandis que les autres ont déclaré qu'ils ne participeraient pas s'ils n'avaient l'assurance d'en recevoir une. Ceux dont les activités génèrent des revenus mais qui ne touchent rien en retour demandent des primes, des récompenses ou des rétributions. Cela peut parfois représenter de longues heures de travail pour certains membres des comités, par exemple les « *Zone Monitors* » qui ouvrent les robinets, assistent aux réunions, résolvent les conflits, etc. Les fontainiers, s'ils sont rémunérés, ne touchent rien sur les amendes infligées aux contrevenants, même en cas d'agression. Tout cela favorise par ailleurs le développement de la corruption.
La participation communautaire dans l'exploitation et la gestion du réseau se limite en somme à la résolution des conflits, l'entretien des points d'eau, la collecte des ordures (un autre projet lancé dans le cadre du GCEP), à la sensibilisation aux questions de genre et surtout au paiement des contributions. Contrairement à ce qui était prévu dans le projet initial, ni le RDC ni les ZDC n'ont été impliqués dans la prise de décisions majeures. Ainsi, d'après les observateurs, la LWSC est seule signataire des comptes, ce qui lui laisse le champ libre, et le dernier audit externe remonte à 1997. C'est pourquoi les observateurs des ONG souhaiteraient qu'un comité représentant la communauté mais aussi le LCC et les ONG, soit impliqué dans la discussion et l'approbation du budget et dans son contrôle, y compris par des auditeurs externes chaque année. D'après les textes définissant le fonctionnement du projet, toutes les questions essentielles devraient être débattues avec la communauté. Alors que le projet prévoit qu'une partie des bénéfices soit retournée au RDC, il semblerait que la LWSC gère elle-même ce fonds. Par exemple, deux voitures, qui portent le logo de la LWSC, ont été achetées avec le « *Community Fund* » (l'argent reversé au RDC par la LWSC en cas d'excédent) sans que les représentants de la communauté n'aient été consultés. Ils ne l'ont pas été non plus à l'occasion des révisions des tarifs.
C'est d'ailleurs l'ensemble de la coordination entre les acteurs, le *LCC*, *JICA*, *CARE* et la LWSC, pour lancer ou approuver les politiques qui fait défaut : le comité de pilotage, qui devait permettre cela, ne fonctionne pas. La présidence de celui-ci n'est pas clairement définie : la LWSC et le *LCC* assument ce rôle sans avoir été clairement désignés et d'ailleurs les deux employés municipaux qui avaient été détachés sur le projet en ont été retirés. De l'aveu même de M. B. Matawe, un des responsables du service d'urbanisme de la municipalité de Lusaka[652], le rôle de celle-ci est très réduit en termes de coordination et d'arbitrage entre les priorités et les intérêts divergents : il n'y a pas de schéma directeur ni même de planification stratégique du développement des infrastructures à l'échelle de l'agglomération. En revanche la municipalité s'implique dans la formation des structures communautaires comme le RDC, ce qui peut avoir au contraire pour effet de diluer les responsabilités.
Malgré le souhait de dépolitiser les structures communautaires impliquées dans la gestion quotidienne des infrastructures, les luttes partisanes sont réapparues à l'occasion des élections des structures communautaires manquantes. Alors que les échelons manquants de l'ABO auraient dû être pourvus dès l'année 2000, les « *Aera Councillors* » de George ont empêché le LCC d'organiser les élections car ils tentaient de noyauter chacun de leur côté le RDC. JICA ne dit pas si cette tentative a échoué mais les élections ont finalement eu lieu deux ans plus tard, deux années pendant lesquelles le « *Water Committee* » a assuré seul les fonctions.

(3) La résistance des ONG, héritage de la gestion urbaine de l'eau en archipel

Comme à Dar es Salaam, le retour à une gestion des projets communautaires centralisée par l'opérateur du réseau intégré se heurte à des résistances. Après avoir eu le champ libre pendant des années, les ONG n'apprécient guère de se voir dépossédées de leur rôle d'organisation et reléguées au simple rôle d'exécutant. Par exemple, l'ONG CARE qui a pris part au projet de George, semble être dans l'expectative. La nouvelle inflexion de la stratégie urbaine de la LWSC avec le modèle de George qu'elle souhaite promouvoir, nuit à la mainmise de l'ONG sur la question de l'alimentation des quartiers pauvres. Dans d'autres projets, comme par exemple à Chipata, son rôle est d'autant plus important que le rôle de la communauté dans la gestion l'est aussi : c'est la communauté qui gère elle-même le réseau et les fontainiers se payent sur les ventes d'eau. C'est pourquoi CARE a un regard

652 Entretien personnel avec M. Bornwell Matawe, Urban Planning, Lusaka City Council, 17/10/2002.

particulièrement critique sur les dysfonctionnements du réseau de George Compound. Elle souligne notamment le faible taux de recouvrement, qui s'explique selon celle-ci par le mode mensuel de paiement. Elle prône donc un « retour » à une gestion communautaire directe et un paiement au seau immédiat, comme on peut le voir fréquemment dans ses propres projets de desserte des quartiers pauvres. Cela lui permettrait aussi de jouer un rôle plus prégnant.
En outre, certains indices laissent penser que CARE tente aussi d'adopter une nouvelle stratégie : la création du « *C3 Fund* » lui donne une nouvelle responsabilité, liée essentiellement à la coordination et à la supervision des projets, qui peut perdurer malgré le changement de politique périurbaine de la LWSC. Ce faisant, malgré ses velléités de collaboration avec les autorités locales et la LWSC, cette institution favorise l'éparpillement des sources de financement et, par là même, l'éparpillement des directions prises par les projets.

Encadré 59 : Le "City Community Challenge Fund" (CCC ou C3) de CARE-INSAKA

Le C3 est une initiative pilote de deux ans (2000-2002) financée par le DFID anglais. Elle est administrée par CARE International UK en collaboration avec Urban INSAKA. INSAKA (« *Initiative for Sharing Knowledge in Action* ») est un mot bemba qui signifie lieu de réunion. L'idée est de rassembler une large gamme de compétences et de savoirs pour améliorer les pratiques dans la lutte contre la pauvreté. Pour cela, Urban INSAKA propose la création d'un réseau en Afrique et hors d'Afrique de partage des savoirs et des expériences, passant par la recherche et la documentation, la formation des personnels, et sur le terrain par une assistance technique pour les programmes urbains nouveaux ou existants. Urban INSAKA adhère aux méthodes participatives et de renforcement des capacités à la fois au niveau des autorités et des communautés. Pour réussir cela, il poursuit une approche cognitive en rassemblant les leçons apprises d'expériences de CARE et d'autres acteurs, notamment sur les questions de conditions de vie urbaine, de mécanismes urbains palliatifs (filets de sécurité informels et sociaux) etc., connaissances qu'il souhaite renforcer en collaborant avec les « *Housing and Social Services* » du Lusaka City Council. Urban INSAKA cible ses interventions sur le démarrage des programmes urbains, nécessitant un état des lieux participatifs, un recensement des besoins, pour le façonnement des programmes et des stratégies ciblées. Le programme « C3 » finance des projets au bénéfice de communautés urbaines pauvres des villes de Lusaka et de Ndola. Le C3 examine les propositions de projet des groupes communautaires organisés, d'entreprises, d'institutions gouvernementales et d'ONG, dans les domaines suivants : activités qui améliorent le bien-être et les conditions de vie, y compris environnementales, des ménages pauvres et des communautés et projets visant le renforcement des autorités locales et des organisations communautaires. Les projets qui cumulent les domaines d'intervention pourront recevoir plus de financements. Ce sont les communautés elles-mêmes qui doivent s'organiser pour se porter candidate auprès du C3. Elles envoient une description de leur projet sur papier libre, puis des formulaires de candidature leur sont alors adressés. Il n'y a pas de période déterminée pour candidater, les propositions sont examinées en continu et les réponses sont envoyées sous un mois. Cependant le C3 précise quelques critères à remplir pour bénéficier d'un financement. Le projet proposé ne doit pas dupliquer un projet mis en œuvre par la municipalité des villes concernées. Le candidat doit prouver que son projet répond à un besoin essentiel, qu'il peut fournir des résultats tangibles et que les bénéficiaires peuvent contribuer à une partie des fonds nécessaires, sur leurs ressources propres ou sur des ressources extérieures, en argent ou en nature. Urban INSAKA doit avoir un libre accès à tous les projets financés et le bénéficiaire doit accepter que le projet soit rendu public. Les projets qui nécessitent un investissement de plus de 1000 dollars doivent obligatoirement associer un autre partenaire, les autorités locales, le secteur privé, une CBO ou une ONG.

Source : brochure de CARE-INSAKA et entretiens personnels avec Liseli Bull et Florence Zulu (Programm Manager), CARE-INSAKA, Lusaka, 10/09/2002.

L'existence de ce fonds, qui « concurrence » en quelque sorte la LWSC, est d'autant plus dangereuse pour le maintien d'une unité du projet urbain de développement des infrastructures que CARE lance une offensive en proposant un contre-modèle à celui de George Compound, avec l'introduction de « *Water Trusts* » qui professionnalisent les équipes chargées de la gestion des infrastructures communautaires, sans pour autant départir la communauté de sa mainmise sur celle-ci (voir encadré). A travers les projets concurrents portés par CARE et par la LWSC, ce sont également les bailleurs, la coopération britannique et la coopération japonaise, qui opposent leurs conceptions de l'alimentation en eau potable des quartiers pauvres.

Encadré 60 : Le contre-modèle de CARE

C'est en 1992 que le gouvernement zambien sollicite l'aide de l'ONG britannique CARE International pour faire face aux graves problèmes de pauvreté dans les quartiers périurbains de Lusaka, confrontés à une sévère sécheresse venue aggraver les conséquences du Programme d'Ajustement Structurel. Le premier programme de CARE en Zambie est le « *Project Urban Self Help* » (PUSH), programme de « travail contre nourriture » pour subvenir aux besoins de 2000 ménages, avec une amélioration des infrastructures, (routes, drainage, assainissement, maternelles, alphabétisation…). Deux ans plus tard, en 1994, un deuxième programme (PUSH II) met en avant la participation communautaire dans l'identification et la réponse à leurs propres besoins par les citadins pauvres. CARE développe ensuite l'ampleur de ses programmes ayant pour but de répondre aux problèmes de pauvreté à la fois en zone urbaine et rurale. Sur la quinzaine de projets menés par l'ONG sur le territoire zambien, deux ciblent les questions d'eau et d'assainissement en zone périurbaine : CULP à Ndola et PROSPECT à Lusaka. PROSPECT, l'un des plus grands programmes urbains en Zambie, s'étalant de mars 1998 à 2003, est construit sur les leçons tirées de l'expérience de PUSH II. Son but est de contribuer à lutter contre la pauvreté dans 15 quartiers périurbains dont 14 se situent à Lusaka et un seul à Livingstone, bénéficiant au total à 600 000 personnes. Il comporte trois grands axes, le renforcement des institutions, l'amélioration des infrastructures et la micro-finance, tous fondés sur une approche participative depuis le bilan des besoins, l'évaluation et la planification des projets, jusqu'à leur mise en place et leur gestion. Le projet d'alimentation en eau potable du compound de Chipata est le projet pilote qui a servi de modèle pour les autres compounds. Chipata est l'un des quartiers informels de Lusaka, situé à l'est de Great North Road, comptant une population de plus de 43 000 personnes, et qui, comme beaucoup d'autres, a longtemps souffert de la pénurie d'eau. Les infrastructures installées dans les années 1970 se sont dégradées, faute d'entretien mais aussi progressivement mises à mal par le vandalisme de la population, si bien qu'au début des années 1990 il n'y a quasiment plus d'eau potable dans le quartier. Lorsqu'en 1994, les résidants aidés par l'équipe de PUSH II entreprennent un bilan de la situation et des besoins, le problème de l'eau apparaît comme une priorité. Au milieu de l'année suivante, un groupe de résidants, des membres du LCC et l'équipe de PUSH commencent à planifier un processus de large mobilisation pour mettre en place un nouveau système d'alimentation en eau potable. Dès le début, le projet se fonde sur une implication forte de la communauté : les résidants ont la responsabilité de l'exploitation et de la maintenance du réseau, mais aussi de sa gestion financière. Les objectifs sont d'améliorer les conditions de vie en réduisant à la fois les dépenses et le temps consacré à la corvée d'eau et en visant une consommation de 25 l/jour/personne dans un premier temps (à terme, la consommation visée est de 35 l). Au début du projet, le RDC, au nom des résidants de Chipata, détient l'entière propriété des infrastructures, puis celles-ci sont transférées au LCC, tandis que la communauté en détient la « propriété symbolique ». Le projet implique des contributions importantes de la part des CBO en termes d'organisation et d'éducation des résidants, de contribution à la conception des infrastructures, de leur maintenance et de leur exploitation. Les décisions concernant la localisation et la conception des points d'eau collectifs, les contributions financières mensuelles et les contributions pour le capital, ainsi que les heures d'ouverture sont prises par la communauté. Le réseau alimenté en eau souterraine, dont le coût total des infrastructures se monte à 600 000 US$, est techniquement indépendant du réseau intégré. L'eau est stockée dans des châteaux d'eau qui alimentent un réseau de 39 points d'eau collectifs. Pour prendre en main le projet, la communauté doit se structurer. Au fil des nombreuses réunions, tenues dès mai 1995 avec l'ensemble des parties prenantes, dont « *l'Assistant Director and Chief Housing Officer of the Housing and Social Services Department* » du LCC, le « *Peri Urban Officer* » de la LWSC et les membres de la communauté, émerge peu à peu le concept de « l'*Area Based Organization* ». Des élections mettent en place le RDC, les « *Zone Committees* », les « *Water Committees* », etc. L'idée de la formation des RDC dans les compounds pour prendre en charge des problèmes de la vie quotidienne a été développée par CARE et a eu un certain succès car les RDC ont été reconnus comme « *viable sub-district planning and decision marking structures* » (structures locales viables de planification et de prise de décision) par le « *Ministry of Local Government and Housing* », dans son « *Policy Paper on Decentralisation* ». Ils ont vocation à remplacer les anciens « *Ward Committees* » trop politisés. La mise en place de toute la structure communautaire évite autant que possible les interférences politiques, au besoin en retardant les élections de ses membres lorsque d'autres échéances électorales se superposent, afin d'éviter une instrumentalisation du projet eau par les politiciens locaux. Le RDC assure la gestion et l'exploitation du réseau : il emploie 40 fontainiers rétribués à la commission (33% des recettes), qui ne sont pas censés toucher de l'argent directement des usagers car la gestion est fondée sur un système de prépaiement par cartes mensuelles (3000 Kw) comme à George compound. Les fontainiers sont supervisés au quotidien par les « *Zone Leaders* » et occasionnellement par le RDC. Le réseau emploie également trois caissiers qui travaillent au bureau du RDC localisé dans le compound, un « *Senior Revenue Collector* » (qui fait aussi office de « *Chief Administrator* »). Le LCC agit comme un auditeur indépendant pour la communauté et fournit un contrôle financier, par le biais d'un de ses représentants qui participe à la vérification des comptes et des recettes. Le RDC a ouvert deux comptes en banque, un pour l'amortissement du capital et l'autre pour les coûts d'exploitation, dont le LCC est le co-signataire. Si la LWSC est l'agence ayant la responsabilité officielle de la fourniture du service d'eau, à Chipata le RDC est le fournisseur effectif du service. Cependant les deux continuent d'entretenir des relations car le RDC passe des contrats de sous-traitance avec la LWSC pour assurer les réparations importantes, et celle-ci fournit gratuitement certains conseils techniques ainsi que le test de la qualité de l'eau. Le projet de Chipata est souvent cité par les bailleurs comme un exemple de succès d'un projet autonome, entièrement géré par la communauté. En effet, les infrastructures communautaires ont permis de réduire la corvée d'eau et d'en alléger le coût sur le budget des ménages, de 9 à 1 $ par mois, pour une consommation d'eau

acceptable (35 l/jour/personne), d'édifier et de renforcer les compétences et les capacités communautaires, le tout dans le cadre d'un projet viable financièrement. Son succès a rapidement des répercussions importantes : tout d'abord il explique que les mêmes lignes directrices sont suivies pour les projets de CARE dans les compounds de Kanyama, Chaisa, Chibolya à Lusaka et Malota à Livingstone. Par la suite, la réputation acquise par PROSPECT lui vaut une invitation par le gouvernement à faire partie du « *Peri Urban Working Group* » formé par la « *Programme Coordinating Unit* » en charge de l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale pour l'eau et l'assainissement dans les zones périurbaines. L'ONG promeut alors sa vision de la participation communautaire et insiste pour que des représentants des communautés soient inclus dans le processus de réflexion et l'élaboration de la nouvelle stratégie. Dès le début de ses activités, CARE s'est assurée de bonnes relations avec le gouvernement zambien, en invitant systématiquement les autorités à des réunions de présentation de ses activités, aux séminaires sur le bilan des projets, et des membres du gouvernement ont accompagné à plusieurs reprises l'équipe de CARE-PROSPECT à des conférences internationales à l'étranger. Nul doute que ces « attentions » ont également contribué à l'audience de l'ONG auprès du gouvernement. En 1999, PROSPECT mandate le bureau d'étude international Pricewater house Coopers pour faire un bilan général du projet de Chipata et en tirer des conclusions et des recommandations qui contribuent également à nourrir la réflexion du gouvernement zambien sur les solutions les plus adaptées à l'alimentation en eau des quartiers pauvres. Malgré son succès, le projet de Chipata présente des faiblesses : le RDC n'arrive pas à s'extirper totalement des interférences politiques, la gestion de l'argent manque de transparence et des détournements ont lieu, y compris par les fontainiers, et enfin, il y a une grave déperdition de l'expérience acquise avec le turn-over très important des membres du RDC. Les élections sont à l'origine de nombreux départs, mais également le manque de motivation, car ils ne sont pas payés, et les déménagements fréquents de compound à compound. Les usagers ne sont pas non plus totalement satisfaits, car le système de paiement par carte n'autorise aucune flexibilité : une famille nombreuse comme un couple sans enfant doivent s'acquitter de la même somme mensuelle, quelles que soient leurs consommations réelles. Ces problèmes incitent CARE à lancer une réflexion pour introduire un nouveau système, toujours fondé sur le principe de la gestion communautaire, mais avec une professionnalisation de l'équipe chargée de la gestion : c'est le concept du « *Water Trust* ». L'introduction de la flexibilité entraîne un changement de gestion car les usagers payent directement les fontainiers pour acheter de petites quantités, ce qui nécessite plus de contrôles sur les sommes échangées. CARE insiste sur le fait que les « *Water Trusts* » ne sont mis en place que dans les zones où la LWSC est incapable de fournir le service d'eau et que les deux systèmes ne sont donc pas concurrents. Cependant, la LWSC, qui proclame que le LCC lui a donné l'autorisation de desservir tous les quartiers informels et que la gestion communautaire n'est pas viable, souhaite au contraire (ré)intégrer ces quartiers dans une gestion commune, tout en reconnaissant la nécessité d'un certain degré de participation communautaire dans celle-ci. En attendant, elle accepte les projets de CARE à condition que les « *Water Trusts* » passent un « *water service contract* » avec elle, dans lequel elle essaie d'introduire peu à peu ses propres conditions, notamment sur les tarifs. La LWSC assure aussi la formation des employés du « *Water Trust* » aux côtés de CARE. Le « *Water Trust* » se compose d'un « *Board of Trustees* » qui définit les politiques à mener et qui prend les décisions concernant le réseau, et d'une « *Management Team* » composée de professionnels recrutés selon leurs compétences. Le "*Water Board of Trustees*" comprend deux représentants du LCC, un représentant de la LWSC (assistant technique), une personne de CARE (temporairement), deux personnes de l'ABO (du RDC) et enfin deux personnes de la communauté ou de la société civile. L'équipe managériale emploie un « *Revenue Collection Officer* », un « *Technician Plant Operator* », des caissiers et des plombiers, des préposés aux compteurs, une secrétaire et des vendeurs (fontainiers) qui touchent toujours une commission (33% des ventes).

Sources : **CARE.** *Urban Poverty Reduction and Infrastructure Provision : the case of Chipata Community Managed Water Scheme in Lusaka, Zambia*, by C. Kadimba-Mwanamwambwa and M. Kangamba, Lusaka, 2001, 22 p.
Entretien avec Rose Chimansa, Programm Manager, CARE, Lusaka, 25/11/2003
WATER UTILITY PARTNERSHIP. *Project Number 5, Zambia Case Study, Strengthening the capacity of water utilities to deliver water and sanitation services, environmental health and hygiene education to low income urban communities, Lusaka Sewerage Company*, Final Report, November 1998, 34 p.

S'il est certainement difficile pour la LWSC de reprendre pied dans les quartiers où existent des organisations communautaires bien structurées, efficaces et fortement épaulées par des ONG, elle peut néanmoins compter sur les faiblesses de la gestion communautaire et le naufrage de certains projets pour regagner du terrain. Il convient cependant de souligner l'importance de la nouvelle inflexion de la stratégie de l'opérateur à l'échelle de la ville, même si celle-ci reste contrecarrée par des tendances fragmentogènes, héritées de la multiplication des acteurs de la gestion urbaine en archipel de la période précédente. A l'échelle de ses propres projets, la LWSC fait des efforts pour mettre en place un modèle, certes perfectible, de gestion partagée qui, tout en laissant une place à la participation communautaire, parvient à articuler gouvernance locale et régulation centralisée, dans un cadre gestionnaire permettant les péréquations, garant de la solidarité urbaine au moins dans le secteur de l'eau potable, et favorisant ainsi l'universalisation de l'accès à l'eau pour les populations urbaines pauvres.

Une étape supplémentaire est franchie avec la stratégie nationale de desserte en eau dans les quartiers périurbains, qui tente une synthèse des acquis des projets pilotes menés sur le territoire zambien, aussi

bien par les ONG comme CARE que par les opérateurs des réseaux intégrés, notamment la LWSC. Quels sont les principaux aspects qui en ont été retenus ?

B) La stratégie nationale de desserte en eau des quartiers périurbains ("Peri Urban Water Supply and Sanitation Strategy", 2001)

Face aux incertitudes ou aux silences des lois et décrets des années 1990 concernant la réforme du secteur de l'eau, mais aussi devant le caractère de plus en plus urgent de la desserte des *compound*s, le gouvernement décide en 2001 de lancer une stratégie spécifique de desserte pour ces quartiers[653]. Globalement, cette stratégie reprend les grands principes des textes de loi précédents, mais tente les assortir d'informations et des directions beaucoup plus concrètes et opérationnelles.

(1) Un grand principe : l'approche participative

Le niveau de consommation visé est de 30 litres/jour/personne, provenant d'un point d'eau dans un rayon maximal de 200m. L'eau collectée doit être saine, donc provenir d'une source certifiée et conforme aux normes du ministère zambien de la santé (puits privés traditionnels exclus). Il est clairement mentionné que réhabiliter les réseaux existants ne suffira pas et que l'amélioration visée ne peut passer que par une augmentation du nombre de points d'eau. L'accent est mis sur une conception des projets dite participative " *demand responsive approach* " (fortement influencée par les conseil sur les « bonnes pratiques » de la Banque Mondiale, mais aussi des ONG impliquées localement)[654] impliquant un partenariat entre les communautés d'une part, et le gouvernement zambien ou l'autorité locale, d'autre part, sans oublier les ONG et les bailleurs de fonds. Il ne s'agit plus d'imposer d'en haut (depuis les autorités centralisées) un projet tout prêt aux communautés. Elles doivent participer de diverses façons à l'ensemble du processus. Les compagnies de service d'eau ou les autorités locales en charge de la desserte doivent inclure les quartiers périurbains dans leur périmètre de service, même si la desserte proposée n'est pas conventionnelle (par branchement privatif).

Le caractère informel des quartiers périurbains a longtemps été un des obstacles majeurs à leur desserte par réseau conventionnel. Pour lever cet obstacle, la stratégie proposée est de mettre en place un programme national de régularisation et de légalisation de ces quartiers. Cela permettra de prendre la mesure réelle du problème (en produisant une base de données fiables), et par conséquent de pouvoir budgétiser le coût des équipements, établir des priorités entre les quartiers, prévoir un calendrier et inclure des modalités pratiques d'application. Si la tendance affirmée est à la reconnaissance et à la régularisation de ces quartiers, il n'y a cependant pas encore de plan d'action pour entreprendre la régularisation et la « *Peri-urban Water Supply and Sanitation Strategy* » ne peut que souligner les injonctions contradictoires des textes concernant les quartiers informels.

Mettre en place de vastes projets d'équipement des quartiers pauvres en impliquant les bénéficiaires nécessite de clarifier les responsabilités de chacun des acteurs, notamment celles des communautés. Il ne s'agit pas de toutes les desservir : seules celles qui auront formulé une demande expresse d'amélioration des services et qui auront prouvé leur volonté et leur capacité à payer pourront recevoir de l'aide. Elles doivent ainsi démontrer qu'elles sont capables d'apporter une contribution en argent ou en nature aux investissements requis, et qu'elles pourront ensuite supporter tous les coûts d'exploitation. Toutefois, on n'attend pas de ces communautés qu'elles fournissent la totalité des coûts du capital fixe (investissement initial pour construire un réseau) : une part de ceux-ci demeurera couverte par le gouvernement par le biais de dons ou de prêts. C'est pourquoi la communauté ne peut prétendre à la pleine et entière propriété des infrastructures construites grâce à des fonds publics. La part de la communauté dans le capital fixe sera à la hauteur de sa participation.

---

653 **GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT AND HOUSING.** *Peri-Urban Water Supply and Sanitation Strategy*. Lusaka, July 2001, 32 p.

654 Sur l'influence de la Banque Mondiale dans la mise en place de la stratégie, voir **KLEEMEIER, ELIZABETH. MALAMA, ALBERT.** *Assessment of the Community Management Approach, Six Peri-Urban Pilot Water Supply Projects, Urban Restructuring and Water Supply Project*, Zambia, February, 2002, 70 p.

Comme il existe déjà, dans les quartiers périurbains, de nombreuses institutions communautaires impliquées dans les services d'eau, il faut en préciser les responsabilités. La plupart de ces institutions se caractérisent par des faiblesses institutionnelles et légales, avec parfois des chevauchements de compétence. Il faut donc réviser le statut légal de ces institutions, notamment celui des Comités Résidentiels pour le Développement (RDC), des Comités de Voisinage pour la Santé (*NHC*), des Comités pour l'alphabétisation des Adultes (*ALC*), et des Comités Eau et Assainissement (*WSC*). Dans les nouvelles architectures institutionnelles prévues, les RDC voient leur rôle reconnu et fortement accru.
Que peut-on retenir des grands principes énoncés par la stratégie nationale ? Quels en sont les impacts potentiels ?

(2) Un risque d'encapsulage de la desserte en eau des quartiers pauvres

Telle qu'elle est formulée, la stratégie comporte un risque d'encapsulage de la desserte en eau des quartiers pauvres. Le niveau de participation initial est fixé à 10%, mais le décret sur le fonds d'investissement (" *Devolution Trust Fund* ") fait état de 5% (voir supra). Le reste doit être assumé par les autorités publiques locales, qui sont appelées à fournir, dans tous les espaces urbanisés, un service minimum pour lequel elles sont encouragées à demander des prêts et subventions. Les autorités nationales zambiennes font ainsi preuve de réalisme : d'une part elles revoient les normes de la desserte à la baisse, d'autre part elles prennent en compte le fait qu'à moyen terme tous les investissements dans les quartiers périurbains resteront tributaires des interventions extérieures (prêts du gouvernement, prêts ou dons des bailleurs de fonds). Au-delà de ce service minimum néanmoins, et pour favoriser l'amélioration progressive des normes, les communautés sont invitées à prendre le relais. Pour ce faire, elles peuvent recourir à un financement spécial, sous la forme d'emprunts auprès d'un fonds tournant d'investissement (*Capital Revolving Fund).* Il en est de même si la communauté décide de la gratuité du service pour les plus vulnérables (les personnes âgées, les handicapés, les femmes seules) : elle doit seule en assumer le coût. Soulignons que le principe de gestion globale qui repose sur un recouvrement total des coûts d'exploitation et de maintenance, ainsi que l'autonomie de fonctionnement qui en découlent, limitent la mise en place de subventions croisées et celle de mécanismes de solidarités entre communautés comme entre quartiers.
Le rôle des communautés est donc au centre des réflexions des décideurs zambiens. La stratégie nationale, qui amorce une réflexion sur les notions de communauté et de participation, reprend les principes des projets mis en place par la LWSC à Lusaka[655], notamment le principe du bénévolat, sur lequel se sont beaucoup appuyées les ONG impliquées dans les quartiers périurbains. Cependant, les premiers bilans en montrent les limites. Ainsi, les membres des RDC et autres comités connaissent une rotation rapide, ce qui nuit évidemment à la bonne conduite du projet et à sa gestion. La stratégie prône donc une rémunération des membres des RDC ou de leurs employés (comme les fontainiers). Elle encourage aussi l'implication de ces membres dans d'autres petites activités rémunératrices (comme la gestion d'un poulailler pour la vente des œufs que WORLD VISION, une ONG catholique, a organisée à Chainda, un autre *compound* de Lusaka) et le développement du micro-crédit. Le texte met ici en exergue le fait qu'il n'est pas possible de transférer directement les principes de gestion utilisés en zone rurale, car la "communauté" urbaine n'est pas homogène et fait preuve de beaucoup moins de cohésion (les périurbains sont des migrants en provenance de toutes les régions de la Zambie qui déménagent fréquemment d'un *compound* à un autre).
On attend des communautés qu'elles recouvrent l'ensemble des coûts d'exploitation et de maintenance ainsi que les coûts dits « optionnels », dont fait partie, selon le législateur, la gratuité pour les plus vulnérables. Cependant, le texte de programmation souligne que les tarifs doivent permettre de maintenir les dépenses en eau sous le plafond de 10% du revenu.

En somme, après le constat d'échec de la desserte publique et gratuite, comme dans d'autres pays en développement, le choix se porte sur diverses modalités de desserte collective payante. Les solutions adoptées se sont toutefois révélées difficiles à mettre en œuvre et rarement durables : aux problèmes

655 Entretien personnel avec A. Choongo Banda, Head Peri-Urban, LWSC, Lusaka, septembre 2002.

de rentabilité et de non-paiement, s'ajoutent en effet les aléas de la participation communautaire et des interférences politiques, ainsi que les incertitudes sur le dimensionnement et les niveaux de service. Cependant, les termes de la stratégie du gouvernement demeurent assez imprécis car, s'ils donnent les grandes directions, ils laissent encore trop de place aux interprétations des sociétés d'eau qui pourraient opter pour des solutions peu adaptées. L'existence de stratégies diversifiées de la part des différents acteurs a eu l'avantage de fournir au régulateur Nwasco un large panel d'expériences et lui a permis, après une réflexion de quelques années, d'élaborer à son tour un guide des bonnes pratiques en la matière, s'articulant autour d'une institution commune de financement, le « *Devolution Trust Fund* ». L'heure de l'harmonisation des solutions techniques, des normes et des tarifs de l'eau dans les quartiers périurbains semble approcher et le succès de cette stratégie est dans les mains du régulateur qui en met peu en peu en place les outils. Quels sont les points réellement novateurs de ces prescriptions ? Apportent-elles des solutions à la fois à la question de l'accès à l'eau des pauvres mais aussi à celle de la gouvernabilité des réseaux ? Pour répondre à ces interrogations, nous examinerons tout d'abord les grands principes énoncés et leurs référentiels, pour nous verrons comment ils ont été mis en pratique dans deux projets pilotes en Zambie.

C) Du projet au programme, un régulateur actif dans la stratégie de « recentrage décentralisé »

Le gouvernement zambien, à l'initiative de NWASCO, a mis en place le DTF dans le cadre de la « *Water and Sanitation Sector Act n°28 of 1997* », pour aider les entreprises d'eau corporatisées (les « *Commercial Utilities* » CU) à étendre leurs services aux zones périurbaines en leur fournissant une aide technique et financière. Les modalités du DTF sont précisées dans le « *Statutory Instrument n°65* » de 2001 et les réflexions préparatoires commencent en 2002. En septembre 2003 un manager est recruté et commence à travailler sur les projets pilotes puis, dans la première moitié de 2004, un socio-économiste et un ingénieur eau et assainissement sont ajoutés à l'équipe pour la renforcer. Le DTF a un compte séparé de celui de Nwasco et fait un audit externe annuel séparé, c'est pourquoi on peut parler du DTF comme d'un organisme de financement (et pas un simple fonds). Une étroite collaboration s'établit entre les entreprises d'eau, le régulateur et le DTF. NWASCO s'est donné pour mission d'instaurer les conditions propices à l'universalisation de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Or, la collaboration des entreprises d'eau avec le régulateur permet d'établir les besoins avec plus de pertinence et de réfléchir conjointement au financement des programmes nécessaires. « *Le mouvement converge en faveur d'un programme facilitant la réappropriation par les institutions et les organisations zambiennes du secteur, tout en concentrant les financements là où les besoins sont les plus importants. La stratégie du DTF est de fournir des fonds aux CU pour l'extension des services aux pauvres et d'offrir une aide technique et organisationnelle pour la mise en pratique et la gestion de technologies alternatives, garantissant que les normes nationales pour la conception et la mise en place des réseaux soient respectées* »[656]. A travers la procédure du DTF[657], le régulateur vise donc à relancer la formulation de programmes nationaux propres (et non guidés de l'extérieur par les bailleurs), concentrant l'ensemble des financements aux mains des organismes nationaux pour lutter contre l'éparpillement des ressources et l'exterritorialisation des référentiels du développement. Il s'agit de sortir de la logique du projet (disparités, éparpillement voire saupoudrage des ressources et dilution des responsabilités) pour une logique politique intégratrice de « programme » à l'échelle nationale et déclinée à l'échelle locale. Cela participe d'une volonté explicite de recréer de la confiance entre les échelons locaux et le sommet de la hiérarchie politico-administrative, en responsabilisant et en redonnant un pouvoir aux instances nationales et locales impliquées, notamment en développant leurs expertises et leurs compétences. C'est pourquoi les projets pilotes n'ont pas été menés comme des projets maniés par des agences de développement (bailleurs/ONG) mais par des institutions partenaires. Comme la LWSC, le régulateur est favorable à un " recentrage décentralisé "

656 **NWASCO.** *Guideline on water supply to peri-urban areas*, NWS/G008/7-2002, Lusaka, 2002, 26 p.

657 **NWASCO.** *Urban Water Supply Sector Report 2001/2002*, Lusaka, 2003, 35p.

gestionnaire qu'il prône comme seule solution pour répondre aux problèmes rencontrés : comment peut-on envisager une gestion communautaire efficace alors que le terme même de « communauté » est souvent abusif ? Comment assurer une solidarité entre les riches et les pauvres si les réseaux sont gérés dans un contexte d'atomisation gestionnaire ? La péréquation est plus facilement assurée par une société d'eau unique, dont le territoire d'exploitation s'étend à l'ensemble de la ville mais qui, tout en déléguant certaines taches à des ONG ou à des communautés, peut aussi subventionner les tarifs dans les quartiers défavorisés. Une gestion atomisée est aussi plus coûteuse qu'une gestion centralisée, car on ne peut alors réaliser des économies d'échelles. Enfin, du point de vue du régulateur, comment réguler l'activité de plusieurs dizaines d'ONG et communautés, ou en d'autres termes comment réguler un système de gouvernance territorialisée ?
Un document majeur formule les principes et les modalités de desserte en eau potable des populations urbaines pauvres que souhaite promouvoir NWASCO : il s'agit du « *Guideline on water supply to peri-urban areas* » de 2002, sorte de « guide des bonnes pratiques », dont je mets en exergue les points principaux (voir encadré)

Encadré 61 : Les lignes directrices pour la desserte en eau des quartiers périurbains, selon NWASCO

(mise en exergue de l'auteur)

Environ 60% de la population urbaine en Zambie habitent dans des quartiers pauvres ou périurbains. Ce sont les zones qui connaissent la croissance démographique la plus importante, mais qui pourtant bénéficient des plus faibles taux de desserte en services urbains, en termes d'eau potable et d'assainissement, c'est pourquoi le besoin d'étendre ou d'améliorer la desserte en eau de ces quartiers est crucial. Cependant les entreprises (« *Commercial Utilities* »), pour la plupart récemment créées, manquent des moyens financiers pour étendre leur aire de desserte aux quartiers défavorisés. Même lorsque les fonds sont disponibles, les conceptions inappropriées des projets et de leur mise en pratique sont autant de facteurs d'échec. Les systèmes dits conventionnels de distribution d'eau, comprenant des réseaux et des connections privées, représentent un coût d'équipement très important. En revanche, **les solutions que le DTF a pour vocation de financer sont beaucoup moins onéreuses**, tout en améliorant considérablement les conditions de vie des citadins pauvres. Ces fonds peuvent également accélérer les efforts d'amélioration des systèmes existants, car la construction de réseaux entièrement nouveaux nécessite une période allant de trois à cinq ans. Par conséquent, la vocation spécifique des fonds du DTF n'entre pas en concurrence avec les efforts des autres institutions finançant la réhabilitation et la construction de réseaux entiers d'eau et d'assainissement. Le DTF doit plutôt être perçu **comme un effort complémentaire consacré uniquement aux quartiers pauvres**. Le ministère des Autorités Locales et de l'Habitat (« *Ministry of Local Government and Housing* », MLGH) a un rôle important à jouer car il est responsable de l'investissement global dans le secteur de l'eau et a pour mission de « favoriser le développement des infrastructures et d'améliorer la coordination entre les parties prenantes, comme les ONG et les autres agences ». Il est membre de NWASCO, par l'intermédiaire duquel sont distribués les fonds alloués par le Parlement, et également présent au sein du comité du DTF. Une coordination efficace entre le MLGH et NWASCO permettra au régulateur de remplir sa mission légale, comme la fixation des tarifs, qui ne peut s'effectuer qu'en contrôlant et évaluant les investissements dans le secteur.

<u>Le problème du caractère informel de certains quartiers pauvres ne doit pas les empêcher d'avoir un accès aux services d'eau et d'assainissement</u>

Les zones périurbaines sont définies comme des zones non planifiées à forte densité humaine. Les services de base tels que la desserte en eau potable, l'assainissement, les routes, le drainage des eaux de pluie et le ramassage des ordures ménagères y sont insuffisants ou totalement absents. Dans le contexte zambien, **il est nécessaire de considérer les « *low cost areas* » comme éligibles aux fonds DTF.** A l'origine, ces quartiers sont planifiés, uniformes et jouissent de services d'eau et d'assainissement. Conséquence de l'énorme augmentation des migrations rurales vers les villes des trente dernières années, la demande en habitations bon marché « *medium* » et « *low cost* » a considérablement augmenté, entraînant non seulement la croissance de quartiers non planifiés dits informels, mais aussi une surdensification des quartiers « *low cost* », leur donnant de plus en plus l'apparence des premiers. La croissance anarchique à l'intérieur des quartiers « *low cost* » associée à une mauvaise gestion des services d'eau durant des décennies a entraîné à maintes reprises la discontinuité du service. Les systèmes d'assainissement, bloqués et endommagés, fonctionnement rarement. Très souvent, le degré de légalisation des quartiers représente un obstacle à leur desserte en services de base. C'est pourquoi, selon le manuel de NWASCO, il devrait être clairement statué que **la pleine et entière légalisation ne doit pas être considérée comme condition *sine qua non* de la mise en place de kiosques à eau**. Les autorités locales concernées et les entreprises devraient chercher un terrain d'entente sur une reconnaissance mutuelle des quartiers informels. La réhabilitation graduelle des quartiers périurbains devrait mener à la légalisation complète des droits fonciers. Ce n'est qu'à ce moment là que ces quartiers pourront également être équipés de connections privées individuelles, mais cela ne sera pas financé par le DTF.

<u>Le DTF a vocation à financer uniquement des solutions alternatives</u>

Les opérateurs ont progressivement perdu le contrôle des coûts d'exploitation et de maintenance des réseaux, ce qui s'est traduit par un très fort taux d'eau non comptabilisée dû aux fuites et aux connections clandestines. Les nouveaux opérateurs, respectant des principes de gestion marchande, localisent difficilement les conduites sur le terrain et ne peuvent pas en justifier la réhabilitation sur des bases financières. Il n'y a en général pas de fonds disponibles pour la construction de nouveaux réseaux d'eau et d'assainissement. **C'est pourquoi la seule option envisageable est de desservir les pauvres en remplaçant le réseau hors d'usage par des kiosques à eau et un assainissement sur la parcelle (« *on site* »), financés par les fonds du DTF**.

Seuls les opérateurs « vertueux » peuvent accéder aux financements du DTF

Les fonds du DTF représentent (en comparaison…) des sommes minimes mais dont on attend un impact important sur les conditions de vie des pauvres. Ils seront en priorité accordés aux opérateurs respectant les principes de gestion commerciale afin d'assurer le recouvrement des coûts et la viabilité financière du projet. La sélection des ces opérateurs, faisant preuve des « bonnes pratiques » commerciales et se conformant déjà aux attentes du régulateur, est guidée par le fait que l'on s'attend à ce que l'usage des fonds, par des opérateurs qui ont franchi les premières étapes de la commercialisation, soit plus efficace. Très souvent le manque de transparence et les mauvaises pratiques des opérateurs (entretien insuffisant, niveau de service médiocre…) ont eu pour conséquence une diminution de la volonté à payer les services de la part des usagers. Cependant, il est désormais prouvé que les populations urbaines pauvres disposent d'une capacité à payer. Le recouvrement des coûts est plus facile à assurer lorsqu'il y a responsabilisation de l'opérateur, ce qui signifie que l'argent collecté est utilisé de manière transparente.

Les principes de base, les objectifs

Le « manuel » rédigé par NWASCO a pour objectif de diffuser les enseignements des expériences passées afin de réduire le risque d'échec des futurs projets, car le déséquilibre entre les ressources disponibles et les besoins n'autorise aucun gaspillage dans des expérimentations hasardeuses. Le savoir faire de plusieurs institutions a été rassemblé pour donner un caractère global au manuel. Bien que les opérateurs soient souvent confrontés à des situations nouvelles sur le terrain et qu'ils doivent prendre eux-mêmes les décisions qui s'imposent, ils doivent néanmoins tenir compte des principes suivants :

- Le premier objectif est d'atteindre un **taux de desserte de 100%** : à long terme, tous les usagers résidant dans l'aire de desserte de l'opérateur doivent être desservis par des réseaux d'eau potable appropriés (la norme de service minimale étant celle des kiosques). L'opérateur doit prendre en compte cette obligation et doit prendre les mesures qui en découlent.
- L'opérateur doit tenir compte des **économies d'échelle** : les coûts spécifiques de production d'eau potable sont en général moins élevés dans un système en réseau que dans des petits réseaux indépendants approvisionnés par exemple par des forages. **L'exigence de l'intégration des réseaux périphériques** dans le réseau d'ensemble se justifie par les économies d'échelle réalisables (les kiosques doivent être connectés au réseau intégré). Technologie appropriée ne signifie pas seulement technologie à faible coût. Combiner desserte par réseaux et kiosques offre la possibilité d'inclure des connections privées à long terme, car l'opérateur doit prévoir la mutabilité de l'offre.
- La **participation de représentants des usagers et des communautés** locales est nécessaire lors de la phase de planification du système de kiosques et pour la protection des installations par la suite, en raison du caractère spécifique des zones périurbaines. Il faut aussi prendre en compte le fait que ces zones périurbaines accueillent également des activités économiques consommatrices d'eau.
- L'opérateur doit s'assurer de **l'acceptabilité sociale du tarif de l'eau** : le tarif pratiqué aux kiosques ne doit pas être plus élevé que le tarif pratiqué pour les connections privées, car le niveau de service des kiosques est moindre. Les tarifs doivent être basés sur la consommation et le niveau de service fourni. La quantité d'eau minimale considérée comme vitale doit être vendue à un tarif social qui doit être **pertinent également d'un point de vue économique**.
- Bien que les tarifs aux kiosques ne doivent pas être plus élevés que ceux des connections privées, ils doivent permettre le **recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance**. Le calcul du tarif de l'eau aux kiosques doit inclure : le coût du kiosque lui-même, y compris le coût de connexion/ le coût de production de l'eau, excepté tous les coûts qui ne sont pas nécessairement imputables aux kiosques eux-mêmes (tels qu'un taux d'eau non comptabilisée exagéré, la dépréciation du reste du réseau, l'administration générale, etc)/ la commission du fontainier. Cela signifie que lors de la planification du réseau de kiosques, il est nécessaire de calculer soigneusement le nombre d'usagers desservi par chaque kiosque de manière à ce que le service soit rentable. **Le recouvrement des coûts est au cœur des dispositifs tarifaires mais il n'exclue pas nécessairement les subventions croisées**. Dans sa première analyse, le régulateur prônait une participation du « secteur privé », comme condition *sine qua non* de la rentabilité, c'est-à-dire une gestion privée des kiosques par des fontainiers sous contrat avec l'opérateur : les entrepreneurs privés (vendeurs, plombiers) offriraient des services plus économiques que les employés d'un opérateur qui exploite les kiosques en régie.

Source: **NWASCO. GTZ**. *Handbook for the Provision of Potable Water to Peri-Uban Areas*, May 2002, 181 p.

Le régulateur a souhaité réaliser une comparaison des différents types de desserte qui cohabitent dans les quartiers périurbains zambiens. Une étude réalisée par un consultant pour le compte de NWASCO et financée par la GTZ a analysé les atouts, les faiblesses et les potentiels de chacun d'entre eux[658] :

- système de kiosques I : le fontainier reçoit un salaire ou un fixe de base.

658 **NWASCO. GTZ.** *Handbook for the Provision of Potable Water to Peri-Uban Areas*, May 2002, 181 p.

- Système de kiosques II : le fontainier reçoit la facture en fonction du relevé du compteur et dégage un bénéfice sur les ventes.
- Robinets collectifs avec facture globale pour un groupe d'usagers, en fonction de la consommation mesurée par compteurs.
- Points d'eau collectifs où les ménages payent une somme mensuelle fixe.

Selon NWASCO, la comparaison entre les aspects financiers, commerciaux, sociaux et institutionnels des différents systèmes[659] se porte en faveur du système « kiosques II » qui donne les meilleurs résultats. Dans la mesure où chaque usager doit payer selon sa propre consommation, il évite le gaspillage d'eau et les abords du kiosque restent propres. Le taux de collecte des recettes est très élevé car le fontainier est directement concerné par celui-ci puisqu'il se rémunère sur les ventes, ce qui l'incite également à étendre les heures d'ouverture en fonction de la demande des clients. Bien que tous les systèmes existent en Zambie, NWASCO recommande vivement aux entreprises de l'eau d'adopter ce système de gestion, non seulement pour les raisons mentionnées, mais aussi car le contrat qui lit le fontainier à l'opérateur permet à ce dernier un contrôle minimum sur les heures d'ouverture, la propreté, la transparence (les tarifs doivent être affichés au point d'eau et contrôlés par le fournisseur de la licence), le traitement respectueux des clients, et la vente de l'eau au détail (flexibilité). Bien que NWASCO soutienne le concept des kiosques privés dans les zones périurbaines, cela ne signifie pas pour autant que les points d'eau gérés par les communautés ne puissent pas être de bonnes solutions en dehors des zones urbaines denses, comme en zone rurale ou encore dans des zones de forte cohésion sociale communautaire (village).

Pour bénéficier de ses financements, les entreprises d'eau doivent répondre aux critères définis par le DTF. Celui-ci a déboursé un total de 2 milliards de Kw pour les CU depuis le début de ses activités en 2003. Cela a permis à 90 000 personnes d'avoir accès à l'eau. Le régulateur a tiré les enseignements de ces projets pilotes pour déterminer les options les plus pertinentes pour les services d'eau aux zones périurbaines et les zones « *low cost* », ce qui a en retour renforcé ses compétences et son expertise en la matière. Une mise en place sur une large échelle des projets financés par le DTF doit commencer à la mi-2006. Les CU candidates à un financement doivent répondre à des critères sur les points suivants :
- le coût par bénéficiaire
- le niveau de service préalable
- les conditions de santé publique dans la zone
- les éléments de durabilité
- l'acceptation et l'engagement de la communauté
- les performances de la CU candidate

659 Sur la question des différents systèmes de desserte collective des quartiers périurbains pauvres en Zambie, voir aussi : **BOUSQUET. A.** "Desserte collective des quartiers pauvres en Zambie, un long apprentissage », in *Flux* n°56/57, *Services en réseaux, services sans réseaux dans les villes du Sud*, avril-septembre 2004, p 71-86.

Tableau 78 : les projets financés par le DTF

Nom de l'entreprise d'eau et localisation	Période	Financement (euros)	Sources des fonds	Population desservie	Résultats
NWSC : Itimpi, Kitwe	2003-2004	**54 000**	GTZ*	**7500**	**5 kiosques,** renforcement communautaire
MWSC : Maiteneke, Chingola	2003-2004	**53 000**	GTZ	**8500**	**6 kiosques,** idem.
NWSC : Kawama	2004-2005	**49 000**	DCI**	**4500**	**5 kiosques**, idem.
KWSC : Nkwazi Township, Ndola	2004-2005	**79 000**	**DANIDA** ***	**42 500**	**19 kiosques**, idem.
WWSC : Mongu townships	2004-2005	**76 000**	**DANIDA**	**28 000**	**16 kiosques**, idem
Total		**311 000**		**91 000**	

GTZ : German Technical Cooperation
DCI : Development Cooperation Ireland
DANIDA : Danish Development Cooperation
Source : **NWASCO.** *Urban and Peri-Urban Water Supply and Sanitation Sector Report, 2004-2005,* Lusaka, 2005, 48 p. sur le site www.nwasco.zm.org

Pour prendre toute la mesure des faibles taux de desserte, une grande étude sur l'eau et l'assainissement de toutes les zones périurbaines et les zones « *low cost* » a été commissionnée en juin 2004 pour réunir des données sur le nombre de personnes sans accès à des services durables, et identifier le statut des infrastructures dans ces zones. Les conclusions de l'étude alimenteront une base de données informatique contenant des informations pertinentes sur tous les quartiers pauvres en Zambie. Les premiers résultats montrent que dans certaines provinces, 70% de la population n'ont pas accès à ces services. Si les données du « *Central Statistical Office* » sont différentes, c'est en raison des définitions et des critères utilisés qui ne sont pas les mêmes (notamment sur les limites urbain/rural, ou encore sur le niveau et la qualité de service). A cette occasion, NWASCO espère que des efforts seront faits pour harmoniser les définitions entre les divers organismes fournisseurs de statistiques. Enfin, l'étude permettra une évaluation des investissements nécessaires pour l'extension des services aux quartiers pauvres pour l'ensemble de la Zambie.

D) Un projet pilote pour tester la pertinence du modèle proposé par le régulateur

Le projet pilote, financé dans le cadre du DTF sur des fonds de DANIDA, l'agence de coopération danoise, à hauteur de 61 000 euros, concerne deux villes de la Copperbelt, Kitwe et Chingola, dont les services d'eau ont été corporatisés dans le cadre des réformes du secteur de l'eau, pour former deux entreprises, la Nkana Water and Sewerage Corporation (NWSC) et la Mulonga Water and Sewerage Corporation (MWSC)[660]. Chaque kiosque a coûté 2450 euros, et environ la même somme pour la connexion au réseau existant. Au total, les investissements ont représentés en moyenne à 4,82 euros par habitant. Le poste principal (53% du coût total) est celui de la « plomberie », notamment la connexion au réseau. Pour les 6 kiosques, la MWSC a établi un réseau de 2 km et la NWSC pour 5 kiosques un réseau de 1300 m de tuyaux de diamètres différents. NWASCO désire tester les principes du DTF et montrer qu'ils apportent des solutions nouvelles.
Lors de l'appel d'offre de 2003, parmi les trois CU candidates, seules deux sont retenues (la Mulonga Water and Sewerage Company et la Nkana Water and Sewerage Company), car leurs propositions sont de bonne qualité et que les quartiers pour lesquelles elles demandent des fonds répondent aux critères requis par le DTF : il s'agit de quartiers périurbains régularisés qui disposent de RDC, dont le mauvais accès à l'eau nécessite une attention immédiate et dont la population manifeste une demande.

660 **GTZ. NWASCO.** *Water for the Urban Poor in Zambia, Water kiosks in peri-urban and low-cost areas, an evaluation report on two DTF pilot projects in Kitwe and Chingola*, January 2005, Lusaka, 44 p. sur le site internet www.nwasco.org.zm

Itimpi, compound situé à 11 km du centre de Kitwe, a connu une régularisation à partir de 1994, ayant abouti à la création d'un RDC. En voie de densification depuis une dizaine d'années avec la multiplication de constructions dans les interstices ou dans les cours louées par leur propriétaire, il compte une population totale d'environ 7500 personnes, dont les actifs travaillent en majorité dans le secteur informel. Avant le projet, le quartier était alimenté par 65 connexions privatives dans la cour des habitations, mais toutes ont été déconnectées en raison des impayés. Récemment 4 kiosques financés par l'AfDB ont été construits dans la zone centrale d'Itimpi, mais en raison de leur mauvaise conception ils n'ont jamais été utilisés par les résidants qui prenaient l'eau à des connexions clandestines, écoles ou églises, dans la rivière locale ou aux puits, secs pendant la saison sèche.
Quartier créé dans les années 1950 comme zone « *low-cost* » résidentielle formelle et disposant d'un RDC, Maiteneke, compound de Chingola, est constitué d'habitations construites par les autorités locales qui en étaient les propriétaires jusqu'en 1996 lorsqu'elles les ont vendues à leurs locataires. Le nombre de 840 lots occupés ne dit rien sur la population en raison de la forte densification ces dix dernières années, car de nombreux propriétaires ont construit de petites maisons à l'intérieur de leur parcelle pour les louer ou loger des parents, si bien qu'aujourd'hui près de la moitié des ménages s'y concentre. Par conséquent, même si Maiteneke est un quartier formel, il commence à avoir les caractéristiques d'un quartier périurbain informel. Sa population, estimée à près de 8000 personnes, est pauvre et survit de petits métiers du secteur informel, notamment du maraîchage urbain. Comme dans les autres programmes municipaux zambiens, les habitations n'avaient pas d'installation à l'intérieur, mais étaient connectées au réseau d'eau qui alimentait un bloc sanitaire et un point d'eau dans la cour. L'enquête de terrain de janvier 2003 commanditée par le DTF a montré que le niveau de service était très médiocre. Les nombreuses ruptures des conduites d'égouts combinées aux fuites du réseau d'eau ont entraîné une pollution constante de l'eau et des risques sanitaires importants. Très peu de connexions fonctionnaient encore, sous les effets combinés des déconnexions pour impayés et de la dégradation du réseau (conduites posées dans les années 1950). Cependant, la plupart des résidants encore connectés n'arrivant pas à payer leur facture (arriéré total de 500 millions de Kw), ce qui ne les empêchait pas de vendre de l'eau aux autres résidants, l'entreprise a fini par suspendre totalement la facturation pour le quartier. Les résidants sans eau avaient deux options : prendre l'eau aux puits privés dans les cours ou l'acheter à un voisin avec une connexion fonctionnelle, ce qu'ils complétaient avec l'eau des nombreuses fuites dans le réseau pour la lessive[661].
Les projets ont été relativement longs à se mettre en place : de la signature de l'accord de financement avec le DTF en décembre 2002 au début de la construction des kiosques en septembre 2003, il s'est écoulé environ un an et demi. En outre, l'exploitation n'a commencé qu'en juillet/août 2004, car les travaux ont pris beaucoup de retard, attribué à l'inexpérience des deux entreprises. Comme à Lusaka, la volonté des CU de s'impliquer dans la desserte des quartiers pauvres a entraîné la création d'une unité périurbaine interne, participant de l'édification d'un savoir-faire propre aux entreprises. L'unité périurbaine de la Nkana WSC, par exemple, est composée d'un « *Director Human Resources and Administration Services* », d'un « *Public Relationship Assistant* » responsable des relations publiques, d'un « *Community Services Assistant* » qui assiste le « *Public Relation Manager* » et qui est responsable du travail sur le terrain. Le contrôle des vendeurs revient au « *Community Services Assistant* ». Deux comptables sont responsables de la collecte du cash déposé par les vendeurs et deux plombiers effectuent la maintenance et la réparation de routine des réseaux de kiosques. Le DHRAS, responsable de la gestion quotidienne du projet, doit également veiller à une bonne coordination de toutes les activités de la TF et à la participation des parties prenantes dans la mise en pratique du projet. Ses autres responsabilités comprennent la préparation et la soumission des rapports sur le déroulement du projet. Cependant, conscient du déficit de compétences initial des entreprises et de ses propres équipes, le régulateur a recruté un consultant spécialisé. Il fut décidé que les CU, en ayant recours à des entreprises et à la main-d'œuvre locales, seraient entièrement responsables des acquisitions, de la gestion financière, de la conception et de la mise en pratique des travaux

661 Il peut paraître surprenant que les ménages connectés aient continué à vendre l'eau de leur connexion malgré le fait qu'ils ne la payaient plus eux-mêmes au service d'eau, car cela contredit la réputation de solidarité que l'on attribue généralement aux ménages pauvres de ce type de quartier en Afrique. Cependant, dans ce cas, on peut émettre l'hypothèse que la pauvreté a atteint un tel niveau (surtout depuis les années 1980) qu'aucun bénéfice ne peut être négligé par ces ménages.

techniques. Les deux CU ont insisté sur le fait qu'être responsables des projets renforcerait leur capacité interne, la coopération et la coordination internes tout autant que les liens avec les communautés et les autres parties prenantes. Pour la mise en pratique du système des kiosques, les deux CU et le consultant ont établi chacune une « *Task Force* » réunissant les parties prenantes :
- les « *Councils* » (par ex le « *Settlement Improvement Unit* » du « *Kitwe City Council* »)
- les « *Area Councellors* »
- les membres des RDC
- les résidants « ordinaires »
- le « *District Health Management Board* »
- la police
- CARE International (à Itimpi)
- les deux CU Nkana et Mulonga WSC
- le consultant

Celles-ci ont eu pour tache de procéder à la collecte initiale des données, au découpage des quartiers en aires de desserte des kiosques, à la localisation des kiosques, à la sensibilisation des résidants (théâtre, posters, médias lors de l'inauguration…) puis à la planification, la conception et la mise en place des kiosques, tout comme à la formation des vendeurs (préférence donnée aux femmes), le tout par le biais de réunions organisées aux différents échelons de l'ABO pour associer les communautés à la prise de décision. Sur la base de ces informations, les TF ont préparé un « *Town Section Inventory Report* » (avril 2003) pour chaque projet.

(1) Conception et mise en pratique du système de kiosques

La conception technique des kiosques, basée sur les expériences précédentes en Zambie, est adaptée pour minimiser les risques de vandalisme (toit en béton, robinets à l'intérieur, rideaux de fer aux fenêtres et aux portes…), pour permettre un usage pratique pour les usagers (plusieurs robinets, surélévation…), tout en offrant un espace d'affichage pour les campagnes d'information ou de sensibilisation (par exemple, affichage des bulletins des CU qui informent sur les tarifs de l'eau, sur les tests de qualité, campagne de sensibilisation au sida…) car ce sont des lieux fréquentés au quotidien. Ayant observé que les ventes d'eau pouvaient être insuffisantes pour subvenir aux besoins des vendeurs, les concepteurs ont eu l'idée d'adjoindre un local dans lequel le vendeur peut lancer un petit commerce. Les CU ont procédé au recrutement des vendeurs avec l'aide du consultant sur la définition des critères de recrutement, puis à la formation combinée des vendeurs des deux projets organisée à Chingola. Un des principaux défis est l'intégration du système des kiosques (le paiement aux kiosques et le système de gestion) dans les procédures techniques, commerciales ou financières « classiques » des CU.

A Itimpi, la « *Task Force* » a réalisé un bilan de la situation et a déterminé le nombre de kiosques nécessaires en se basant sur l'importance de la population et sa croissance future, sur un exercice de mesure des consommations d'eau, ayant établi la consommation moyenne à 8-9 litres/personne/jour, et sur le nombre de sources alternatives. Elle en a conclu que l'installation de 5 kiosques garantirait un projet durable du point de vue social et commercial, qui améliorerait la santé publique. Pour cela, chaque kiosque doit avoir une clientèle de 1500 personnes, ayant une consommation d'environ 5 litres/jour/personne (ce qui est très peu) avec un tarif de 25 Kw pour un jerrican de 20 litres. Si ces conditions sont remplies, la commission du vendeur serait de 440 Kw en moy/m^3, lui apportant un revenu de 90 000 Kw en moyenne par mois, tandis que la facture mensuelle d'un ménage serait de 940 Kw. La première tache du RDC a été de sélectionner les vendeurs par annonce, puis de ne retenir que les 7 personnes ayant montré le plus d'aptitudes pendant la formation. La mise en service s'est faite en juillet 2004 et l'évaluation du projet commanditée par Nwasco, de septembre à octobre de la même année, n'a pas révélé de problèmes majeurs. Les vendeurs ont respecté les termes de l'accord les liant à la NWSC : les heures d'ouverture ont été respectées (7h-17h) et parfois même rallongées à l'initiative des vendeurs (pour vendre les autres produits proposés). Les clients payent directement au vendeur le tarif de 20 kw pour un seau de 20 litres, soit 1000 Kw le m^3, tandis que le coût unitaire de revient pour Nkana WSC est d'environ 720 Kw/m^3, ce qui lui permet donc de recouvrir ses coûts

d'exploitation et de maintenance. Les rares fois où les vendeurs n'ont pas reversé la totalité des recettes, l'entreprise leur a laissé un délai de trois jours pour le faire et toutes les sommes ont été récupérées en temps voulus. En cas d'échec, le vendeur perd son travail et est immédiatement remplacé. La collecte des recettes auprès des vendeurs a lieu deux fois par semaine, le lundi et de vendredi, mais l'entreprise espère pouvoir espacer ses tournées (une seule fois par semaine) lorsque le système sera suffisamment rodé. A la fin de chaque mois, l'entreprise reverse au vendeur sa commission. Le chiffre d'affaire est réparti entre le vendeur (30% de commission + 2% pour le gaspillage ou les pertes) la CU (63%) et le RDC (5%). Lors de la collecte, le personnel de la CU inspecte les kiosques pour en vérifier la propreté, l'application du tarif, etc. et en fait un rapport une fois par mois au directeur lors de la réunion du département. En raison du grand nombre de sources alternatives, le chiffre d'affaire mensuel de chaque kiosque (moyenne de 50 000 Kw) a été très bas les deux premiers mois, mais très variable d'un kiosque à l'autre selon les distances aux sources alternatives. Les revenus des vendeurs ont été très faibles, en moyenne 15 000 Kw/mois, mais les vendeurs tirent bien plus de bénéfices de la vente d'autres produits ou services au kiosque. Tous les vendeurs ont en effet lancé un petit commerce (tailleurs, épiceries, etc.) comme le permettait la conception technique des kiosques, avec de bons résultats, en partie dus au bon emplacement du local. Certains vendeurs introduisent différents systèmes de prépaiement permettant aux clients de payer à l'avance, et en tiennent les comptes par écrit. Les résidants interrogés apprécient en général les kiosques et leurs services et sont convaincus de la bonne qualité de l'eau. Le prix est accepté, bien que les plus vulnérables, sans source de revenu, ne sont pas capables de le payer. Chaque kiosque dessert environ presque 1400 personnes (qui ont maintenant un accès direct à une infrastructure pour l'eau potable).

L'exploitation des kiosques a Maiteneke

Malheureusement, les kiosques de Maiteneke n'ont été en fonctionnement que trois semaines avant l'évaluation. On estime entre 6000 et 8500 le nombre de résidants usagers des kiosques. Les autres continuent d'avoir recours aux puits traditionnels. Les vendeurs ont été sélectionnés parmi la communauté et les six meilleurs ont été sélectionnés (quatre femmes, deux hommes). La Mulonga WSC avait l'intention de signer un contrat individuel avec chaque vendeur, basé sur un modèle établi par le consultant, mais comme la période d'essai de quatre semaines a été interrompue par la fermeture des kiosques (je reviendrai sur cette question), cela n'a pas été fait. Les clients paient directement 20 Kw pour 20 litres au kiosque. Certains préfèrent déposer de l'argent à l'avance, ce qui est noté par le vendeur. Un membre de l'unité périurbaine de la MWSC est censé collecter la totalité des recettes des vendeurs tous les mercredis. La commission des vendeurs est calculée et retournée le jeudi. Une fois que le système sera mieux établi, un rapport doit être fait pour savoir si la fréquence de la collecte peut être réduite à une fois toutes les deux semaines. Selon un vendeur, cependant, les recettes n'ont été collectées qu'une fois durant les trois premières semaines. Selon la MWSC, l'unité périurbaine aurait eu un problème de déplacement car elle doit aussi superviser 40 kiosques à Kapisha, un autre compound de Chingola. Les résultats sont cependant encourageants en termes de recettes, car à l'exception d'un kiosque où le compteur semble avoir été défaillant, la collecte a été de 100%. Lors de la collecte, l'employé de la CU inspecte les livres de compte, la propreté du kiosque et des abords mais aussi les fuites, inspections dont les résultats sont rapportés chaque mois au « *Branch Manager* » à Chingola. Si le vendeur ne peut pas remettre toute la recette, on lui laisse la possibilité de régulariser jusqu'à la prochaine inspection. En cas de non respect d'un aspect du contrat, le vendeur reçoit d'abord un avertissement puis est remplacé en cas de récidive. Dans les 3 premières semaines, les ventes ont été très élevées, entre 96 et 148 m^3, ce qui représente un chiffre d'affaires mensuel de 165 000 Kw. La CU en récupère 68%, le vendeur 32% (y compris 2% pour les pertes), soit environ 50 000 Kw/mois. Avec le produit de la vente d'autres biens, son revenu total est raisonnable comparé aux conditions locales.

(2) Impact du projet

Impact du projet pour les résidants à Itimpi

Depuis le début de l'exploitation, tous les résidants ont accès à une eau traitée à un tarif social de 20 Kw. Lors des discussions de groupe, les résidants ont confirmé que le tarif est raisonnable et abordable, en dépit du fait qu'une minorité ne puisse pas le payer : ceux qui, dans le passé, achetaient l'eau des puits de leurs voisins, ont désormais une eau de meilleure qualité et moins chère. La localisation des kiosques garantit que même les zones les plus reculées du compound n'en sont pas à plus de 5 min. Si les résidants ne prennent pas encore tous leur eau aux kiosques, leur nombre augmente constamment, surtout pendant la période de la saison sèche où les sources alternatives ne sont plus disponibles. Les clients des kiosques expriment leur satisfaction sur la qualité du service et de l'eau, dont ils apprécient le goût, bien meilleur selon eux que celui de l'eau des puits. Même s'il n'y a pas de données sur les maladies hydriques, on peut s'attendre à ce que la qualité de l'eau améliore la situation sanitaire et donc les conditions de vie. Le nombre de kiosques construits a pris en compte le nombre minimum de clients nécessaire à la rentabilité et à un revenu acceptable pour le vendeur. Comme le nombre de clients n'a pas encore atteint son maximum, le revenu de certains reste encore trop faible pour qu'ils gagnent correctement leur vie, ce qu'ils compensent en vendant d'autres produits. Cela est crucial pour la durabilité du système de kiosques, car seuls les vendeurs qui gagnent assez prendront soin des kiosques et assureront un service permanent et d'un bon nivau.

Améliorations pour l'entreprise NKANA WSC (NWSC)

Lors de la construction des kiosques, toutes les connexions clandestines ont été éradiquées. Cela a permis une importante réduction du taux d'eau non-comptabilisée, et par conséquent une baisse du coût d'exploitation et de maintenance pour la NWSC. Le paiement direct favorise un taux de recouvrement élevé, de 100% à comparer aux 25% avant le projet auprès des abonnés : les recettes tirées par la NWSC de ce quartier périurbain sont donc en nette augmentation. L'installation technique simplifiée du réseau d'eau alimentant des kiosques et non des connexions privatives facilite la détection des connexions clandestines, et aidera la NWSC à limiter les déperditions techniques dans le futur. L'établissement d'une unité périurbaine interne devrait permettre une acquisition de compétences et la capitalisation de l'expérience acquise, dans le but de planifier et mettre en place des projets similaires dans les autres zones périurbaines sans aide extérieure importante (consultants…). En effet, l'expérience concrète de la capacité à payer des pauvres devrait inciter l'entreprise à améliorer et étendre les services dans les autres zones périurbaines. Son expérience lui a déjà permis d'augmenter les taux de recouvrement dans d'autres quartiers disposant de kiosques : ces derniers mois, la NWSC a vu les revenus de ses kiosques augmenter de plus de dix fois et dans certaines zones le taux de recouvrement est proche du maximum.

Les défis à relever à Maiteneke

Les six kiosques devaient remplacer les vieilles conduites pour permettre à tous les résidants d'avoir le même accès à l'eau, éliminer les risques sanitaires et assurer le paiement de l'eau consommée. Après seulement trois semaines de fonctionnement, l'équipe d'évaluation venant sur les lieux les a pourtant trouvés fermés, tandis que l'alimentation du quartier empruntait à nouveau l'ancien réseau. Après investigation, il s'est avéré qu'un groupe d'intérêt parmi les résidants avait fait fortement pression sur la Mulonga WSC pour fermer les kiosques en menaçant de les détruire. Il s'agissait des résidants connectés aux vieilles conduites, qui avaient deux intérêts en commun : en plus de la perte d'un accès à l'eau direct et gratuit (ils ne payaient pas les factures), ils perdaient aussi une source de revenu car ils revendaient l'eau. Cependant, d'autres ne partageaient pas la résistance contre les kiosques : une lettre envoyée à la Mulonga WSC par un groupe de femmes pétitionnaires (30 signataires disant représenter une centaine de femmes) demandait la réouverture rapide des kiosques en raison des risques sanitaires liés aux vieilles conduites. La Mulonga WSC a alors tenté de trouver une solution avec le groupe de vendeurs clandestins : une nouvelle conduite au diamètre assez important alimentera trois kiosques supplémentaires et permettra des connexions privatives pour les résidants les plus aisés. La Mulonga WSC a utilisé le reliquat (19 000 euros) pour établir ce réseau parallèle, introduisant ainsi un système mixte, qui permet non seulement un meilleur niveau de service

et des péréquations pour l'entreprise, mais aussi un accord avec les usagers qui ressentaient le nouveau dispositif comme une dégradation de la norme de service.

Améliorations attendues pour les résidants

Les kiosques représentent une amélioration significative surtout pour les 70% qui n'avaient pas d'alimentation fiable auparavant. Seuls ceux qui avaient un robinet dans leur cour et qui ne reprendront pas de connexion privative peuvent ressentir une détérioration de leur niveau de vie car ils devront marcher jusqu'aux kiosques, ce qui peut aussi entraîner une baisse de leur consommation. Néanmoins, même pour ces derniers, la situation s'est améliorée d'un point de vue sanitaire car la qualité de l'eau était très mauvaise et l'introduction des kiosques élimine un risque sanitaire majeur. La possibilité de connexion privative, en différenciant le niveau de service dans l'immédiat, assure également une mutabilité de celui-ci dans le futur.

Améliorations attendues pour la Mulonga WSC

Pour construire les kiosques, il a fallu poser une nouvelle conduite et condamner l'ancien réseau, dont le coût de la réhabilitation était prohibitif. Cela a permis à la Mulonga WSC de réduire son taux d'eau non-comptabilisée dans la zone et de mettre un terme à la consommation clandestine. Le taux de recouvrement s'est nettement amélioré : elle reçoit, pour la première fois depuis bien longtemps, des recettes du quartier et on peut même s'attendre à une augmentation plus importante encore avec la multiplication des connexions privatives (équipées de compteurs) pour les plus aisés. Les remarques à propos de l'établissement d'une unité péri-urbaine, secondée par la « Task Force » de Nkana sont également valables pour la NWSC. La Mulonga WSC a d'ailleurs renforcé son unité grâce au reliquat de l'enveloppe du projet (28 700 euros).

(3) Les leçons tirées de l'expérience

En dépit des quelques faiblesses du contrôle financier, le DTF a réussi à gérer les projets et les deux entreprises d'eau ont été capables de les mettre en place sans aide extérieure (à part celle du consultant). Il a été possible d'en faire bénéficier un maximum de personnes, avec un minimum de dépenses administratives et de frais généraux. Cela montre que, à une échelle nationale, une institution gouvernementale disposant d'une large autonomie (ressources financières propres et personnel recruté sur le marché, avec des salaires élevés) peut agir professionnellement et utiliser les fonds efficacement et de manière transparente. Les systèmes introduits par le DTF répondent au défi de l'accès à l'eau des pauvres et semblent pérennes, car le vendeur et l'entreprise ont tous deux un intérêt économique dans la fourniture du service. Le vendeur ne tire qu'un petit revenu des ventes mais dispose d'une localisation attractive pour lancer un petit commerce privé. L'entreprise d'eau tire des revenus de ces zones, grâce à un taux de recouvrement élevé, à un tarif couvrant les coûts d'exploitation et de maintenance et à la diminution du taux d'eau non-comptabilisée. Le projet d'Itimpi montre que de forts taux de recouvrement sont possibles si l'entreprise, disposant d'une unité consacrée à cette tache, est prête à rétablir une présence dans les zones périurbaines.

L'expérience de Maiteneke est tout aussi importante. 1,5 millions de Zambiens vivent dans de tels quartiers, construits juste avant ou après l'indépendance, avec des infrastructures dans le même état que celles de Maiteneke. Selon l'expérience de ce projet, l'une des options les plus prometteuses est celle du réseau mixte, kiosques et connexions privatives en nombre limité, équipées de compteurs. Il n'y a cependant pas de solution unique et les quartiers informels appellent certainement des solutions différentes de celles des quartiers formels (ne serait-ce que parce que ces derniers disposent d'une desserte). Dans certains cas il est possible de réhabiliter le réseau, surtout dans les quartiers datant des années 1970 et 1980 et qui peuvent bénéficier d'un vaste programme d'investissement, ou dans les quartiers où les autorités locales l'ont toujours entretenu. Au-delà de l'état technique des infrastructures, la capacité à payer des ménages pour une connexion privative, qui entraîne souvent des consommations plus élevées que les kiosques, doit être évaluée très finement au préalable, faute de quoi la durabilité du réseau réhabilité peut être menacée dès le début. L'expérience de Maiteneke a aussi contribué à la prise de conscience, parmi les résidants, les autorités locales et les entreprises d'eau, que dans de nombreux cas, la réhabilitation des réseaux existants ne peut plus être envisagée comme une option réaliste. Les résidants des quartiers « *low cost* » doivent alors accepter la

dégradation de la norme de service, dans leur propre intérêt (services abordables), mais surtout dans l'intérêt de la santé publique et de la durabilité du système et du service.
Les deux entreprises d'eau ont prouvé qu'elles étaient désireuses et capables de concevoir et de réaliser des projets de kiosques qui impliquent une coordination entre leurs différentes divisions, tout comme une coopération avec les parties prenantes (les communautés, les RDC, les autorités locales…). Elles ont mis en exergue le fait que ces projets ont beaucoup contribué à la construction d'une capacité interne, grâce à la création des unités périurbaines, et ont entraîné une plus grande attention à la demande des zones périurbaines. De plus, ces projets leur ont donné l'opportunité de travailler ensemble et d'échanger leurs expériences.
Si la participation communautaire est cruciale pour la réussite et l'enracinement viable du système des kiosques, l'expérience de Maiteneke a montré qu'elle peut recéler des pièges. La légitimité des représentations n'est pas facile à établir. Les interférences politiques locales peuvent facilement fausser l'opinion publique ou empêcher de larges groupes de la communauté de se faire entendre.
Les solutions alternatives nécessitent une implication intense des parties prenantes zambiennes. Une plus grande efficacité et durabilité peuvent en résulter si les opérateurs professionnels sont impliqués dans la planification, la mise en pratique et la gestion de la fourniture du service aux pauvres. Les institutions et les organisations impliquées ont prouvé qu'elles ont la capacité de planifier, de mettre en pratique et de gérer de tels systèmes, et que, comparée à l'approche « traditionnelle » de projet (programmes définis par les grands bailleurs de fonds, passant par l'intermédiaire des ONG), leur démarche permet d'attribuer une plus grande partie des fonds aux bénéficiaires finaux.

Malgré leur relatif succès, les projets pilotes lancés dans le cadre du financement par le DTF présentent quelques faiblesses. En dépit de la rhétorique du régulateur sur la participation, dans les deux exemples la communauté a finalement été assez peu associée à la conception du projet : il s'est surtout agi de la faire adhérer à un dispositifs déjà très largement formulé. La participation communautaire est donc définie sur une base plutôt restreinte, centrée largement sur sa contribution financière. Les critères et les modalités d'obtention du DTF posent aussi la question de la mise en concurrence et de l'inégale capacité des entreprises d'eau à répondre à cette opportunité. Les critères concernant les quartiers ciblés ne risquent-ils pas de réduire sérieusement le nombre de communautés potentiellement bénéficiaires ? Les aides ainsi obtenues sont susceptibles d'accroître les disparités intra et interurbaines en bénéficiant aux territoires les plus favorisés (les quartiers proches des conduites primaires, les villes dont les entreprises d'eau sont les plus performantes, etc.). Ce danger pourrait cependant être écarté par le bilan commandité par NWASCO à l'échelle du territoire zambien, s'il lui permet de moduler les critères en fonction des priorités et des urgences locales, mais la question reste entière. Si la norme n'est pas figée dans les systèmes mixtes proposés (kiosques et connexions privatives), comme c'est au contraire le cas à George Compound, la desserte collective représente néanmoins un recul en termes de niveau de service.
Cependant, au-delà de leurs limites actuelles, ces projets comportent bien des avantages. Tout d'abord, ils consacrent le retour des opérateurs professionnels et des instances politico-administratives locales et nationales « aux commandes », dans un programme qui se veut d'ampleur nationale. Ils instaurent ainsi les conditions d'une acquisition des compétences et des savoirs nécessaires tant au niveau des CU que de l'organisme de coordination, le DTF. Sur le fond, la participation des élus politiques locaux aux prises de décision est bienvenue dans un contexte de décentralisation et de démocratisation : leur présence dans les « unités périurbaines » traduit une volonté forte de renouer la planification des services et la définition de projets urbains, et d'accroître la responsabilité des entreprises d'eau et des instances politico-administratives locales (et nationales) envers les usagers-électeurs. Pourtant, Nwasco en souligne les risques dans le contexte zambien où perdure le clientélisme de la classe politique. La situation de Maiteneke peut se retrouver dans d'autres compounds où, malgré sa décrépitude, le réseau continue d'alimenter quelques connexions dont les propriétaires se livrent à la revente. Ces derniers manifesteront certainement une résistance à l'introduction du système de kiosques, qui peut être désamorcée en proposant deux niveaux de services. Cependant, ces abonnés peuvent concurrencer les kiosques et compromettre ainsi leur rentabilité ; l'opérateur doit donc veiller à ce que la tarification limite la concurrence. D'une manière

générale, la pérennité des dispositifs repose largement sur la continuité de l'engagement et de la présence des opérateurs professionnels dans les zones périurbaines. L'efficacité du recouvrement des coûts, constatée en début de projet, peut s'effondrer si l'unité périurbaine cesse de visiter les quartiers régulièrement, n'inspecte plus les kiosques, n'applique plus les sanctions, ne répare plus les fuites ou encore ne déconnecte pas les connexions clandestines. La question du revenu des vendeurs a souvent été négligée dans les précédents systèmes de kiosques, au profit de la pérennité des dispositifs du point de vue des opérateurs et de l'acceptabilité du tarif pour les usagers. Permettre à un vendeur de gagner un revenu décent participe pourtant de manière cruciale à la pérennité du système. Une analyse du système de kiosques montre que les revenus des ventes sont faibles, car les tarifs et le niveau de consommation par personne sont peu élevés (de 5 à 9l/jour/personne). Améliorer la rentabilité de chaque kiosque en réduisant le nombre de kiosques irait à l'encontre des objectifs sociaux des projets (équité spatiale). C'est pourquoi la solution pragmatique adoptée par le DTF pour concilier les impératifs d'efficacité économique et d'équité sociale en termes de tarif est tout d'abord de construire des kiosques offrant un espace permettant au vendeur de lancer un petit commerce pour compléter ses revenus. Si, selon Nwasco, des enquêtes réalisées dans plusieurs quartiers périurbains ont montré que les résidants peuvent et veulent payer plus d'un Kw le litre (mais pour de petites quantités d'eau), la discussion concernant les tarifs sociaux doit prendre en compte les tarifs payés par les autres usagers de l'entreprise. Pourquoi les couches les plus pauvres de la population devraient-elles payer un tarif unitaire de l'eau prise aux kiosques plus élevé que les ménages qui peuvent s'offrir leur propre connexion ? En d'autres termes, les tarifs des kiosques doivent être également envisagés dans une réflexion globale sur l'équité sociale à l'échelle de la ville, objectif à atteindre au besoin grâce à des péréquations que rend possible l'intégration gestionnaire des dispositifs spécifiques des quartiers pauvres.

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE : REGULATION COMMUNAUTAIRE ET REGULATION MARCHANDE

Les dispositifs technico-gestionnaires de l'accès à l'eau s'étant très largement diversifiés dans les trois capitales étudiées, l'enjeu dès lors est d'inventer les modalités de régulation de cette diversité, susceptibles de prendre en compte des préoccupations d'équité socio-territoriale : ainsi, les modes de régulation des services d'eau se sont eux-mêmes diversifiés. Régulation et gouvernance s'articulent autour des figures de l'usager, dont la « participation » est de plus en plus sollicitée. Cependant, celle-ci ne revêt pas le même contenu selon les publics auxquels elle s'adresse. Si pour les usagers pauvres, elle signifie avant tout « co-production » du service et contribution financière, pour les usagers aisés elle participe de la construction d'un droit des consommateurs. Dans la recherche de la stabilisation des « triangles régulateurs », les dispositifs mettant en jeu une instance de régulation sectorielle mobilisant les collectifs d'usagers en tant qu'associations de consommateurs favorisent de fait les usagers aisés. Cependant, il n'y a pas de « déterminisme » de la participation, mais l'éclatement des dispositifs technico-gestionnaires couplé à celui des modes de régulation complexifie l'ingénierie participative et l'articulation entre gouvernance territorialisée et régulation à une échelle méso des aires urbanisées. Là encore, des spécificités locales se dessinent, notamment dans la diversité des partenariats publics-privés et de leur régulation. Ainsi, à Nairobi, sous l'influence de la Banque Mondiale prônant les vertus de la régulation marchande, la stabilisation du triangle régulateur passe par la mise en place, à Kibera, d'un partenariat public-privé entre le service d'eau corporatisé et une association de propriétaires de kiosques. Cependant, un des côtés du triangle stabilisateur fait défaut : celui qui relie les usagers aux fournisseurs du service et à l'opérateur, car d'une part, ils constituent des clientèles captives et d'autre part, ils ne sont pas pris en compte dans le partenariat : *in fine*, le risque est élevé de voir se dessiner un « cartel de fournisseurs », qui loin de se faire concurrence sur le prix de l'eau, visent à s'entendre afin de les maintenir à la hausse. A Dar es Salaam, le choix s'est porté dans un premier temps sur la régulation communautaire, locale. La territorialisation du service s'accompagne dans ce cas d'une territorialisation de la régulation, provoquant une double césure en termes de responsabilité et de légitimité des autorités locales : d'une part, elles ne prennent plus part à la production du service répondant au besoin de la population (légitimité matérielle), d'autre part elles sont exclues de l'organisation du service (légitimité de régulation). En effet, les possibilités d'articulation entre gouvernance locale et régulation municipale se trouvent profondément remises en cause. La crise du comité de l'eau de Zamcargo agit comme un révélateur de ce découplage : bien que les dispositifs technico-gestionnaires de l'accès à l'eau aient favorisé l'équité spatiale et l'accès économique à l'eau potable, l'éclatement des dispositifs de régulation menace leur pérennité et ajoute à « l'endo-gestion », « l'endo-régulation ». Néanmoins ces processus « fragmentogènes » suscitent l'émergence de tentatives de recentrage, d'abord à l'initiative des usagers eux-mêmes, comme à Zamcargo avec le « deuxième éveil de la société civile », initiative relayée d'abord par l'autorité du district puis par les autorités municipales à travers le nouveau projet d'alimentation en eau des communautés pauvres du Grand Dar es Salaam. La tentative la plus aboutie de recentrage de la régulation de l'eau est celle de la Zambie, d'abord à Lusaka avec la stratégie périurbaine du service d'eau, qui part à la reconquête d'une territoire de service atomisé, puis à l'échelle nationale autour du programme de desserte en eau des quartiers urbains pauvres du DTF, formulant de manière explicite l'arbitrage des autorités entre équité et efficacité. Le cas zambien apporte des éléments nouveaux dans la réflexion sur l'universalisation de l'accès à l'eau pour les pauvres à travers les réformes institutionnelles et la marchandisation du secteur de l'eau potable. Si la capacité à payer des populations pauvres tout comme la marchandisation semblent des principes acquis, les deux ne sont pas sans condition et l'inélasticité de la première doit inciter les opérateurs à moduler la seconde en maintenant des péréquations entre les populations aisées et pauvres. Si la différenciation de la norme en fonction de la demande est désormais consacrée avec l'introduction des solutions techniques alternatives, l'intégration de ces dispositifs en termes gestionnaires (comme à George Compound) et en termes techniques et gestionnaires (comme à Kitwe et Chingola) bat en brèche les préjugés du

déterminisme technique : la fragmentation technique des réseaux ne présume pas de leur fragmentation gestionnaire. En dépit des risques de dérive liés au souci de rentabiliser individuellement chacun des micro-réseaux (c'est le cas dans tous les exemples étudiés, y compris dans les projets pilotes où si le tarif couvre les coûts, péréquations comprises), les liens d'interdépendance et d'intégration régulés aux échelles méso des aires urbanisées sont progressivement renoués. Toutefois, les articulations locales entre gouvernance territorialisée et régulation municipale, en butte aux héritages fragmentogènes de la gestion urbaine de l'eau en archipel, demeurent hésitantes et doivent encore progresser.

CONCLUSION

L'objectif de mon travail de recherche était de contribuer au bilan africain des réformes des services d'eau, auquel la thèse de la fragmentation urbaine par les réseaux de S. Graham et S. Marvin apportait un cadre analytique qu'il était intéressant de mettre en perspective critique. Les trois « moments » de la recherche articulent trois points d'interrogation de cette thèse : tout d'abord, l'analyse diachronique proposée dans la première partie remet dans le contexte africain « l'idéal infrastructurel moderne » pris comme point de départ des réflexions des deux chercheurs. La deuxième partie interroge le contenu des réformes et leurs effets « dé-intégrateur » par rapport à la période précédente, leurs impacts en termes de mutations des relations entre services d'eau et espaces urbanisés et leurs conséquences socio-économiques. Enfin, la troisième partie aborde un dernier questionnement, celui des figures de l'usager dans la régulation des nouveaux dispositifs, notamment dans la perspective de l'accès à l'eau des populations pauvres.

Que ce soit au Kenya, en Tanzanie ou en Zambie, le temps de la gestion publique a échoué à généraliser les réseaux d'eau. Les disparités de l'accès à l'eau, tant spatiales qu'économiques, s'enracinent dans l'histoire de la construction des réseaux : la période coloniale, marquée par la ségrégation résidentielle entre populations noires et colons blancs, s'est accompagnée d'un véritable apartheid hydrique. A Nairobi, à Dar es Salaam et à Lusaka, alors capitales coloniales, le réseau intégré est réservé aux Blancs, tandis que les populations autochtones, cantonnées dans des quartiers ségrégués, doivent se contenter d'équipements sommaires. La localisation géographique est alors très discriminante pour les modalités d'accès à l'eau, car, à chaque type de quartier correspond une sous-norme de service.

En dépit des aménagements tardifs puis de l'accession à l'indépendance, les différenciations socio-spatiales historiques perdurent et marquent durablement la configuration des capitales. A ces inégalités originelles viennent se superposer de nouvelles inégalités alimentées par la gestion patrimoniale des réseaux publics, investie par les nouvelles élites noires en tant qu'outil de redistribution restreinte des richesses nationales. En effet, couplés aux programmes publics de logements, l'accès et l'extension des réseaux d'eau bénéficient aux classes moyennes qui soutiennent le pacte politique passé avec les élites au pouvoir, malgré les promesses de rattrapage des inégalités des pères des indépendances puis de leurs successeurs. Le mimétisme socio-technique du modèle de gestion publique du réseau, hérité de la période coloniale, ne s'accompagne donc pas du transfert du modèle de régulation qui le sous-tendait alors dans les pays colonisateurs, mais a suscité d'autres mécanismes de redistribution et de régulation, pouvant expliquer la longue période de paix sociale de ces villes. En effet, mécanismes redistributifs cachés (distribution gratuite d'eau entre voisins solidaires) et caractère composite des systèmes d'approvisionnement ont permis d'amortir la crise des réseaux. Cependant, on ne peut incriminer totalement l'échec de la généralisation à la gestion publique, même patrimoniale, des réseaux. Tout d'abord, si les bailleurs de fonds et les économistes néo-libéraux lui reprochent ses très mauvaises performances économiques, il ne faut pas perdre de vue que ce n'était pas son objectif et que cette critique est donc quelque peu anachronique. Il est vrai néanmoins que les performances des services d'eau dans les capitales sont très médiocres : tarifs subventionnés qui ne couvrent pas les coûts de production, effectifs pléthoriques dans une logique de fourniture d'emplois publics, absence de rationalisation de la gestion…Ainsi, non seulement la gestion des réseaux ne parvient pas à dégager les capitaux nécessaires à l'entretien mais surtout à l'extension de la couverture, mais encore les flux d'argent public investis dans le secteur de l'eau se tarissent. En effet, peu de temps après les indépendances, les situations économiques des trois pays se détériorent, notamment sous l'effet conjugué de la dégradation des termes de l'échange Nord-Sud et de l'insuffisante diversification économique des pays ayant misé sur un ou quelques secteurs économiques moteurs (rente cuprifère, agriculture…). Les Programmes d'Ajustement Structurel imposés par les bailleurs aggravent la situation socio-économique de la population, en procédant à des

coupes claires dans les budgets publics qui obligent les Etats à réduire massivement les emplois publics ainsi que la fourniture de « filets sociaux » qui auraient permis d'amortir la crise. Ainsi, faute d'investissements et de ressources propres, les réseaux se dégradent encore, tandis que l'explosion urbaine conduit à un découplage de plus en plus prononcé entre extension de l'urbanisation et desserte conventionnelle. La crise des réseaux appelle donc une réforme de ces derniers, qui s'inscrit comme pour les autres secteurs de l'économie, dans la perspective néo-libérale des Ajustements Structurels. Cependant, leur point de départ est loin du mythe de l'âge d'or des réseaux intégrés et intégrateurs, puisque d'une part, contrairement aux pays riches qui connaissent aussi des réformes des services urbains, les villes étudiées sont très incomplètement équipées, et d'autre part, c'est l'insuffisante différenciation de l'offre conventionnelle, qui incite les plus riches et les plus pauvres à quitter le système. Pour ces derniers, si l'offre informelle foisonnante, à laquelle ils ont recours, leur propose différents modes d'accès à l'eau, le coût en est élevé, puisqu'ils paient l'eau à un prix unitaire cinq à dix fois plus cher que les abonnés des réseaux conventionnels.

Outre les objectifs de rationalisation gestionnaire, les réformes libérales explorent d'autres voies de généralisation du service d'eau, le modèle de gestion et de fourniture publiques se retrouvant disqualifié par son échec. Ainsi, au tournant des années 1990, les trois pays étudiés mettent en place, avec une inégale détermination, des complexes réformateurs centrés sur la « convention libérale » imposée par les bailleurs de fonds, qui en font la condition de l'obtention des aides internationales. C'est pourquoi, à l'échelle nationale, on retrouve peu ou prou des modèles institutionnels similaires, s'accompagnant de principes gestionnaires issus du « *New Public Management* ». Le cadre institutionnel redistribue les rôles des différents acteurs, notamment en imposant un désengagement des Etats dans la fourniture directe des services au profit d'un recentrage de leurs fonctions sur la gestion de la ressource et sur la régulation du secteur, mais aussi en mobilisant les usagers à travers des mécanismes participatifs. Le principe de responsabilité des autorités locales dans la fourniture du service, déjà en place dans les trois capitales, est généralisé aux villes secondaires, avec quelques variantes concernant la possibilité d'y maintenir des régies, qui deviennent néanmoins minoritaires face au mouvement de corporatisation des anciens services municipaux. Si la propriété des infrastructures demeure massivement publique, quelques expériences de gestion privée témoignent d'un redéploiement des intérêts privés dans ces pays, favorisant les contrats de gestion ou d'affermage (y compris pour le « grand » contrat de Dar es Salaam), beaucoup moins risqués et exigeants en termes d'investissements. Notons d'ailleurs que certaines de ces expériences ont montré que les intérêts des populations pauvres pouvaient être pris en compte de manière satisfaisante par des gestionnaires privés, rompus aux subtilités de l'ingénierie tarifaire et soucieux de leur réputation concernant le traitement de la pauvreté, se retrouvant paradoxalement en butte aux résistances des autorités publiques dans leur quête de tarification plus équitable. La thèse de la « dé-intégration » des services (le « *unbundling* ») de S. Graham et S. Marvin n'est donc pas directement transférable aux pays étudiés, car la libéralisation totale est absente et les monopoles sont maintenus. Néanmoins, elle peut s'accommoder de cette variante car on constate à la fois une segmentation croissante des services et une différenciation technico-commerciale pouvant s'accompagner d'une spatialisation. La corporatisation se traduit aussi par l'adoption des principes de gestion commerciale, pouvant avoir des conséquences sur l'accès à l'eau des populations pauvres : la marchandisation du secteur, consacrant la valeur économique de l'eau, s'accompagne d'une segmentation des clientèles, de la diversification de l'offre et des normes de service afférentes, ce qui passe notamment par une reconnaissance, voire une légalisation des opérateurs indépendants. Dans un souci d'efficacité, le principe de l'usager-payeur implique le paiement du service sur la base de la consommation réelle, et sa tarification sur la base du coût complet. Cependant, s'il s'affiche au cœur des textes législatifs, l'objectif d'efficacité économique reste une lointaine référence : en effet, les Etats, en proie aux ajustements locaux à la pauvreté, à la faiblesse de la demande et aux enjeux politiques que susciterait par exemple une augmentation massive des tarifs, sont tentés d'ajuster le « paquet réformateur » aux conditions locales.

C'est dans les dispositifs de l'accès à l'eau des pauvres que se débusque de la manière la plus explicite l'hybridation entre impératifs d'efficacité économique issus de la nouvelle « convention libérale » et

l'indigénisation des modèles, qui peut s'interpréter en termes de diversification des partenariats publics privés. La participation des usagers, qui se traduit par la co-production des services, dénominateur commun aux trois pays dans leur quête d'universalisation de l'accès à l'eau à destination des populations pauvres, se décline néanmoins de manière très différente selon l'interprétation qu'ils en font. Ainsi, les partenariats publics-privés faisant intervenir des collectifs d'usagers, encadrés par des ONG auxquelles les autorités publiques délèguent une partie de la fourniture du service, se multiplient et se diversifient, entraînant un foisonnement d'acteurs intermédiaires et une localisation de la norme dans les services publics. A travers les dispositifs déployés dans les trois capitales, on peut repérer trois modes de partenariat public-privé pour la co-production du service, visant l'universalisation de l'accès à l'eau pour les pauvres, et qui s'analysent en termes de spatialisation ou de territorialisation du service. A Nairobi, le service d'eau opte pour une spatialisation de la norme de service dans les quartiers pauvres, notamment à Kibera où un comité d'usagers, soutenu par une ONG locale, gère un micro-réseau de kiosques communautaires, alimenté par le réseau municipal. Cette intégration technique permet une intégration gestionnaire en termes de subventionnement du tarif. Le modèle du comité d'usagers est également mis en œuvre dans les périphéries pauvres de Dar es Salaam, mais dans le cadre de la territorialisation du service : à Zamcargo, le micro-réseau est totalement indépendant techniquement du réseau municipal car il est alimenté par un forage dont le collectif d'usagers a, dans les faits, la propriété. La fragmentation gestionnaire s'ajoute à cette fragmentation technique car le micro-réseau est autonome financièrement. Enfin, le projet pilote de George Compound à Lusaka combine fragmentation technique et intégration gestionnaire, faisant de celui-ci un cas intermédiaire entre spatialisation et territorialisation. La question qui se pose alors est de savoir si cette nouvelle diversification est plus favorable à l'universalisation de l'accès à l'eau des populations et quelles sont, le cas échéant, les conditions de cette universalisation en termes d'équité. En effet, afin d'en mesurer les impacts pour les populations pauvres, deux critères se révèlent pertinents : tout d'abord, l'équité spatiale, qui passe par l'accès physique à l'eau potable, puis l'équité sociale, mettant en jeu des mécanismes distributifs qui influent sur l'accès économique. Les enquêtes menées auprès d'une cinquantaine de ménages dans chacun des trois quartiers révèlent des performances inégales en termes d'universalisation de l'accès. Dans les trois cas, l'abandon de la norme unique et la diversification des modes d'accès, permettant la mise en œuvre du service universel, ouvrent la voie à la conquête d'un nouveau droit (même s'il défait, pour certains, l'espérance ancienne du branchement privé), en améliorant grandement l'équité spatiale : partout, l'eau potable est désormais à distance raisonnable, en quantité et en qualité suffisante, la localisation géographique est moins discriminante, etc. Cependant ce nouveau droit n'est pas inconditionnel et reste soumis à la solvabilité des consommateurs. Ainsi, les progrès en termes d'équité sociale sont plus ambigus, non seulement à l'échelle intra-urbaine, mais aussi à l'échelle de chaque quartier, car la diversification des dispositifs rend complexe l'exercice des solidarités comptables. Dans les trois cas, les disparités internes se sont accentuées : marchandisation et diversification de l'offre ont permis d'exprimer les préférences de la demande, conditionnées par la capacité à payer des ménages. L'exemple de George Compound se détache nettement des deux autres, car le dispositif original permet une consommation nominale importante pour un effort budgétaire modique. A l'échelle intra-urbaine, les progrès en termes d'équité sociale ne sont pas négligeables mais demeurent insuffisants. Ces études de cas suggèrent que les dispositifs spatialisés, qui favorisent la création de relations de solidarité et d'interdépendance, sont plus « intégrateurs » que les dispositifs territorialisés, créateurs d'arrangements autonomes. Dans les premiers, l'effort de construction d'une norme sociale partagée est plus intense puisqu'il s'agit de repenser le service dans son ensemble, système hétérogène mais coordonné, et de tisser de nouveaux liens entre le service conventionnel et les satellites spatialisés, à des échelles qui sont aussi celle de la régulation.

Enfin, si la diversification des dispositifs de l'accès à l'eau des pauvres est d'abord une réponse à l'hétérogénéité de la demande, elle est aussi, parce que spatialisée, un facteur de différenciation intra-urbaine. Sa participation à la fragmentation dépend des modalités de la maîtrise publique du service, par leur degré de territorialisation, c'est pourquoi il faut interroger le déterminisme différentialiste : le seul constat d'une diversité revendiquée ne suffit pas à qualifier la recomposition des relations entre

services d'eau et espaces urbanisés. Il n'y a pas de réponse unique, sauf idéologique, aux questions sur les liens entre différenciations et fragmentation. L'éclatement est surtout conditionné par la régulation qu'en opère le système socio-politique. La diversité des dispositifs techniques et gestionnaires s'analyse donc également en termes de régulation et de gouvernance : si la spatialisation est une régulation localisée, la territorialisation est une régulation locale. Dans la mesure où les dispositifs de régulation et de gouvernance sont tout autant déterminants que les dispositifs technico-gestionnaires pour la pérennisation de l'offre de services aux pauvres, le vrai défi est alors d'inventer les modalités de régulation de cette diversité tout en assurant la prise en compte des préoccupations d'équité socio-territoriale. C'est donc la régulation politique qui détermine, in fine, l'actualisation du risque de fragmentation.

Répondant à la diversification des dispositifs technico-gestionnaires, les dispositifs de régulation se sont eux-mêmes diversifiés, articulant les diverses figures de l'usager autour de la notion de participation. La régulation marchande présente deux aspects. La co-production à destination des usagers aisés favorise la participation de ces derniers sous la forme d'associations de consommateurs, soutenues par une institution de régulation sectorielle et suscitant la création de services-clientèles au sein des services d'eau corporatisés. Si ces dispositifs permettent d'améliorer les performances des services d'eau dans un rapport consumériste à la clientèle, ils peinent à relayer la voix des usagers pauvres, car non seulement ce sont les populations les moins aptes à se saisir de ces opportunités, mais encore leur exclusion de l'accès au réseau les prive du statut d'usager-client et des droits qui lui sont attachés. Sur les trois pays ayant tous fait progressivement le choix d'un mécanisme institutionnel de régulation sectorielle, seule la Zambie semble montrer l'habileté et le savoir-faire nécessaires pour piloter efficacement un tel système, grâce notamment à un soutien technique intensif fourni par la coopération allemande. Cependant, en dépit des succès enregistrés par les associations d'usagers, les pauvres ne s'insèrent pas dans ces mécanismes : ce sont d'autres échelles de régulation qui les prennent en compte. La régulation marchande présente un autre visage à Nairobi, autre volet des « bonnes pratiques » prônées par la Banque Mondiale : il s'agit de la mise en place d'un partenariat public-privé visant à stabiliser le triangle régulateur opérateur/fournisseurs indépendants/usagers. L'expérience de l'association de propriétaires de kiosques fournisseurs de services dans le bidonville de Kibera revêt une importance capitale car les bailleurs, mais aussi nombre de décideurs politiques locaux, fondent leurs espoirs sur la régularisation du secteur informel de l'eau, rejoignant une théorie plus globale de formalisation de l'informel dans le reste de l'économie. Or, elle montre, dans le cas kenyan, que la régulation marchande des fournisseurs indépendants ne se traduit pas par une amélioration de la situation des citadins pauvres, car le triangle régulateur est doublement « bancal » : si les deux parties y trouvent leur compte (pour le service d'eau, de meilleures rentrées d'argent, pour les fournisseurs une manière de se prémunir des autres réseaux de corruption et de racket), les usagers finals ne sont pas pris en compte et continuent de payer des prix de l'eau élevés, sans moyen de faire contrepoids, notamment parce que les autorités publiques locales ne jouent pas leur rôle de contrôle (en particulier pour faire appliquer les décisions concernant le prix de revente).
Si la régulation marchande semble donc plutôt échouer à améliorer le sort des pauvres, dans la manière dont elle est mise en œuvre, la régulation communautaire mérite aussi d'être interrogée. Là encore, les bailleurs, relayés par les ONG, y voient un moyen privilégié d'universaliser l'accès à l'eau des pauvres, faisant de ces derniers des partenaires de la co-production du service et de son endo-régulation, deux manières de favoriser « l'empowerment ». Cette approche fait écho aux autres approches dominantes de la pauvreté urbaine, qui s'interrogent sur les moyens à donner aux pauvres pour s'extraire eux-mêmes de la misère, sans toutefois remettre en cause les inégalités existantes. L'exemple de Zamcargo, tout comme les nombreux autres exemples de crises traversées par les collectifs d'usagers pauvres dans la gestion des micro-réseaux, démontrent l'aporie du modèle et remettent en cause la capacité de ces dispositifs à garantir la pérennisation de l'accès à l'eau des pauvres. Alimentant les différenciations socio-spatiales des espaces urbanisés, l'endo-gestion et l'endo-régulation des réseaux d'eau contribuent à la fragmentation urbaine en provoquant une double césure : d'une part, dans le domaine de l'eau, ces dispositifs tendent à exclure les pauvres des mécanismes de solidarité portés par l'intégration gestionnaire, d'autre part ils rompent les liens entre

citadins-électeurs pauvres et système politico-administratif local. Les institutions communautaires contrecarrent l'émergence d'un pouvoir public local porteur d'une logique de bien public : en effet, dans un contexte de difficile enracinement des systèmes de représentation politique, les autorités locales pourraient trouver une légitimité si ce n'est dans la fourniture directe de services répondant aux besoins matériels de la population, du moins dans leur organisation à un échelon englobant, en s'érigeant garantes du respect de l'intérêt général et du bien public. Ainsi, si la territorialisation aiguillonne une « prise de pouvoir » des pauvres sur des ressources urbaines dont ils ont longtemps été exclus, c'est au prix de la constitution d'arènes civiles qui ne garantissent l'intégration urbaine que dans des enclos communautaires endogérés.

Néanmoins l'impasse auquel aboutit la régulation locale et territorialisée, en termes de pérennisation des dispositifs de l'accès, est susceptible d'entraîner un « deuxième éveil » à la fois des sociétés civiles, mais aussi des autorités locales désireuses de retrouver une place dans la régulation des services en contrecarrant l'éclatement de la fabrique urbaine. Les évolutions récentes observées à Dar es Salaam et à Lusaka nuancent le relatif pessimisme des constats précédents. Les initiatives de collectifs d'usagers comme à Zamcargo, mais aussi à Lusaka, rejointes ou accompagnées dans leur effort par les autorités locales, permettent d'envisager des perspectives intéressantes de reconstruction du mode d'appartenance à la cité, au-delà du seul accès à l'eau potable. Les autorités locales (mais aussi nationales) tanzaniennes et zambiennes, tentent de renouer les liens d'interdépendance et d'intégration régulés à une échelle méso des aires urbanisées, tout en cherchant un équilibre entre recentrage de la régulation et régulations localisées, héritage difficilement réversible de la gestion urbaine en archipel. Si ces actes d'imagination politique collective parviennent à s'adosser à un projet politique définissant les équilibres entre efficacité et équité, nul doute qu'ils pourront alors constituer un vivier de solutions inventives ouvrant la voie à des solutions durables d'intégration.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. OUVRAGES GENERAUX

MUTATIONS INSTITUTIONNELLES DU SERVICE PUBLIC ET FRAGMENTATION URBAINE EN EUROPE SOUS LE REGARD DES CHERCHEURS

ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE. *Gouvernances*, n°80-81, décembre 1998, 248 p.

ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE. *Services Urbains*, n°31, juillet 1986, 159 p.

BAUBY. P. « Services publics : de la tutelle à la régulation », in *FLUX n°31/32*, « *Demain les services urbains : efficacité-justice-régulation* », janvier-juin 98, p25-33.

BOITEUX. M. COUTARD. O. « Libres propos sur l'économie des réseaux », in *FLUX « les entreprises de réseau entre marché et société »*, n°36-37, ENPC/ENSPTT, Paris, avril-septembre 1999, p46-p55.

BOYNE. G. « Competition and Local Government : A Public Choice Perspective », in *Urban Cities*, vol. 33, N^{os} 4 -5, 1996, p 703-721.

CAUCHON. C. CUNEO. B. DARRIGRAND. A. VAN DETH. J.P. FRERY. F. « L'évolution organisationnelle des entreprises de réseau : changer les structures pour renforcer l'identité », in *FLUX « les entreprises de réseau entre marché et société »*, n°36-37, ENPC/ENSPTT, Paris, avril-septembre 1999, p23-p32.

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES. *La Conférence de Paris sur l'Eau et le Développement Durable 19-21 mars 1998*, note de synthèse, Ministère de l'Equipement, Paris, 1998, 16 p., annexes.

COUTARD. O. « Le « droit » à l'eau et à l'énergie en France : à propos de quelques évolutions récentes », in **MAY. N. VELTZ. P. LANDRIEU. J. SPECTOR. T.** (dir), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, p 143-157.

COUTARD. O. « Fragmentation urbaine et réseaux : regards croisés Nord-Sud », projet ATIP du LATTS (ENPC), présentation à l'IDDRI, sur le site www.iddri.org/iddri/html/themes/finance/sem_services.htm

COUTARD. O. « La face cachée du service universel : différenciation technique et tarifaire dans le secteur de l'eau en Europe », p 111-141, in **SCHNEIER. G. DE GOUVELLO. B**. (dir.) *Eaux et Réseaux, les défis de la mondialisation*, IHEAL/CREDAL, Paris, 2003, 346p.

COUTARD. O. *La face cachée du service universel : différenciation technique et tarifaire dans le secteur de la distribution d'eau potable en Europe*, Communication au Colloque « Faire parler les réseaux : l'eau (Europe-Amérique Latine) », Paris, EHESS, 20 et 21 janvier 2000, 17 p.

COUTARD. O. « l'accès des ménages à faible revenu aux services d'eau en France et en Grande Bretagne », in *FLUX « les entreprises de réseau entre marché et société »*, n°36-37, ENPC/ENSPTT, Paris, avril-septembre 1999, p7-p15.

DEFEUILLEY. C. « Régulation et service public. Enseignements tirés de l'expérience britannique. », in *FLUX n°31/32*, « *Demain les services urbains – efficacité-justice-régulation* », janvier-juin 1998, p 49-59.

GAUDIN. J.P. « La ségrégation sociale et la recherche urbaine », **in** *Annales de la Recherche Urbaine, « Parcours et positions »*, n°64, septembre 1994, p29-p33.

HAUMONT. N. LEVY. J-P. (dirs) *La ville éclatée, quartiers et peuplement*, [« Habitat et Sociétés »], L'Harmattan, Paris, 261 p.

INGLES J. SALLES J.M. « Régulation de l'activité des délégataires des services d'eau et d'assainissement : Qu'avons-nous appris ? Peut-on faire mieux ? », in *FLUX n° 31/32*, , janvier-juin, 1998, p35-p48.

JOBERT. B. THERET. B. (dir.) *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1994.

JOSEPH. I. « le Droit à la ville, la ville à l'œuvre », **in** *Annales de la Recherche Urbaine, « Parcours et positions »*, n°64, septembre 1994, p5-p10.

KIRSZBAUM. T. *Modernisation des services publics et éclatement de la ville sous le regard des chercheurs*, collection "Recherches", n°124, Plan Urbanisme Construction Architecture, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Paris, 2000, 115 p.

Les Annales de la Recherche Urbaine, « Gouvernances », n°80-81, décembre 1998, 248 p.

KNEESE. Ph. D. *Economie et gestion de la qualité des eaux*, Dunod, Paris, 1967, 260 p.

L'EAU AU XXI^{e} SIECLE. 2^{e} FORUM MONDIAL DE l'EAU, MARS 2000, LA HAYE. « La vision des acteurs français de l'eau, 24 p, français-anglais.

LONG. M. « l'évolution du service public », in *FLUX n°31-32, « Demain les services urbains : efficacité, justice, régulation »*, janvier-juin 1998, 127 p.

LORRAIN. D. « Le régulateur, le service public, le marché et la firme », p 13-23, in *Flux* n°31-32, « *Demain les services urbains, efficacité-justice-régulation* », janvier-juin 1998, 127 p.

LORRAIN. D. (dir) *Gestions urbaines de l'eau*, Economica, 1995, p 12-14.

LORRAIN D. STOKER. G. *La privatisation des services urbains en Europe*, série « Changement social en Europe occidentale », [Recherches], La Découverte, Paris, 1995, 218 p.

MARTINAND. C. *La régulation des services publics ; Concilier efficacité et équité*, Rapport du groupe présidé par C. Martinand, ESKA/ASPE, [Rapports Officiels], Paris, 1995, 143 p.
MATHEU. M. p 55-60. « L'Europe à l'école américaine et britannique », in *FLUX N°48-49*, « Usagers et régulation des réseaux », avril-septembre 2002, 144 p.
NAVEZ-BOUCHANINE. F. « Emergence d'une notion : quelques repères historiques » in *La fragmentation en question : des villes en fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?* l'Harmattan, Paris, 2002, p20-103.
OCDE. *Gestion et financement des services urbains*, Paris, 1987, 110 p.
OLIVER. J. L. *The sharing role between the public and private sectors in management of water services*, Ministère français de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, note de synthèse, 7 p.
PASQUIER D. (dirs), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, [coll. « Curapp »], PUF, Paris, 2003.
PECQUEUR. B. « Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire », in *Géographie, Economie, Société*, vol. 3, n°2, 2001, p 229-245.
PFLIEGER. G. « Domination du consommateur et résistance du citoyen, Les tensions entre les figures de l'usager au sein du système de régulation de l'eau en France », p 20-34, in *FLUX N°48-49*, « Usagers et régulation des réseaux »,avril-septembre 2002, 144 p.
PICKVANCE. C. G. « Victime de son succès ? La contribution de la sociologie urbaine à la recherche », **in** *Annales de la Recherche Urbaine, « Parcours et positions »*, n°64, septembre 1994, p54-p57.
PINCON. M. PINCON-CHARLOT. M. « De l'espace social à l'espace urbain. Utilité d'une métaphore », **in** *Annales de la Recherche Urbaine, « Parcours et positions »*, n°64, septembre 1994, p51-p53.
SIMPSON. R. "Consumer representation and participation in public utilities in the UK", communication présentée à la conférence de l'Institut Brésilien de la Défense du Consommateur, février 2000, in **HALL. D.** « La représentation des consommateurs dans les services d'eau au Royaume-Uni », in *Flux n°48-49, Usagers et régulation des réseaux*, avril-septembre 2002, p 47-61.
STOFFAES. C. « Efficacité, équité et participation », in *Services publics, questions d'avenir*, Odile Jacob, La Documentation Française, Paris, 1995, 437p.
THOERING. J-Cl. « L'usage analytique du concept de régulation », p 35-53, in **COMMAILLE. J. JOBERT. B.** (dirs) *Les métamorphoses de la régulation politique*, [« Droit et société »], LGDJ, Paris, 1998, 381p.
VALIRON. F. *Gestion des eaux*. Tome IV : *Coût et prix de l'alimentation en eau et de l'assainissement*. Presses Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1989, 587 p.
WAETCHER. V. « Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager-citoyen depuis la décentralisation ? », p 7-19, in *FLUX N°48-49, « Usagers et régulation des réseaux »*, avril-septembre 2002, 144 p.
WALRAVE. M. *Les réseaux des services publics dans le monde ; organisation-régulation-concurrence*, ESKA, [Rapports Officiels], Paris, 1995, 241 p.
WIEVIORKA. M. *Une société fragmentée ? ; Le multiculturalisme en débat*, [Essais], La Découverte, Paris, 1997, 319 p.

LE DEFI URBAIN EN AFRIQUE ET DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

BENIT. C. *La fragmentation urbaine à Johannesburg*, Université de Poitiers, thèse de Doctorat, 512 p.
BERG. R. WHITAKER. J.S. *Stratégies pour un nouveau développement en Afrique*, Nouveaux Horizons, Economica, Paris, 1990, 556 p.
BLANCHET. A. GOTMAN. A. DE SINGLY. F. (dir) *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, [Collection 128], Nathan Université, 1992, 127 p.
BROSSIER. G. DUSSAIX. A-M. Enquêtes et sondages, Dunod, Paris, 1999, 365 p.
COQUERY-VIDOVITCH. C. *Processus d'urbanisation en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 1988, 2 tomes, 135 p et 169 p.
COQUERY-VIDROVITCH C. GOERG O. *La ville européenne outre mers : un modèle conquérant ? (XV°-XX°)*, l'Harmattan, « Villes, histoires, cultures et sociétés », Paris, 1996, p 105 – p 123.
DELER. J.P. LE BRIS. E. *Grandes métropoles d'Afrique et d'Amérique latine*, Karthala, Paris, 1994, 259 p.
DELER. J.P. LE BRIS. E. SCNEIER. G. *Les métropoles du sud au risque de la culture planétaire*, [Hommes et Sociétés], Karthala, Paris, 1998, 422 p.
DRAKAKIS-SMITH. D. «Third World Cities : Sustainable Urban Development II – Population, Labour and Poverty », in *Urban Cities*, vol. 33, N^{os} 4 -5, 1996, p 673-701.
DUBOIS. J-L. BLAIZEAU. D. *Connaître les conditions de vie des ménages dans les pays en développement*, Tome I, « Concevoir l'enquête », 165 p ; Tome II, « Collecter les informations », 312 p ; Tome III, « Analyser les résultats », 175 p, [Méthodologies], Ministère de la Coopération et du Développement, Paris, 1989.
DUBRESSON. A. MARCHAL. J.Y. RAISON. J.P. *Les Afriques au sud du Sahara*, Géographie Universelle, Belin Reclus, Paris, 1994, 480 p.
DURAND-LASSERVE. A. *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-Monde*, [« Villes et Entreprises »], l'Harmattan, Paris, 1986, 198 p.
GAPYISI. E. *Le défi urbain en Afrique*, « Villes et entreprises », Harmattan, Paris, 1989, 121p.
GERVAIS-LAMBONY. P. *De Lomé à Harare, le fait citadin*, Karthala-Ifra, 475 p., Paris, 1994.

GERVAIS-LAMBONY. P. JAGLIN. S. MABIN. A. *La question urbaine en Afrique Australe ; Perspectives de recherche*, [Hommes et Sociétés], IFAS-Karthala, Paris, 1999, 332 p.

GILBERT. A. GUGLER. J. *Cities, Poverty and Development. Urbanization in the Third World*, Oxford University Press, New-York, 2° édition, 1992, 331 p.
HOUSSAY-HOLZSCHUCH. M. *Le Cap ville sud-africaine ; Ville blanche, vies noires*, série « Etudes culturelles et régionales », [Géographie et Cultures], l'Harmattan, Paris, 1999, 276 p.
HUGON. P. *L'économie de l'Afrique*, Repères, La Découverte, Paris, 1993, 127 p.
LE BRIS. E. MARIE. A. OSMONT. A. SINOU. A. *Famille et résidence dans les villes africaines : Dakar, Bamako, Saint-Louis, Lomé*, l'Harmattan, collection Villes et Entreprises, Paris, 1987, 268 p.
LEIMDORFER. F. et al. *Une Afrique des individus : itinéraires citadins de l'Afrique contemporaine (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey)*, Karthala, collection Hommes et Sociétés, Paris, 1997, 440 p.
LINN, J. *Cities in Developping Countries*. Oxford University Press, London, 1983.
MILBERT. I. « La recherche urbaine vers les pays du Sud », in *Annales de la Recherche Urbaine, « Parcours et positions »*, n°64, septembre 1994, p121-p125.
MORANGE. M. *Formes et fonctions du logement locatif dans la ville moyenne en République Sud-Africaine post-apartheid*, DEA, Paris VIII, Institut Français d'Urbanisme, 1997, 107 p.
OMAN C.P. WIGNARAJA. G. *L'évolution de la pensée économique sur le développement depuis 1945*. Centre de développement, OCDE, Paris, 1991, 234 p.
OSMONT. A. *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Karthala, Paris, 1995, 305 p.
PAQUOT. T. *Le monde des villes. Panorama urbain de la planète*, Complexe, Bruxelles, 1996, 704 p.
POLESE. M. WOLFE. J.M. *L'urbanisation dans les pays en développement*. Villes et développement, Economica, Paris, 1995.
SALAMA. P. VALIER. J. *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde*, [textes à l'appui/ série économie], Paris, 1994, 221 p.
SASSEN. S. « L'ethnicité et l'espace dans la ville globale ; une nouvelle frontière », in *Annales de la Recherche Urbaine, « Parcours et positions »*, n°64, septembre 1994, p91-p95.
STREN. E. WHITE. R. *Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, l'Harmattan, Paris, 1993, 288p.
STREN. R. « Old wine in new bottles ? An overview of Africa's urban problems and the « urban management approach to dealing with them », in *Environment and Urbanization, vol. 3*, n°1, April 1991, p9-p22.

GESTION DU SERVICE D'EAU ET DES AUTRES SERVICES URBAINS DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

AGENCES DE L'EAU, ACADEMIE DE L'EAU, WORLD WATER VISION. *La Charte Sociale de l'Eau ; Une nouvelle approche de la gestion de l'eau au XX° siècle*, Textuel, Paris, janvier 2000, 287p.
BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le développement humain 1997. L'Etat dans un monde en mutation.* Washington DC, 1997.
BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le développement dans le monde 1994 : une infrastructure pour le développement.* Banque mondiale, Washington, 1994, 268 p.
BANQUE MONDIALE. *Governance : the World Bank's experience*, The World Bank, Washington, 1994, 65 p.
BANQUE MONDIALE. *Governance and development*, The World Bank, Washington, 1992, 61 p.
BANQUE MONDIALE. *The urban poor and Basic Infrastructure Services in Asia and the Pacific. A regional seminar*, january 22-28 1991, Manila, Philippines. Asian Development Bank, Manille, 1991, 3 vol., 804 p.
BANQUE MONDIALE. *Politique urbaine et développement économique : un ordre du jour pour les années 90*. Banque mondiale, Washington, 1991, 102 p.
BANQUE MONDIALE. *Approvisionnement en eau et évacuation des déchets.* The World Bank, Washington D.C., 1980, 52 p.
BATLEY. R. « Privatization : Can Government Manage It ? », in *The Urban Age*, October 1994, p 3.
BLARY. R. « Tiers système gestionnaire », Cahier/Discussion paper 5-95, série « Conférences », *Villes et développemen*t, Economica-Anthropos, Montréal, juin 1995.
BLARY. R. SENOUCI. L. « Localisme et privatisation des services urbains dans les pays en développement », *Actualités immobilières n°2-3*, vol. XVII, Montréal, p2-15.
BLARY. R. YAPI-DIAHOU. A. CALVER-KOBO. P. BERGERON. R. *Gestion des quartiers précaires*, Economica, Paris, 1995, 339 p.
BLARY. R. BOISVERT. M. FISETTE. J. *Services urbains dans les pays en développement : modèles de gestion*, Economica, Paris, 1997, 286 p.
BOUSQUET. A. *La restructuration du secteur de l'eau potable au Kenya et en Tanzanie face au problème des quartiers pauvres (capitales et villes secondaires)*, mémoire de DEA, Université Paris 8/IFU, Paris, 2000, 140 p + annexes.
BRUNSTEIN. F. MONTANO. I. *Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'Etat ? Changements des rôles respectifs de l'Etat, des entreprises et des coopératives dans la gestion des services urbains en Argentine.* LATTS, Mimeo, Paris, 1990, 187 p.
BULLE. S. *Gérer l'eau ; Tisser la ville. Présentation de huit démarches communautaires autour de l'eau*, Programme de recherche : Mobilisation, distribution et protection de l'eau potable dans les quartiers péri-urbains (Thèmes de recherche 2.2 et 2.3), Programme Solidarité-Eau, GRET, novembre 1997, 110 p.

BUREAU LAFORET. *Etude socio-économique du centre d'alimentation en eau potable de Mandiana (Guinée)*, Ministère Français de la Coopération, Programme Solidarité-Eau, Conakry-Guinée, août 1997, 40 p.
BURGEAP. *Services publics en milieu rural et semi-urbain ; Présentation de l'expérience et des références de Burgéap*, février 2000, 13 p.
COLLIGNON. B. *The potential and the limits of Private Water Providers, independent sellers in Francophone Africa*, UNPD-World Bank, Water and Sanitation Program, january 1999, 11 p.
COLLIGNON. B. *Des hommes pour faire jaillir l'eau ; La promotion des artisans-puisatiers en Afrique*, pour Association Française Des Volontaires Du Progrès, Hydro-Conseil, mars 1997, 20 p.
CONAN. H. *Prise en charge des coûts de l'alimentation en eau*, **in** Groupe de travail « Analyses comparatives de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs », Programme Solidarité-Eau, Réa, 1998, 21 p.
CONTAMIN B. FAURE. Y. A. *La bataille des entreprises publiques en Côte d'Ivoire. L'histoire d'un ajustement interne*, Karthala/ Orstom, Paris, 1990, 398 p.
COOPERATION FRANCAISE. *Services publics urbains marchands en Afrique ; indicateurs techniques et financiers 1987-1989*, ICEA document de synthèse, 1990, 17p.
CREPA. UNPD-WORLD BANK WATER AND SANITATION PROGRAM. *Renforcement de la capacité des sociétés d'eau à fournir de manière durable des services d'eau et d'assainissement, de l'éducation en matière d'environnement et d'hygiène aux populations à faibles revenus des zones urbaines ; Etude de cas : Côte d'Ivoire*, CREPA, Abidjan, décembre 1998, 90 p.
CRYSTAL CLEAR. THE BPD WATER AND SANITATION CLUSTER NEWSLETTER. *Business, government and civil society co-operation*, edition n°1, London, august 1999, 8 p.
CRYSTAL CLEAR. THE BPD WATER AND SANITATION CLUSTER NEWSLETTER. *La gestion du partenariat*, n°2, London, December 1999, 8 p.
DAVEY. K. J. « Elements of Urban Management", The World Bank, *Urban Management Program Discussion Paper n°11*, Washington, 1993, 55 p.
DEBOUVERIE, J. « Quelques orientations pour le cycle urbain de l'eau dans les pays en développement », in *L'eau, la ville et le développement, Colloque international « Journées internationales de l'eau* », Institut des sciences et techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement, juin 86, Marseille.
DILLINGER. B. *Pour de meilleurs services urbains. Trouver les bonnes incitations*, Banque mondiale, Washington, 95 p.
ENVIRONNEMENT ET TECHNIQUE. « Eau et développement durable. De l'eau pour tous au troisième millénaire ? », n°178, juillet-août 1998, p 28- p30.
ETIENNE. J. « Eau et assainissement : croyances, modes et modèles… », p103 à p134, in *Afrique Contemporaine, Revue trimestrielle publiée par l'Agence Française de Développement*, n°205, mars 2003, Dossier spécial, 245 p.
ÉTIENNE J. *Formes de la demande et modes de gestion des services d'eau potable en Afrique subsaharienne : spécificité des « milieux semi-urbains* », (Thèse de doctorat), ENPC, Paris, 1998, 299 p. + annexes.
ETIENNE, J. *Organisation de la gestion- Différents types d'intervenants par grandes fonctions à effectuer*, **in** Groupe de travail « Analyses comparatives de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs », Programme Solidarité-Eau, BURGEAP, 1998, 21p.
ETIENNE. J. *Niveau d'organisation et rôle des associations***,** in Groupe de travail « Analyses comparatives de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs », Programme Solidarité-Eau, BURGEAP, 1998, 3 p.
FAITS NOUV'EAUX. « Rôle et réalités des hommes et des femmes dans la gestion des ressources en eau », n° 244, novembre 1997, 4 p.
FILALI BABA. A. « Institutional options in the water supply and sanitation sector ; for a progressive evolution from public to private management », in *9th Congress of the Union of African Water Suppliers*, Casablanca, february 1998, 14 p.
FOSTER. V. *Considerations for Regulating Water Services While Reinforcing Social Interests*, The World Bank, 1998, 12 p.
GIDMAN. P. *Public-private partnerships in urban infrastructures services*, UMP Working Paper Series 4, The World Bank, Nairobi, Kenya, january 1995, 68 p.
INTERNATIONAL CONFERENCE OF EXPERTS. *Sustainable Development and Water in International Gender Perspective* ; Conference Report Summary, Rotterdam, The Netherlands, February 2nd – 3rd 2000, 8 p.
JACKSON. W. « Services publics, Etats et privatisations », p 22-34, in **CHANSON-JABEUR. C. COQUERY-VIDROVITCH. C. GOERG. O.** (éds.) *Politiques d'équipement et services urbains dans les villes du Sud*, Etude comparée, l'Harmattan, Paris, 2005, 427 p.
JAGLIN. S. Eléments pour une synthèse, in *Groupe de travail « Analyses comparatives de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs* » ; volume 1 « recueil des notes thématiques », Programme Solidarité-Eau, ALFA, avril 1998, 21 p.
JAGLIN. S. « Services urbains et cohésion sociale en Afrique australe (Afrique du Sud, Namibie, Zambie) : une laborieuse ingénierie », in *FLUX n°31/32*, janvier-juin 1998, p69-82.
JAGLIN. S. « La commercialisation du service de l'eau potable à Windhoek (Namibie) : inégalités urbaines et logiques marchandes », in *FLUX n°30*, octobre-décembre 1997.
KERF. M. SMITH. W. *Privatizing Infrastructure, promise ans challenge*, World Bank Technical Paper n°337, Africa Region Series, The World Bank, Washington D. C., 1996, 99 p.
L'AFRIQUE MUNICIPALE. Bulletin thématique du Programme de Développement Municipal. Bureau Régional de l'Afrique de l'Ouest. *Accéder à l'eau potable en milieu urbain*, n°12, septembre 1999, 23p.

LA LETTRE DE L'INSTITUT DES SCIENCES ET TECHNIQUES DE L'EQUIPEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT POUR LE DEVELOPPEMENT. *Gestion déléguée des services urbains*, n°15, septembre 1999, 4 p.
LAVIGNE. J.C. « Côte d'Ivoire, Guinée : deux expériences africaines », in *Gestion urbaine de l'eau*, Economica, Paris, 1995, 263 p.
LEFTWITCH. A. « Governance, democracy and development in the Third World », in *Third World Quarterly, vol. 14*, n° 3, 1993, p605-p624.
LESUEUR. J.Y. PLANE. P. *Les services publics africains à l'épreuve de l'assainissement : une évaluation économique et sociale*. L'Harmattan, Paris, 1994, 314 p.
LYONNAISE DES EAUX. *Working Together for a Sustainable Future ; How Pubic-Private Partnership Are Finding New solutions to Water Needs*, City Development Strategies Initiative, 25p.
LYONNAISE DES EAUX. *Solutions alternatives à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement conventionnels dans les secteurs à faibles revenus*, Paris, février 1999, 161 p.
MAIGA. A. D. « the multi-criteria assessment of provision of water supply (PWS) systems in small african urban centres and the application of the AID method to the electre multicriteria decision in PWS projetcs, », in *9th Congress of the Union of African Water Suppliers*, Casablanca, technical Session n°3, february 1998, 20 p.
MARCHES TROPICAUX. « De nouvelles approches pour l'eau et l'assainissement », in *Afrique Industrie : le Cahier des Affaires*, 25 novembre 1994, p2488-p2499.
MARTINAND. C. OLIVER. J.P. *Les Mégalopoles face à une crise de l'eau*, note de travail, Conseil Général des Ponts et Chaussées, juillet 1996, 6 p.
MENENDEZ. A. *Access to Basic Infrastructure by the Urban Poor*, EDI Policy Seminar Report n° 28, the World Bank, Washington D. C., 1991, 77 p.
MOREL A L'HUISSIER. A. *Economie de la distribution d'eau aux populations urbaines à faible revenu dans les pays en développement*, thèse de l'ENPC, sous la Direction de G. Dupuy, 1990, 456 p.
MOREL A L'HUISSIER. A. VERDEIL. V. *Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs ; Etude de cas au Mali (Villes de Kayes, Ségou et Mopti)*, Programme Solidarité-Eau, CERGRENE, Paris, septembre 1997, 29 p.
MOREL A L'HUISSIER. « Relations entre la demande et les modalités de gestion des points d'eau collectifs », in Groupe de travail *Analyses comparatives de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs, Programme Solidarité-Eau*, CERGRENE, Paris, 1998, 5p.
NGWENYA, I. UMGENI WATER. « Challenges for drinking water supply and provision of sanitation in rural and periurban areas in Africa, », in *9th Congress of the Union of African Water Suppliers*, Casablanca, South Africa, february 1998, 10 p.
ORANGE. M. « Les champions français de l'eau sont en crise », *Le Monde*, Entreprises, Services, 29/01/2004, 1p.
PROGRAMME SOLIDARITE EAU. *La Lettre du Programme n°34,* « De l'évaluation du risque à sa gestion », mars 2000, 16 p.
PROGRAMME SOLIDARITE EAU. *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, GRET, Paris, décembre 1998, 158 p.
PROGRAMME SOLIDARITE EAU. INGENIEURS SANS FRONTIERE. *La Lettre du Programme n°29, « L'approvisionnement en eau dans les pays du Sud »*, paris, juin 1998, 28p.
PROGRAMME SOLIDARITE EAU. *La Lettre du Programme n° 23,* « Gestion du service de l'eau : redéfinir les règles du jeu », décembre 1996, 9 p.
PROVENCHER. L. DESTANQUE. C. « The Challenge of drinking water supply and sanitation in periurban areas, **in** *9th Congress of the Union of the African Water Suppliers*, Casablanca, february 1998, 10 p.
SAVINA. A. MATHYS. A. *L'alimentation en eau en milieu urbain dans les quartiers défavorisés. Une question de partage ?*, Programme d'alimentation en eau et d'assainissement, PNUD/ Banque mondiale, Groupe Régional de l'Eau et de l'Assainissement-Afrique de l'Ouest, Abidjan, décembre 1994, 22 p.
SATTERTHWAITE. D. « The Millenium Development Goals and Urban Poverty Reduction : great expectations and non-sense statistics », in *Environment and Urbanization*, vol. 15, n°2, October 2003, p181-215.
SECOND WORLD WATER FORUM. *Draft Declaration of the Hague on Water Security in the 21st Century*, Februar 2000, 3 p.
SILVA G. TYNAN N. YILMAZ Y. *Private participation in the Water and Sewerage Sector-Recent Trends*, in Public Policy for the Private Sector, note n°147, The World Bank, août 1998.
SMITH G.R et al. *Getting connected. Private Participation in Infrastructure in the Middle East and North Africa*, World Bank Middle East and North Africa Economic Studies, the World Bank, Washington D. C, 1997, 30 p.
SOIN. E. *La privatisation des services urbains : un facteur de la résorption de la crise urbaine dans les PED ? Essai d'évaluation des conséquences de la privatisation du secteur de l'eau potable à Dakar*, mémoire de DEA, IFU, 1998.
TOURE. M. « The potable water supply in periurban areas in Dakar ; a popular initiative », **in** *9th Congress* of the Union of African Water Suppliers, Casablanca, february 1998, 11 p.
TURTON. A. R. *Water scarcity and social adaptative capacity : towards an understanding of the social dynamics of water demand management in developing countries*, MEWREW Occasional Paper n°9, Water Issues Study Group, School of Oriental and African Studies, March 1999, 25 p.
VERGNET NEWS LETTER. « Water supply », n°2, january 1995, 8 p.
YESSOUFOU SALIOU. M. « Faut-il brûler l'ajustement structurel ? », in *Jeune Afrique Economie*, n° 262, avril- mai 98.

ZERAH. **M.H**. « Inconstance de la distribution d'eau dans les villes du tiers monde : le cas de Delhi », in *FLUX n°30*, octobre-décembre 1997.

REGULATION ET GOUVERNANCE DES SERVICES URBAINS

ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE. *Gouvernances*, n°80-81, décembre 1998, 248 p.
DARBON. D. « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique. », in **MERY. Y**. *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*. L'Harmattan, Paris, 1993, 285 p.
ABERS. R. « La participation populaire à Porto Alegre, au Brésil », p 43-54, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, « Gouvernances », décembre 1998, 248 p.
BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le développement dans le monde. Des institutions pour les marchés*, ESKA, Paris, 2002, 280 p.
BAYLISS. K. "Water privatisation in SSA: Progress, problems and policy implications", PSIRU, Presented at the *Development Studies Association Annual Conference*, University of Greenwich, 9th November 2002, 17 p. sur le site www.psiru.org
BAYLISS. K. HALL. D. "Unsustainable conditions – the World Bank, privatisation, water and energy," 7th August, 2002, 14 p. sur le site www.psiru.org
BARBER. B. *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, University of California, 1984, in **ABERS. R.** « La participation populaire à Porto Alegre, au Brésil », p 43-54, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, « Gouvernances », décembre 1998, 248 p.
BARRAQUE. B. « Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers-Monde pourrait l'avoir ?, présentation au séminaire de l'IDDRI, *« l'accès aux services essentiels dans les pays en développement »*, Paris, 14 janvier 2005, 15 p. sur le site www.iddri.org
BATLEY. R. « Public-Private Relationship and Performance in Service Provision », in *Urban Studies*, vol. 33, n°4-5, 1996, p 723-751.
BENIT. C. GERVAIS-LAMBONY. P. « La mondialisation comme instrument politique local dans les métropoles sud-africaines (Johannesburg et Ekhuruleni) : les « pauvres » face aux « vitrines », in *Annales de Géographie*, n°64, 2003, p 628-645.
BOUSQUET. A. "Desserte collective des quartiers pauvres en Zambie, un long apprentissage », in *Flux* n°56/57, *Services en réseaux, services sans réseaux dans les villes du Sud*, avril-septembre 2004, p 71-86.
BOYER. R. SAILLARD. Y. *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1995, 568 p.
BRIANT.V. PALAU. Y. *La médiation. Définition, pratiques et perspectives*, Paris, Nathan, 1999, p 108.
COLLIGNON. B. VEZINA. M. *Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines*, s. l., PNUD/Banque Mondiale, 2000, 13p.
COING. H. « Nouveaux acteurs ou monopoles du service public : l'eau en Amérique Latine », in **BLARY. R.**
DE GOUVELLO. B. *Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. La mondialisation des « modèles » à l'épreuve du territoire*, L'Harmattan, Paris, 2001, 240 p.
COING. H. « Contrat et régulation », in *Groupe de travail « Analyses comparatives de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs », Programme Solidarité-Eau*, LATTS, 1998, 18 p.
COING. H. « Monopole de service public ? Questions à partir de l'Amérique latine. », in *FLUX n° 25*, juillet-septembre 1996, p15-26.
COING. H. DE LARA. P. MONTANO. I. *Privatisation et régulation des services urbains, une étude comparative*. LATTS, Université du Val de Marne, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1989, 274 p.
DE GOUVELLO. B. FOURNIER. B. "Résistance locales aux 'privatisations' des services de l'eau : les cas de Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie)", in *Autrepart*, n°21, p 69-82.
DUBRESSON. A. JAGLIN. S. « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation », in *Historiens et Géographes* (n°spécial Regards sur l'Afrique : conférence régionale de l'UGI, Durban, août 2002), n°379, 2002, p 67-75.
DUPUY. G. GILLY. J.P. PERRAT. J. « Relation sociale d'emploi et gouvernance locale dans les dynamiques territoriales », in *Géographie, Economie, Société*, vol. 3, n°1, 2001, p 49-70.
ESTACHE. A. GOMEZ-LOBO. A. LEIPZIGER. D. *Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America. Have We learned Enough to Get it Right?*, The World Bank, Policy Research Working Paper 2047, Washington, 2000, 32 p.
FRISON-ROCHE. M-A. « La victoire du citoyen-client », p 49-54, in *Sociétal*, n°30, Dossier, Services publics et marché : l'ère des régulateurs, 4° trimestre 2000, p 46-79.
FRISON-ROCHE. M.A. « La régulation, objet d'une branche du droit », in « Droit de la régulation : questions d'actualité », n° spécial des *Petites Affiches*, 3 juin 2002, p 3-7.
GARIEPY. M. MARIE. M. (dirs) *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, L'Harmattan, Paris,1997, 467 p.
GLACHANT. J-M. "L'approche néo-institutionnelle de la réforme des industries de réseaux", in *Revue économique, vol. 53*, n°3, mai 2002, p 425-435.
GRAHAM. S. « Constructing Premium Network Spaces : reflections on Infrastructure Networks and Contemporary urban development », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26.1, March, 2002, p 175-182.

GRAHAM. S. MARVIN. S. *Splintering Urbanism, networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, Routledge, London and New York, 2001, 479p.
GRAHAM. S. MARVIN. S. "Cherry picking and social dumping : utilities in the 1990's", in *Utilities Policy, 4(2*), 1994, p 113-120.
HIBOU. B. *Economie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire*, [Les études du CERI, n°39, mars], CERI, Paris, 1998, 46p.
HIRSCHMAN. A. O. *Défection et prise de parole*, Fayard, Paris, 1991, p 92.
HULME. D. « Reinventing the Third World State : Service Delivery and the Civic Realm », in **McCOURT. W. MINOGUE. M**. (eds.). *The Internationalization of Public Management : Reinventing the Third World State*, Cheltenham (UK) ; Northampton (USA), Edward Elgar, 2001, pp. 129-152.
JAGLIN. S. « Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne », à paraître in **FISETTE. J.** (dir.). *Gouvernance pour le développement au 21ème siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.
JAGLIN. S. « Des communes et de l'eau ; Enjeux et limites de la décentralisation des services dans les villes petites et moyennes d'Afrique subsaharienne », communication au colloque *Villes et développement. Décentralisation, développement local et coopération au développement, Congrès annuel de l'ACEDI*, 1-3 juin 2006, Toronto, 13 p.
JAGLIN S. *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, [collection Espaces et Milieux], CNRS Éditions, Paris, 2005, 244 p.
JAGLIN S. « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in **BACQUÉ. M-H. REY. H. SYNTOMER. Y.** (dirs.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La Découverte, Paris, 2005, p 271-291.
JAGLIN. S. « Les échelles des réformes des services urbains de l'eau : l'exemple de la Namibie », in **SCHNEIER. G. DE GOUVELLO. B** (dirs). *Eaux et réseaux : les défis de la mondialisation*, IHEAL Editions, Paris, 2003, p 142-164.
JAGLIN. S. « Usagers et régulation des services publics : des participations plurielles », p 4-6, in *FLUX N°48-49*, « Usagers et régulation des réseaux », avril-septembre 2002, 144 p.
JAGLIN. S. Gestion urbaine partagée à Ouagadougou, Pouvoirs et périphéries (1983-1991), Karthala-Orstom, Paris, 1995, 659 p., annexes et bibliographie.
JAGLIN. S. « Villes disloquées ? Ségrégation et fragmentation urbaine en Afrique Australe », in *Annales de Géographie*, n°619, mai-juin 2001, p 243-265.
JAGLIN. S. « Gestions urbaines à Windhoek (Namibie) et Lusaka (Zambie) : deux complexes réformateurs métissés », in **GERVAIS-LAMBONY. P. JAGLIN. S. MABIN. A.** (dirs). *La question urbaine en Afrique australe : perspectives de recherche*, IFAS-Karthala, Paris, 1999, p 141-165.
JAGLIN. S. « La gestion urbaine en archipels en Afrique Australe », in *Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, 1998, p 27-34.
JAGLIN. S. « La commercialisation du service d'eau à potable à Windhoek (Namibie) » : inégalités urbaines et logiques marchandes », in *FLUX n°30*, octobre-décembre 1997, p 16-29.
JAGLIN. S. *Gestion urbaine partagée de l'eau à Ouagadougou : pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, [« Hommes et Sociétés »], Karthala, Paris, 1995, 659 p.
JAGLIN. S. DUBRESSON. A. « Décentralisations et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne : la fragmentation est-elle inéluctable ? », communication à la *9ème Conférence générale de l'EADI*, Paris, 22-25 septembre 1999, 18 p.
JAGLIN. S. DUBRESSON A. *Pouvoirs et cités en Afrique noire ; décentralisations en question*. Karthala, Paris, 1993, 308 p.
KESSIDES. I.N. *Reforming Infrastructure : Privatization, Regulation, and Competition*, (A World Bank Policy Research Report), World Bank, Washington, 2004, 306 p.
LECLERC-OLIVE. M. « Arènes sahéliennes : communautaires, civiles ou publiques ? » in **CEFAÏ. D. PASQUIER. D.** (dirs), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, [coll. Curapp], PUF, Paris, 2003.
LECLERC-OLIVE. M. « Mondialisations et décentralisations : complémentarités ou alternative ? Éléments de réflexion pour une enquête au niveau local », in **OSMONT A. GOLDBLUM Ch**. (dirs.), *Villes et citadins dans la modialisation*, Karthala, Paris, 2003, p 183.
LESUEUR. J-Y. PLANE. P. Les services publics africains à l'épreuve de l'assainissement : une évaluation économique et sociale, [Bibliothèque du développement], L'Harmattan, Paris, 1994, 314 p.
MABIN. A. « Past formation, present recomposition and future significance of public space (s) in South African Cities », in **GHORRA-GOBIN. C.** (dir.), *Réinventer le sens de la ville: les espaces publics à l'heure globale*, l'Harmattan, Paris 2001.
MACCAGLIA. F. « Du "mauvais gouvernement" urbain, enjeux géographiques de l'urbanisation contemporaine de Palerme », manuscrit issu de sa thèse *Gouverner la ville : Approche géographique de l'action publique à Palerme*, Université Paris X- Nanterre, p 70.
MANOR. J. « Partnerships Between Governments and Civil Society for Service Delivery in Less Developed Countries : Cause for Concern », presented at the World Development Report 2003/04 Workshop : Making Services Work for Poor People, Oxford, 4-5 November 2002, 8 p.
MARIE. A. *L'Etat, politique urbaine et sociétés civiles ; le cas africain*. Revue Tiers-Monde, tome XXIX, n°116, 1990.
NARAYAN. D. et al. *Voices of the Poor : crying out for change*, Vol. 1: "Can Anyone Hear Us?", World Bank, Washington, 1999, 277 p.

OLIVIER DE SARDAN J.-P. *La gestion des points d'eau dans le secteur de l'hydraulique villageoise au Niger et en Guinée*, (Etudes de l'AFD), AFD, Paris, mai 2000, 86 p.
OSMONT. A. « La « Governance » : concept mou, politique ferme », in *Les Annales de la Recherche Urbaine, Gouvernances*, n°80-81, 1998, p 19-26.
OSTROM. E. SCHROEDER. L. WYNNE. S. *Institutionnal Incentives and Sustainable Development. Infrastructures Policies in Perspective*, Boulder, Westview Press, 1993.
OSTROM. E. « Crossing the Great Divide : Coproduction, Synergy, and Development », in *World Development*, vol. 24, n°6, 1996, p 1073-1087.
PAGE. B. "Communities as the agents of commodification: the Kumbo Water Authority in Northwest Cameroon", in *GEOFORUM.* « Themed section », "New Perspectives on the politics of development in Africa", vol 34, n°4, november 2003. p 483-498.
PAMUK. A. "Informal Institutional Arrangements in Credit, land Markets and Infrastructure Delivery in Trinidad", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24.2. 2000, p 379-396.
PIROTTE. G. PONCELET. M. « L'éveil des sociétés civiles en Afrique subsaharienne à la lumière des organisations non gouvernementales oeuvrant en milieu urbain. Deux études de cas : Cotonou (Bénin) et Lubumbashi (RDC), in *Autrepart*, n°23, 2002, p 73-88.
PIVETEAU. A. « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », in *Revue Tiers monde*, n° 181, janvier-mars 2005, p 71-93.
PRADEILLE. J.C. GARCIA-ORIOL. G. TALL. I. *L'organisation corporative des taxis collectifs à Bamako et Lomé*, CODATU/INRETS, [coll. TTD n°4], Paris, 1991, 122 p.
VERDEIL V. *Marchés locaux de l'eau, pratiques et territoires de l'approvisionnement en eau à Metro Cebu*, Philippines, thèse d'urbanisme et d'aménagement, Université de Paris 8/ Institut Français d'Urbanisme, sous la direction de Ch. Goldblum et de S. Jaglin, mai 2003, 741 p.
WINPENNY. J. *Managing Water as an Economic Resource*, London/New York, Routledge, 133 p.
WORLD BANK. *Taking account of the poor in water sector regulation*, by S. Trémolet and C. Hunt, Water Supply and Sanitation Working Notes, Note n°11, August 2006, 79 p. sur le site: http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Resources/WN11.pdf

II. BIBLIOGRAPHIE SUR LE KENYA

OUVRAGES GENERAUX, LITTERATURE PUBLIEE.

COLLISON. R. L. *Kenya*, [World Bibliographical Series], vol. 25 ; Oxford, Clio Press, 1982.
GRIGNON, F. PRUNIER, G. *Le Kenya contemporain*, [Hommes et Sociétés], Karthala-IFRA, Paris-Nairobi, 1998, 394 p.
LOW, D. A. SMITH, A. *The History of East Africa*, Oxford, Clarendon Press, 1963-1976.
MARTIN, D. MARTIN, D. C. *Le Kenya*, [Que sais-je] n°2105, Paris, PUF, 1983.
OBUDHO, R. A. « Nairobi : National Capital and Regional Hub », **in** *The Urban Challenge in Africa Growth and Management of its Largest Cities*, Carole Rakodi, United Nations, University Press, Tokyo, 1997, 628 p.
OGOT, B. A. OCHIENG', W. R. *Decolonization and Independence in Kenya, 1940 – 1993*, London, James Currey, 1995.
OGOT, B. A. *Kenya before 1900*, Nairobi, East African Publishing House, 1976.
VILLE, J. L. « Afrique orientale » in P. PONTE et M. IZARD, *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*, paris, PUF, p28-p30.

La période coloniale

BENNET, G. *Kenya, a political history*, Oxford, Oxford University Press, 1963.
BERMAN, B. *Control and crisis in colonial Kenya. The dialectic of domination*, James Currey, London, 1990.
BUIJTENHUIS, R. *Le mouvement Mau-Mau*, La Haye, Mouton, 1971.
COMHAIRE. J.L. « Lubumbashi et Nairobi, Etude comparée de leur évolution », *Revue Française d'Etudes Politiques Africaines*, n°61, 1971, p 54-72.
MORGAN. T.W.T. *Nairobi, City and Region*, 1967
OCHIENG', W. R. *A modern history of Kenya 1985 – 1980*, Evans-Brothers, 1989.
SORRENSON, M. K. P. *The origins of european settlements in Kenya*, Londres, Oxford University Press, 1969.
WASSERMAN, G. *Politics of decolonization : Kenya europeans and land issue (1960-1965)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
WHITE THORNTON L. W. SILBERMAN L. ANDERSON P. R. *Nairobi, Master Plan for a Colonial Capital*, A Report Prepared for the Municipal Council of Nairobi, His Majesty's Stationery Office, London, 1948.

Les problèmes économiques et sociaux depuis l'indépendance

ALDER, G. « Tackling poverty in Nairobi's informal settlements : developing an institutional strategy », **in** *Environment and Urbanization, Urban Poverty II : From understanding to action*, vol. 7, n°2, october 1995, Russell Press, Nottingham, UK, 266p.
BOCQUIER. P. « Les impacts sociaux de la crise économique à Nairobi ; L'ère Moi a-t-elle eu un impact significatif ? », in *Politique Africaine, Le Kenya après Moi*, n°90, juin 2003, Karthala, p 78-93
COLLIER, P. LAL, D. *Labour and Poverty in Kenya*, Oxford, Oxford University Press, 1986.
DAUCH, G. « J-M Kariuki ou l'éthique nationale du capitalisme », *Politique Africaine*, II (8), déc. 1982, p21-p43.
GOUX. M.A. « Guerre des loyers dans les bidonvilles de Nairobi », in *Politique Africaine, Violences ordinaires*, n°91, octobre 2003, Karthala, p 68-82.
GOUX. M-A. « Les politiques publiques du logement à Dar es Salaam et à Nairobi : décentralisation, politique gouvernementale et réponses populaires », p 107-130, in **CALAS. B.** (dir.) *De Dar es Salaam à Bongoland. Mutations urbaines en Tanzanie*, IFRA/KARTHALA/ADFS-DYMSET, Paris/Nairobi/Pessac, 2006, 387 p.
GULYANI. S. TALUKDAR. D. KARIUKI. M. "Universal (non) service? Water markets, Household Demand and the Poor in Urban Kenya", *Urban Studies, Vol. 42*, n°8, July 2005, p 1247-1274.
HAZLEWOOD, A. D. *The economy of Kenya : the Kenyatta era*, Oxford, Oxford University Press, 1980.
HIMBARA, D. *Kenyan capitalists, the state and development*, Boulder, Lynne Rienner, 1994.
IKIARA. G. K. « L'économie kenyane face à l'ajustement structurel (1978-1995) », in **GRIGNON. F. PRUNIER. G**. (dir.) Le *Kenya contemporain*, [« Hommes et sociétés »], KARTHALA/IFRA, Paris-Nairobi, 1998, 394 p.
KITCHING, G. *Class and economic change in Kenya : The making of an African Petite-Bourgeoisie (1900 – 1975)*, New-Haven, Yale University Press, 1980.
LAMBA. DAVINDER. « The forgotten half : environment health in Nairobi's poverty area », in *Environment and Urbanization*, vol 6, n°1, April, 1994. p 164-173.
LEE-SMITH. **D.** « Gestion urbaine à Nairobi : Matatu, le moyen de transport public », p 297, in **STREN. R.E. WHITE. R.R**. (Dir.) Villes africaines en crise; Gérer la croissance urbaine au sud du Sahara, Côte d'Ivoire, Kenya, Nigeria, Soudan, Sénégal, Tanzanie, Zaïre, L'Harmattan, [Villes et entreprises], Paris, 1993, 352p.
LEYS, C. *Underdevelopment in Kenya, the political economy of neo-colonialism 1964-1971*, James Currey, 1975.
OBUDHO, R. A. *Urbanization in Kenya*, Lanham, University Press of America, 1983.
OMINDE, S. M. *Kenya's population growth and development to the year 2000*, Nairobi, Heinemann, 1988.
PARKIN, D. *The cultural definition of political response : lineal destiny among the Luo*, London, Academic Press, 1978.

RODRIGUEZ-TORRES. D. « Nairobi, entre Muthaiga et Mathare Valley », Chapitre 9, in **GRIGNON. F. PRUNIER. G.** (dirs) *Le Kenya contemporain*, Karthala, p 209-229.
RAKODI. C, GATABAKI-KAMAU. R, DEVAS. N. « Poverty and political conflict in Mombasa », *Environment and Urbanization*, 2000. vol 12, n°1, p153-170.
SCHATZBERG, M. G. *The political economy of Kenya*, New York, Praeger, 1987.
WEGELIN-SCHURINGA. MADELEEN and TERESIA KODO. "Tenancy and sanitation provision in informal settlements in Nairobi: revisiting the public latrine option", *Environment and Urbanization*, vol 9, n°2, October, 1997. p 181-190.
STREN. R. WHITE. R. *Villes africaines en crise. Gérer la croissance au sud du Sahara, Côte d'Ivoire, Kenya, Nigeria, Soudan, Sénégal, Tanzanie, Zaïre.*[Villes et entreprises], l'Harmattan, Paris, 1993, 341 p.

L'Etat, la culture politique kenyane et de la démocratisation

BARKAN, J. D. Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania, New York, Praeger, 1984.
BARKAN, J. D. Beyond capitalism versus socialism in Kenya, Boulder and London, Lynne Rienner, 1994.
BOURMAUD, D. « Elections et autoritarisme : la crise de la régulation politique au Kenya », revue Française de Science-Politique, vol. XXXV, n°2, avril 1985p206-p231.
BOURMAUD, D. *Histoire politique du Kenya, Etat et pouvoir local*, Paris, Karthala/CREDU, 1988.
BOURMAUD, D. « L'Etat centrifuge au Kenya », in MEDARD, J. F. *Etats d'Afrique noire*, Paris, Karthala, p241-p275, 1991.
CONSTANTIN, F. « Condition swahilie et identité politique : Commentaires sur l'éternelle genèse d'une non-ethnicité », in **CHRETIEN, J. P. PRUNIER, G.** *Les ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala, 1989.
HAUGERUD, A. *The culture of politics in modern Kenya*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
MAUPEU. H. « Physiologie d'un massacre : la tuerie du 3 mars 2002, Kariobangi North », in *L'Afrique orientale, annuaire 2002*, L'Harmattan, Paris, 2003.
OYUGI, W. O. *Politics and administration in East Africa*, Nairobi, EAPH, 1994.

SOURCES, DOCUMENTS, RAPPORTS

ALIGULA. E.M. *Improving the Performance of Urban Water Infrastructure Services Delivery and Management in Kenya; A case study of Nairobi City, Kisumu and Eldoret Towns*, University of Dortmund, Faculty of Spatial Planning, 1999, 252p.
ANDERSON. D. "Vigilantes, violence and the politics of public order in Kenya", in *African Affairs*, Oxford, octobre 2002.
APHRC. *Population and Health in Nairobi's Informal Settlements*, African Population and Health Research Center, Nairobi, 2002, 256p
BIRONGO. J. M. QUYEN LE. N. *An analysis of water governance in Kibera*, Kenya, First Year Project, Roskilde University Center, International Master of Science in Environmental Policy and the Global Challenge, 2004-2005, 135 p.
BRADLEY, D. et alii. *A Review of Environmental Health Impacts in Developping Country Cities*, Urban Management Program, World Bank and United Nations Centre for Human Settlements, Nairobi, 1991.
CHAPPE P. *Compte rendu de la mission de supervision du secteur eau au Kenya*, ministère des Affaires Etrangères, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, octobre 1999, 7 p, annexes.
COMPAGNIE GENERALE DES EAUX. CITY COUNCIL OF NAIROBI. WATER AND SEWERAGE DEPARTMENT. *Supply, Implementation and Management of a new water and sewerage department billing and accounting system on outsourcing basis*, Contract WSD/15/96, Conditions of contract, may 2000, 39 p. + annexes
DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Addressing the Water Crisis, Healthier and more productive lives for poor people, Strategies for achieving the international development targets*, London, March 2001, 54 p.
DUCHHART, I. *Evaluation and Options for Improvement of the Environment in a Slum Upgrading Project in Nairobi*, 1989.
GIMODE. E. A. « An anatomy of violent crime and insecurity in Kenya : the case of Nairobi », in *Africa Development*, Dakar, 2001.
GOVERNMENT OF KENYA. *A Study of Option for Private Sector Participation in the Water and Sanitation Services of Nairobi, Report on the Preferred PSP Option (draft***),** prepared by Halcrow Group Limited, Nairobi, January 2002, 94 p, appendixes.
GOVERNMENT OF KENYA. *A Study of Option for Private Sector Participation in the Water and Sanitation Services of Nairobi, PSP Option Report***,** Volume 1 -Main Text, prepared by Halcrow Group Limited, Nairobi, September 2001, 100 p, appendixes.
GOVERNMENT OF KENYA. *A Study of Options for Private Sector Participation in the Water and Sanitation Services of Nairobi, Report of the Stakeholder Workshop***,** prepared by Halcrow Group Limited, Nairobi, November 2001, 6 p.
GOVERNMENT OF KENYA. *A Study of Options for Private Sector Participation in the Water and Sanitation Services of Nairobi,* Study Tour Report, prepared by Halcrow Group Limited, Nairobi, November 2001, 45 p.
GOVERNMENT OF KENYA. GTZ. *Urban Water and Sanitation Management (UWASAM) Project*, Nairobi, 2001, 7 p.

GOVERNMENT OF KENYA. WORLD BANK. KfW. GTZ. AFD. *Review of the Water Supply and Sanitation Sector*, Aide Mémoire, Nairobi, November 20 to December 17, 2000, 25 p. appendixes.

GTZ. MINISTRY OF LOCAL GOVERNEMENT. MINISTRY OF ENVIRONMENT. NATIONAL WATER CONSERVATION AND SEWERAGE CORPORATION. *Urban Water and Sanitation Management Project*, Presentation Brochure, 2001, 3 p.

HABITAT INTERNATIONAL. *Urban Management, the Provision of Public Services and Intra-urban Differentials in Nairobi*, n°1, by E. Werna, vol. 22, n°1, March 1998, p 15-26.

HOUSING RESEARCH AND DEVELOPMENT UNIT. UNIVERSITY OF NAIROBI. *Mathare Valley, a case study of uncontrolled settlements in Nairobi*, printed by Kenya National Federation of Co-ops Ltd, Nairobi, September 1976, 97 p.

HOWARD HUMPHREYS. *Third Nairobi Water Supply Project, Distribution System Network Short Term Plan to 1995*, 1985.

KENYA RURAL ENTERPRISE PROGRAMME. *Kibera's Small Enterprise Sector, Baseline Survey Report*, 1991.

KfW. GERMAN DEVELOPMENT COOPERATION. *Financial Co-operation with Kenya, The Water Bill 2002*, Nairobi, April 2002, 11 p.

KfW. GERMAN DEVELOPMENT COOPERATION. *Financial Co-operation with Kenya, Study on identification of utility management options for small and medium town water supply, rural piped and sanitation schemes*, Terms of Reference, Nairobi, 2002, 4 p.

KIBERA URBAN ENVIRONMENT SANITATION PROJECT. *Identification and feasibility study of the AFD-financed proposed component, Terms of reference*, 10 p.

KRHODA. G. O. *Historical Analysis of National Water Development Policies, Programmes and Institutions in Post-Colonial Kenya*, Discussion Paper n°4, Department of Geography, University of Nairobi, African Center for Technology Study, 1997, 53 p.

KWENA. Z.A. *Access, Utilization and Management of Water Resources of Nairobi, Ngong and Mathare rivers of Nairobi Catchment Basin*, research report submitted to French Institute of Research in Africa, Kenyatta University, Geography Department, June 1999. 83 p.

MAINA, C. B. *Land Management for Housing the Urban Poor in an African Metropolis : the Case of Nairobi*, unpublished M.A. Thesis, University of Nairobi, 1991.

MAIRURA. E.O. *Development of water and sanitation infrastructure in unnplanned low-income urban settlements of Kitui, Kanaku and Kinyago, Nairobi*, Thesis, University of Nairobi, degree of Master of Arts (Planning), June 1988, 273 p.

MAJI NA UFANISI. *Introducing Private Sector Concept in Slum Intervention, a Concept Paper*, Nairobi, May 2002, 10 p.

MAJI NA UFANISI. *Ushirika Wa Usafi, Kibera : Framework of intervention*, Nairobi, June 2002, 10 p.

MATRIX DEVELOPMENT CONSULTANTS. *Nairobi's Informal Settlements : an Inventory*, for USAID/REDSO/ESA, Nairobi, Kenya, March 1993, 44 p, maps.

MATRIX DEVELOPMENT CONSULTANTS. *Urban Poverty in Slums and Unplanned Settlements in Kenya*, for Action Aid, 1992.

MATRIX DEVELOPMENT CONSULTANTS. *Towards a Kariobangi Urban Programme*, Action Aid, December 1990.

MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. *Reforms in the Water Sector*, Nairobi, 2002, 6 p.

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT. *Briefing Notes for GoK/Donors Group Meeting on Rural, Small and Medium Towns Water Supply and Sanitation*, by Eng. D. N. Stower, Nairobi, 4th July, 2001, 10 p.

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES.DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT. *Study for Utility Management Options Covering Rural, Small and Medium Towns Water Supply and Sanitation, Schemes: nomination of members of the study team for phase I, Nairobi, 10th September, 2001, 2p.*

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. URBAN WATER GROUP. *Report of the study Tour to South Africa and Zambia from 25th February to 3rd March 2001*, Nairobi, April 2001, 37 p.

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT. *7th Group Meeting on GOK/DONOR Rural Piped Small and Medium Towns Water Programm, Nairobi, 30th November, 2001, 5 p.*

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT. *6th Group Meeting on GOK/Donor, Rural, Small and Medium Towns Water Programme*, Nairobi, 8 p.

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT. *5th Group Meeting on GOK/Donor, Rural, Small and Medium Towns Water Programm*, Nairobi, 13th September, 2001, 8 p.

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT. *4th Group Meeting on GOK/Donor, Rural, Small and Medium Towns, Water Programme*, Nairobi, 18th July, 2001, 8 p.

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT. *3th Group Meeting on GOK/Donor, Rural, Small and Medium Towns, Water Programme*, Nairobi, 29th June, 2001, 4 p.

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. *Study on Financing and Institutional Mechanisms for Community Based Water Supply and Sanitation*, Final Study Report, by CAS Consultants Engineers, October 2000, 95 p + annexes.
MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. *Workshop Report on National Water Policy as it Relates to Poverty Alleviation*, February 2-4, 2000, KCCT, Mbagathi, 40 p + annexes.
MINISTRY OF WATER RESOURCES. *Sessional Paper n°1 of 1999, on National Policy on Water Resources Management and Developmen*t, Government Printer, Nairobi, 1999, p V.
MINISTRY OF FINANCE. *National Development Plan 1994 – 1996*, 1994.
MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. NAIROBI CITY COUNCIL. BURGEAP. SEURECA. RUNJI AND PARTNERS. *Kibera Urban Environmental Sanitation Project. Consultancy Services for Identification, Preparation and Implementation, Master Plan, Final Report*, Nairobi, May 2003, 80 p, appendixes.
MITULLAH. W.M. *Accomodating the right to decent housing in urban areas in Kenya : reflection on the draft housing policy*, working draft, University of Nairobi, Institute for Development Studies, Nairobi, September 2003, 17 p.
MITULLAH, W. *Hawking as a Survival Strategy for the Urban Poor in Nairobi*, Ford Fundation, 1990.
MUNICIPAL COUNCIL OF NAIROBI. *Nairobi Master Plan for a Colonial Capital*, A report prepared by Pr. L. W. Thorton White, L. Silberman, P. R. Anderson, London, His Majesty's Stationery Service, 1948, 87 p.
MWEGA, F. M. *Slum and Non-slum Market Linkages Survey : A Case Study of Slum Enterprises in Nairobi, Kenya*, Department of Economics, University of Nairobi, 1990.
NAIROBI CITY COMMISSION, PUBLIC HEALTH DEPARTMENT. *Improving Environmental Sanitation in Informal Settlements*, Workshop Presentations, 1991.
NAIROBI CITY COMMISSION. WATER AND SEWERAGE DEPARTMENT. *Transfer of Private Water Supplies to Nairobi City Commission*, prepared by J. P. Kimani, Nairobi, October 1985, 9 p.
NAIROBI CITY COMMISSION. WATER AND SEWERAGE DEPARTMENT. *Further Report on Future Water Supplies for Nairobi from the Aberdare Catchment Areas*, prepared by Howard Humphreys and Sons East Africa, Nairobi, January 1966, 23 p.
NAIROBI CITY COUNCIL, WATER AND SEWERAGE DEPARTMENT. *Contract : WSD/15/96- Supply and Implementation of Billing and Accounting Software ; The Outsourcing Option*, Seureca (Telegram), Paris, 5 February 1999, 9 p.
NATIONAL COOPERATIVE HOUSING UNION. *A Survey of Informal Settlements in Nairobi*, 1990.
NDUNGU, N. *Children in Especially Difficult Circumstances : In-depht Case Study of Kangemi*, UNICEF, 1992.
NJOROGE. B. *Small scale independent providers of water and sanitation to the urban poor ; A case of Mombasa, Kenya*, Water and Sanitation Program, International Water and Sanitation Centre, World Bank, Nairobi, November 1999, 30 p.
OBUDHO. R. A. « Nairobi : National capital and regional hub », in **RAKODI. C.** *The urban challenge in Africa growth and management of its largest cities*, United Nations, University Press, Tokyo, 1997, 628 p.
OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU. *Secteur eau Kenya*, 1994, p4 – 13, annexes.
OGERO, B. B. *Financial Problems of Urban Authorities in Kenya : a Case Study of Nairobi City Counci*l, Thesis, Master of Arts in Urban and Regional Planning, Faculty of Architecture, Design and Development, University of Nairobi, June 1981, 93p.
ONDIEGE, P. *Urban Land and Residential Market Analysis in Kenya*, for UNCHS, 1989.
ONDIEGE, P. SYAGGA, P. *Urban Basic Needs in Nairobi*, HRDU, University of Dar es Salaam, 1990.
ONDIEGE, P. SYAGGA, P. *Metropolitan Households Survey*, for UNICEF, 1989.
PICON LOIZILLON. **S.** *Nairobi 1899-1939*, thèse de 3° cycle, Université Paris VII, 1985.
POSTE D'EXPANSION ECONOMIQUE, AMBASSADE DE FRANCE A NAIROBI, *Budget kenyan 2000-2001*, 10 juillet 2000, 3 p.
POSTE D'EXPANSION ECONOMIQUE , AMBASSADE DE FRANCE A NAIROBI, *Essai de typologie des aides bi- et multilatérales au Kenya en 1998/1999*, Les notes des Postes d'Expansion Economique, septembre 1999, 42 p, annexes.
PS-EAU, GRET. « Financer l'eau et l'assainissement : la réponse des femmes de Kwaho », in *L'eau est la santé dans les quartiers urbains défavorisés*, Table Ronde Sophia-Antipolis, février 1994, p124-125.
PUBLIC HEALTH DEPARTMENT. NAIROBI CITY COMMISSION. *Policy Options for Management of Informal Settlements in Kenya, presented at Workshop on Meeting the Needs of the Urban Poor, Environmental Sanitation Improvements in Informal Settlements*, Naivasha, September 10-13, 1991, 17 p.

REPUBLIC OF KENYA, *Review of the Water Supply and Sanitation Sector*, Joint World Bank,KfW, GTZ and AFD Mission, Aide Mémoire, December 17, 2000.
REPUBLIC OF KENYA *Kenya Population Census Reports* (1948, 1962, 1969, 1979, 1989, 1999), Economic Surveys (1970-2001)
REPUBLIC OF KENYA. The *economic reform for 1996-1998 : the policy framework paper*, Government Printer, Nairobi, 1996, p 6.
REPUBLIC OF KENYA. *The Water Act*, 2002, p 966.
REPUBLIC OF KENYA. *The Water Bill 2002*, Kenya Gazette Supplement n°21 (Bills n°6), Government Printer, Nairobi, 15th March, 2002, p 287- 413.
REPUBLIC OF KENYA, CENTRAL BUREAU OF STATISTICS, MINISTRY OF FINANCE AND PLANNING. *Economic Survey 2000*, Nairobi, 227 p.

REPUBLIC KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. *National Conference on Integrated Water Resources Management, Conference Proceedings*, Kenya College of Communications Technology, Nairobi, March 19-22, 2002, 154 p.
REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENTAL AND NATURAL RESOURCES, *Study on Financing and Institutionnal Mechanisms for Community Based Water Supply and Sanitation*, Final Study Report, prepared by CAS Consultants, Nairobi, October 2000, 95 p, appendixes.
REPUBLIC OF KENYA, MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. *Workshop Report National Water Policy as it Relates to Poverty Alleviation*, KCCT, Mbagathi, February 2-4, 2000, 40 p., annexes.
REPUBLIC OF KENYA, MINISTRY OF WATER RESOURCES. *Water and Sanitation Sector Programmes Co-ordination Committee ; The Urban Water Group ; Study Team 1 : Commercialization and Private Sector Participation*, Consultants : Fama Resources Ltd, Nairobi, 1999, 60 p, annexes.
REPUBLIC OF KENYA, MINISTRY OF WATER RESOURCES. *National Policy on Water Resources Management and Development*, Sessional Paper N° 1 of 1999, April 1999, 64 p.
REPUBLIC OF KENYA, MINISTRY OF WATER RESSOURCES. *Water sector Actors Survey, Draft Final Report*, Consultancy Services Tender n°. WSAS 1/ 96-97, prepared by SEURECA, Regional Office for East and Southern Africa, March 1998, 161 p., vol. 1, Main Report.
REPUBLIC OF KENYA, MINISTRY OF WATER RESSOURCES. *Water Sector Actors Survey, Final Report, Executive Summary*, prepared by SEURECA, December 1998, 22 p.
REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF LAND RECLAMATION, REGIONAL AND WATER DEVELOPMENT. *Water Users Association Support, Management of Community Based Water Supply Schemes*, Kenya Belgium Water Development Programme, Nairobi, August 1996, 60 p.
REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF WATER DEVELOPMENT. *The Study on the National Water Master Plan, Executive Summary*, Japan International Cooperation Agency, July 1992, 67 p, appendixes.
REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF WATER DEVELOPMENT. *Water Use Study, Draft Main Report*, prepared by MOWD. Water Use Study Team, Nairobi, September 1983, 156 p.
REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF WATER DEVELOPMENT. MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. *Municipal Water and Sewerage Schemes Loan Application*, Nairobi, June 1975, 21 p.

REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF LAND RECLAMATION, REGIONAL AND WATER DEVELOPMENT. *Water Users Association Support, Project Document*, Nairobi, 17 December 1994, 50 p.
REPUBLIC OF KENYA, MINISTRY OF LAND RECLAMATION, REGIONAL AND WATER DEVELOPMENT. *Community Management of Water Supplies Project ; Guidelines, Modalities and Selection Criteria for Handing Over Water Supply Schemes*, vol. I, (Manual), Nairobi, October 1997, 26 p.
REPUBLIC OF KENYA, MINISTRY OF LAND RECLAMATION, REGIONAL AND WATER DEVELOPMENT. *Community Management of Water Supplies Project ; Guidelines, Modalities and Selection Criteria for Handing Over Water Supply Schemes*, vol. II, (Backround Information and Appendixes), Nairobi, October 1997, 67p.
REPUBLIC OF KENYA, NATIONAL WATER CONSERVATION AND PIPELINE CORPORATION. *Second Mombasa and Coastal Water Supply Project Distribution Network Improvement and Extension ; Unaccounted-for Water and Leakage Control* ; Final Report – Vol I, prepared by SEURECA, December 1997, 88 p.

SERVANT. J-C. « Dans les gangs des rues de Nairobi ; Jeunes Kényans entre dérive maffieuse et révolte sociale »
sur le site http://www.monde-diplomatique.fr/2005/01/SERVANT/11816
SEURECA. *Third Wairobi Water Supply Project, Contract WSD/M/01, Technical Assistance for Leakage Control*, Phase 3b, 1995.
SEURECA. *Supervision of Contract WSD/M/01 for Supply, Installation, Maintenance and Repairing of Flow, Pressure, Level Instruments and Recorder*, Phase 2., 1990.
THE ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE OF THE WORLD BANK. *Proceedings of the Seminar on Integrated Water Resources Management in Kenya*, Nanyuki (Kenya), January 22-25,1996, 221 p.
THE CONSUMER INFORMATION NETWORK. *Empowering Vulnerable Consumers in Kenya to Access and Influence Water and Sanitation Services. A Case Study of Korogocho Area, Nairobi, Kenya*. Report prepared by C. ODONGO and W. MUNGAI, Nairobi, June 2002, 53 p.
THE NAIROBI INFORMAL SETTLEMENTS COORDINATION COMMITTEE. *A Development Strategy for Nairobi's Informal Settlements*, Republic of Kenya, October 1997, 26 p.
TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *The Kenya Urban Bribery Index*, Kenya, Nairobi, 2001, 16 p.
WAKOS. A. (Attorney General), "Legal Reforms for Water Resources Management", p 62-68, in **REPUBLIC OF WAMBUA. S**. *Water Privatization in Kenya, Global Issue Papers, n°8*, Heinrich Böll Foundation, March 2004, p3. sur le site www.boell.de
WAMWANGI.A. N. *Evaluation of Water Supply in Nairobi. A Case Study of Langata and Nairobi West*, Degree of B. A., Land Economics in the Department of Land Development, University of Nairobi, April 1990, 45 p.
WATER AND SANITATION PROGRAM, REGIONAL WATER AND SANITATION GROUP. *Study of Water Kiosks In Kibera, Nairobi ; Third Nairobi Water and Supply Kibera Water Distribution Infilling Component*, Informal Paper, UNDP, Nairobi, July 1998, 28 p.

WORLD BANK REGIONAL WATER AND SANITATION GROUP. *Water and Sanitation Services in Informal Settlements : Lessons learned from Kibera, Nairobi*, UNDP, report prepared by M. Kariuki, Nairobi, 22 November 1997, 17 p.
WATER AND SANITATION PROGRAM, INTERNATIONAL WATER AND SANITATION CENTRE. *Water and Environmental Sanitation Needs of Kibera*, Field Note prepared by M. Kariuki and J. Mbuvi, UNDP, May 1997, 4 p.
WATER AND SANITATION PROGRAM, INTERNATIONAL WATER AND SANITATION CENTRE. *Water and Sanitation Services to the Urban Poor ; Small Services Providers Make a Big Difference In East Africa*, World Bank, 1996, 16 p.
WATER AND SANITATION UPDATE. *A Newsletter from Netwas International, "*Water Policy as it relates to Community Management in Kenya, vol.8, N°1, January-April 2001, 12 p.
WELFARE ADVISORY COMMITTEE. « Break Down Of Sewerage ; Endless Cry of Dandora », in *The in-house Newsletter for Welfare Advisory Committee*, vol. I, 1998, 16 p.
WERNA. E. « Urban Management, the Provision of Public Services and Intra-Urban Differentials in Nairobi », **in** *Habitat International*, vol. 22 n°1, march 1998, p15-25.
WORLD BANK. *Review of the Water Supply and Sanitation Sector, Improving Urban Water Supply in Kenya : Demand, User Perception and Preferences in Nairobi, Mombasa and Kakamega*, a paper supporting the Aide Memoire of December 19, 2000, Nairobi, 51 p.
WORLD BANK. *Kenya Poverty Assessment*, World Bank, African Region, Nairobi, 1996.
WORLD BANK. *Adjustment case studies*, World Bank, Washington DC, 1994.
WORLD BANK. *Kenya : employment growth for poverty allievation*, World Bank, Washington D.C., 1993.
WORLD BANK. REGIONAL WATER AND SANITATION GROUP. *Study of Water Kiosks in Kibera, Nairobi*, "Third Nairobi Water Supply Project, Kibera Water Distribution Infilling Component", informal paper, Nairobi, July 1998, 28 p.
WORLD BANK. NAIROBI URBAN STUDY GROUP. *Long Term Framework for Nairobi's Development, Evaluation of Alternative Long Term Urban Strategies*, prepared by A. Rozental, Nairobi, February 1972, 22 p.
WORLD BANK. WATER AND SANITATION PROGRAM. « Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera », Field Note, Serving the Urban Poor, June 2005, 12 p. sur le site internet: www.wsp.org.

SITES INTERNET

www.netwasgroup.com/newsletter/articles/2002/05/11
www.irc.nl/Journalists Urged to draw political lessons from Water Stories/page/2560
ww.odiousdebts.org/odiousdebts/index.cfm ?DSP=content&contentID=8741
http://news.bbc.co.uk. “Huge Pay Rise for Kenya’s Police”.

PRESSE NATIONALE

DAILY NATION. “Who are Nairobi’s Water Thieves ? Nairobi’s Water Infamy”, *Special Report, Outlook Magazine*, Monday, January 31, 2005, p1.
DAILY NATION. « Water services to go private », by D. Kaiza, March 19, 2003, 1 p.
DAILY NATION. “Water Act needs to be reviewed, says donor”, May 16, 2003, 1 p.
DAILY NATION. *Talking Point.* « Why the delay in forming an independent water provider ? », by E. LOWE, Karen and Langata District Association, Nairobi. Thursday, November 6, 2003
DAILY NATION. "Consumer right to be decided in power case", by Francis Thoya, Nairobi, Monday, January 14, 2002, 1p.
DAILY NATION. « Experts propose leasing out of city water services », June 25, 2002, 1 p.
DAILY NATION. "World Bank to fund community ventures", by Jacinta Sekoh-Ochieng, Nairobi, Wesnesday, March 27, 2002, 1p.
DAILY NATION. "Kenya gets greenlight from World Bank to draw SH1.8b", by Muna Wahome, Nairobi, Tuesday, March 19, 2002, 1p.
DAILY NATION. *Kenya's economy depressed,* "World Bank report paints bleak picture of country's progress", by Paul Redfern, Nairobi, Wednesday, September 19, 2001, 1p.
DAILY NATION. *Sh600m boost for water supply,* "Loan from France to benefit four districts and enhance billing system", Nairobi, Friday, September 7, 2001, 1p.
DAILY NATION. *Donor Project,* "New proposals to raise cost of water in city", Nairobi, Wednesday, November 7, 2001, 1p.
DAILY NATION. *State petitioned over water,* "Nakuru industrialists want services privatised to attract funding", by Michael Njuguna, Nairobi, Tuesday, August 14, 2001, 1p.
DAILY NATION. *Africa Now,* "NGO helps fight poverty", Nairobi, Thursday July 26, 2001, 2p.
DAILY NATION. *Seven-point plan to halve poverty,* "Give poorest countries a head start", by Bo Goransson, Nairobi, Tuesday, July 24, 2001, 2p.
DAILY NATION. *Privatization, New Law may stymie the Vultures*, by Jaindi Kisero, Nairobi, Wesdnesday, May 29, 2001, 1p.

DAILY NATION. « Ministries wrangle over city water deal », by J. Kisero, April 24, 2001, 2 p.
DAILY NATION. « Firm to manage city water », in *National News*, Tuesday, June 15, 1999, 1 p.
EAST AFRICAN STANDARD. "Water company on bin and the meter charges, Nairobi Water Company not levying bin charges", November 2004.
EAST AFRICAN STANDARD. *National News.* "City study backs water tariff hike", by Tom Mogusu, Wednesday, November 7, 2001, 1p.
Sur le site: http://www.eastandard.net/archives/sunday/hm_news/news.php?articleid=7150
EAST AFRICAN STANDARD. "Government Halts Vivendi NCC Water Project, by Peter Munaita, Nairobi, August 20-26, 2001, 2p.
EAST AFRICAN STANDARD. "World Bank, Donors want high power tariffs to stay", July 30 August, 2001, 1p.

III. BIBLIOGRAPHIE SUR LA TANZANIE

OUVRAGES GENERAUX, LITTERATURE PUBLIEE.

BAROIN, C. CONSTANTIN, F. *La Tanzanie Contemporaine*, [Hommes et Sociétés], IFRA-Karthala, Paris, 1999, 359 p.

BATIBO, H. MARTIN, D. *Tanzanie. L'Ujamaa face aux réalités, Paris, Editions Recherche sur les civilisations*, 1989, 255 p.

BERRY, L. *Tanzania in maps*, Londres, University of London Press, 1971.

CAMPBELL, H. STEIN, H. *The IMF and Tanzania*, Harare, SAPES, 1991, 271 p.

CAMPBELL. J. « The state, urban development and housing », in **O'NEIL. N. MUSTAPHA. K.** (Eds) *Capitalism, Socialism, and the development crisis in Tanzania*, England, Averbury, 1990, p152-171.

COQUERY-VIDROVITCH C. GOERG O. *La ville européenne outre mers : un modèle conquérant* ? (XV°-XX°), l'Harmattan, « Villes, histoires, cultures et sociétés », Paris, 1996, 301 p, p 105 – p 123.

CREIGHTON, C. OMARI, C. K. *Gender, Family and Household in Tanzania*, Aldershot, Avebury, 1995, 327 p.

CROZON, A. « Dire pour séduire : langage et politique en Tanzanie », in **MARTIN, D. C**. *Nouveaux langages du politique en Afrique Orientale*, Paris, Karthala, 1988, p 115-p185.

DAHLGREN, C. « The Tanzania Library Service : A review of Recent Literature », in *Third World Libraries 5-1*, Fall 1994, p31-p40.

DARCH, C. *Tanzania*, Oxford/Santa Barbara, [World Bibliographical Series 54], Clio Press, 1996, 379 p.

HAYUMA. A.M. "The Management and Implementation of Physical Infrastructure in Dar es Salaam City, Tanzania", in *Journal of Environmental Management n°16*, London Academic Press Inc., 1983, p 321-334p.

HODD, M. *Tanzania after Nyerere*, Londres, Pinter Publisher, 1988, 197 p.

JOINET, B. *Tanzanie : manger d'abord*, Paris, Karthala, 1981, 257 p.

KULABA. S. « Les collectivités locales et la gestion des services urbains en Tanzanie », in **STREN. R. WHITE. R**. *Villes africaines en crise. Gérer la croissance au sud du Sahara, Côte d'Ivoire, Kenya, Nigeria, Soudan, Sénégal, Tanzanie, Zaïre*.[Villes et entreprises], l'Harmattan, Paris, 1993, p 203-256.

MARTIN, D. C. *Nouveaux langages du politique en Afrique Orientale*, Paris, Karthala/IFRA, 1998, 304 p.

MALIYAMKONO, T. L. BAGACHWAM. S. D. *The Second Economy in Tanzania*, Londres, J. Currey, 1990, 197 p.

SIMON, D. VAN SPENGEN, W. DIXON, C. NARMAN, A. *Structurally adjusted Africa, Poverty, debt and basic needs*, Londres, Pluto Press, 1995, 245 p.

STREN. R. WHITE. R. *Villes africaines en crise. Gérer la croissance au sud du Sahara, Côte d'Ivoire, Kenya, Nigeria, Soudan, Sénégal, Tanzanie, Zaïre*.[Villes et entreprises], l'Harmattan, Paris, 1993, 341 p.

VILLE, J. L. VILLE, P. *Kenya, Tanzanie, Zanzibar*, Paris, Arthaud, 1996, 429 p.

SOURCES, DOCUMENTS, RAPPORTS

BAGACHWA. M.S.D. « La libéralisation économique. Crises et ajustements structurels », p 211-227, in **BAROIN. C. CONSTANTIN. F**. (dir.) *La Tanzanie contemporaine*, KARTHALA/IFRA, [« Hommes et sociétés »], Paris-Nairobi, 1999, 359 p.

BAGACHWA. M. S. D. *Poverty Allievation in Tanzania : Recent Research Issues*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1994.

BAGACHWA. M. S. D. MBELLE, A. V. Y. *Economic Policy under a Multiparty System in Tanzania*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1993., 218 p.

BLARDONE. G. CAVIEZEL, L. *Endettement du Tiers-monde et ajustement structurel (Tanzanie, Madagascar)*, FMI, Berne, P. Lang, 1995.

BOESEN. J. HAVNEVIK. K. KOPOKEN. J. ODGAARD. R. *Tanzania, Crisis and Struggle for Survival*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1986, 325 p.

BURTON. A. *Wahuni (The Undesirable) African urbanization, crime and colonial order in Dar es Salaam 1919-1961*, PhD Thesis, SOAS, London, 1999, 278 p.

CEEST. *Dar es Salaam household water demand : an end use perspective*, CEEST Research Report Series, Dar es Salaam, 1998, 72 p.

CENTRE FOR HOUSING STUDIES. *Housing and Urban Indicator Survey*, 1995.

CLARK. W. E. *Socialist Development and public investment in Tanzania*, 1964-1973, University of Toronto Press, 1978, 305 p.

CONSTANTIN, F. MARTIN, D. *Arusha, vingt ans après*, Pau, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1988, 125 p.

COOHSEY, B. « Chapter 2 : Who is poor ? A Review of recent Poverty Research », **in** BIERMAN, W. *Contextualizing Poverty in Tanzania ; Historical Origins, Policy Failures and Recent Trends,*. Humphrey P.B Moshi, vol. 2, Dar Es Salaam University Press, Die Deutsche Bibliothek, CIP Einhietsaufnahme, Hamburg, 1997, 197 p., p77-170.

DAWASA. THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project. Project Operation Manual, Part F, Community Water Supply and Sanitation Project*, Dar es Salaam, June 2003.

ESAURP. *Tanzania Tomorrow*, [an Eastern and Southern Universities Research Programme Publication], Dar es Salaam, TEMA Publishers Cy Ltd, 1996, 388 p.
ENVIRONMENT AGENCY. WATERAID. *Groundwater Quality in Dar es Salaam, Tanzania. A scoping Study for WaterAid, Summary Report*, prepared by N. Hepworth, March 2001, 6 p.
FIMBO. M. *Essays in Land Law in Tanzania*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1992, 138 p.
FIMBO. M. "Financing Worker's Housing in Tanzania: the Tanzanian Housing Bank", in **KANYEIHAMBA. G. Mc AUSLAN. J**. (Eds) *Urban legal problems in Eastern Africa, Scandinavian Institute of African Studies*, Uppsala, 1978, p 184-195.
GIBBON, P. *Liberalised Development in Tanzania. Studies on Accumulation Processes and Local Institutions*, Uppsala, Nordiska Afrikainstituet, 1995, 177 p.
GILLMAN. G. "Dar es Salaam 1860 to 1940 : A Story of Growth and Change", in *Tanganyika Notes and Records*, n°20, 1945, p 1-23.
HALFANI. M.S. *Urban Management and the implantation of an Externally financed Project in Dar es Salaam*, PhD Thesis, University of Toronto, 1986.
HOWARD HUMPHREY. *The Study of Rehabilitation of Dar es Salaam Water Supply in the United Republic of Tanzania*, Final Report, 1995, 285 p.
IDA/IMF. *Decision point document under the enhanced heavely indebted poor countries (HIPC) Initiative*, 2000.
INTERNATIONAL PUBLIC MONETARY FUND, *Tanzania Letter of Intent of the government of Tanzania*, Dar Es Salaam, July 13, 1999, 12 p.
INTERNATIONAL PUBLIC MONETARY FUND, PUBLIC INFORMATION NOTICE. *IMF Concludes Article IV Consultation with Tanzania*, n°99/28, march 31st 1999, 5 p.
INTERNATIONAL PUBLIC MONETARY FUND, *Tanzania : Enhanced Structural Adjustment facility Policy Framework Paper for 1998/99-2000/01*, january 19th 1999, 18 p.
ITABUA, MUTHATARI. *ITABUA/MUTHATARI Water Society By-Laws*, Dar es Salaam, 1999, 24 p.
JUBILEE RESEARCH. *Country Profile on Tanzania*, 2001
KAVISHE. F.P. MUSHI. S.S. *Nutrition Relevant Actions in Tanzania : A UN ACC/SCN Country Case Study*, Dar es Salaam, Tanzania Food and Nutrition Center, 1993 p16-18.
KIONDO, A. S. Z. « When the State Withdraws ; Local Development, Politics and Liberalisation in Tanzania », **in** *Studies on Accumulation Processes and local Institutions*, Uppsala, Nordiska Afrikainstituet, 1995, 176 p., p109-176.
KIRONDE. L. *The evolution of the land use structure of Dar es Salaam. 1880-1990: A study in the effects of land policy*, Ph.D. Thesis, Department of Land Development, Faculty of Architecture, Design and Development, University of Nairobi, 1994, 533 p.
KJELLEN. M. « Globalization of Infrastructure Services : Perspective on Water Privatization in Dar es Salaam, Tanzania". *Fourth Annual Seminar, Network-Association of European Researchers on Urbanization in the South (N-AERUS)*, "Beyond the Neo-Liberal Consensus on Urban Development. Other Voices from Europe and the South", University of Paris VII, May 15-17, 2003, 23p.
KOPONEN, J. *People and Production in Late Precolonial Tanzania. History and Structures*, Finnish Society for Development/Scandinavian Institute of African Studies, 1988, 434 p.
KYESSI G. A. *Community Participation in Urban Infrastructure Provision, Servicing Informal Settlements in Dar es Salaam*, Tanzania, SPRING Research Series n°33, March 2002, p 165
LERISE. F.S. KYESSI. A.G. *Trends of Urban Poverty, Tanzania, Final Report*, submitted to the Government of Tanzania, for the Poverty Reduction Strategy Paper, June 2002, 72 p.
LUGALLA, J. « A study of Urban Poverty and Survival Politics », in *Colonialism and the History of Urbanization in Tanzania*, University Press of America, Maryland, 1995, 216 p., p 10-183.
MESSER. V. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, 411 p, + annexes.
MMUYA, M. CHALIGA, A. *Political parties and democracy in Tanzania*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1994, 223 p.
MUKANDALA, R. OTHMAN, H. *Liberalization and politics*, The 1990 Election in Tanzania, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1994, 319 p.
MWABDOSYA, M. J. MWAPACHU, J. V. WANGEVE, S. M. *Towards a New Millenium : Perspectives on Tanzania's Vision 2025*, CEEST, Centers for Energy, Environment, Science and Technology, proceedings of a Retreat Workshop held in Tanga, 16^{th} –20^{th} september 1996, 308 p., p17-133.
MWAISELAGE. A.N. *Organized chaos, Water and Sanitation Systems in Housing Areas in Dar es Salaam*, Lund Institute of Technology, Department of Architecture and Development Studies, School of Architecture, Thesis, 2003, 231 p.
MWANDOSYA, M. J. LUHANGA, M. L. *Environmental Protection and Sustainable Development*, Dar es Salaam, Centre for Energy, Environment, Sciences and Technology, 1996, 272 p.
MWILANI. D. R. *The problem of cost recovery of public water utilities in Tanzania : The case of National Urban Water Authority*, Master of Business Administration, University of Dar es Salaam, 1996, 52 p.
NARAYAN, D. et al. *Voices of the Poor: crying out for change, Volume I : Can Anyone Hear Us? Poverty and Social Capital in Tanzania*, Washington, The World Bank, 1997, 277 p.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS. *Developping a poverty baseline in Tanzania*, prepared by National Bureau of Statistics and Oxford Policy Management Ltd, Dar es Salaam, 2000, 87 p.
OMARI, C. K. *The right to choose a leader*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1998, 160 p.
PNUD. CONSEIL D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT ET DU FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA POPULATION. « PNUD : Cadres de coopération de pays et questions connexes ; Premier cadre de coopération avec la République de Tanzanie (1997-2000) », in *Session annuelle de 1997, point 9 de l'ordre du jour provisoire*, 12-13 mai 1997, New York, 12 p.
PRICE WATERHOUSE COOPERS. *Budget 2004 Commentary*, 2004.
STREN. R. *Urban inequality and housing Policy in Tanzania*, Bekerley Institute of International Studies, University of California, 1975, 112 p.
SUTTON. J. « Dar es Salaam: A sketch of a hundred years », in **SUTTON. J.E**. (Ed). *Dar es Salaam City, Port and Region.* Tanzania Notes and Records, n° 71, 1970, 213 p.
SWANTZ, M. L. TRIPP, A. M. *What went right in Tanzania : people's response to directed development*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1996, 184p.
SYKES. L. WAIDE, U. *Dar es Salaam: A dozen drives around the city*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota, 1997, 155 p.
TANGANYIKA. *Waterworks, Chapter 281 of The Laws (Revised since 1949*), Principal Legislation, printed and published by the Government Printer, Dar es Salaam, 1963, 5 p.
TEMEKE MUNICIPAL DISTRICT. *Investigation commission on water committee crisis in Zamcargo. Investigation report from water crisis commission on Zamcargo well management*, 07/03/2003.

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. *Poverty Reduction Strategy Paper, Progress Report 2000/2001*, Dar es Salaam, 2001, 56 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. *Dar es Salaam Regional Abstract, President'Office*, Planning Commission, Bureau of Statistics, Dar es Salaam, 1996, 50 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. *National capital Master Plan, Dar es Salaam, TS 5 Public Services and Utilities*, by Project Planning Associated Limited, Toronto, Canada, 1968.

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, DAR ES SALAAM CITY COMMISSION. *Experience of DSSD in Low Cost Sanitation in Peri-urban Areas*, prepared by J. M. Kirango, Water Utilities Partnership Project Workshop, 30 p.

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, DAR ES SALAAM WATER AND SEWERAGE AUTHORITY. *Plan of action for Community Management of Boreholes Systems in Dar es Salaam, under World Bank Funded Urban Sector Rehabilitation Project*, 2000, 8 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, DAR ES SALAAM WATER AND SEWERAGE AUTHORITY. *Proposed Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project ; Draft Project Implementation Plan for the Community Water Supply and Sanitation Component*, May 1999, 17 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, DAR ES SALAAM WATER AND SEWERAGE AUTHORITY. *Water Utilities Partnership Project n°5, Tanzania Launch Workshop, Workshop Papers, Vol. I : Core Papers*,.Dar es Salaam, 17th – 19th April 1999, 150 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, DAR ES SALAAM WATER AND SEWERAGE AUTHORITY. *Water Utilities Partnership Project n°5, Tanzania Launch Workshop, Workshop Papers, Vol. II : Case Study*,.Dar es Salaam, 17th – 19th April 1999, 50p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, DAR ES SALAAM WATER AND SEWERAGE AUTHORITY. *Proposed Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project ; Consulting services for Finalization of Detailed Designs and Tender Documents for the Rehabilitation and Expansion of Dar es Salaam Water Supply and Waste Water Systems*, Interim Report, Elmcrest Group and MKK Project Services Consulting Engineers, October 1999.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, DAR ES SALAAM WATER AND SEWERAGE AUTHORITY. *Improvement of Water Management in Dar es Salaam; Msasani Peninsula Pilot Project ; (Financial Protocol signed between France and Tanzania on December 28th 1995) ;* Audit Report of the Msasani Peninsula Network from 10/05/98 to 02/08/98, prepared by SOGEA, 30 p, annexes (Plans/Sketches; Consumer Survey, Flow and Pressure Measurements, Technical Specifications, Addendum n°1).
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, DAR ES SALAAM WATER AND SEWERAGE AUTHORITY. *The Study on rehabilitation of Dar es Salaam Water Supply in the United Republic of Tanzania, Final Report vol. 2 : Main Report*, Japan International Cooperation Agency, July 1991.

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *National water policy*, 2002, 88 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER. *Vote 49, Medium Term Expenditure Framework for Fiscal Year 2000/2001 – 2002/2003*, Dar es Salaam, April 2000, 202 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *Annual Report for Urban Water Supply and Sewerage Authorities, July 1998 – June 1999*, by Urban Water Supply and Sewerage Division, March 2000, 39 p., appendixes.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER.
« Water for low income groups and community user groups », article 5.3.4, Draft, July 2000
« Decentralization of service delivery », article 5.3.7, Draft, July 2000.

« Legal and regulatory framework for UWSS », article 5.3.8, Draft, July 2000.
« Private sector participation », article 5.3.9, Draft, July 2000.
« Privatization of WSS entities in small urban centers », article 5.3.10, Draft, July 2000.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER. *Review of Water Resources Management Policy, Legislation and Institutional Framework, Final Report*, by NORPLAN A.S Consulting Engineers, May 2000, 40 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER. *Institutional Strengthening for Urban Water and Sewerage Improvements in Tanzania ; Tariff Study*, prepared by HYDROARCH S.R.L Consulting Engineers, for the European Commission (Project n° 7.ACP.TA.102), November 1999, 50 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER. *Annual Report for Shinyanga Urban Water Supply and Sewerage Authority 1st July1998 – 30th june 1999, November 1999, 23 p., appendices.*
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *Medium Term Strategic Plan 1999 – 2004*, Draft Report, September 1999, 46 p. appendixes.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. URBAN WATER SUPPLY AND SEWERAGE DIVISION. *Annual Report for Urban Water Supply and Sewerage Departments/Authorities (July 1997-June 1998)*, Ministry For Water, March 1999, 24 p., appendice.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. *Bill Supplement, The Water Laws (Miscellaneous Amendments), Act 1999, Arrangement of sections*, in *Gazette of The United Republic of Tanzania, n°3*, vol. 80, 49 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER. *Monthly Progress Report Format, Urban Water and Sewerage Authorities*, prepared by F. Luisi, HYDROARCH S.r.l Consulting Engineers for EEC, June 1998, 6 p, annexes.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER. *Legislation and Operation Guidelines for Urban Water and Sewerage Authorities*, June 1998, 48 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *Memorandum of Understanding, Ministry of Water and Urban Water and Sewerage Authorities*, June 1998, 15 p., appendixes.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER. *Terms of Reference ; Legal Counsel*, November 1998, 6 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER. *Terms of Reference ; Development of Urban Water Supply and Sewerage Section of The National Water Policy*, November 1998, 13 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *Water Utilization [Miscellaneous Amendments], (Amendments of Waterworks Ordinance of 1997), n°8 of 1997, "An Act to amend Certain Written Laws pertaining to water"*, 5 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER. *Government Notice N° 369 ; The Waterworks Ordinance (Cap. 281), The Waterworks (Water Supply) (Designated and Declared Areas) Rules*, published on 25/07/1997, 16 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER. *Study for establishment of urban water supply and sewerage departments and boards in Morogoro, Tabora and Iringa, Final Report*, prepared by DON CONSULT LIMITED, for PHRD – Japanese Grant, May 1997, 59 p. appendices.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. *Water and Sanitation Sector Review*, Final Report, Ministry of Water, Energy and Minerals, 1995.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *The National Water Policy, 1991*, Official English Translation, 38 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, MINISTRY OF WATER. *Tanzania : Water Sector Scoping Study ; Second Stage Report Main Volume and Appendices*, by Howard Humphreys Ltd for DFID, 16 p., appendices (Executive Summary of Phase I Report, Project Concept Notes, Socio-economic Augmentation Survey, Affordability and willingness to pay).

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, PRESIDENTIAL PARASTATAL SECTOR REFORM COMMISSION. *DAWASA Divestiture ; Summary of agreed actions between the various players in the DAWASA Divestiture (GOT/ MOW/ PPSRC/STWI/DAWASA/WB)*, 3 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, PRESIDENTIAL PARASTATAL SECTOR REFORM COMMISSION. *Proposal for Investment through Delegated Management*, by Brown & Root and Northumbrian Lyonnaise, December 1997, 70 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, PRESIDENTIAL PARASTATAL SECTOR REFORM COMMISSION [A]. *Private sector participation in Dar es Salaam Water and Sewerage Authorithy ; Prequalification update evaluation*, 1998, 5 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, PROJECT SUPPORT UNIT OF THE COMMUNITY INFRASTRUCTURE PROGRAMME. *Community Profile, Synopsis of Data available to the Programme*, November 1996, 50 p., questionnaire.

THE WATER COMMITTEE. *The Brief Summary on the Water Committee Meeting on Income and Expenditures*, Committee Meetings Of 10th December 2002 and 13th December 2002, Zamcargo, Dar es Salaam.
UNITED NATIONS. CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS. HABITAT. *Managing the sustainable growth and development of Dar es Salaam. Environmental profile of the Metropolitan Area*, Dar es Salaam, 1992, 68 p.

UNITED RESEARCH COMPANY. *Recommendations for the Dar es Salaam Water Supply System*, prepared for the Ministry of Communication, Labor and Works, United Republic of Tanzania, Boston, USA, 68p.
VALCKE, S. *Politiques d'ajustement structurel et élites en Tanzanie. Economie politique de l'ajustement et recompositions élitaires*, Paris, Mémoire EHESS, 1995, 171p.
WANDERA BILL. *Tanzania Case Study : Strengthening the capacity of Water Utilities to deliver water and sanitation services, environmental health and hygiene education to low income urban communities : Dar es Salaam Water and Sewerage Authority-Final Report*, Dar es Salaam, DAWASA, Abidjan, Water Utility Partnership, 2000, p 65.
WANGWE, S. SEMBOJA, H. *Transitional Economic Policy and Policy Options in Tanzania*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota, 1998, 136 p.
WARIOBA. M. *Management of Local Government in Tanzania. Some historical insights and trends.* Mzumbe, Institute of Development Management, Research, Information and Publication Department, 1999, 276 p.
WATER AND SANITATION PROGRAM, INTERNATIONAL WATER AND SANITATION CENTRE. *Small Scale Independent Providers of Water and Sanitation to the Urban Poor ; A Case of Dar es Salaam, Tanzania*, prepared by A. Sykes, November 1999, 26 p.
WATER UTILITY PARTNERSHIP. DAWASA. *Project n° 5, Tanzania Case Study. Strengthening the capacity of water utilities to deliver water and sanitation services, environmental health and hygiene education to low income urban communities*, Final Report, June 2002, p 64.
WATERAID TANZANIA. *Prospects for the poor : Water reforms and private sector participation in Dar es Salaam*, Tanzania, 2003
WORLD BANK. *Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR45 million ($61,5m) to the United Republic of Tanzania for the dar es Salaam Water Supply and Sanitation Projec*t, 2003.
WORLD BANK. *Project Appraisal Document for DWSSP*, 2002.
WORLD BANK. *Project Information document -Tanzania privatisation and private sector development project*, 1999.
WORLD BANK. *Terms of Reference for the position of DAWASA project co-ordinator within the Ministry of Water*, 1999, 8 p.
WORLD BANK. *Section 5 ; Terms of Reference ; Economic and Regulatory Consultants For Private Sector Participation in The Dar es Salaam Water System*, Dar es Salaam, September 1997, 8 p.
WORLD BANK. *Staff Appraisal Report ; Tanzania ; Urban Sector Rehabilitation Project, Report n°15125–TA*, Energy and Infrastructure Operation Division, April 12 1996, 48 p, annexes.
WORLD BANK. *United Republic of Tanzania ; Urban Sector Rehabilitation Project ; Appraisal Mission ; Urban Sector Engineering Project Supervision Mission*, Aide-Memoire, May 1 – 20, 1995, 47 p.
WORLD BANK. *Tanzania : social sector review*, Washington DC, World Bank, 1995.
WORLD BANK. *Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Director on a country assistance strategy of the World Bank Group for the United Republic of Tanzania*.

SITES INTERNET

www.gpa.unep.org.documents/others/casestudies/east_africa_case_studies_final_draft
www.afrol.com/News2002/tan006_dawasa_private.htm
www.waternunc.com.
www.http://tanzania.ms.dk/newsletter/visartikel.asp?id=361.
http://www.ippmedia.com/ipp/guardian/2005/05/14/39435.html
http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/IRIN/8058cc1019ebe6a6d5701a130abedfe6.htm
http://politics.guardian.co.uk/development/story/0,15709,1491602,00.html.

PRESSE NATIONALE ET INTERNATIONALE

BUSINESS WEEK. « Tanzania. Vast, rich and ready », in « Special Advertizing Feature », september 20, 1999, 9 p.
DAILY NATION. « At the heart of the yearning for prosperity », in *Water Supplement*, Wednesday February 2, 1999, 1 p.
DAILY NATION. « Water Policy targets Poverty ; State Role will only be that of regulator », in *Water Supplement*, Wednesday February 2, 2000, 1 p.
INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE. STOUT, N. « In Tanzania, Many People and Many Woes », 12 décembre 1997.
JEUNE AFRIQUE ECONOMIE. « Les occasions d'investir ne manquent pas », in Diagnostic interview de Daniel N. Yona, Ministre tanzanien des Finances, 31 mai-13 juin 1999.
LE MONDE. « La Tanzanie freinée par la dette et la bureaucratie », 26 mai 1998.
LETTRE D'INFORMATION DE L'IIPE. « Coordination entre agences d'aide et gouvernements : le cas de la Tanzanie », juillet-septembre 1997.
LETTRE DE L'OCEAN INDIEN.
« Tanzanie : les loyers à la hausse », 12 juillet 1997.
« Tanzanie : les desiderata de la Banque mondiale », 6 décembre 1997.
« Tanzanie : accord en vue avec le FMI », 16 mai 1998.

« Tanzanie : aide budgétaire européenne », 29 août 1998.
« Tanzanie : l'argent de l'aide siphonné », 10 janvier 1998.
« Tanzanie : réforme de l'administration fiscale », 10 avril 1999.
« Tanzanie : Bras de fer sur l'indigénisation », 29 mai 1999.
« Tanzanie : la privatisation fait son chemin », 2 juin 1999.
MARCHES TROPICAUX.
« Tanzanie : Le FMI approuve une aide supplémentaire », 2 décembre 1997.
« Tanzanie : Eau, Flambée de choléra dans la capitale en raison des problèmes d'eau », 22 mai 1998.
« Tanzanie : Critique des donateurs étrangers », 7 août 1998.
« Tanzanie : Le Président tanzanien Benjamin Mkapa a défendu, le 4 novembre, la politique de privatisation du gouvernement », 13 novembre 1998.
« Tanzanie : Réforme fiscale soutenue par la Banque mondiale », 30 avril 1999.
« Tanzanie : Les privatisations, éléments-clés du programme de réformes », in « Actualité africaine », 7 mai 1999.
« Tanzanie : Groupe consultatif : les bailleurs de fonds confirment leur soutien à la Tanzanie », 15 mai 1999.
« Tanzanie : Le Président Mkapa demande l'allégement de la dette tanzanienne », 25 juin 1999.
« Tanzanie : Les privatisations cahin-caha », 23 octobre 1999.
THE GUARDIAN. « Credit is won by sacrifices for capitalism », 9 décembre 1997.

IV. BIBLIOGRAPHIE SUR LA ZAMBIE

OUVRAGES GENERAUX, LITTERATURE PUBLIEE

BOUSQUET. A. "Desserte collective des quartiers pauvres en Zambie, un long apprentissage », in *Flux* n°56/57, *Services en réseaux, services sans réseaux dans les villes du Sud*, avril-septembre 2004, p 71-86.
DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D. (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.**DRESANG. D.L. YOUNG. R.A**. « The Public Service », in **TORDOFF. W.** (ed) *Administration in Zambia*, Manchester, Manchester University Press, 1980.
DUBRESSON. A. « Les politiques industrielles », p 125-154, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.
JAGLIN. S. PIERMAY. J.L. « Lusaka, de la ségrégation à l'archipellisation ? », p 217-258, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.
JELLICOE. G. A. *A plan for Lusaka*, the Lusaka Management Board. 1950
LUMBWE. C. « Les élections générales de 1991 et la transition politique », in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D**. (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, p 54.
MULIKITA. N.M. « Bureaucratie et réformes administratives », p 89-98, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.
RAISON. J.P. « La Zambie », in **DUBRESSON. A. MARCHAL. J.Y. RAISON. J.P.** *Les Afriques au sud du Sahara*, Paris, Belin-Reclus (Géographie Universelle, tome VI), p 410, cité par **DUBRESSON. A.** « Les politiques industrielles », p 125-154, in **DALOZ. J.P. CHILESHE. J. D.** (dir). *La Zambie contemporaine*, [Hommes et sociétés], KARTHALA-IFRA, Paris-Nairobi, 1996, 382 p.
RAKODI. C. « Housing in Lusaka : Policies and Progress », in **WILLIAMS. G.J**. (ed.), *Lusaka and its Environs*, p 190-192, cité dans **JAGLIN. S. PIERMAY. J.L.** « Lusaka, de la ségrégation à l'archipellisation ? », p 217-258, in
RAKODI. C. « Urban Plan Preparation in Lusaka », in *Habitat International, vol. 11/4*, 1987, p 100-107.

SOURCES, DOCUMENTS, RAPPORTS

AHC-MINING MUNICIPAL SERVICES. SAUR INTERNATIONAL. *Monthly Report*, Kitwe, July 2001, 105 p.
AHC-MINING MUNICIPAL SERVICES. SAUR INTERNATIONAL. *Solid Waste Disposal Services.* "Recycle refuse to create a healthier and cleaner environment", Kitwe, 2000, brochure.
AHC-MINING MUNICIPAL SERVICES. *In Touch, 1st Edition, Customer Information Newsletter*, "Strong Foundations in Place", January - July 2001, Kitwe, 8 p.
BANDA. D. *Are the Zambian Water Sector Reforms working ?*, Copperbelt University, School of the Built Environment, Kitwe, Zambia, 2 p.

CARE INTERNATIONAL. URBAN INSAKA. *Review of rehabilitation of Kamanga Water Supply System*, by Rankin Engineering Consultants, Lusaka, August 2002, 27p.
CARE INTERNATIONAL. *George Water Management Review Task Force Reports*, compiled by P. Mwape, Lusaka, August 2002, 22 p.
CARE-GCEP/PROSPECT. *George Community Empowerment Programme, Participatory Analysis and Needs Assessment*, Summary Report, Lusaka, June 2002, 66 p.
CARE INTERNATIONAL. URBAN INSAKA. *City Community Challenge (C3) Fund for Water Supply Improvements and Rehabilitation in Kamanga*, letter from the LWSC, 13/08/2002, 4 p.
CARE INTERNATIONAL. URBAN INSAKA. *City Community Challenge Fund Project Proposal on Providing Water*, Community of Kamanga, Lusaka, February 2002, 2p.
CARE INTERNATIONAL. URBAN INSAKA. *City Community Challenge (C3) Fund*, Checklist for Appraising Small Project Proposals for C3 Fund, Kamanga RDC, 14 p.
CARE INTERNATIONAL. URBAN INSAKA. *City Community Challenge (C3) Fund Project Proposal on a Water Supply System in Kamanga*, Lusaka, 14/06/2002, 2p.
CARE INTERNATIONAL PROSPECT. *Kabanana Water Management Trust Implementation Process*, Presentation to the Community, Lusaka, 04/09/2002, 9p.
CARE INTERNATIONAL. *An overview of the Chipata compound water supply system*, Draft, Lusaka, 3 p.
CARE INTERNATIONAL. *Urban Poverty Reduction and Infrastructure Provision : the case of Chipata Community Managed Water Scheme in Lusaka*, Zambia, by C. Kadimba Mwanamwambwa and M. Kangamba, Lusaka, 2000, 22 p.
CARE PROSPECT. *George Task Force Review workshop*, Lusaka, 29-30/10/2001.
CARE/PROSPECT. *The Water Supply Project in Satellite Area of Lusaka under Japanese Grant Aid*, Project Summary, Lusaka, April 2000, 9 p.

COLLINS. J. "Lusaka : the Historical Development of a Planned Capital, 1931-1970", in **WILLIAMS. G.J.** (ed.) *Lusaka and its Environs : a Geographical Study of a Planned City in Tropical Africa*, Lusaka, The Zambia Geographical Association, (Handbook Series n°9), 1986.
GKW CONSULT. *Water Supply and Sanitation Study for Seven Centres in Central Province*, 2002.

GKW CONSULT. *Improvement Programme for Drinking Water Supply and Sanitation in Chipata Town and District,* September 1993.

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT AND HOUSING. *Peri-Urban Water Supply and Sanitation Strategy*. Lusaka, July 2001, 32 p.
GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF ENERGY AND WATER DEVELOPMENT. *Statutory Instrument No. 65 of 2001. The Water Supply and Sanitation (Devolution Trust Fund) Regulations*, 2001, Lusaka, 4th July 2001, p 343- p348.
GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF ENERGY AND WATER DEVELOPMENT. *WASHE in the Water Sector Reforms, Manual 2,* Lusaka, August 2000, 42 p.
GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT AND HOUSING. *Urban Water Supply and Sanitation. Tools for Good Utility Management Workshop*, Mulungushi International Conference Centre, November 13-14, 2000. Main Report, Lusaka, 28 p.
GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF ENERGY AND WATER DEVELOPMENT. *The Water Supply and Sanitation Act, 1997, No. 28 of 1997*, p 239-p 266.
GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF ENERGY AND WATER DEVELOPMENT. *National Water Policy*. Lusaka, November 1994, 36 p.

GTZ. NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. *Water for the Urban Poor in Zambia, Water kiosks in peri-urban and low-cost areas, an evaluation report on two DTF pilot projects in Kitwe and Chingola*, January 2005, Lusaka, 44 p. sur le site internet www.nwasco.org.zm
GTZ. NWASCO. *Handbook for the Provision of Potable Water to Peri-Urban Areas*, report from H. Seur, may 2002, 181 p.
IMF. WORLD BANK. *Zambia Poverty Reduction Strategy Paper*, 2000-2005, 197 p.
JAGLIN. S. « Villes disloquées ? Ségrégation et fragmentation urbaine en Afrique Australe », in *Les Annales de la Géographie*, n°619, mai-juin 2001, p243- p265
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. *Post Evaluation Report George Community Empowerment Programme (GCEP) in Lusaka*, Zambia, March 2003, 57 p.
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. *The Water Supply project in Satellite Area of Lusaka under Japanese Grant Aid,* Project Summary, April 2000, 15 p.
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. THE REPUBLIC OF ZAMBIA. *Basic Design Study Report on the Urgent Water Supply Project in Satellite Area of Lusaka in the Republic of Zambia*, February, 1994.

KLEEMEIER. E. MALAMA. A. *Assessment of the Community Management Approach, Six Peri-Urban Pilot Water Supply Projects, Urban Restructuring and Water Supply Project,* Zambia, February, 2002, 70 p.
LUSAKA CITY COUNCIL. *Water Supply and Sanitation Situation Analysis Report (Issues, Constraints and Possible Options),* prepared by The Water and Sanitation Issue Specific Working Group, UNDP, Republic of Zambia, Irish Aid Zambia, December 1999, 39 p.

LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *The Water Supply Project in Satellite Area of Lusaka at George Complex,* Quarterly Report n°7-2, Lusaka, August 2002, 26 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Excel-sheet pertaining to guideline on Tariffs, financial year 2001,* Lusaka, 2002, 4 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *City Community Challenge (C3) Fund Grant Utilisation for the Water Supply System in Linda Compound*, Application form from LWSC to CARE Insaka C3, August 2002, 15 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. PERI-URBAN UNIT. *LWSC Service Levels in Peri-urban Areas*, approximatives figures, year 2001-2002, Lusaka, 1 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Technical data on Water*, year 2001-2002, 3 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Memorandum of Understanding, Agreement between the LWSC and Residents of Kamanga Compound through the RDC,* Lusaka, 20/08/2002, 5 p
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Memorandum of Understanding, Agreement between the LWSC and Residents of Kamanga Compound through the RDC,* Lusaka, 20/08/2002, 5 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *New tariffs effective 1st June*, 2002, Lusaka, 1 p., notes « Note to the consumers about the inflation ».
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Guideline on Tariffs, Structure of Tariff Application*, Water production and Distribution statistics of Lusaka Water and Sewerage Company Limited, Last Financial Year 2000-2001 and first semester of year 2002, Lusaka, 24/09/2002, 5p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE. *List of Tariffs*, 2002, 2p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Guideline on Tariffs, Structure of Tariff Adjustment Proposal*, Summary of Operation and Maintenance Cost of the LWSC, last and last but not one financial years 2001-2002, 2 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Sale Value of Water, Quantities produced, billed and Unaccounted-for Water*, January 2000-April 2002, 1p.

LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Guideline on Tariffs, Structure of Tariff Application*, Service Coverage of Lusaka Water and Sewerage Company, last financial year 2001, 3p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Iolanda Water Treatment Plant, Kafue,* paper prepared by Mr.Makondo for the 27th WEDEC Conference, Mulungushi Conference Center, August 2001, 2 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *The Water Supply Project in Satellite Area of Lusaka at George Complex, Quarterly Report (N° 6-1),* Lusaka, June 2001, 24 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Financial Statements*, prepared by Klynveld Peat Marwick Goerdeler, December 31, 2000, Lusaka, 15 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY DEPARTMENT. PERI URBAN SECTION. *Project Proposal on George Complex*, Lusaka, October 1999, 7 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Water and sewerage tariffs*, 1996-1999, 1p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *WThe Water Supply Project in Satellite Area of Lusaka at George Complex, Partnership Agreement between LWSC and the GRDC Water Committee*, Lusaka, October 1997, 15 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Annual Report 1992/1993*, Lusaka, 15 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *Policy Document on Water Supplies and Sanitation in Peri-urban Areas of Lusaka*, Lusaka, 27 p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. *LWSC/Agent Agreement*, « Whereby it is agreed between the parties hereto that the Supplier provide a supply of clean potable water to the standpipes, which are to be provided by the Supplier and to be operated by the Agent », Lusaka, 2 p.

LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. GEORGE WATER AND SEWERAGE COMPANY. *George Water Management Review Task Force Reports*, modalities of implementing the flexible payment system, compiled by P. Mwape-CARE International, Lusaka, August 2002, 22p.
LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY. GEORGE WATER AND SEWERAGE COMPANY. *George Water Supply Project*, Operations Summary, August 2002, 1p.

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. URBAN WATER GROUP. *Report of the study tour to South Africa and Zambia, from 25th February to 03rd March 2001*, supported by UNDP-WBWSP, JICA, GTZ, April 2001, 38 p.
MOSER. C. HOLLAND. J. *Household Responses to poverty and vulnerability, vol.4, Confronting crisis in Chawama, Lusaka, Zambia*. Urban Management Program, Policy Paper, UNDP/UNCHS (Habitat) World Bank, Washington D.C., 1977, 125 p.
MULEBA-NANKONDE. M. (NWASCO). *Involving the community in regulating water supply and sanitation services in low income areas*, 6 p.
Sur le site http://www.competition-regulation.org.uk/conferences/southafrica04/muleba.pdf
MUTUMBA MAINGA BULL. L. Impact *Assessment of Water Sector Reforms on the Water Delivery Systems of Lusaka Municipal Area and Peri Urban Settlements*, Institute of Economic and Social Research, University of Zambia, Zambia 2003, 54 p.

NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. *Water Sector Reforms in Zambia*, Lusaka, August 2004, 37 p.
NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. *Urban and Peri-Urban Water Supply and Sanitation Sector Report, 2002-2003*, Lusaka, 2003, 30 p.
NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. *Guideline on water supply to peri-urban areas*, NWS/G008/7-2002, Lusaka, 2002, 26 p.
NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. GTZ. *Handbook for the Provision of Potable Water to Peri-Uban Areas*, May 2002, 181 p.
NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. *Urban Water Supply Sector Report 2001/2002*, Lusaka, 2003, 35p.
NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. GTZ. *Manzi Demand Management Pilot Project, July 2001 Report*, Lusaka, 2001, 6 p.
NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. *Establishment of a Devolution Trust Fund - Water Supply and Sanitation Act N°. 28*, Lusaka, February 12th, 2001, 7 p.
NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. *Registration and Application Form for Providers of Water and Sanitation Services in Peri-urban Areas*, Kitwe and Kalulushi, 2001, 9 p.
NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. GTZ. *Mwanzi Demand Management Pilot Project (LWSC / GTZ) Progress Review*, Lusaka, 2000, 2 p.
NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. GTZ. *Manzi Demand Management Pilot Project*, Lusaka, 14th June 2000, 5 p.
NATIONAL WATER SUPPLY AND SANITATION COUNCIL. *Reforms and regulations in the Water Sector Reforms in Zambia*, paper prepared by O. M. Chanda for UAWS 11th Congress, 8 p.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS. *National Census*, Lusaka, 1990.

NDANGWA. N. *Social Welfare in Zambia*, Multimedia Zambia, Lusaka, 2000, 97 p.
NKANA WATER AND SEWERAGE COMPANY LIMITED. *The Companies Act (Cap 338 of the Laws of Zambia), Articles of Association of Nkana Water and Sewerage Company Limited*, 16 p.
REPUBLIC OF ZAMBIA. *Second National Development Plan (January, 1972 - December 1976)*, Lusaka, Ministry of Development Planning and National Guidance, 1971, p 145-149.
REPUBLIC OF ZAMBIA. MINISTRY OF TRANSPORT. SOFRETU. *Lusaka Urban Transport Rehabilitation Plan*, Paris, SOFRETU, 1994.
REPUBLIC OF ZAMBIA. NATIONAL COMMISSION FOR DEVELOPMENT PLANNING. *Third National Development Plan 1979-1983*, Lusaka, NCDP, 1979, p 315-317.
SAUR-INTERNATIONAL. AHC-MINING MUNICIPAL SERVICES LIMITED. *Monthly Report*, Kitwe, August 2002, 58 p.
SAUR-INTERNATIONAL. AHC-MINING MUNICIPAL SERVICES LIMITED. *Water Tariffs*, Kitwe, August 2002, 1 p.
SUSTAINABLE CITIES PROGRAMME. *Sustainable Lusaka Programme***,** Paper prepared for the field visit during the 27th WEDEC Conference, Lusaka, August 2001, 2 p.
TAIT. J. *From self-help housing to sustainable settlement. Capitalist development and urban planning in Lusaka, Zambia*. [The Making of Modern Africa], Avebury, Englang, 1997, 377 p.
URBAN INSAKA. CARE INTERNATIONAL. *A Learning Initiative for Improving Urban Livelihoods*, presentation paper, Lusaka, 2 p.
URBAN INSAKA. CARE INTERNATIONAL. *Knowledge and Research Project : Sustaining Livehoods by Solid Waste Management*, presentation paper, Lusaka, 2 p.
URBAN INSAKA. CARE INTERNATIONAL. *City Community Challenge Fund (C3)*, presentation paper to the beneficiaries, Lusaka, 2 p.
WATERAID. *Water and the PRSP in Zambia*, Discussion Paper, London, August 2002, 2 p.
WATER FOR AFRICAN CITIES. QUARTERLY NEWSLETTER. UNCHS/UNEP. "Lusaka embraces change to save water", Issue Four, Nairobi, October-December, 2000, p 3.
WATER UTILITY PARTNERSHIP FOR CAPACITY BUILDING-AFRICA. *Zambia Case Study, Strengthening the capacity of water utilities to deliver water and sanitation services, environmental health and hygiene education to low income urban communities. Lusaka Water and Sewerage Company, Final Report*, paper prepared by P. Taylor, C. Sibanda, O. Chanda, Lusaka, 12 November, 1998, 52 p.
WORLD BANK. *Zambia, Public Expenditure, Growth and Poverty, A Synt*hesis, December 2001, Macroeconomics, Southern Africa, Africa Region, 142 p.
WORLD BANK. *Zambia, Water Ressources Action Programme (WRAP)*, Lusaka, February 2001, 110 p.
WORLD BANK. *Services Appendix, Execution Copy, Mine Township Services, Appendix N° 2*, Description of the services, Appendix to the general conditions for a management contract for the provision of water, wastewaterand solid waste services, Washington D. C., October 2000, 24 p.
WORLD BANK. *Performance Incentive Compensation Appendix, Execution Copy, Mine Township Services, N°9*, General conditions for a management contract for the provision of water, wastewaterand solid waste services, Washington D. C., October 2000, 17 p.
WORLD BANK. *Service Area Appendix, Execution Copy, Mine Township Services*, October, Attachment 1, Service Area Map, 2 p.
WORLD BANK. *The Procurement Appendix, Execution Copy, Mine Township Service, N°5*, General conditions for a management contract for the provision of water, wastewaterand solid waste services, Washington D. C., October 2000, 3 p.
WORLD BANK. *Project Appraisal Document on a proposed credit in the amount of SDR 28.2 (US$ 37.7 million equivalent) to the Republic of Zambia for a mine township service project*, April 28th, 2000, Washington DC, 90 p.
WORLD BANK. **POPULATION AND RESOURCES DIVISION**. *Zambia; Poverty Assessment, volume 4: Participatory Poverty Assessment*, August 4, 1994, p 118-162.
WORLD VISION INTERNATIONAL. *Chainda Area Development Programme, Minutes of the Second Meeting between LWSC and Chainda ADP-Water Sector*, Lusaka, March 2001, 4p.
WORLD VISION INTERNATIONAL. ZAMBIA FIELD OFFICE. *Chainda Area Development Programme*, paper prepared for the 27th WEDEC Conference, Lusaka, 20th-24th August, 2001, 5 p.

ARTICLES DE JOURNAUX

DAILY MAIL. « Water suppliers told to disconnect defaulters », by M. Wasamunu, Lusaka, 1p.
DAILY MAIL. « Water Shortage hits Lufwanyama », Lusaka, 15/05/2002, 1 p.
DAILY MAIL. « State receives Kalulushi water, sewerage Study », by P. Soka, Lusaka, 17/05/2002, 1 p.
DAILY MAIL. "Water is life: Proper resources management is essential", by G. Malunga, Lusaka, 22/07/2002, 1 p.
SUNDAY TIMES OF ZAMBIA. « There's hope for better water, sanitation services », by J. Muyanwa, Lusaka, 5/05/2002, 1 p.
SUNDAY MAIL. « Water crisis in Lusaka's Chilenje Township », by M. Mayuni, Lusaka, 30/06/2002, 1 p.
SUNDAY MAIL. « Kamanga compound growing with little foresight », Lusaka, 26/08/2001, 2 p.
THE POST. « Quality of water sanitation worries government », Lusaka, 14/02/2002, 1p.
THE POST. « Shortage of Water hits Masabuka Constituency », by W. Malido, Lusaka, 03/07/2002, 1 p.
THE POST. "WRAP advises politicians to realise importance of Water", by L. Moonze, Lusaka, 23/08/02, 1 p.
THE MONITOR. « Water Resource in Zambia still viewed as inexhausitble », Lusaka, 12-15/04/2002, 1p.
TIMES OF ZAMBIA. « State pours k 46M into water project », Lusaka, 22/01/2002, 1p.

TIMES OF ZAMBIA. « Donor threatens to pull out of Chipata Water project », Lusaka, 14/05/2002, 1 p.
TIMES OF ZAMBIA. « Lusitu Residents vow never topay for water, electricity », Lusaka, 18/07/2002, 1p.
TIMES OF ZAMBIA. "Protect Consumers, water council told", Lusaka, 19/07/2002, 1p.
TIMES OF ZAMBIA. « Water has an economic Price », by A. Chongo, Lusaka, 10/08/2002, 1 p.
TIMES OF ZAMBIA. « Zambia loses out on Water Resources », Lusaka, 22/08/2002, 1 p.

SITES INTERNET

www.competition-regulation.org.uk
www.nwasco.org.zm

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION..... 5

PREMIERE PARTIE. 27
LE TEMPS DE LA GESTION PUBLIQUE : l'ECHEC DE LA GENERALISATION DU RESEAU 27

CHAPITRE 1. L'ECHEC DE LA GENERALISATION DU RESEAU : DISPARITES SPATIALES ET EXCLUSION ECONOMIQUE 28

I. Historique des réseaux : ségrégation résidentielle et « apartheid hydrique » 28
A) Les sources d'alimentation : un sous-équipement dès l'origine.....29
B) La période coloniale : mise en place de « *l'apartheid hydrique* » 31
(1) Jusqu'aux années 1940, la ville est l'apanage des Blancs : les réseaux d'eau leur sont réservés.....31
(a) Lusaka : l'archétype de la cité-jardin coloniale, « white only » 31
(b) Nairobi et Dar es Salaam : capitales coloniales où comment loger la main-d'œuvre noire à moindre coût 35
(2) Des aménagements bien tardifs qui ne modifient guère l'apartheid hydrique 46
(a) Nairobi et Lusaka : la question du logement de la main-d'œuvre pousse les autorités à équiper quelques quartiers autochtones 46
(b) Dar es Salaam : des autorités plus à l'écoute des besoins des Noirs, mais la borne-fontaine reste le niveau de service jugé adéquat 50
C) La période post-indépendance : un grand idéal (l'utopie du « rattrapage »), des réalisations aux résultats mitigés 51
(1) Lusaka : politique pionnière de « trames assainies », bénéficiant in fine aux classes moyennes.....52
(2) A Nairobi, les planificateurs ne font pas mieux 54
(3) Dar es Salaam, deux particularités : l'Etat comme acteur unique de l'urbanisation et une amélioration de la desserte en eau 59
II. Des réseaux spatialement discriminants..... 67
A) Qui est responsable du service ? 67
B) Y a-t-il réellement une pénurie d'eau potable dans les trois capitales ?.....68
(1) Nairobi et Dar es Salaam : des réseaux « spaghetti » alimentés en eau de surface 68
(2) Lusaka : le choix historique de l'approvisionnement en eau souterraine, qui constitue aujourd'hui 50% de l'alimentation en eau de la ville.....77
(3) L'insuffisance de la production d'eau potable en question 80
C) L'accessibilité physique au réseau : trois capitales marquées par les disparités spatiales 82
(1) Des statistiques officielles à considérer avec prudence.....82
(2) Un taux d'accès à l'eau qui semble satisfaisant, mais une réalité plus nuancée.....83
(a) A Nairobi et Lusaka, la ségrégation socio-économique se retrouve dans l'accès au réseau : le revenu détermine le type de quartier et le mode d'accès à l'eau potable.....83
(b) A Dar es Salaam, la redistribution de voisinage amortit la crise de l'eau (pour combien de temps encore ?) et les quartiers populaires ne sont pas forcément les moins bien desservis.....88
III. Les conditions économiques d'accès au service « punissent » les pauvres et favorisent les classes moyennes..... 91
A) Des coûts de connexion qui excluent les pauvres d'un accès direct au réseau 92
(1) Nairobi et Lusaka : des politiques de branchements sociaux qui ne bénéficient pas aux populations ciblées 92
(2) A Dar es Salaam, riches et pauvres doivent s'acquitter des mêmes tarifs de connexion 93
B) Les tarifications permettent-elles de favoriser la consommation des pauvres ?.....94
(1) Des efforts pour mettre en place une péréquation en faveur des usagers domestiques dans les trois capitales 94
(2) Nairobi et Lusaka : une vaine tentative de péréquation entre petits et gros consommateurs 95
(3) Dar es Salaam : l'absence de compteurs et la tarification fixe fondée sur une estimation de la consommation pénalisent les petits consommateurs 97

CHAPITRE 2. GENERALISATION DU SERVICE D'EAU : UN ECHEC A IMPUTER A DES FACTEURS INTERNES AUX OPERATEURS….....99

I. Peut-on imputer la « faillite » des opérateurs à la faiblesse des tarifs? 99
A) Les tarifs du *WSD* et de la *DAWASA* (jusqu'en 2003) sont trop bas : les services d'eau sont largement subventionnés 100
B) Un exemple de gestion plus rationnelle : la *LWSC* recouvre ses coûts de production et de maintenance 102
II. Des performances techniques et commerciales qui permettent une grande marge de progression 103
A) Le *WSD* et la *DAWASA* : la faillite commerciale 103
B) La *LWSC* : un bon élève aiguillonné par un régulateur exigeant 106
III. Les différents postes de dépense des opérateurs..... 108
A) La *DAWASA* limite ses dépenses de personnel 108
B) Le « flou » le plus total règne au *WSD*.....108
C) Les dépenses salariales absorbent la moitié des dépenses totales de la *LWSC* 109
IV. Efficacité du personnel : des résultats médiocres comparables pour les trois opérateurs110
V. Emprunts et arriérés de paiement : qui sont réellement les « mauvais-payeurs » ? 111
VI. Bilan..... 112

CHAPITRE 3. …QUI S'ENRACINENT DANS UN CONTEXTE ECONOMIQUE TRES DIFFICILE.....117

I. Au niveau macro-économique, crise des économies nationales et programmes d'Ajustement Structurel aggravent la pauvreté..... 117
A) Une situation économique de crise 117
(1) Des indicateurs macro-économiques « dans le rouge », symptômes d'une grave crise économique partagée par les trois pays 118
(2) Causes externes : une cause commune, la dégradation des termes de l'échange Nord-Sud 119
(3) Causes internes : responsabilité des gouvernements au pouvoir.....120
B) Les plans d'Ajustement Structurel.....122
(1) Zambie et Tanzanie : de « l'humanisme zambien » et du « socialisme africain » au marché.....122
(2) L'Ajustement Structurel touche tardivement le Kenya : le gouvernement y est très réticent 124
C) Conséquences et effets économiques de la crise et des programmes d'Ajustement Structurel au niveau national : un difficile retour aux grands équilibres macro-économiques….....125
(1) Kenya et Tanzanie : reprise de la croissance économique et redressement des déficits budgétaires125
(2) La Zambie reste très lourdement endettée.....126
D) …au prix de graves conséquences sociales dans les trois pays.....127
(1) Le secteur public « dégraissé » ne crée plus d'emplois.....127
(2) D'où l'appauvrissement massif des populations 128
II. Au niveau local, appauvrissement massif et fragmentation alimentent la crise urbaine131
A) L'informalisation de l'emploi et le chômage 131
(1) Nairobi et Lusaka : peu d'alternative entre secteur informel ou chômage pour les candidats à l'emploi 131
(2) A Dar es Salaam, le secteur public reste important mais cela n'empêche ni le chômage ni l'informalisation de l'emploi.....132
B) Urbanisation de la pauvreté 134
(1) Dar es Salaam : la pauvreté est présente mais a diminué 134
(2) Lusaka, un exemple de polarisation sociale avec 56% de la population en dessous du seuil de pauvreté 136
(3) Nairobi : l'appauvrissement renforce la polarisation sociale 138
III. La fragmentation en question : des indices convergents..... 139
A) Lusaka et Nairobi: un assemblage de fragments urbains ? 139
(1) Lusaka : « déclassement social, éparpillement d'acteurs et cloisonnement urbain » 139
(2) Nairobi : des ghettos juxtaposés ?.....144
B) L'inégalité croissante dans le domaine de l'accès au logement, un ascenseur social en panne : l'exemple de Nairobi.....145
(1) Une ville de migrants 145
(2) Les bidonvilles, seule alternative pour les migrants.....145
(3) L'impossible accès à la propriété.....147
C) Dar es Salaam et Nairobi, des indices de fragmentation convergents : une distribution inéquitable de la plupart des services publics 147
(1) Santé : hôpitaux de luxe pour les riches, mouroirs pour les pauvres.....148
(2) Assainissement : les toilettes modernes sont réservées à quelques « happy few » 149

(3) Collecte des ordures ménagères : secteur privé dans les quartiers aisés, quartiers pauvres non desservis par les services municipaux) 150
IV. Conclusion 153
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE....154

DEUXIEME PARTIE.... 156
REFORMES ET DISPOSITIFS A DESTINATION DES PAUVRES. LA MARCHANDISATION PEUT-ELLE ETRE UN FACTEUR D'UNIVERSALISATION EQUITABLE DE L'ACCES A L'EAU ? 156

CHAPITRE 1. L'EAU, UN BIEN ECONOMIQUE ? MARCHANDISATION ET NEW PUBLIC MANAGEMENT 158

I. La Zambie, le bon élève de la Banque Mondiale 158
A) Des réformes anciennes et conformes à l'idéologie néo-libérale....159
B) « The Water Supply and Sanitation Act (Act n°28 of 1997) » : la corporatisation municipale 162
(1) Décentralisation municipale des réseaux d'eau et d'assainissement : la gestion en régie controversée163
(2) Nouvelles architecture institutionnelle et répartition des rôles 164
II. Les réformes du secteur de l'eau au Kenya : entre rupture et continuité..... 167
A) Le texte fondateur des principes de la réforme du secteur : la « National Policy on Water » de 1999171
(1) D'un bien social à un bien économique, la marchandisation du secteur de l'eau 171
(2) Un besoin d'investissements qui se chiffre en milliards de Ksh 175
B) Mettre en oeuvre les principes réformateurs: la "Country Strategy on Water and Sanitation Services" de 2001 176
(1) Les principes de la stratégie : des principes libéraux de « New Public Management » avec quelques nuances 176
(2) Le financement du secteur de l'eau et de l'assainissement dans la nouvelle stratégie....180
(3) La participation du secteur privé....182
(4) Universaliser l'accès à l'eau pour les pauvres : quatre années de réflexion, 1997-2001....183
(a) La stratégie spécifique de transfert aux communautés : « Community Management of Water Supplies Project ; Guidelines, Modalities and Selection Criteria for Handing Over Water Supply Schemes », 1997 183
(b) Une réflexion concertée, le "Workshop Report on National Water Policy as it Relates to Poverty Alleviation" de 2000 et la question du service pour les pauvres dans la « Country Strategy on Water and Sanitation Services » de 2001 185
C) Le point d'orgue des réformes du secteur : la Loi sur l'eau de 2002 186
(1) « Water Resources Management Authority » (WRMA), ...186
(2) Etablissement des « Water Services Boards » et des « Water Service Providers »....187
(a) La loi distingue les fournisseurs licenciés des opérateurs de service 187
(b) Les opérateurs des réseaux communautaires doivent passer un contrat avec le détenteur de la licence sous certaines conditions....187
(3) Participation 188
(4) Le « Water Services Trust Fund »....188
(5) Le "Water Appeals Board" (WAB) 189
(6) Rôles proposés 189
III. La valse-hésitation de la législation tanzanienne du secteur de l'eau 192

CHAPITRE 2. DECENTRALISATION ET CORPORATISATION : UN NOUVEAU CADRE QUI S'IMPOSE PROGRESSIVEMENT....195

I. Zambie : la gestion en régie perd du terrain au profit de la corporatisation..... 196
A) La nécessité de regroupements intercommunaux pour la gestion des nouvelles entreprises 196
B) Le gouvernement faillit à ses engagements : un mauvais départ pour les entreprises encombrées d'une main-d'œuvre peu qualifiée et pléthorique....199
II. Corporatisation et rationalisation gestionnaire : des villes secondaires en avance sur la capitale kenyane..... 200
A) Villes secondaires : avec l'amélioration des performances et le maintient des péréquations, la nouvelle gestion semble bénéficier aux pauvres....204
(1) La « Nyeri Water and Sewerage Company" 204
(2) "Eldoret Water and Sanitation Company" (ELDOWAS) 206

B) Création de la « Nairobi Water And Sewerage Corportation » : espoir d'amélioration des performances ou effet d'annonce ? 206
(1) La compagnie des eaux de Nairobi : une entreprise autonome ? 206
(2) Un conseil de direction où la société civile est représentée 208
(3) La rationalisation gestionnaire en marche....209
III. Tanzanie : corporatisation précoce dans la capitale, progressive dans les villes secondaires 212
A) Une corporatisation en deux temps et trois mesures dans les villes secondaires 213
B) Le cadre de la gestion de l'eau à Dar Es Salaam se démarque dès 1977 216

CHAPITRE 3. LA REGULATION ECONOMIQUE DES SERVICES D'EAU 218

I. Zambie : un régulateur actif, « modèle » et qui enregistre déjà quelques succès..... 218
A) Rôle et mode de fonctionnement : la concurrence statistique....220
(1) Développement des instruments de régulation et des lignes directrices....220
(2) Les ajustements de tarif pour les fournisseurs de service....221
B) Les quartiers informels sont-ils pris en considération ?....223
C) Mise en pratique de la concurrence statistique : la « sunshine regulation »....225
II. Les monopoles juxtaposés et régulés au Kenya : vecteurs d'universalisation du service ou de fragmentation urbaine ? 229
A) Attribution de monopoles régulés : risque de « cherry-picking » ? 231
B) Conquête de nouveaux marchés dans le cadre de monopoles territoriaux régulés....232

CHAPITRE 4. LA PRESSION POUR L'INTRODUCTION DES GRANDS GROUPES DE L'EAU : VERS QUELS TYPES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE ?.....233

I. Une offensive « par les marges » 233
A) En Zambie, un contrat de gestion pour la Saur dans la Copperbelt : une stratégie d'anti-chambre ?233
B) Malindi : un contrat d'affermage pilote pour Gauff Ingenieure, qui inspire les réformes kenyanes.237
II. Des pressions qui s'intensifient sur les capitales..... 241
A) Nairobi : un contrat avorté 242
B) Lusaka, le PPIAF fourbit ses armes 245
III. DAWASA, de l'affermage à la recorporatisation : chronique d'un échec 247
A) Un contexte difficile, entre pression des bailleurs et résistance de l'opinion publique : une privatisation alibi ? 248
(1) La pression irrésistible des bailleurs 248
(a) Pas de prêt ni de réduction de la dette sans privatisation....248
(2) Soutien limité de l'opinion publique et manque de transparence du processus 250
(3) Plusieurs appels d'offres infructueux avant 2003 252
(a) Le premier appel d'offres (1997-1998) est mal préparé....252
(b) Deuxième appel d'offres (mai 1999-juin 2000) : des propositions jugées inacceptables par l'Etat tanzanien....253
(c) Troisième appel d'offres (septembre 2000-décembre 2002) : un seul soumissionnaire, qui remporte pourtant l'appel d'offres 254
B) Le contrat d'affermage : une participation du secteur privé a minima ?....255
(1) Un partenariat public-privé régulé 255
(a) Le public : la nouvelle DAWASA, une société d'infrastructures....255
(b) Le privé, City Water Services Limited, bénéficie d'une législation renforcée....256
(c) Le régulateur EWURA : « l'Arlésienne » du contrat d'affermage ? 257
(2) Les investissements sont financés sur fonds publics....257
(a) Des investissements destinés en priorité au réseau existant 258
(b) Les aspects financiers du contrat : l'opérateur n'hérite pas de la dette historique....258
(c) Les structures tarifaires 258
C) Tensions, échec et interrogations....259
(1) Un investissement à la charge d'un Etat endetté....259
(2) La CWS peut-elle atteindre l'objectif assigné d'amélioration du service et de l'efficacité ?....260
(3) Quelques effets pervers de la rationalisation gestionnaire pour les pauvres 261
D) L'annulation du contrat....263
(1) Les raisons avancées par le gouvernement et la réponse de l'entreprise....263
(2) Epilogue : retour à la corporatisation initiale 264
(a) Les premiers pas de la DAWASCO 264
(b) Aux mêmes maux, les mêmes remèdes : des mesures pas vraiment novatrices....265

CHAPITRE 5. LES DISPOSITIFS DE L'ACCES A L'EAU DES PAUVRES. DE LA SPATIALISATION A LA TERRITORIALISATION DU SERVICE 268

I. Etudes de cas 268
A) Solutions alternatives, différenciation et spatialisation du service : étude de cas du projet eau de « Maji Na Ufanisi » à Kibera.....269
(1) Histoire de la desserte en eau à Kibera 275
(2) L'ONG « Maji Na Ufanisi » et la communauté « Ushirika Wa Usafi» de Kibera 278
B) Lusaka, le projet pilote de George Compound : fragmentation technique et intégration gestionnaire285
(1) Pauvreté massive des résidants 288
(2) George Complex : l'histoire d'un ancien « squatt » inégalement restructuré 290
(3) Une forte implication de l'opérateur du réseau municipal 293
C) Dar es Salaam, Zamcargo : gestion communautaire de micro-réseau indépendant, un exemple de territorialisation du service 301
(1) Histoire d'un quartier informel typique 301
(2) L'emploi à Zamcargo : un quartier aux niveaux socio-économiques contrastés.....303
(3) Projet eau de Zamcargo : de la solution d'urgence à une pérennisation ?.....306
(4) Le fonctionnement du micro-réseau.....309
(a) Le rôle du comité de l'eau 309
(b) Le fonctionnement théorique des kiosques 310

II. Les conditions de l'universalisation de l'accès : quid de l'équité spatiale et de l'équité sociale ? 320
A) Accès physique à l'eau : consommations et équité spatiale en question.....320
(1) Kibera : consommation limitée et coût élevé 320
(a) Norme majoritaire : les kiosques.....320
(b) La consommation limitée aux besoins de base.....321
(2) Zamcargo, une partie de la demande échappe à la marchandisation.....323
(a) Un arbitrage entre sources d'eau potable et sources non-potables 323
(b) Malgré la multiplicité des sources, la consommation d'eau par personne est faible. 324
(c) Equité spatiale et accès physique à l'eau potable : une amélioration notoire grâce au micro-réseau 325
(3) George Compound : des besoins quantitatifs satisfaits 326
(a) La réticulation : à George, on n'est jamais loin d'un point d'eau….....326
(b) Une consommation d'eau par personne plus élevée que la moyenne pour un quartier pauvre328
B) Equité sociale et effort budgétaire 331
(1) Le coût de l'eau à Kibera 331
(a) Disparités internes au bidonville 331
(b) Difficulté à payer et stratégies de pénurie 335
(2) Le projet eau de Zamcargo : quelles avancées en termes d'équité sociale ?.....338
(a) L'achat de l'eau : un effort budgétaire important qui remet en cause l'équité entre les ménages338
(b) Inégalités intra-urbaines persistantes en termes d'accès économique à l'eau 342
(3) George Compound. Universalisation équitable de l'accès à l'eau, un pari réussi ?.....344
(a) L'effort budgétaire des ménages pour l'achat de l'eau est très modique.....345
(b) Une difficile autonomisation financière du micro-réseau.....346

III. Synthèse des enquêtes. Comparaison des trois cas étudiés 349
A) Les revenus comparés des ménages.....349
B) Les consommations d'eau potable en litres, par personne et par jour.....351
C) L'effort budgétaire pour l'achat de l'eau 351

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE 354

TROISIEME PARTIE. LES USAGERS DANS LA GOUVERNANCE ET DANS LA REGULATION DES SERVICES D'EAU 357

CHAPITRE 1. LES FIGURES DE L'USAGER DANS LA REGULATION DES SERVICES D'EAU 360

I. LE « *LUSAKA WATER WATCH GROUP* », ASSOCIATION DE DEFENSE DES USAGERS DE L'EAU: MAIS QUELS USAGERS? 361
A) Des membres triés sur le volet par le régulateur 362
B) Des associations financées en grande partie par le régulateur 363
C) Principale mission des Water Watch Groups : relayer les réclamations des abonnés.....363

D) Le Lusaka Water Watch Group 364
(1) Un premier succès : l'abattement des factures en cas de coupure 364
(2) Le renforcement du service-clientèle de la LWSC 365
(3) Une trop grande porosité entre le régulateur et les WWG 366
(4) Qui défend les intérêts des citadins non usagers du réseau ? 367
II. TANZANIE. UNE ASSOCIATION DE CONSOMMATEURS D'UN QUARTIER RELATIVEMENT AISE, MIKOCHENI 368
A) Un niveau socio-économique plutôt confortable 368
(1) Un quartier de « recasement » qui se « gentrifie » 368
(2) Une population instruite et relativement aisée 369
B) La desserte en eau de Mikocheni : des connexions privatives mais un niveau de service médiocre 369
(1) Des conflits d'usage qui pénalisent les ménages 369
(2) Un grave problème de pollution 370
C) Des résidants qui veulent préserver la valeur de leur patrimoine 371
(1) Une réunion fondatrice qui rassemble le « Tout-Dar es Salaam » 371
(2) Des intérêts particuliers défendus par un groupe puissant 372
III. NAIROBI. RICHES DE LANGATA CONTRE PAUVRES DE KIBERA : UNE ASSOCIATION VECTEUR DE SECESSION TERRITORIALE ? 374
A) Les citadins aisés de Nairobi sont favorables à la privatisation et le font savoir 374
B) L'association Karen-Langata obtient la gestion de ses propres impôts locaux 376
C) Associations d'usagers et justice distributive 378

CHAPITRE 2. LES NOUVEAUX PARTENARIATS : MODES DE REGULATION LOCALE EN APPRENTISSAGE (LA CONSTRUCTION DES ARENES CIVILES)382

I. REGULARISATION DE L'INFORMEL : DE LA CORRUPTION ANARCHIQUE AU RACKET ORGANISE ? 382
A) Ce qui est rare est cher…surtout quand la pénurie est organisée 384
(1) Une eau rare… 384
(2) Une pénurie liée à des raisons techniques… 386
(3) Une eau chère 388
B) Corruption et criminalité autour du commerce de l'eau à Kibera. Pots de vin, racket, pénurie organisée : à qui profite le crime ? 390
(1) La strate supérieure des acteurs corrompus : un acteur majeur, la compagnie de l'eau de Nairobi (ex service municipal) 394
(2) Des vendeurs subissant un racket permanent 395
(3) Les employés des administrations publiques et de la justice « veulent aussi leur part du gâteau » .395
(4) Revendeurs d'eau isolés et revendeurs affiliés à MBK : deux groupes rivaux 397
(5) Les gangs Kamjeshi ("Nairobi Urban Slang for Small Army ») et Mungiki. 399
C) Emergence d'un nouvel acteur : Maji Bora Kibera 402
(1) Maji Bora Kibera, au cœur du processus de formalisation du commerce de l'eau 402
(2) L'ouverture d'un dialogue entre les vendeurs d'eau de Kibera et le service d'eau de Nairobi, sous les auspices de la Banque Mondiale 406
(3) Des attentes antagonistes : numerus clausus (MBK) versus libre concurrence (Banque Mondiale)409
II. TERRITORIALISATION DE LA GOUVERNANCE ET REGULATION COMMUNAUTAIRE A ZAMCARGO : DE LA CRISE AU « DEUXIEME EVEIL » DE LA SOCIETE CIVILE 417
A) Histoire de la crise. Les critiques à l'encontre du comité de l'eau dirigé par Chief Saïd : échec de la gestion et de la régulation communautaires 421
B) Des résidants à la conquête de leurs droits de citadins-électeurs : redonner sa place à la gouvernance municipale 426
C) Epilogue de la crise : l'enquête et ses conclusions 428
D) Une « katiba » (Constitution des projets communautaires) ambivalente, entre régulation communautaire et gouvernance municipale 429
(1) PEVODE : une tentative de standardisation des projets communautaires 430
(2) Le contenu de la Constitution 430
(3) Le texte de la constitution, ...431
E) Institutions locales, une tentative d'harmonisation des projets communautaires : l'exemple de WAHECO 436
(1) WAHECO : une prise de conscience tardive des autorités locales 436
(2) WAHECO et la Constitution des projets eau 438

CHAPITRE 3. RE-TISSER LA VILLE. VERS UN RECENTRAGE DE LA REGULATION ? 440

I. DAR ES SALAAM, UNE NOUVELLE POLITIQUE DE L'EAU ENTRE TERRITORIALISATION ET DECENTRALISATION 440
A) Les principes de la nouvelle politique de l'eau en voie de décentralisation.....441
(1) Une implication a minima de l'opérateur du réseau historique.....442
(2) La politique sociale de l'opérateur du réseau historique peut-elle être un facteur d'universalisation de l'accès à l'eau ? 443
B) Des facteurs de recentrage : responsabilité « remunicipalisée » et coordination avec l'opérateur du réseau historique.....444
(1) La société d'infrastructure : un nouveau « centre » ?.....444
(2) Deuxième facteur de recentrage : la coordination avec l'opérateur du réseau intégré et un objectif de réintégrer à long terme l'ensemble des dispositifs 446
C) Capitaux et référentiels : le poids des bailleurs.....447
D) Réinjecter une « dose » de politique dans les processus de prise de décision.....449
(1) Le « Community Liaison Office » et le comité de pilotage représentant les autorités locales.....449
(2) Contractualisation de la relation entre la nouvelle DAWASA et les communautés 451
E) LES ONG : partenaires ou intermédiaires dans le processus d'exterritorialisation ?.....451
(1) Sélection des ONG du CWSSP.....451
(2) Le rôle des ONG dans la mise en place des micro-réseaux 452
F) La chaîne des redevabilités : le pari des autorités est-il gagné ?.....453
(1) Problème des ressources aquifères et déséquilibres des investissements.....455
(2) Une exterritorialisation qui disqualifie l'Etat.....455
II. UNE GESTION PARTAGEE A LUSAKA ? DE GEORGE COMPOUND AU DTF ... 457
A) Lusaka : gestion en archipel et recentrage de la régulation.....457
(1) Internaliser l'expertise et les compétences : l'Unité Périurbaine de la LWSC et la mise sous tutelle des projets communautaires.....457
(2) Le projet pilote de George Compound, un modèle de partage ? 461
(a) Responsabilités des différents acteurs 461
(b) Une « police » et une justice de proximité 463
(c) Une gestion partagée…en faveur de la LWSC.....464
(3) La résistance des ONG, héritage de la gestion urbaine de l'eau en archipel.....465
B) La stratégie nationale de desserte en eau des quartiers périurbains ("Peri Urban Water Supply and Sanitation Strategy", 2001).....469
(1) Un grand principe : l'approche participative.....469
(2) Un risque d'encapsulage de la desserte en eau des quartiers pauvres 470
C) Du projet au programme, un régulateur actif dans la stratégie de « recentrage décentralisé » 471
D) Un projet pilote pour tester la pertinence du modèle proposé par le régulateur.....475
(1) Conception et mise en pratique du système de kiosques.....477
(2) Impact du projet 479
(3) Les leçons tirées de l'expérience.....480
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE : REGULATION COMMUNAUTAIRE ET REGULATION MARCHANDE 483

CONCLUSION..... 485
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 490
TABLE DES MATIERES..... 516
TABLE DES ILLUSTRATIONS 523
ANNEXES..... 529

TABLE DES ILLUSTRATIONS

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : les grandes conférences internationales sur l'eau potable 7
Encadré 2 : « Les champions français de l'eau sont en crise » 10
Encadré 3 : la thèse de la fragmentation urbaine par les réseaux de Graham et Marvin 14
Encadré 4 : le recrutement d'un assistant : un choix déterminant 21
Encadré 5 : la question de l'eau potable dans le Schéma Directeur de Nairobi de 1948 38
Encadré 6 : histoire de la desserte en eau de Kibera, une reconnaissance progressive 39
Encadré 7 : le « Bauordnung », premier plan d'urbanisme de Dar es Salaam 43
Encadré 8 : les quatre phases de la politique de logements à Nairobi, 1939-1950 47
Encadré 9 : typologie associant type de quartier et niveau de service d'eau potable 87
Encadré 10 : les estimations du taux d'accès varient selon les sources 89
Encadré 11 : l'âge des quartiers et leur statut en influencent le niveau d'équipement 91
Encadré 12 : Le tarif est-il réellement inférieur aux coûts ? 101
Encadré 13 : le taux d'eau non-comptabilisée est difficile à estimer 104
Encadré 14 : le système de gestion informatique du *WSD* est dépassé ! 105
Encadré 15 : une bonne gestion nécessite-t-elle la pose de compteurs individuels ? 107
Encadré 16 : les interventions publiques découlant de la déclaration d'Arusha 121
Encadré 17 : l'historique des PAS en Zambie 123
Encadré 18 : Tanzanie, éléments clés des PAS inspirés par le FMI 124
Encadré 19 : Nairobi, un assemblage de fragments urbains ? 144
Encadré 20 : les principes des réformes. 160
Encadré 21 : les nouvelles stratégies du secteur de l'eau potable. 161
Encadré 22 : bref historique de la gestion de l'eau au Kenya depuis l'indépendance : du rattrapage à la libéralisation 168
Encadré 23 : les extraits les plus significatifs du « *Sessional Paper n°1 of 1999* » traduits de l'anglais et mis en exergue par l'auteur 172
Encadré 24 : l'accès à l'eau comme facteur de lutte contre la pauvreté 175
Encadré 25 : les objectifs et les principes de mise en œuvre de la stratégie des services d'eau et d'assainissement de 2001 (traduits de l'anglais et mis en exergue par l'auteur) 177
Encadré 26 : une stratégie pour le financement du secteur en cinq axes 181
Encadré 27 : OBJECTIF N°5 : mécanismes d'amélioration des services eau et assainissement dans les quartiers pauvres 186
Encadré 28 : Plaidoyer en faveur de la corporatisation des services d'eau municipaux, rempart contre l'arrivée des grands groupes internationaux de l'eau 201
Encadré 29 : L'expulsion du « National Council of NGOs » du conseil de direction de la compagnie des eaux de Nairobi 209
Encadré 30 : Une entreprise qui se veut attentive aux préoccupations des clients et qui « communique » 211
Encadré 31 : Missions du régulateur 220
Encadré 32 : De la difficulté pour le régulateur à obtenir des informations fiables pour la mise en place de la concurrence statistique 227
Encadré 33 : Les attributions du régulateur sectoriel 230
Encadré 34 : Les efforts de rationalisation gestionnaire de la SAUR révolutionnent la gestion de l'eau des petites villes minières mais accroissent les difficultés des plus pauvres 236
Encadré 35 : Le contenu du « management contract » proposé par Vivendi via SEURECA 242
Encadré 36 : La force de persuasion du PPIAF 245
Encadré 37 : La concession de la DAWASA est progressivement incluse dans les conditions des bailleurs 249
Encadré 38 : Le gouvernement britannique et la privatisation à Dar es Salaam 250

Encadré 39 : Etude de cas de Mrs Mwaura S. Hassan, Tabata 262
Encadré 40 : le commerce des kiosques-à-eau de Kibera 277
Encadré 41 : Exemple de biographie pour illustrer la grande disparité des situations socio-économiques de Zamcargo. 304
Encadré 42 : projet de collecte des ordures ménagères 307
Encadré 43 : Vers une diversification interne de l'offre en eau potable : Le raccordement privatif, une segmentation du marché « par le haut » ? 341
Encadré 44 : Dar es Salaam : l'absence de compteurs et la tarification fixe fondée sur une estimation de la consommation pénalisent les petits consommateurs 342
Encadré 45 : Texte publié dans la presse nationale par la Karen and Langata Association 375
Encadré 46 : Un début de sécession ? 377
Encadré 47 : L'apprentissage de la « solidarité négociée » à Porto Alegre 380
Encadré 48 : Calculs pour une estimation du chiffre d'affaire global du commerce de l'eau à Kibera 386
Encadré 49 : Rappel : tarif de gros et tarification progressive 389
Encadré 50 : La régulation et les conflits autour de l'eau potable, à Laini Saba, Kibera, en 2003 392
Encadré 51 : L'incurie de la justice kenyane 397
Encadré 52 : Mungiki : une « secte politique » à caractère ethnique 400
Encadré 53 : L'origine du concept de territorialisation, d'après S. Jaglin 418
Encadré 54 : TEMEKE MUNICIPAL DISTRICT. *Investigation commission on water committee crisis in Zamcargo. Investigation report from water crisis commission on Zamcargo well management* 428
Encadré 55 : Un dossier de candidature très complet 453
Encadré 56 : Un exemple de l'échec de la gestion communautaire d'un micro-réseau, Kamanga Compound, Lusaka 458
Encadré 57 : "LUSAKA WATER AND SEWERAGE COMPANY LIMITED. *Memorandum of Understanding, Agreement between the LWSC and Residents of Kamanga Compound through the RDC"* 460
Encadré 58 : Deux exemples de conflits et de leur jugement par le tribunal de proximité présidé par le *« Chairman of the RDC »* 463
Encadré 59 : Le "City Community Challenge Fund" (CCC ou C3) de CARE-INSAKA 466
Encadré 60 : Le contre-modèle de CARE 467
Encadré 61 : Les lignes directrices pour la desserte en eau des quartiers périurbains, selon NWASCO 472

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : les étapes de la construction du système d'approvisionnement en eau de Dar es Salaam..30
Tableau 2 : consommations d'eau à Dar es Salaam en 1947 51
Tableau 3 : taux de croissance de Dar es Salaam, 1948-2000 59
Tableau 4 : évolution de la population de Dar es Salaam, 1887-2000 60
Tableau 5 : consommation d'eau potable en 1967, par catégorie d'usagers et type d'accès..... 63
Tableau 6 : âge des canalisations d'eau potable à Dar es Salaam en 1994..... 67
Tableau 7 : estimation des productions des quatre sources principales..... 68
Tableau 8 : consommations en eau moyennes par ménage et par personne..... 69
Tableau 9 : sources d'eau et capacités 72
Tableau 10 : production d'eau potable annuelle en m3, de 1995 à 1999..... 77
Tableau 11 : évolution projetée de la demande en eau potable, 1995-2020, en m^3/jour 80
Tableau 12 : récapitulatif de la production et de la demande en eau potable 80
Tableau 13 : production et taux de pertes techniques : l'eau disponible par jour et par personne, en litres..... 81
Tableau 14 : exemples de statistiques « suspectes » sur la pauvreté 82
Tableau 15 : exemples de statistiques « suspectes » sur les niveaux de desserte en services d'eau et d'assainissement dans les zones urbaines en 2000 83
Tableau 16 : quelques indicateurs de desserte en eau de Nairobi..... 83
Tableau 17 : types d'accès à l'eau potable ou non potable en 1999 84
Tableau 18 : comparaison entre les ménages bénéficiant d'un branchement privé et les autres..... 85
Tableau 19 : quelques données et indicateurs de performance pour 1996 et 2003..... 86
Tableau 20 : les différents types d'approvisionnement en eau de la population de Dar es Salaam 88
Tableau 21 : la répartition des points d'eau collectifs par zone en 1998* 90
Tableau 22 : part de la population abonnée par type de quartier 90
Tableau 23 : coûts de connexion pour les usagers domestiques et les grossistes (kiosques) pratiqués par le WSD à Nairobi..... 92
Tableau 24 : tarifs fixes de la connexion individuelle en fonction des catégories d'usagers 93
Tableau 25 : coût de la connexion au réseau d'eau en Tsh en 1998 à Dar es Salaam 94
Tableau 26 : la tarification progressive du *WSD* pour les usagers domestiques..... 95
Tableau 27 : les tarifs de l'eau pour l'usager final..... 95
Tableau 28 : tarifs de l'eau pour les abonnés au réseau de la *LWSC*..... 96
Tableau 29 : estimations des consommations par type de quartier, volumes maximums 97
Tableau 30 : tarifs minimums et catégories de consommateurs en 1999, en Tsh et en euros par 1000 gallons et par m^3..... 97
Tableau 31 : les tarifs municipaux de l'eau à Nairobi..... 100
Tableau 32 : analyse de l'eau non comptabilisée..... 104
Tableau 33 : ventilation du coût de production de l'eau potable pour la *DAWASA* par postes de dépense..... 108
Tableau 34 : contribution des dépenses salariales aux dépenses totales, moyennes annuelles pour les périodes 1990-1991 à 1994-1995..... 109
Tableau 35 : ventilation du coût de production de l'eau potable pour la *LSWC* par postes de dépense, en millions de Kw/an, pour l'exercice 2002-2003..... 109
Tableau 36 : nombre d'employés et nombre de connexions pour les trois opérateurs 110
Tableau 37 : quelques indicateurs de l'efficacité des employés de la *LWSC* 110
Tableau 38 : budget de la DAWASA entre 1984 et 1997, en millions de shillings tanzaniens 113
Tableau 39 : résumé de quelques indicateurs de performance des trois opérateurs 115
Tableau 40 : évolution de l'emploi urbain par secteur de la population active (15 ans et plus), en % du total des actifs tanzaniens entre 1990 et 2000..... 133
Tableau 41 : répartition de la population par secteur d'activité à Dar es Salaam en 1996..... 133
Tableau 42 : pourcentage de chefs de ménage employés dans le secteur informel (en dehors de l'agriculture) 134

Tableau 43 : les dépenses des ménages tanzaniens, par tête/mois en Tsh, 1991-2001.....135
Tableau 44 : revenus mensuels moyens en Tsh dans différents secteurs d'activités informelles à Dar es Salaam, en 1991.....136
Tableau 45 : pauvreté et extrême pauvreté en Zambie, dans les zones urbaines et rurales, 1991-1998, en % de la population totale.....137
Tableau 46 : évolution du nombre de ménages engagés dans des stratégies de survie, en pourcentage du total des ménages, de 1996 à 1998.....138
Tableau 47 : revenus et concentration de la richesse à Nairobi.....138
Tableau 48 : incidence de la pauvreté générale et de l'extrême pauvreté et différence en % de la population totale pour les différentes strates socio-économiques, entre 1996 et 1998.....140
Tableau 49 : population des quartiers informels de Nairobi, 1993.....146
Tableau 50 : part de la population bénéficiant des services urbains essentiels à Dar es Salaam.....152
Tableau 51 : Renforcer les « Urban Water and Sewerage Authorities".....193
Tableau 52 : Promouvoir la participation du secteur privé.....193
Tableau 53 : Autorités en charge de l'exploitation des réseaux d'eau en 1997, avant le transfert aux autorités locales, et en 2004.....196
Tableau 54 : Les sources du financement du budget de fonctionnement de NWASCO, en milliers de US$.....219
Tableau 55 : 11 indicateurs pour un niveau de service minimal.....223
Tableau 56 : les indicateurs de performance envisagés pour le contrat NCC/Vivendi à Nairobi en 1998.....243
Tableau 57 : Une nouvelle composition du Conseil d'Administration de la DAWASA.....256
Tableau 58 : La population de George Complex, en 1993.....285
Tableau 59 : source habituelle d'alimentation en eau potable.....320
Tableau 60 : la consommation d'eau.....321
Tableau 61. Types de source en eau potable et tarifs pratiqués.....324
Tableau 62. Consommation comparative d'eau potable moyenne par jour par personne à George Compound, Kibera et Zamcargo.....328
Tableau 63. Données socio-économiques des ménages de Kibera.....331
Tableau 64. Comparaison entre ménages connectés et non connectés.....332
Tableau 65. La difficulté à payer, les stratégies de pénurie.....335
Tableau 66. Fréquence des difficultés à payer l'eau et pratiques de pénurie.....336
Tableau 67. Fréquence de paiement des cartes par les ménages.....344
Tableau 68. Revenus comparés des ménages dans les trois études de cas.....349
Tableau 69. Consommations comparatives d'eau potable et non potable par jour et par personne en litre.....351
Tableau 70. Efforts budgétaires comparatifs pour l'achat de l'eau.....351
Tableau 71 : Revenus des ménages de Mikocheni.....369
Tableau 72 : Source d'eau, connexion et coût d'utilisation.....370
Tableau 73 : Inscription en jaune sur fond bleu sur le réservoir en tôle de chaque revendeur de MBK.....415
Tableau 74 : Une nouvelle composition du Conseil d'Administration de la *DAWASA*.....444
Tableau 75 : les financements du « *Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project* ».....447
Tableau 76 : les financements du « *Community Infrastructure Programme* ».....447
Tableau 77 : répartition des sommes versées aux ONG par poste de budget.....448
Tableau 78 : les projets financés par le DTF.....475

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : le revenu mensuel par ménage à Kibera.....273
Figure 2 : les dépenses mensuelles par ménage à Kibera.....274
Figure 3 : le revenu quotidien par personne à Kibera.....274

Figure 4 : répartition du revenu quotidien par personne à Kibera 275
Figure 5 : le revenu mensuel par ménage à George Compound 288
Figure 6 : la répartition du revenu mensuel par ménage à George Compound 288
Figure 7 : le revenu quotidien par personne à George Compound 289
Figure 8 : répartition du revenu quotidien par personne à George Compound 289
Figure 9 : la répartition du revenu mensuel par ménage en Tsh à Zamcargo 305
Figure 10 : le revenu quotidien par personne à Zamcargo 306
Figure 11 : la répartition du revenu quotidien par personne à Zamcargo 306
Figure 12 : la consommation d'eau potable quotidienne par personne à George Compound 328
Figure 13 : quantité d'eau potable par personne et taille du ménage à George Compound 329
Figure 14 : dépense pour l'eau par rapport aux dépenses totales des ménages de Kibera 331
Figure 15 : évolution comparée du revenu des ménages et de leurs dépenses totales 333
Figure 16 : dépense pour l'eau et revenus des ménages à Kibera 334
Figure 17 : dépense pour l'eau et dépenses totales des ménages 334
Figure 18 : dépense pour l'eau et dépenses totales des ménages à Zamcargo 338
Figure 19 : revenus et dépenses pour l'eau à Zamcargo 339
Figure 20 : revenu quotidien par personne et dépense pour l'eau à Zamcargo 340
Figure 21 : dépense pour l'eau par rapport à la dépense totale des ménages à George Compound 345
Figure 22 : dépense pour l'eau par rapport au revenu des ménages à George Compound 345

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Questionnaire des enquêtes-ménages 2003 529
Annexe 2 : Carte de travail, enquêtes de Kibera, Nairobi 547
Annexe 3 : Carte de travail, enquêtes de Zamcargo, Dar es Saalam 548
Annexe 4 : Carte de travail, enquêtes de George Compound, Lusaka 549
Annexe 5 : Chronologie des réformes zambiennes 551
Annexe 6 : Résumé des objectifs et des actions proposées ainsi que des indicateurs et des procédures de vérification mises en œuvre pour la mise en place du « sessional paper n°1 of 1999 on national policy on water resources management and development » 553
Annexe 7 : Résumé des objectifs et des actions ainsi que des indicateurs de performance et des procédures de vérification de mise en œuvre de la stratégie de 2001 sur les services d'eau. 556
Annexe 8 : les grandes étapes de l'évolution de la législation du secteur de l'eau potable en Tanzanie. 559
Annexe 9 : Kenya : les énormes besoins en investissements du secteur de l'eau et de l'assainissement 563
Annexe 10 : Lire un diagramme de distribution statistique. 565
Annexe 11 : Malindi, Kenya. Evolution de la tarification aux kiosques et consommation d'eau. 566

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Illustration N° 1 Les disparités héritées du parcellaire urbain à Dar es Salaam p 65
Illustration N° 2 Photographie aériennes de Laini Saba p 272
Illustration N° 3 Planche photographique de Kibera – Nairobi p 281
Illustration N° 4 Photographie aériennes de George Compound – Lusaka p 287
Illustration N° 5 George Compound. Habitat informel p 292
Illustration N° 6 Planche photographique de George Compound – Lusaka p 295
Illustration N° 7 Zamcargo : une forte densification entre 1994 et 2002 p 302
Illustration N° 8 Planche photographique de Zamcargo – Dar es Salaam p 312

LISTE DES CARTES

Carte 1. Lusaka à la veille de l'indépendance en 1963. p 34
Carte 2. Nairobi, 1948 : capitale coloniale p 37
Carte 3. Nairobi en 1970, localisation de Kibera p 41
Carte 4. Dar es Salaam en 1940 p 45
Carte 5. Quartiers « *low-cost* » de Lusaka en 1975 p 49
Carte 6. Les quartiers informels de Nairobi p 57
Carte 7. Morphologie urbaine de Dar es Salaam p 62
Carte 8. Alimentation en eau potable de la ville de Nairobi p 70
Carte 9. Le réseau (schématique) de distribution de l'eau potable de Nairobi p 71
Carte 10. Les forages de Dar es Salaam p 74
Carte 11. Dar es Salaam, système d'approvisionnement en eau potable p 75
Carte 12. Dar es Salaam, réseau de distribution de l'eau p 76
Carte 13. Lusaka, forages exploités par la LWSC p 78
Carte 14. Lusaka, réseau de distribution de l'eau p 79
Carte 15. Quartiers de Lusaka en 1990 p 141
Carte 16. Les services d'eau corporatisés en 2004 en Zambie p 198
Carte 17. Les autorités urbaines en Tanzanie en 1996 p 215
Carte 18. Bidonville de Kibera, les neuf « villages » p 271
Carte 19. Les principales conduites d'eau de Laini Saba p 276
Carte 20. Les compounds de George Complex p 286
Carte 21. Zamcargo, Dar es Salaam : micro-réseau communautaire p 311
Carte 22. Les points de vente de l'eau à Laini Saba (Kibera) p 322
Carte 23. Le réseau d'eau de George Compound, Lusaka p 327

ANNEXES

Annexe 1 : Questionnaire des enquêtes-ménages 2003

HOUSEHOLD QUESTIONNAIRE, GEORGE COMPOUND, LUSAKA

Questionnaire n° :.....
Date :...../...../.....
Starting time :.....H.....
Ending time :..... H.....Locate it on the map; any comments about the location.....
Quick description of the house :.....
Material for walls
Material for roof
Surroundings
Number of rooms
Electricity
General comments.....

PART I : DRINKING WATER

PS : make sure that the respondant has fully understood these questions are dealing exclusively with drinking water.

A. Who is on duty to fetch water?

B. Where do you fetch drinking water? (principal source, where the respondant goes most often)

From communal water kiosk		Specify the tap number:.....
From a neighbour who has his own connection		
From a well		
From a spring		
Other		

C. Evaluate the distance from the water source:
D.How long does it take to go there and come back?
E.How long do you have to queue on average?
F.What kind of container do you use to fetch water?
G.How much water do you take from this source? How many buckets?
G.1. Do you boil or treat water before drinking?
G.2.Do you store water at home? How? Why?
H.How many times a day do you get there?
H.1.Do you harvest rain water? For what uses?
I.What time do you fetch water?
J.Do you use this water for other uses or only for drinking?
K.Do you have your own card ? Can I see it? Card seen yes ( ) no ( )
L1.How much do you pay for the card?
L2. Where do you go to pay for your card?
L3.Do you pay something every year to be allowed to take water from the tap?
L4. Are you allowed to fetch as much water as you want?
L5.Do you pay every month, or for 2/3....months?
M.Do you go all the time to the same place or do you change source?
N.So, what is your secondary source for drinking water? (different possibilities)

An other communal water kiosk		Specify the project:.....
a neighbour who has his own connection		
A well		
A spring		
Other		

O.How far it is from your house? Specify the location
1:.....2.....3.....4.....

PART II : OTHER USES OF WATER, OTHER SOURCES

OTHER USES

A. For what other uses do you need water? Except for drinking! (put an X if yes)
[ ](cleaning house) [ ](washing clothes) [ ](shower) [ ](other, like blocks, garden..):
specify:.....
B. How much water do you need for these uses (how many buckets)?
cleaning house:.....
washing clothes.....How many times/week?.....
shower.....How many showers/day?.....
other.....
C. What source? Mention if it is the same for all uses
D.Do you use shallow well? For what kind of use?
E.Do you recycle water?

IN CASE OF WATER SHORTAGE
A. Is there sometimes water shortage at the principal source you are using? ( ) yes ( ) no
B. How often? Which months?.....
For how long?.....
C. How do you manage then?
D. How far is it from your place? How long does it take to go and come back?
E. How much do you pay?
F. Do you take the same quantity of water as usual?
G. Are you satisfy with this temporary source of water?

PART III : MANAGEMENT OF COMMUNAL WATER KIOSKS

A. General questions

1. Do you know who is managing water supply in Lusaka?
2. Do you know who is managing/responsible for water supply in George Compound?

B. About the RDC and the Water Committee:

1.Have you heard about the RDC? ( ) yes ( ) no
2.Are you a member of the RDC?
3.Are you sometimes in contact with the RDC, for example attending the meetings or whatever?
4.Can you remember the issue of the last meeting?
5. Have you heard about the Water Committee?
6. Do you know what they are doing?
7.Are you satisfied about the water committee activities, about the way it runs the water project?
8.If you would like to complain about any issue related to water...how would you process, to whom would you report?
.....
9.Are you satisfied about:

	Not satisfied at all	Quite OK	Very satisfied	Why? (try to understand, to get some details)
Opening hours				
Water yield				
Time spent in queue				
Water quality				
Cleanliness around the water kiosk				
The tap leader				
Availibility and quantity of water				

10.Have you heard about any conflict regarding the issue of water?
11.Do you think the water supply needs any improvments in George Compound? Why?

C. About JICA:

1. Do you know JICA?

2.What are they doing?
3.Have you heard about CARE?

D. About the price of water

1. Do you think the water tariff is affordable for you? Why?
2. What tariff would be affordable?
3. Do you think a flexible system of payment should be put in place (paying everyday/week..)?
4. How do you get the money you spend on water?

[ ] Day to day [ ]You save for one month [ ]You always put some money aside to pay for water [ ] other (if they are budgeting, note who is providing money for water)

5. Did you experience some difficulties sometimes to pay for water?

[ ]Yes [ ] No

5.a.Why?
5.b.How often?
5.c.Do you have sometimes to chose between buying water as much as you need and other important expenses?
6.Then, how do you manage? (less water, free water, borrow money...)
7.Do you sometimes share your card with some friends or neigbhours?

PART IV : THE SITUATION BEFORE THE WATER PROJECT STARTED

A. Do you remember when the water project started, the 1st water kiosk started supplying water?
B. Who has initiated it?
C. Who was involved in this project?
1. The community? [ ]Yes [ ]No
2. Who among the community?
3. The city council? [ ]Yes [ ] No

For what?

4. An NGO? [ ]Yes [ ] No

For What?

5. Other?

D. Where you involved yourself, or someone from the household, in the water project?
.....
E. If yes, what was the participation? (money, discussion, labor...)
F. Where did you get drinking water before the kiosks were built? Different possibilities
1:.....2.....3.....4.....
G. What kind of source was it?
1:.....2.....3.....4.....
H. How many buckets did you collect?
1:.....2.....3.....4.....
I. Did you have to pay? [ ]YES [ ]NO
J. If yes, how much did you pay?
1:.....2.....3.....4.....
K. Was it cheaper or more expansive than what you pay now?
1:.....2.....3.....4.....
L. Were you satisfied with that source? [ ]YES [ ]NO

why?

Where did you get water for non-drinking uses of water (washing clothes...)(if it is a different source)? .....
M. What kind of source was it?
N. How many buckets did you take from that source?.....
O. Was it free? [ ]YES [ ] NO

If yes, how much did you pay for that water?

P. Were you satisfied with this source?
Q. For your family, what changes has involved the water kiosk project?
S. Do you think you are using more water now than before?
T. Do you know why you have to pay for water?
T1. Who told you about this?
U.Do you know who is managing the money from the water sales at the communal kiosks?
V. Do you know if it is allowed to get a private connection?
V1. If yes, would you get a private connection yourself? Do you know how much it would cost?
V2. Who is reparairing the pipes when there is a leakage?

PART VII : HOUSEHOLD CHARACTERISTICS

GENERAL INFORMATIONS

A. The respondant is a :
Male [ ]Female [ ] Age.....
B. Marital status :
[ ]maried [ ]single [ ]single with a live-in boy/girl friend [ ]Widow
C. Head of the family? [ ]yes [ ]no
D. How many children do you have with you?.....
E. How many go to school?.....
F. Total number of persons in your family (sleeping here)?.....

ACTIVITIES

A. What is your principal activity ?
B. Is this job: [ ]full time [ ]part time [ ]seasonal [ ]other, specify ?
C. What is your second job?
D. Activity of the wife/husband/boyfriend/girlfriend ? (circle)
E. Is this job: [ ]full time [ ]part time [ ]seasonal [ ]other, specify ?
F. What is his/her second job?
G. How many money makers in the household?

HOUSING

A. About this house, do you:
[ ]own it [ ]rent it [ ]occupying for free?
A.1. How much did you buy the plot? When?.....
A.2. How long did it take you to build the house?.....
B. How much do you pay for the rent?
C. How many tenants do you have?
D. How much do you charge for the rent?
E. For how long have you been living in this house?
F. For how long have you been living in George Compound?
G. Specify the main reason why you live there or came to live here (meaning why especially in George)?
H. Where were you living before?
[ ]in another district which one?.....
[ ]in an other region/town
I. Are you planning to move elsewhere?
[ ]in another house, same district [ ]in another district [ ]in another town/region
J. Why?
K. Do you have another plot/house? How much did you pay for the plot?

PART VIII : HOUSEHOLD BUDGET (INCOME AND EXPENDITURE)

This is the last list of questions. We would like to know what are your daily expenses but also other expenses that are less frequent, such as school fees, medecine, and so on. The aim of it is to evaluate your expense for water regarding the other expenses. We would like to know if you find the price of water affordable or if you meet sometimes difficulty to buy water for your family.We are going to try together to remind of all expenses you have to do depending the frequency: on a day to day basis, on a monthly basis, etc. The surveyor will mention a list of expenses but you are invited to add anything you think that might be useful.

EXPENSES

A. Do you know how much you spend in a day? Or in a week? You can specify for food, etc.
Daily expenditure:.....
Source of money:.....
Stocks at home:.....
Renewal of stocks, frequency:.....

How many times a week you eat:
Fish:.....quantity:...meals:...cost:....**Meat**:..quantity:...meals:....cost:..**Chicken**:..quantity..meals...cost..
How many meals a day?

REMOVING OF RUBBISH	[ ] YES [ ] NO	How much:
LATRINES: where do you relieve yourself?		
How much is it:	For an adult?	For a kid? Do they go?
How many people use the latrines?		
HOUSING (land ..)?		To whom do u pay?
Electricity?	[ ] YES [ ] NO	How much:
How much for the connection?		
TELEPHONE : mobile / land line	[ ] YES [ ] NO	How much:
How much for the connection?		
SCHOOL		
How much do you pay for the fees per each child?		
For the uniform?		
For the books and so on?		
Transportation?		
Other expenses related to school?		
MEDECINE		
Have members of the family been sick in the last 12 months?	No □	Yes □ specify
Did you buy medecine for that?	No □ Why?.....	Yes □ For how much? Card from GHC?
EVENTS		
Did you have to pay for a wedding or for a funeral recently?	[ ] YES	[ ] NO
How much?		
Fan ( ) TV ( ) Radio ( ) Electric iron ( ) fridge ( ) electric stove ( ) bicycle ( ) car ( ) sewing machine( ) video tape ( ) sound system ( )		
MONEY		
Do you have borrowed some money recently?	[ ] YES	[ ] NO
How much?		What rate of interest?
For how long?		
For what purpose?		
TRANSPORTATION		
Chilimba (Tontine) members:.....money given.....frequency.....money received.....frequency.....		

INCOME

(You have to get close to the person with the questionnaire and ask him/her to fill him/herself)
A.If you are employed by someone or in an public institution, what is your salary? Specify per day/week/month/ Husband's income (monthly) salary ( ) benefits ( )
( ) 100 000-150 000 ( ) 151 000-199 000
( ) 200 000-250 000 ( ) 251 000-300 000 ( ) 301 000-350 000
( ) 351 000-400 000 ( ) 401 000-450 000 ( ) 451 000-500 000
( ) 501 000-550 000 ( ) 551 000-600 000 ( ) 601 000-650 000 ( ) 651 000-700 000
( ) 701 000-750 000 ( ) 751 000-800 000 ( ) 801 000-850 000 ( ) 851 000-900 000
B.If it is more than 900 000, can you specify?.....
C.If you are not employed but self-employed, how much do you get per day/week/month?
D.If you have a second occupation, how much do you get from these job? If you have a small business (selling vegetables, local brew..), how much do you get?
E.If there are other money makers in the family and if they are participating in the household budget, how much do they earn (if you know) or at least how much do they give for the budget?
F.Does someone from your relatives, except the ones living with you, give money to your family?
G.Do you have yourself to support relatives? For how much and how often?
H.Do you have any other source of income? (In kind like vegetables, poultry,....)

HOUSEHOLD QUESTIONNAIRE, KIBERA, NAIROBI

Questionnaire n° :.....
Date :...../...../.....

Starting time :.....H.....
Ending time :..... H.....

Locate it on the map; any comments about the location.....
....
Quick description of the house :.....
...
Material for walls
Material for roof

Surroudings.....
Number of rooms
Electricity
General comments.....
.....
.....

PART I : DRINKING WATER

PS : make sure that the respondant has fully understood these questions are dealing exclusively with drinking water.

D. Who is on duty to fetch water?

E. Where do you fetch drinking water? (principal source, where the respondant goes most often)

From communal water kiosk		Specify the project:.....
From a neighbour who has his own connection		
From a well		
From a spring		
Other		

F. Evaluate the distance from the water source:
D.How long does it take to go there and come back?
E.How long do you have to queue on average?
F.What kind of recipient do you use to fetch water?
G.How much water do you take from this source? How many buckets?
G.1. Do you boil or treat water before drinking? How many liters? For how long?
G.2.Do you store water at home? How? Why?
H.How many times a day do you get there?
H.1.Do you harvest rain water? For what uses?
I.What time do you fetch water?
J.Do you use this water for other uses or only for drinking?
K.How much do you pay for a 20 liters bucket?
L.Do you pay everytime you fetch water? (immediately or after one/two days..?)
M.Do you go all the time to the same place or do you change source?
N.So, what is your secondary source for drinking water? (different possibilities)

An other communal water kiosk		Specify the project:.....
a neighbour who has his own connection		
A well		
A spring		
Other		

O.How far it is from your house? Specify the location
1:
2
3
4:.....
P.How long does it take you to go there and come back? Q.How much do you pay?
1:.....
.....
2:.....
.....
3:.....
.....
4:.....
R.How many buckets do you buy?
1
2
3
4

S.Do you use this water only for drinking? .....

T.Where do you take water for other uses?

PART II : OTHER USES OF WATER, OTHER SOURCES

OTHER USES

D. For what other uses do you need water? Except for drinking! (put an X if yes)

[ ](cleaning house) [ ](washing clothes) [ ](shower) [ ](other, like blocks, garden..):

specify:.....

..... How much water do you need for these uses (how many buckets)?

cleaning house:.....

washing clothes.....How many times/week?.....

shower.....How many showers/day?.....

other.....

E. What source? Mention if it is the same for all uses

IN CASE OF WATER SHORTAGE

A. Is there sometimes water shortage at the principal source you are using? ( ) yes ( ) no

B. How often? Which months?.....

For how long?.....

C. How do you manage then?

D. How far is it from your place? How long does it take to go and come back?

E. How much do you pay?

F. Do you take the same quantity of water as usual?

G. Are you satisfy with this temporary source of water?

PART III : MANAGEMENT OF COMMUNAL WATER KIOSKS

E. General questions

1. Do you know who is managing water supply in Nairobi?
2. Do you know who is managing water supply in Laini Saba?

F. About the Water Committee:

1.Have you heard about Ushirika wa Usafi? ( ) yes ( ) no

2.Have you heard about the water committee? ( ) yes ( ) no

3.Are you a member of the water committee (one of the leaders) or of U. wa Usafi ? .....

4.Are you sometimes in contact with U. Wa Usafi, for example attending the meetings or whatever? Can you remember the issue of the last meeting?

5.Are you sometimes in contact with the water committee?

6.Do you know what does the water committee, What are its responsibilities?

7.Are you satisfied about the water committee activities, about the way it runs the water project?

8.If you would like to ask for example a new kiok...how would you process, to whom would you report?

9.Are you satisfied about:

	Not satisfied at all	Quite OK	Very satisfied	Why? (try to understand, to get some details)
Opening hours				
Water yield				
Time spent in queue				
Water quality				
Cleanliness around the water kiosk				
The tap attendant				
Availibility of water				

10.Have you heard about any conflict regarding the issue of water?

11.Do you think the water supply needs any improvments in Laini Saba? Why?

G. About Maji Na Ufanisi:

1. Do you know Maji Na Ufanisi?
2.What are they doing?

H. About the price of water

6. Do you think the water tariff is affordable for you?
Why?
7. What tariff would be affordable?
8. How do you get the money you spend on water?
[ ] Day to day
[ ]You save for one month
[ ]You always put some money aside to pay for water
[ ] other (if they are budgeting, note who is providing money for water)
9. Did you experience some difficulties sometimes to pay for water?
[ ]Yes [ ] No
4.a.Why?
4.b.How often?
4.c.Do you have sometimes to chose between buying water as much as you need and other important expenses?
5.Then, how do you manage? (less water, free water, borrow money...)

PART IV : THE SITUATION BEFORE THE WATER PROJECT STARTED

R. Do you remember when the water project started, the 1st water kiosk started supplying water?
S. Who has initiated it?
T. Who was involved in this project?
1. The community? [ ]Yes [ ]No
2. Who among the community?
3. The city council? [ ]Yes [ ] No
For what?
4. An NGO? [ ]Yes [ ] No
For What?
5. Other?
U. Where you involved yourself, or someone from the household, in the water project?.
V. If yes, what was the participation? (money, discussion, labor...)
W. Where did you get drinking water before the borehole was drilled? Different possibilities
1 3
2 4
X. What kind of source was it?
1 3
2 4
How many buckets did you collect?
1 3
2 4
Did you have to pay? [ ]YES [ ]NO
Y. If yes, how much did you pay?
1 3
2 4
Z. Was it cheaper or more expansive than what you pay now?
AA. Were you satisfied with that source? [ ]YES [ ]NO
why?
BB. Where did you get water for non-drinking uses of water (washing clothes...)(if it is a different source)?.
CC. What kind of source was it?
DD. How many buckets did you take from that source?

EE. Was it free? [ ]YES [ ] NO
If yes, how much did you pay for that water?
FF. Were you satisfied with this source?
GG. For your family, what changes has involved the water kiosk project?

S. Do you think you are using more water now than before?
T. Do you know why you have to pay for water?
U.Do you know who is managing the money from the water sales at the communal kiosks?
V What is better? Groups or individuals?

PART VII : HOUSEHOLD CHARACTERISTICS

GENERAL INFORMATIONS

G. The respondant is a :
Male [ ]Female [ ] Age.....
H. Marital status :
[ ]maried [ ]single [ ]single with a live-in boy/girl friend [ ]Widow
I. Head of the family? [ ]yes [ ]no
J. How many children do you have with you?.....
K. How many go to school?.....
L. Total number of persons in your family (sleeping here)?.....

ACTIVITIES

H. What is your principal activity ?
I. Is this job: [ ]full time [ ]part time [ ]seasonal [ ]other, specify ?
J. What is your second job?
K. Activity of the wife/husband/boyfriend/girlfriend ? (circle)
L. Is this job: [ ]full time [ ]part time [ ]seasonal [ ]other, specify ?
M. What is his/her second job?
N. How many money makers in the household?

HOUSING

K. About this house, do you:
[ ]own it [ ]rent it [ ]occupying for free?
A.1. How much did you buy the plot? When?
A.2. How long did it take you to build the house?
L. How much do you pay for the rent?
M. How many tenants do you have?
N. How much do you charge for the rent?
O. For how long have you been living in this house?
P. For how long have you been living in Laini Saba?
Q. Specify the main reason why you live there or came to live here?
R. Where were you living before?
[ ]in another district which one?.....
[ ]in an other region/town
S. Are you planning to move elsewhere?
[ ]in another house, same district [ ]in another town/region
T. Why?
K. Do you have another plot/house? How much did you pay for the plot?

PART VIII : HOUSEHOLD BUDGET (INCOME AND EXPENDITURE)

This is the last list of questions. We would like to know what are your daily expenses but also other expenses that are less frequent, such as school fees, medecine, and so on. The aim of it is to evaluate your expense for water regarding the other expenses. We would like to know if you find the price of water affordable or if you meet sometimes difficulty to buy water for your family.We are going to try together to remind of all expenses you have to do depending the frequency: on a day to day basis, on a monthly basis, etc. The surveyor will mention a list of expenses but you are invited to add anything you think that might be useful.

EXPENSES

B. Do you know how much you spend in a day? Or in a week? You can specify for food, etc.
Daily expenditure:.....
.....
Source of money:.....
.....

Stocks at home:.....
Renewal of stocks, frequency:.....
How many times a week you eat:
Fish:.....quantity:....meals:....cost:.....Meat:.....quantity:.....meals:.....cost:
How many meals a day?

REMOVING OF RUBBISH	[ ] YES	[ ] NO
How much does it cost?		
LATRINES: where do you relieve yourself?		
How much is it:	For an adult?	For a kid? Do they go?
HOUSING		
Electricity?	[ ] YES	[ ] NO
How much?		
Others?		
TELEPHONE : mobile / land line	[ ] YES	[ ] NO
SCHOOL		
How much do you pay for the fees per each child?		
For the uniform?		
For the books and so on?		
Transportation?		
Other expenses related to school?		
MEDECINE		
Have members of the family been sick in the last 12 months?	No □	Yes □ specify
Did you buy medecine for that?	No □ Why?	Yes □ For how much?
EVENTS		
Did you have to pay for a wedding or for a funeral recently?	[ ] YES	[ ] NO
How much?		
Fan ( ) TV ( ) Radio ( ) Electric iron ( ) fridge ( ) electric stove ( ) bicycle ( ) car ( ) machine a coudre ( ) video tape ( ) sound system ( )		
MONEY		
Do you have borrowed some money recently?	[ ] YES	[ ] NO
How much?		What rate of interest?
For how long?		
For what purpose?		
TRANSPORTATION		
Merry go round (Tontine) members:.....money given.....frequency.....money received.....frequency.....		

INCOME

(You have to get close to the person with the questionnaire and ask him/her to fill him/herself)
A.If you are employed by someone or in an public institution, what is your salary? Specify per day/week/month/ Husband's income (monthly) salary ( ) benefits ( )
( ) 1 000-1 500 ( ) 1 600-2000 ( ) 2100-2500
( ) 2600-3000 ( ) 3100-3500 ( ) 3600-4000
( ) 4100-4500 ( ) 4600-5000 ( ) 5100-5500 ( ) 5600-6000
B.If it is more than 6000, can you specify?.....
C.If you are not employed but self-employed, how much do you get per day/week/month?
D.If you have a second occupation, how much do you get from these job? If you have a small business (biashara, mama lishe, mandazi..), how much do you get?
E.If there are other money makers in the family and if they are participating in the household budget, how much do they earn (if you know) or at least how much do they give for the budget?
F.Does someone from your relatives, except the ones living with you, give money to your family?
G.Do you have yourself to support relatives? For how much and how often?
H.Do you have any other source of income? (In kind like vegetables, poultry,....)

HOUSEHOLD QUESTIONNAIRE, ZAMCARGO, DAR ES SALAAM

Questionnaire n° :.....
Date :...../...../.....
Starting time :.....H.....
Ending time :..... H.....
Locate it on the map; any comments about the location.....
Quick description of the house :.....
.....
Material for walls
.....
Material for roof
.....
Surroudings.....
.....
Number of rooms
.....
Electricity
.....
General comments.....
.....
.....
.....

PART I : DRINKING WATER

PS : make sure that the respondant has fully understood these questions are dealing exclusively with drinking water.

G. Who is on duty to fetch water?

H. Where do you fetch drinking water? (principal source)

From communal water kiosk (A, B, C or D)	
From a neighbour who has his own connection	
From a well	
From a spring	
Other	

I. Evaluate the distance from the water source:
.....
D.How long does it take to go there and come back?
.....
E.How long do you have to queue on average?
.....
F.What kind of recipient do you use to fetch water?
.....
G.How much water do you take from this source? How many buckets?
.....
G.1. Do you boil or treat water before drinking?
.....
G.2.Do you store water at home? How?
.....
H.How many times a day do you get there?
.....

H.1.Do you ask for a receit?
.....
H.2.Do you harvest rain water? For what uses?
.....
I.What time do you fetch water?
.....
J.Do you use this water for other uses or only for drrinking?.....
K.How much do you pay for a 20 liters bucket?
.....
.....
L.Do you pay everytime you fetch water? (immediately or after one/two days..?)
.....
.....
M.Do you go all the time to the same place or do you change source?
.....
.....
N.So, what is your secondary source for drinking water in case of power cut? (different possibilities)

An other communal water kiosk	
a neighbour who has his own connection	
A well	
A spring	
Other	

O.How far it is from your house? Specify the location
1:.....2:.....3:.....4:.....
P.How long does it take you to go there and come back?
.....
Q.How much do you pay?
1:.....2:.....3:.....4:.....
R.How many buckets do you buy?
1:.....2:.....3.....4:.....
S.Do you use this water only for drinking?
.....
T.Where do you take water for other uses?
.....

PART II : OTHER USES OF WATER

F. For what other uses do you need water? Except for drinking! (put an X if yes)
[ ](cleaning house) [ ](washing clothes) [ ](shower) [ ](other, like blocks, garden..):
specify:.....
.....
G. How much water do you need for these uses (how many buckets)?
cleaning house:.....
washing clothes.....How many times/week?.....
shower.....How many showers/day?
other.....
H. What source? Mention if it is the same for all uses
.....
I. How far is it from your place?
.....
J. How long does it takes you to go there?
.....
How many times a day/ a week?
.....
K. Why do you go to that place?
.....
L. Do you have to pay? [ ]yes [ ]no
M. How much?
.....

N. If no, is there any other arrangement with the owner or with the other users?
.....
O. Are you satisfy with that (these) source(s) specify
.....
.....

PART III : MANAGEMENT OF BOREHOLE AND WATER KIOKS

I. General questions

1. Do you know who is managing water supply in Dar es Salaam?
.....
2. Do you know who is managing water supply in Zamcargo?
.....

J. About the Water Committee:

1.Have you heard about the water committe?
.....
2.Are you a member of the water committee of Zamcargo (one of the 7 leaders) ?
.....
3.Are you sometimes in contact with the water committee, for example attending the meetings or whatever? Can you remember the issue of the last meeting?
.....
4.Do you know what does the water committee, What are its responsibilities?
.....
5.Are you satisfied about the water committee activities, about the way it runs the water project?
.....
6.If you would like to ask for example a new kioks...how would you process, to whom would you report?
.....

7.Are you satisfied about:

	Not satisfied at all	Quite OK	Very satisfied	Why? (try to understand, to get some details)
Opening hours				
Water yield				
Time spent in queue				
Water quality				
Cleanliness around the water kiosk				
The tap attendant				
Anything you would like to add?				

8.Have you heard about any conflict regarding the issue of water?

9.Do you think the water supply needs any improvments in Zamcargo? Why?
.....

K. About Wateraid:

1. Do you know WaterAid?

.....
2.What are they doing?
.....

L. About the price of water

10. Do you think the water tariff is affordable for you?
Why?
.....
11. What tariff would be
affordable?.....
12. How do you get the money you spend on water?
[ ] Day to day [ ]You save for one month [ ]You always put some money aside to pay for water [ ] other (if they are budgeting, note who is providing money for water)
.....
13. Did you experience some difficulties sometimes to pay for water?
[ ]Yes [ ] No
4.a.Why?
4.b.How often?
.....
Then, how do you manage? (less water, free water, borrow money...)
.....

PART IV : THE SITUATION BEFORE THE WATER PROJECT STARTED

HH. Do you remember when the water projects started, the 1st water kiosk started supplying water?
.....
II. Who has initiated it?
.....
JJ. Who was involved in this project?
1. The community? [ ]Yes [ ]No
2. Who among the community?
.....
The city council? [ ]Yes [ ] No
For what?
.....
3. An NGO? [ ]Yes [ ] No
For What?
.....
4. Other?
.....
KK. Where you involved yourself, or someone from the household, in the water project?
.....
LL. If yes, what was the participation? (money, discussion, labor...)
.....
MM. Where did you get drinking water before the borehole was drilled? Different possibilities
1:.....2.....3.....4.....:.....
.....:.....
NN. What kind of source was it?
1:.....2:.....3:.....4…….
OO. How many buckets did you collect?
1……2……3……4.....
PP. Did you have to pay? [ ]YES [ ]NO
QQ. If yes, how much did you pay? 1:.....2.....3.....4.
RR. Was it cheaper or more expansive than what you pay now?
1:.....2.....3.....4.....
SS. Were you satisfied with that source? [ ]YES [ ]NO
why?.....
TT. Where did you get water for non-drinking uses of water (washing clothes...)(if it is a different source)?
.....

UU. What kind of source was it?
.....
VV. How many buckets did you take from that source?
.....
WW. Was it free? [ ]YES [ ] NO
If yes, how much did you pay for that water?
.....
XX. Were you satisfied with this source?
.....
YY. For your family, what changes has involved the water kiosk project?
.....
S. Do you think you are using more water now than before?
.....
.....

PART VII : HOUSEHOLD CHARACTERISTICS

GENERAL INFORMATIONS

M. The respondant is a :
Male [ ]Female [ ] Age.....

N. Marital status :
[ ]maried [ ]single [ ]single with a live-in boy/girl friend [ ]Widow
O. Head of the family? [ ]yes [ ]no
P. How many children do you have with you?.....
Q. How many go to school?.....
R. Total number of persons in your family (sleeping here)?.....

ACTIVITIES

O. What is your principal activity ?
.....
Is this job: [ ]full time [ ]part time [ ]seasonal [ ]other, specify ?
.....
P. What is your second job?
.....
Q. Activity of the wife/husband/boyfriend/girlfriend ? (circle)
.....
R. Is this job: [ ]full time [ ]part time [ ]seasonal [ ]other, specify ?
.....
S. What is his/her second job?
.....
How many money makers in the household?
.....

HOUSING

U. About this house, do you:
[ ]own it [ ]rent it [ ]occupying for free?
A.1. How much did you buy the plot? When?.....
A.2. How long did it take you to build the house?.....
V. How much do you pay for the rent?
W. How many tenants do you have?
X. How much do you charge for the rent?

Y. For how long have you been living in this house?
Z. For how long have you been living in Zamcargo?
AA. Specify the main reason why you live there or came to live here?
BB. Where were you living before?
[ ]in another district which one?.....
[ ]in an other region/town
CC. Are you planning to move elsewhere?
[ ]in another house, same district [ ]in another town/region
DD. Why?
K. Do you have another plot/house? How much did you pay for the plot?

PART VIII : HOUSEHOLD BUDGET (INCOME AND EXPENDITURE)

This is the last list of questions. We would like to know what are your dayly expenses but also other expenses that are less frequent, such as school fees, medecine, and so on. The aim of it is to evaluate your expense for water regarding the other expenses. We would like to know if you find the price of water affordable or if you meet sometimes difficulty to buy water for your family.We are going to try together to remind of all expenses you have to do depending the frequency: on a day to day basis, on a monthly basis, etc. The surveyor will mention a list of expenses but you are invited to add anything you think that might be useful.

EXPENSES

C. Do you know how much you spend in a day? Or in a week? You can specify for food, etc.
Dayly expenditure:.....
Source of money:.....
Stocks at home:.....
Renewal of stocks, frequency:.....
How many times a week you eat:
Fish:.....quantity:.....meals:.....cost:.....Meat:.....
quantity:.....meals:.....cost:.....
.....
How many meals a day?

REMOVING OF RUBBISH	[ ] YES	[ ] NO
How much does it cost?		
HOUSING		
Electricity?	[ ] YES	[ ] NO
How much?		
Others?		
TELEPHONE	[ ] YES	[ ] NO
SCHOOL		
How much do you pay for the fees per each child?		
For the uniform?		
For the books and so on?		
Transportation?		
Other expenses related to school?		
MEDECINE		
Have members of the family been sick in the last 12 months?	No □	Yes □ specify
Did you buy medecine for that?	No □ Why?.....	Yes □ For how much? .....
EVENTS		
Did you have to pay for a wedding or for a funeral recently?	[ ] YES	[ ] NO
How much?		
Fan ( ) TV ( ) Radio ( ) Electric iron ( ) fridge ( ) electric stove ( ) bicycle ( ) car ( ) machine a coudre ( ) video tape ( ) sound system ( )		
MONEY		
Do you have borrowed some money recently?	[ ] YES	[ ] NO

How much?		What rate of interest?
For how long?		
For what purpose?		
TRANSPORTATION		
UPATU (Tontine) members:.....money given.....frequency.....money received.....frequency.....		

INCOME

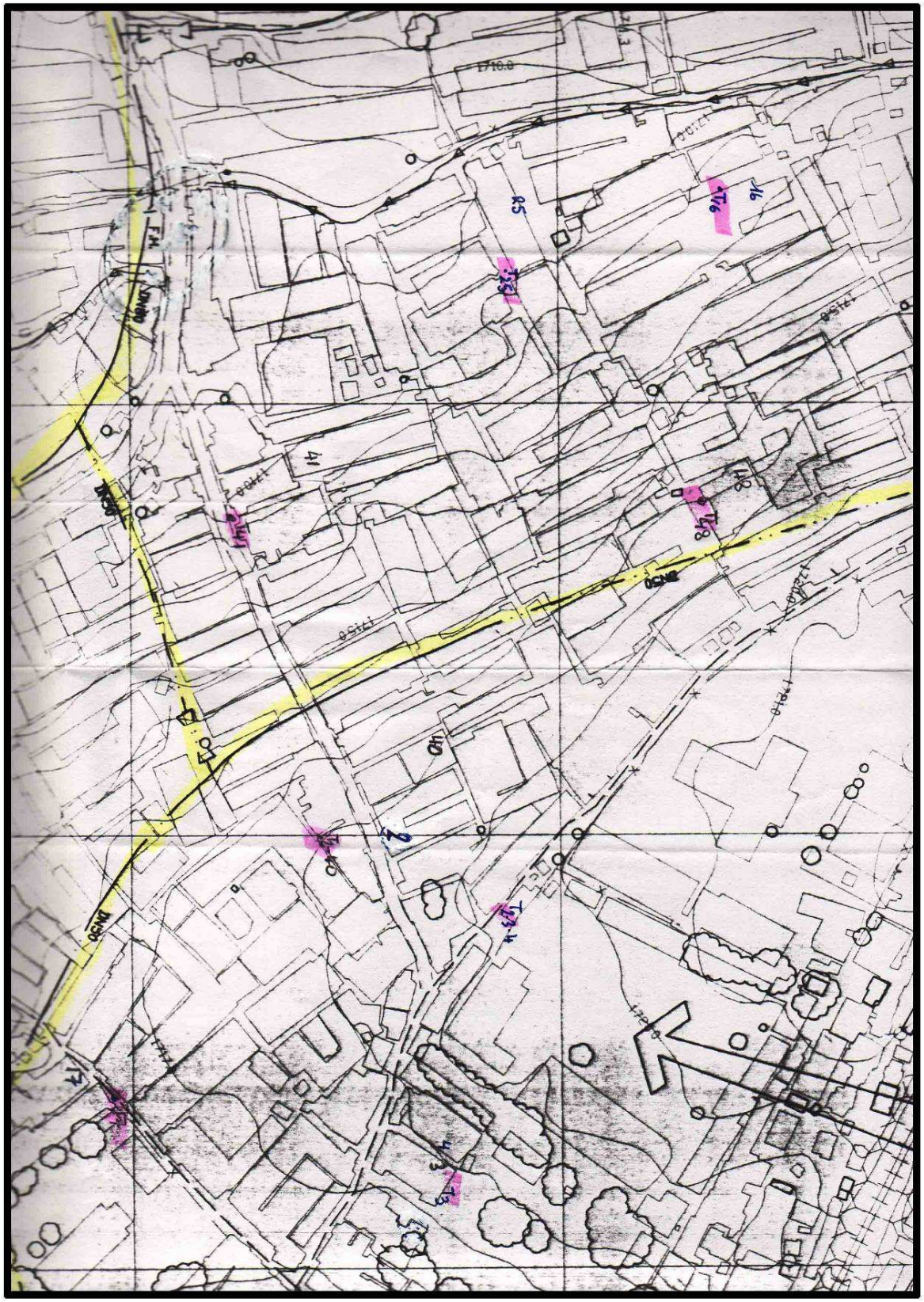
(You have to get close to the person with the questionnaire and ask him/her to fill him/herself)

If you are employed by someone or in an public institution, what is your salary? Specify per day/week/month/ Husband's income (monthly) salary ( ) benefits ( )
( ) 10 000-15 000 ( ) 16 000-20 000 ( ) 21 000-25 000
( ) 26 000-30 000 ( ) 31 000-35 000 ( ) 36 000-40 000
( ) 41 000-45 000 ( ) 46 000-50 000 ( ) 51 000-55 000 ( ) 56 000-60 000
If it is more than 60 000, can you specify?.....

If you are not employed but self-employed, how much do you get per day/week/month? .....
.....
.....
If you have a second occupation, how much do you get from these job? If you have a small business (biashara, mama lishe, mandazi..), how much do you get?
.....
.....
.....
If there are other money makers in the family and if they are participating in the household budget, how much do they earn (if you know) or at least how much do they give for the budget? .....
.....
.....
Does someone from your relatives, except the ones living with you, give money to your family? .....
.....
.....
Do you have yourself to support relatives? For how much and how often? .....
.....

Do you have any other source of income? (In kind like vegetables, poultry,....)
.....
.....
.....
.....
.....
.....

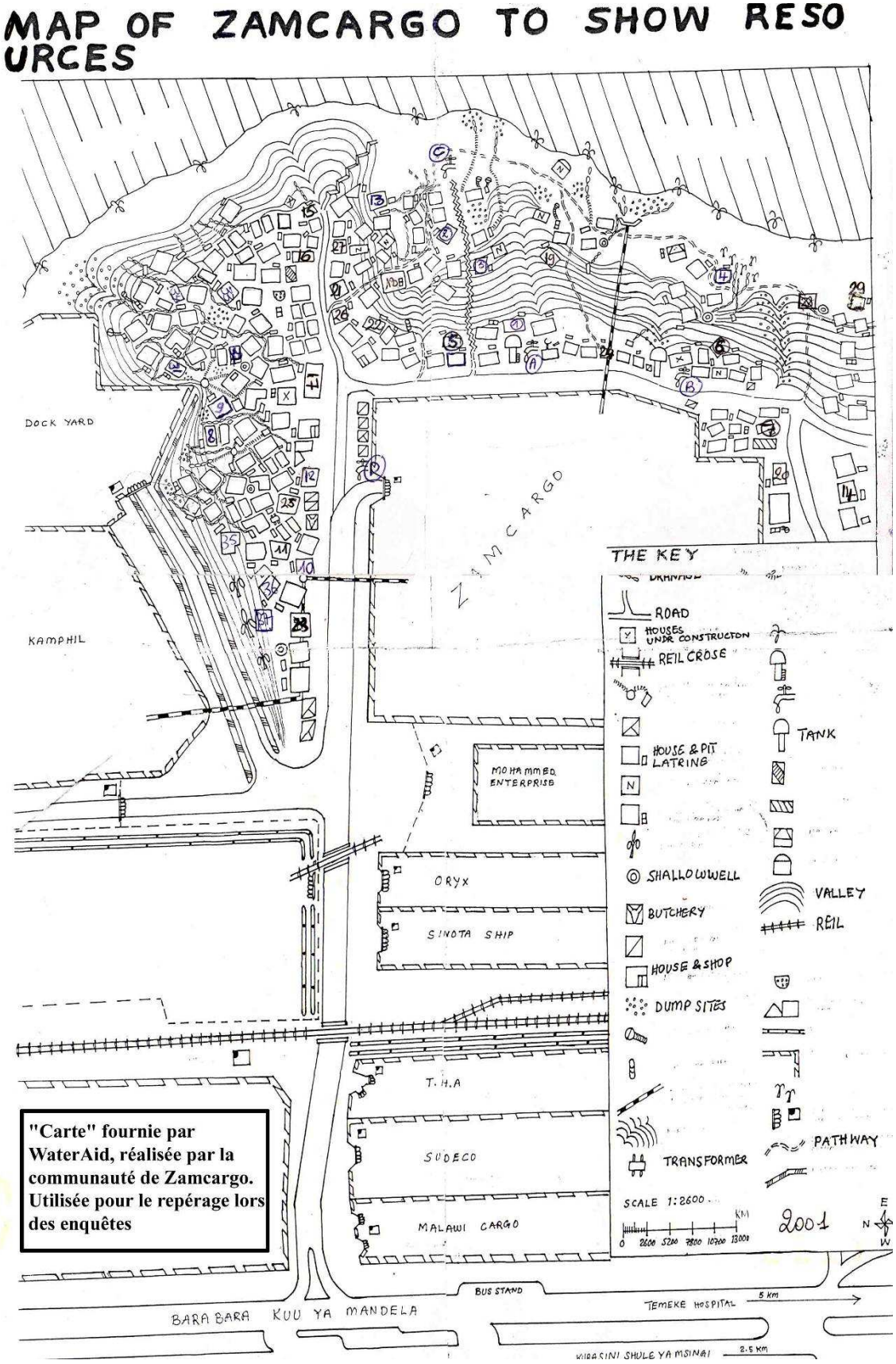
ANNEXE 2. CARTE DE TRAVAIL, ENQUETES DE KIBERA, NAIROBI



EXTRAIT DES FONDS DE PLAN AU 1/1000 UTILISES POUR LES ENQUETES DE KIBERA, NAIROBI

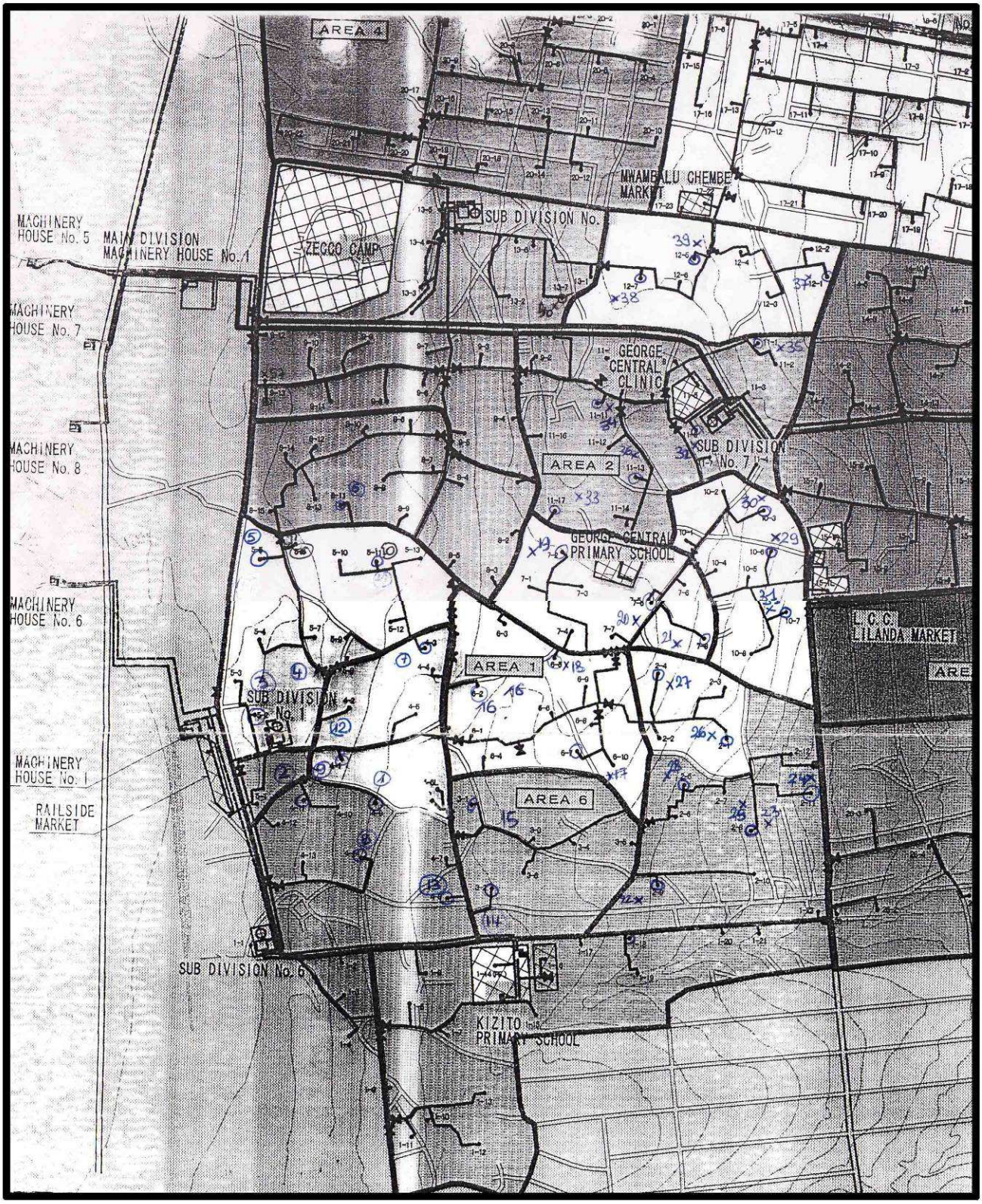
546

ANNEXE 3. CARTE DE TRAVAIL DE ZAMCARGO



"Carte" fournie par WaterAid, réalisée par la communauté de Zamcargo. Utilisée pour le repérage lors des enquêtes

ANNEXE 4. CARTE DE TRAVAIL, ENQUETES DE GEORGE COMPOUND, LUSAKA



CARTE DE REPERAGE POUR LES ENQUETES DE GEORGE COMPOUND, LUSAKA

Enquêtes réalisées par Anne Bousquet, George Compound, Lusaka. (Zambie) 2003

Le nombre de questionnaires à mener dans chaque zone a été calculé en fonction de la population de chacune d'entre elles, prise comme approximation de la densité, par rapport à la population totale du compound.

Zones	Population totale en 1999	% de la population totale du compound	Nombre de questionnaires
Zone 2	**5848**	**14**	7
Zone 3	**2023**	**5**	2
Zone 4	**5234**	**13**	6
Zone 5	**4752**	**12**	6
Zone 6	**2559**	**6**	3
Zone 7	**2415**	**6**	3
Zone 8	**3525**	**9**	5
Zone 9	**3271**	**8**	4
Zone 10	**2530**	**6**	3
Zone 11	**3996**	**10**	5
Zone 12	**2339**	**6**	3
Zone 13	**1860**	**5**	3
TOTAL	**40 352**	**100**	50

Source : JICA. Household Registration conducted by JICA/PHC, 1999

Annexe 2 : Chronologie des réformes zambiennes

Date	Etapes de la restructuration du secteur de l'eau	Contenu, conséquences, résultats
1974	**Le ministère de l'Eau établit la « *Water Policy Statement* »**	**Il fait un appel au changement sur la manière de gérer l'eau.**
1988	**Création du premier service commercial (« *Commercial Utility* »), la Lusaka Water and Sewerage Company,**	**La LWSC est opérationnelle en 1990.**
1991	Le « *National Action Committee* » (NAC), créé pour le pilotage du programme de la « Décennie Internationale de l'Eau Potable » en Zambie en fait le bilan local.	Le NAC formule des recommandations pour les réformes à venir.
1992	Création de la Chipata Water and Sewerage Company	La CWSC est considérée comme projet pilote dans la province de l'ouest
1993	Création de la « *Programme Coordination Unit* » (PCU)	La PCU réorganise le secteur de l'eau, dans le cadre d'une vaste consultation de ministères concernés (santé, travaux publics, environnement, agriculture…) avec une volonté de décloisonner la réflexion. Elle fait le lien avec le gouvernement central, donne les grandes lignes des réformes à venir.
	Création de la « *Community Management and Monitoring Unit* », CMMU	La CMMU entreprend un inventaire des points d'eau ruraux.
1994	**Le gouvernement votre la « *National Water Policy* »**	**Le gouvernement adopte sept principes clés, comme lignes directrices pour les réformes**
	Création du secrétariat du PCU, le « *Water Sector Development Group* »	
	Lancement de la "*Sector Strategy for institutional and legal framework for water supply and sanitation services*"	
1995	Création du « *Department of Infrastructure and Support Services* » (DISS) au sein du "*Ministry of Local Government and Housing"*	Le Département a pour mission de mobiliser les ressources et faciliter le développement des services d'eau et d'assainissement dévolus aux autorités locales.
1996	Achèvement de l'inventaire des points d'eau ruraux	
	Création du « *National Water and Health Education Committee* » (N-WASHE) pour les services ruraux	D'abord sous le PCU, le N-WASHE est ensuite rattaché au WSDG.
	Achèvement du Schéma Directeur National pour la gestion des ressources en eau et leur développement	
	La LWSC lance la « *Policy on Water*	**Elle crée les conditions de la reprise en**

	Supplies and Sanitation in Peri Urban Areas **»**	**main des réseaux communautaires à Lusaka (voir 3° partie)**
1997	**Transfert des 46 réseaux (petites villes) du « *Department of Water Affairs* » aux autorités locales**	**C'est la décentralisation de la responsabilité des services d'eau et d'assainissement aux autorités locales.**
	Vote de la *"Water Supply and Sanitation Act n°28 of 1997"*	**La loi est centrée sur la commercialisation, la participation du secteur privé, la régulation et la délimitation des aires de service ainsi que l'établissement du *« Devolution Trust Fund* »**
	Fusion du WSDG et du CMMU dans la « *Water Sector Reform Support Unit* »	L'unité a pour objet les services d'eau et d'assainissement ruraux.
1999	**Le gouvernement décide de la création d'un régulateur NWASCO**	
2000	Achèvement de l'établissement de 63 D-WASHE dans les districts ruraux	
	Début des opérations du régulateur	
	Début des opérations de sept nouvelles CU	**9 CU sont désormais opérationnelles en Zambie. Le secteur privé est présent sous la forme d'un contrat de gestion des anciens réseaux miniers.**
2001	**Création du « *Devolution Trust Fund* » * et début de projets pilotes dans les quartiers pauvres impliquant les CU**	***Il concerne spécifiquement la fourniture de services aux urbains pauvres (voir 3ème partie de la thèse)**
	Le *"Ministry of Local Government and Housing"* lance la « *Peri Uban Water and Sanitation Strategy"*	**La stratégie décline la loi sur l'eau de 1997 pour les espaces périurbains en s'inspirant des projets communautaires pilotes de Lusaka et d'autres villes (voir 3ème partie de la thèse)**
2002	Lancement du "*Water Resources Action Program*" WRAP	Il devient opérationnel pour la réforme de la gestion des ressources en eau
2003	Création d'une « *Rural Water Supply and Sanitation Unit* » au DISS	
2004	Commencement de l'étude sur la situation dans les quartiers périurbains (« *base line study* »)	

Sources : compilation de documents par l'auteur et du document de NWASCO. *Water Sector Reforms in Zambia*, Lusaka, August 2004, 37 p.

Annexe 3 : Résumé des objectifs et des actions proposées ainsi que des indicateurs et des procédures de vérification mises en œuvre pour la mise en place du « sessional paper n°1 of 1999 on national policy on water resources management and development »

Résumé des objectifs et des actions proposées	Indicateurs vérifiables	Procédures de vérification
Objectifs globaux Améliorer le bien être social de la population et augmenter les performances de l'économie nationale		Le gouvernement continue de soutenir le processus de réformes
Buts Assurer la fourniture équitable d'une quantité et d'une qualité adéquates d'eau à tous les groupes en concurrence à un prix abordable et sur une base pérenne	Augmentation de l'accès à une desserte en eau et assainissement améliorée d'au moins 8% par an	Enquêtes économiques Plans de développement
Objectif n°1 : cadre législatif et institutionnel approprié avec une définition claire des responsabilités des acteurs mis en place	Amendements des lois sur l'eau et sur les autorités locales pour séparer clairement la régulation de l'exploitation et de la gestion de la ressource, à entreprendre dès la 1ère année Le MENR, la NWCPC et les autres fournisseurs transfèrent la fourniture des services au moins à dix opérateurs/an	Lois votées Notices légales sur le transfert des responsabilités Licences accordées aux opérateurs
Objectif n°2 : plan de transition pour guider le processus de réforme	Réformes du secteur par l'établissement des nouvelles institutions pour assurer des nouveaux rôles mis en place ainsi : - la "*Water Sector Reform Unit*" - les vingt "*Water Boards*"	Notices légales et licences Structure de la main d'œuvre et grille des salaires Embauches/redéploiement Rationalisation de l'emploi

	- le régulateur	Rapport Etudes de viabilité
Objectif n°3 : renforcement des institutions du secteur pour leur nouveau rôle	Toutes les institutions du secteur doivent opérer à l'optimum. et assurer leurs nouveaux rôles d'ici deux ans Employés qualifiés et rémunérés à hauteur de leurs compétences (salaires compétitifs)	Structure de l'emploi et grille de salaire Certificats de formation
Objectif n°4 : environnement favorable pour attirer la participation du secteur privé et des autres opérateurs	Les opérateurs privés qui fournissent des services eau et assainissement doivent atteindre des objectifs de performance croissants Participation du secteur privé avec investisseurs locaux Groupes « *self help* » communautaires ONG Petits fournisseurs indépendants	Publication des lignes directrices et des procédures Enregistrement du régulateur
Objectif n°5 : mécanismes d'amélioration des services eau et assainissement dans les quartiers pauvres	Indicateurs de performance : Tarif en Ksh/20l Nombre de connexions Nombre de kiosques Blocs sanitaires Consommation par personne	Rapports d'enquête Amendements Enregistrement par les WSB des petits fournisseurs indépendants
Objectif n°6 : réhabilitation des infrastructures d'eau et d'assainissement, extension et création de nouvelles infrastructures	Les réseaux sont en fonctionnement selon la capacité prévue initialement, dès les 4 premières années. Au moins 60% de la population à l'intérieur de la zone de service des réseaux réhabilités	Rapports d'évaluation technique Rapports sur l'avancée des projets

	obtiennent les services en continu à des niveaux de service fixés. Réseaux étendus et/ou construits selon des normes acceptables dans les premières années pour augmenter le taux de desserte (taux à fixer)	
Objectif n°7 : mécanismes efficaces et efficients de mobilisation et de canalisation des fonds	Les fonds WSS et CWSS sont établis avec des procédures de décaissement claires et atteignent les objectifs fixés d'au moins 5 « *Water Service Boards* » ou fournisseurs communautaires dans les deux premières années	« *Legal Notice under Cap 412* » Rapports des avancées réalisées sur la mise en place du projet
Objectif n°8 : autonomie financière des « *Water Service Boards* » réalisée	Au moins 50% des WSB, créés grâce aux études de viabilité, fonctionnent avec une autonomie financière claire dans les deux premières années Des régulations claires établissent l'autonomie financière des WSB dans la législation dès la première année	Procédures financières des WSB
Objectif n°9 : politiques tarifaires pour atteindre le recouvrement des coûts, l'équité et protection de l'environnement	Lignes directrices politiques sur les tarifs couvrant les coûts, édictées à tous les WSB dès la première année	Lignes directrices officielles Tarifs approuvés

Source **: MINISTRY OF WATER RESOURCES**. *Sessional Paper n°1 of 1999, National Policy on Water Resources Management and Development* », 1999, p 55-64.

Annexe 4 : Résumé des objectifs et des actions ainsi que des indicateurs de performance et des procédures de vérification de mise en œuvre de la stratégie de 2001 sur les services d'eau.

Résumé des objectifs et des actions proposées	**Indicateurs vérifiables**	**Procédures de vérification**
Objectifs globaux Améliorer le bien être social de la population et augmenter les performances de l'économie nationale		Le gouvernement continue de soutenir le processus de réformes
Buts Assurer la fourniture équitable d'une quantité et d'une qualité adéquates d'eau à tous les groupes en concurrence à un prix abordable et sur une base pérenne	Augmentation de l'accès à une desserte en eau et assainissement améliorée d'au moins 20%/an	Enquêtes économiques Plans de développement
Résultat 1 : cadre législatif et institutionnel approprié avec une définition claire des responsabilités des acteurs mis en place	Amendements des lois sur l'eau et sur les AL pour séparer clairement régulation/exploitation/gestion de la ressource à entreprendre dès la 1ère année Le MENR, la NWCPC et les autres transfèrent la fourniture des services au moins à 10 opérateurs/an	Lois votées Notices légales sur le transfert des responsabilités, licences accordées aux opérateurs
Résultat 2 : plan de transition pour guider le processus de réforme	Réformes du secteur par l'établissement d'une nouvelle institution pour assurer des nouveaux rôles mis en place ainsi : -IMC établi et opérationnel -WSRU idem -20 water boards idem -régulateur idem	Notices légales et licences Structure de la main d'œuvre et payroll Embauches/redéploiement Rationalisation de l'emploi Rapport Etudes de viabilité

<table>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Résultat 3 : renforcement des institutions du secteur pour leur nouveau rôle</td><td>Toutes les institutions du secteur doivent opérer à l’optimum.
Employés qualifiés et rémunéré concurrentiellement prenant en charge les nouveaux rôles d’ici deux ans</td><td>Structure de l’emploi et grille de salaire
Certificats de formation</td></tr>
<tr><td>Résultat 4 : environnement favorable pour attirer la participation du secteur privé et des autres opérateurs</td><td>Les opérateurs privés qui fournissent des services eau et assainissement doivent fixer des normes croissantes
Participation du secteur privé avec une participation locale
Groupes self help communautaires
ONG
Petits fournisseurs indépendants
Année 1, année 2, année 3, année 4</td><td>Publication des lignes directrices et des procédures
Enregistrement du régulateur</td></tr>
<tr><td>Résultat 5 : mécanismes d’amélioration des services eau et assainissement dans les quartiers pauvres</td><td>Les services dans les quartiers pauvres s’améliorent ainsi :
<table>
<tr><td></td><td>Année 1</td><td>Année 2</td><td>Année 3</td><td>Année 4</td></tr>
<tr><td>Tarif en Ksh/20l</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Nombre de connexions</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Consommation par pers</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Kiosques</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Blocs sanitaires</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table></td><td>Rapports d’enquête
Amendements repealed
Enregistrement par les WSB des petits fournisseurs indépendants</td></tr>
<tr><td>Résultat 6 : réhabilitation des infrastructures d’eau et d’assainissement, extension et création de nouvelles infrastructures</td><td>Les réseaux sont en fonctionnement selon la capacité prévue initialement, dès les 4 premières années.
Au moins 60% de la population à l’intérieur de la zone des réseaux réhabilités obtiennent les services en continu à des niveaux de service fixés.
Au moins…des réseaux sont étendus selon des normes acceptables dans les ..premières années pour augmenter le taux de desserte
Au moins…des réseaux sont construits à des normes acceptables dans les ..premières années pour augmenter le taux de desserte</td><td>Certificat de remplissage du contrat
Rapports d’évaluation technique
Rapports sur l’avancée des projets</td></tr>
</table>

Résultat 7 : mécanismes efficaces et efficients de mobilisation et de canalisation des fonds	Les fonds WSS et CWSS sont établis avec des procédures de décaissement claires et atteignent les objectifs fixés d'au moins 5 water service boards ou communautés dans les deux premières années.	Legal Notice under Cap 412 et des rapports des avancées réalisées sur la mise en place du projet
Résultat 8 : autonomie financière des water service board réalisée	Au moins 50% des WSB créés grâce aux études de viabilité fonctionnent avec une autonomie financière claire dans les deux premières années Des régulations claires établissent l'autonomie financière des WSB dans la législation dès la première année	Procédures financières des WSB
Résultat 9 : politiques tarifaires pour atteindre le recouvrement des coûts, l'équité et protection de l'environnement	Lignes directrices politiques sur les tarifs couvrant les coûts édictées à tous les WSB dès la première année Les tarifs permettant le recouvrement des coûts sont mis en place dans…réseaux dès les premières…années	Lignes directrices officielles Tarifs approuvés

Source : **REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT.** *Country Strategy on Water and Sanitation Services*, Draft Paper, Nairobi, March 2001, p 30-31

Annexe 5 : les grandes étapes de l'évolution de la législation du secteur de l'eau potable en Tanzanie.

La Tanzanie a connu un surprenant mouvement de balancier du 20ème au début du 21ème siècle en termes de centralisation, déconcentration et décentralisation, dans une pratique du changement qui semble plus encline à superposer les structures nouvelles aux structures anciennes sans abolir les dernières, ce qui se retrouve également dans la législation. Pendant la colonisation, au niveau local, conformément à la tradition britannique la compétence en matière de distribution d'eau potable incombe aux autorités locales. Cependant, avec la décolonisation, la gestion de l'eau est confiée à une « *Water Authority* », organe nommé par le ministère de l'Eau et responsable de la distribution de l'eau pour une zone donnée. A Dar es Salaam, le territoire de la WA coïncide avec le territoire communal mais cette adéquation ne se retrouve pas partout, ces institutions étant souvent responsables à la fois de zones urbaines et de zones rurales. Avec l'abolition des autorités locales entre 1972 et 1976, la gestion est simplement déconcentrée du ministère aux structures locales territoriales : la Région et le District. Toutes les régions disposent alors d'un bureau responsable de l'eau sous autorité du ministère de l'Eau, à la tête duquel le « *Regional Water Engineer* » est responsable de l'alimentation en eau de la région. Au niveau des districts, en plus des départements techniques, les « *Primary Health Care Commissions* » (PHC) issues de la déconcentration jouent surtout un rôle dans les quartiers équipés de puits et de pompes manuelles, notamment pour contrôler la qualité de l'eau. A l'abandon de la politique de déconcentration, ces départements techniques ne sont pas abolis, les Régions et les Districts restent en place. A Dar es Salaam, les départements techniques continuant à fonctionner tout en glissant peu à peu sous l'autorité de la municipalité, celle-ci se superpose peu à peu à ces institutions. Cependant, dans tout le pays, les retards d'équipement sont considérables et la situation en termes d'accès à l'eau a peu progressé depuis l'Indépendance, notamment dans les villes victimes des politiques d'investissement défavorables. Dans les années 1970 et 1980, le gouvernement lance une série d'initiatives ayant pour but d'améliorer l'accès à l'eau de la population. En dépit de ces initiatives et des investissements de l'Etat, des bailleurs et des ONG, les taux de desserte, les niveaux de services et la durabilité des investissements sont insuffisants. En 1986, moins de 42% de la population rurale et 65% de la population urbaine ont accès à l'eau potable. L'Etat décide alors en 1987 de créer un ministère spécifique pour l'Eau, le « *Ministry of Water, Energy and Minerals* », dont les responsabilités sont étendues, divisé en une section urbaine et une section rurale. En 1989, le ministère de l'Eau divise le pays en neuf structures de bassins-versants pour la planification, l'administration et la gestion des ressources en eau, qui étaient auparavant gérées sur la base des divisions administratives régionales. L'objectif de l'approche par bassin versant est de gérer les ressources d'une manière globale et intégrée, pour en assurer un développement équitable, efficace et durable. Le « *Basin Water Office* » de Pangani est créé en 1991, suivi par le BWO de Rufiji en 1993. L'objectif de l'accès à l'eau potable pour tous dans un rayon de moins de 400 m dans les zones rurales pour 1991 est loin d'être atteint. En dépit de l'objectif du gouvernement de fournir à toute la population une eau potable et des services d'assainissement, il n'y a pas de politique pour mettre en place ces objectifs. C'est pourquoi le gouvernement formule la « *National Water Policy* » de 1991.

La « *National Water Policy* » de 1991

Dans la lignée des autres réformes et notamment celle du Service Public, le ministère de l'Eau met en place les étapes majeures des réformes du secteur de l'eau. Le gouvernement s'est lancé depuis la fin des années 1980 dans une restructuration globale du cadre institutionnel et organisationnel de la fourniture des services publics, le « *Civil Service Reform Program* », y compris du secteur de l'eau. Les trois changements les plus importants sont les suivants :

- redéfinition du rôle du ministère de l'Eau dans la fourniture des services d'eau et d'assainissement, de celui de fournisseur direct pour celui de promoteur, de régulateur et de contrôleur des fournisseurs et des autres acteurs du secteur

- révision du rôle des consommateurs de bénéficiaires inactifs des services à celui de participants actifs dans le développement et la fourniture des services
- ouverture du secteur aux ONG et aux fournisseurs

Les thèmes abordés par la « *National Water Policy* » de 1991 sont donc les suivants : la participation des bénéficiaires, la gestion communautaire, les ressources en eau et leur environnement, la pérennité des services, la réhabilitation des infrastructures et l'intégration de l'eau et de l'assainissement, ainsi que les rôles des acteurs du secteur. Elle cible la participation et le partage des coûts de la construction, de l'exploitation et de la gestion des réseaux d'eau communautaires et le recouvrement des coûts pour les réseaux d'eau urbains. Cependant, elle laisse des questions en suspens, comme celles de la pérennité, de la gestion des ressources et de la participation du secteur privé.

Audit du secteur de l'eau 1993

En 1993, le ministre de l'Eau lance un audit du secteur de l'eau et de l'assainissement (« *Water and Sanitation Sector Review* ») afin d'identifier les contraintes, les interventions nécessaires pour accélérer les avancées, améliorer l'accès et le partage des informations, la planification et rechercher l'aide des bailleurs et des ONG pour soutenir des initiatives spécifiques, avec l'aide financière de la Banque Mondiale et des Nations Unies. L'audit conclue à la nécessité de réformes institutionnelles et financières de la gestion des réseaux urbains et ruraux, mais aussi de réformes de la gestion des ressources à la lumière de la nouvelle loi. Entre autres recommandations, l'audit prône également un renforcement des lois existantes, l'instauration de conditions favorables à la participation active du secteur privé, ainsi que la décentralisation des activités du secteur et de la structure organisationnelle du ministère de l'Eau, en vue d'une amélioration de la coordination des activités du secteur.

Bilan des ressources en eau (« *Rapid Ressources Assessment* ») 1994-1995 et révision de la loi de 1974

De 1994 à 1995, un RRA est réalisé sur tout le territoire national, dans le cadre de la révision du secteur pour connaître la situation existante. Il révèle des problèmes transversaux entre secteurs et des conflits d'usage accrus dans les bassins-versants. Il identifie les questions prioritaires dans chacun des neuf bassins-versants. Ses recommandations sont les suivantes :
- développer les moyens d'évaluation des ressources à la fois en termes de qualité et de quantité tout comme la surveillance des écosystèmes aquatiques
- améliorer l'administration des droits sur l'eau et le contrôle de la pollution
- améliorer la coordination inter-sectorielle dans la gestion des bassins-versants
- introduire l'approche participative des parties prenantes légitimes dans la gestion des bassins
- Réviser la « *Water Utilization (Control and Regulation) Act n°42 of 1974* »

Etablissement des *"Urban Water and Sewerage Authorities" UWSA* (1994-1998)

Le faible niveau des services urbains au début des années 1990 reflète l'inadaptation du cadre institutionnel et financier du secteur, sans partage clair des responsabilités entre les niveaux central, régional et local. Les « *Urban Water Departments* » sont techniquement responsables de la fourniture du service mais en tant que structures déconcentrées, sont dépendants du gouvernement central pour leurs allocations budgétaires, insuffisantes pour couvrir leurs coûts d'exploitation et de maintenance. Afin d'améliorer l'exploitation et la maintenance des réseaux d'eau et d'assainissement urbains, le ministre de l'Eau mandate une équipe d'experts en 1992 sur le financement, l'exploitation et l'entretien de ces réseaux. Leurs recommandations sont les suivantes :
- établir des UWSD dans 18 villes secondaires, leur permettre de collecter des recettes de la vente de l'eau et d'utiliser ces fonds propres pour couvrir leurs coûts
- créer des « *Urban Water and Sewerage Boards »* pour superviser les activités des UWSD

L'établissement de ces UWSD semi-autonomes commence en 1994 sous le contrôle des UWSB, responsables des questions clés de gestion, y compris la fixation des tarifs et l'établissement des budgets. En janvier 1998, tous les UWSD sont déclarés « *Urban Water and Sewerage Authorities* » autonomes selon l' « *Act n°8 of 1997* ».

Révision de la législation sur l'eau et contenu des révisions

En 1997, les législations concernant le secteur de l'eau sont révisées sous l' « *Act n°8* of 1997» :
- "*Water Utilization (Control and Regulation) Act of 1974*"
- "*Waterworks Ordinance Cap 281*"
- "*Urban Water Supply Act n°7*"

Concernant la "*Water Utilization (Control and Regulation) Act of 1974*", la révision met l'accent sur:
- la définition des concepts de droits sur l'eau
- le paiement par les usagers de l'eau et de la pollution comme source de financements pour la régulation des activités du secteur (principes de l'usager-payeur et du polleur-payeur), la protection des zones de captage et le contrôle des ressources
- le renforcement du programme de lutte contre la pollution
- attribuer des droits sur l'eau pour des périodes spécifiques de l'année
- impliquer les parties prenantes dans les « *Basin Water Boards* »

D'autre part, la révision de la « *Water Works Ordinance* » s'attache aux thèmes suivants :
- institutions autonomes pour la gestion des réseaux d'eau urbains d'eau et d'assainissement dans chaque ville
- différenciation des tarifs en fonction des aires de dessserte et des coûts de production locaux
- intégrer les services d'eau et d'assainissement de chaque ville

L' « *Urban Water Supply Act n°7* » est révisé pour limiter l'aire de desserte de NUWA à la ville de Dar es Salaam et aux villes satellites de Bagamoyo, Kibaha et dans un corridor de 2 km le long des deux conduites de transmission de la Lower et de la Upper Ruvu.

Réforme en cours de la « *National Water Policy* » de 1991
Les principaux problèmes de la loi de 1991 :
- manque de concept de gestion intégrée des ressources
- implication insuffisante des parties prenantes dans la gestion des ressources en eau
- sous estimation du rôle du secteur privé
- cadre institutionnel et légal inadapté

Liste des textes législatifs de référence sur le secteur de l'eau et de l'assainissement :

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *Medium Term Strategic Plan (2000-2005),* Final Report, September 2000, 61 p
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *Legislation and Operation Guidelines for Urban Water and Sewerage Authorities,* June 1998
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *Government Notice n°. 369, published on 25/07/1997, The Waterworks Ordinance, (Cap 281), Rules,* 15 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *Water Utilization [Miscellaneous Amendments], (Amendments of Waterworks Ordinance of 1997), n°8 of 1997,* "An Act to amend Certain Written Laws pertaining to water", 5 p.
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER, ENERGY AND MINERALS. *The Water Policy,* 1991, Official English Translation, 38 p.
TANGANYIKA. *Waterworks, Chapter 281 of the Laws (Revised 1963, Principal Legislation), Cap 281-Supp.62,* 1963, Government Printer, Dar es Salaam, 1949, Vol. 1., 47-49, p 248-255, 5 p.

Sources :

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. MINISTRY OF WATER. *Medium Term Strategic Plan (2000-2005)*, Final Report, September 2000, 61 p.
MESSER. V. *La gestion de l'eau à Dar es Salaam (Tanzanie) ; Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, thèse présentée à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, sous la direction de J.L. Piermay, Laboratoire Image et ville, Strasbourg, novembre 2003, 416 p.

Annexe 6 : Kenya : les énormes besoins en investissements du secteur de l'eau et de l'assainissement

Le déclin des investissements publics dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, pour l'exploitation et la maintenance mais aussi l'expansion des réseaux, va à l'encontre de l'objectif affiché d'augmentation des taux de couverture. Les problèmes associés à la pénurie de financements du secteur rural ne sont pas toujours semblables à ceux du secteur urbain.

Plan d'investissement et demande en service d'eau à l'horizon 2010

Dans l'hypothèse que le taux de desserte actuel soit amélioré selon l'objectif fixé, soit étendre la couverture dans les zones urbaines de 74% à 95% en 2010, et de 42 à 70% dans les zones rurales, la population totale desservie sera selon ces estimations de 37 millions de personnes. Les réseaux urbains alimenteront 11 millions de personnes, tandis que 15 millions et 11 millions d'usagers seront respectivement desservis par de grands et petits réseaux ruraux. La demande domestique est censée refléter les catégories de revenu et de niveau de service des clients.

Tableau : projections de la demande en eau pour 2010 en fonction des catégories d'usagers

	Demande en millier de m^3/jour	
Catégorie	**1995**	**2010**
Urbaine domestique	**747.8**	**1642.8**
Rurale domestique	468.2	932.6
Sous-total	1216	2575.4
Non-résidentielle, services de santé, écoles, industrie et commerce	593.9	986.3
Total	1809.9	3561.7
Elevage	376.6	621.4
Total	**2186.6**	**4183.2**

Source : **REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT.** *Country Strategy on Water and Sanitation Services*, Draft Paper, Nairobi, March 2001, 35p., appendixes

Tableau : résumé du plan de développement des ressources en eau

Réseau	Déficit en 2010 en milliers de m^3/jour	Proposition de développement des ressources en milliers de m^3/jour				
		Surface	Souterraines	Mixtes (Surface et souterraines)		Total
				Surface	Souterraines	
Réseaux urbains	**1112**	**1046**	**42**	**20**	**4**	**1112**
Grands réseaux ruraux	36	35	1	0	0	36
Petits réseaux ruraux	218	4	84	94	36	218
Total	**1366**	**1085**	**127**	**114**	**40**	1366

Source: **REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT.** *Country Strategy on Water and Sanitation Services*, Draft Paper, Nairobi, March 2001, 35p., appendixes

Les besoins d'investissements dans le secteur de l'eau sont donc considérables puisque selon les estimations du gouvernement la demande est susceptible de doubler entre 1995 et 2010. Les autorités kenyanes tablent largement sur l'intensification de l'exploitation des ressources en eau de surface pour

alimenter les réseaux urbains et les grands réseaux ruraux, tandis que les petits réseaux ruraux seront alimentés en eau souterraine (forages). Le « *National Water Master Plan* » propose quelques estimations des investissements nécessaires pour le développement durable et la réhabilitation des réseaux d'eau et d'assainissement pour les dix prochaines années. Les capacités de production dans les zones urbaines sont suffisantes pour couvrir la demande à court terme mais les réseaux nécessitent d'importantes réhabilitations, et les capacités de production n'ont pas été rattrapées par les infrastructures de distribution (extension des réseaux). Une part importante de la population future vivra dans des quartiers informels où des solutions peu coûteuses doivent être installées. Les capacités de traitement des eaux usées sont souvent bien inférieures à la quantité collectée par les réseaux d'assainissement, qui ont tous besoin de lourds travaux de réhabilitation et qui doivent être étendus, surtout dans les zones accueillant la population pauvre où encore dans les zones où se construisent rapidement des habitations à plusieurs étages. Les usines complexes de traitement des eaux usées fonctionnent rarement et nécessitent une réhabilitation. La durabilité des grands réseaux ruraux ayant souvent été remise en question par la déconnexion d'une part importante des usagers originels, la technologie doit être adaptée au type de service que désirent les usagers et qu'ils peuvent payer et à la capacité gestionnaire de l'opérateur. La plupart de la population rurale non desservie peut l'être soit par points d'eau autonomes ou par petit réseau géré par la communauté.

Tableau : estimations des investissements nécessaires pour les secteurs eau et assainissement 1998-2010

Projet	Somme en milliers de Ksh*		
	Milieu urbain	Milieu rural	Total
Réhabilitation	**44 500**	99 100	**143 600**
Maintenance et entretiens courants	**7400**	67 700	**75 100**
Construction de réseaux planifiés	**27 500**	8700	**36 200**
Construction de réseaux nouvellement proposés	**1 243 000**	159 800	**1 402 800**
Sous total	**1 322 400**	331 300	1 657 700
Assainissement	**246 965 000**	942 30	**247 907 301**
Infrastructures hydrauliques pour l'élevage	-	349 760	349 760
Total	**248 287 400**	775 290	**249 062 690**

* Estimations fondées sur les prix courants de 1998

Source : National Water Master Plan of 1998, cité in **REPUBLIC OF KENYA. MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES. DEPARTMENT OF WATER DEVELOPMENT.** *Country Strategy on Water and Sanitation Services*, Draft Paper, Nairobi, March 2001, 35p., appendixes

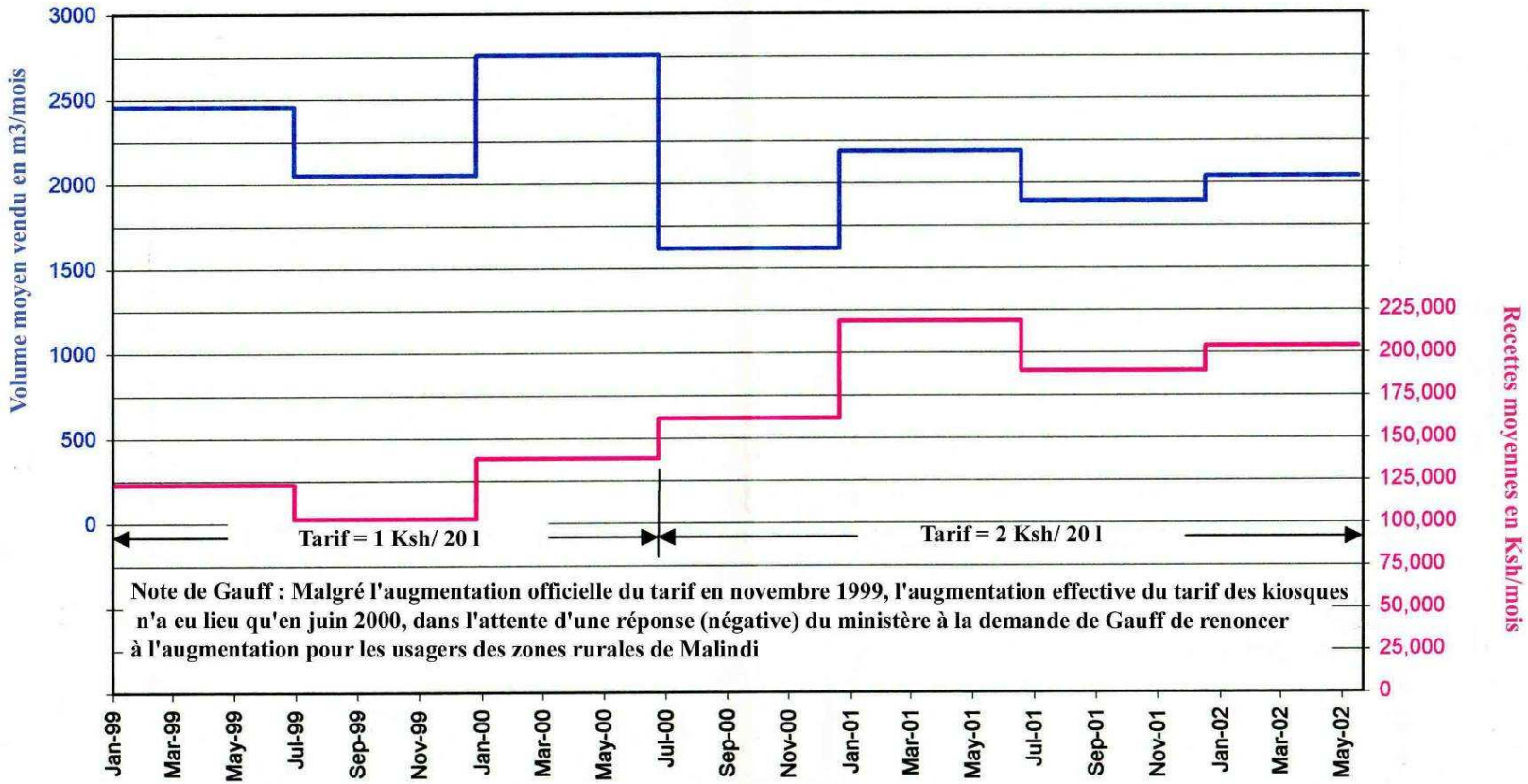
Annexe 7 : Lire un diagramme de distribution statistique.

Les graphiques qui figurent dans la thèse sont construits d'après les résultats des enquêtes effectuées auprès des ménages des quartiers choisis comme études de cas. Je rappelle que mes données n'ambitionnent pas d'être statistiquement représentatives, car le nombre limité de questionnaires ne l'autorise pas. Je ne disposais pas des moyens matériels pour mettre en place l'appareil statistique nécessaire à l'échelle de trois quartiers. Par contre, elles n'en demeurent pas moins riches d'informations qualitatives et significatives.
Une variable statistique est l'ensemble des modalités d'un caractère quantitatif. (exemple : la variable statistique est le % de la dépense consacrée à l'eau par le ménage par rapport à son revenu total.)
Une distribution statistique est l'ensemble ordonné dans l'ordre croissant des valeurs prises par une variable statistique. (exemple : ensemble des valeurs -exprimées en %- prises par la variable « % du revenu total… ».)
Le diagramme de distribution est un graphique qui permet de visualiser rapidement l'ordre et la fréquence des différentes valeurs d'une distribution. Ce graphique est construit de la manière suivante : par exemple, chaque point correspond à un questionnaire (ou un ménage). L'axe des abscisses représente la suite ordonnée des modalités de la variable étudiée (par exemple « % du revenu total… »). L'axe des ordonnées représente leur fréquence simple ou leur effectif. Les points représentent l'occurrence ou la fréquence des valeurs prises par la variable. Dans ce cas, cela permet de dire visuellement :

- si les valeurs sont groupées (dans l'exemple, cela signifie que les % des dépenses des ménages sont proches)
- ou dispersées (dans l'exemple : grandes disparités entre les ménages du point de vue de leur effort budgétaire)
- si elles se regroupent par seuils, on parle alors de classes statistiques. On peut déterminer empiriquement des classes regroupant des valeurs proches et construire alors un histogramme représentant le % de chaque groupe (borné par les classes déterminées graphiquement).

Il existe des méthodes scientifiques pour déterminer les bornes de classes à utiliser, mais dans le cadre des résultats de mes enquêtes, je n'ai pas jugé nécessaire de les appliquer car l'échantillon est trop limité. Cette remarque est également valable pour déterminer la corrélation entre deux variables : là encore, des calculs permettent de déterminer scientifiquement cette corrélation, mais ils ne sont pertinents que pour des échantillons plus vastes. En revanche, la forme globale des « nuages de points » issus du croisement graphique de deux variables peut suffire à donner des pistes d'interprétation.

Ainsi, en dehors du calcul des moyennes et des médianes, l'analyse empirique des résultats se fonde essentiellement sur l'observation des graphiques, qu'une bonne connaissance du terrain, acquise grâce au fait même d'être allée sur le terrain lors des enquêtes, rend pertinente.



ANNEXE 11. MALINDI, KENYA. EVOLUTION DE LA TARIFICATION AUX KIOSQUES ET CONSOMMATION D'EAU

Source: Gauff Ingenieure, document fourni par D. Baker, Regional Superviser, Nairobi, juillet 2002

L'ACCES A L'EAU POTABLE DES CITADINS PAUVRES : ENTRE REGULATIONS MARCHANDES ET REGULATIONS COMMUNAUTAIRES (KENYA, TANZANIE, ZAMBIE)

Thèse présentée et soutenue pour l'obtention du titre de Docteur de l'Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne
Discipline géographie

Par Anne Bousquet

WATER AND THE URBAN POOR : ECONOMIC REGULATION VERSUS COMMUNITY GOVERNANCE (KENYA, TANZANIA, ZAMBIA)

UNIVERSITE PARIS I PANTHEON SORBONNE

LADYSS
(Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces)
UMR 7533
5, rue Valette
75005 PARIS

MOTS-CLE
Afrique Subsaharienne-Kenya-Tanzanie-Zambie
service d'eau urbain-privatisation-décentralisation- régulation des services en réseau gouvernance urbaine-fragmentation urbaine-pauvreté

Le Kenya, la Tanzanie et la Zambie mettent en place depuis le début des années 1990 des réformes marchandes de leur secteur de l'eau potable, sous la houlette des bailleurs de fonds internationaux. Dans les trois capitales étudiées (Nairobi, Dar es Salaam, Lusaka), l'histoire des réseaux d'eau montre un constant décalage entre desserte et urbanisation et un échec de la généralisation de l'accès au réseau, de l'« apartheid hydrique » de la période coloniale à la gestion publique patrimoniale post-indépendance. Pour remédier à la crise des réseaux, les réformes néolibérales se traduisent pour l'accès à l'eau des pauvres par des « solutions alternatives », consacrant la diversification marchande de la norme de service et la segmentation des clientèles. Les configurations locales multiples, de la spatialisation à la territorialisation du service, permettent un progrès de l'équité spatiale en termes d'accès à l'échelle de la ville, mais les progrès de l'équité sociale sont plus ambigus. Les dispositifs de régulation se sont eux aussi fortement diversifiés, articulés autour des trois figures de l'usager, intervenant dans la mutation des relations entre services et espaces urbanisés : ils opposent gouvernance micro-locale et régulation à une échelle méso des territoires. Les autorités publiques, prenant conscience de leur disqualification en tant que fournisseur direct de services au profit des collectifs d'usagers encadrés par des ONG, impliqués dans la co-production du service d'eau, tentent de recentrer la régulation municipale mais se heurtent à l'héritage de la gestion urbaine en archipel.