

EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT DANS LES VILLES DU SUD

LA DIFFICILE INTÉGRATION DES QUARTIERS DÉFAVORISÉS AUX POLITIQUES URBAINES

Sept personnes sur dix vivront probablement dans les zones urbaines d'ici 2050, soit près de trois milliards de plus qu'aujourd'hui, dont 80 % proviendront des pays en développement. Mais ces chiffres masquent des réalités très diverses. L'urbanisation ne s'opère pas selon les mêmes formes ni la même intensité dans toutes les régions du monde, au sein des pays, et à l'intérieur des agglomérations. De plus, si certaines transformations urbaines ouvrent de nouvelles perspectives de développement (accroissement des interactions sociales, des échanges économiques, etc.), d'autres à l'inverse soulèvent de nombreux défis : étalement urbain, fragmentation sociale, pression sur l'environnement, etc. Parmi ces externalités négatives, la plus emblématique est la persistance des bidonvilles. Un tiers des citoyens du Sud vivent dans des bidonvilles souvent synonymes de vulnérabilité, d'insécurité foncière, d'économie informelle et de services essentiels défectueux.

Les stratégies et projets de développement essaient de pallier ces dysfonctionnements. Pour l'eau potable et l'assainissement, un secteur qui joue un rôle fondamental dans la fabrique des villes, les politiques ont longtemps privilégié, dans les zones urbaines des pays en développement, le financement des monopoles publics pour rattraper le retard d'équipement des villes. Mais les inefficacités de la gestion des services ont conduit à dénoncer ce modèle au

milieu des années quatre-vingts. La disqualification de la gestion publique s'est accompagnée d'un mouvement de rationalisation gestionnaire s'inscrivant dans les politiques d'ajustement structurel. Les réformes qui s'en sont suivies ont donné lieu à la mise en place de partenariats public-privé dans l'espoir de professionnaliser la fourniture des services tout en apportant des capitaux pour étendre les réseaux. Dans les années 2000, ces modèles de gestion privée ont à leur tour été remis en cause, notamment parce qu'ils ne remplissaient pas leurs promesses en termes de déploiement des services.

Le modèle conventionnel du réseau (ensemble d'infrastructures interconnectées gérées de manière centralisée par un opérateur) a survécu à ces évolutions idéologiques et de politiques. Les réseaux sont en effet fréquemment présentés comme la seule solution viable en zones urbaines. Pourtant, la capacité de ces systèmes à satisfaire les demandes croissantes en eau et en assainissement des populations à faibles revenus, qui plus est dans des environnements institutionnels incertains, est de plus en plus discutée. Face à ces interrogations, les offres alternatives, qu'elles émanent du système conventionnel (piquage, bornes fontaines, etc.), ou des dispositifs hors réseau (vente d'eau par camions, assainissement domestique, etc.) commencent à être reconnues pour leur utilité sociale. Elles n'en sont pas moins questionnées, représentant pour

certaines des formes prometteuses de desserte, mais synonymes, pour d'autres, d'un abandon des principes de services publics.

Où en est-on de l'intégration des quartiers défavorisés des villes du Sud aux politiques urbaines en matière d'eau potable et d'assainissement ? Les discussions des 7 et 8 janvier 2013 ont permis d'éclairer le sujet en présentant, à partir de différents points de vue, les résultats de diverses expériences. De Ouagadougou (Burkina Faso) à Vientiane (Laos) en passant par Niamey (Niger), la Tunisie, Port-au-Prince (Haïti), Kinshasa (République démocratique du Congo) ou Khorezm (Ouzbékistan), les projets posent la question des transformations urbaines, de la planification, de la pérennité des offres non conventionnelles, du financement de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, etc. Quels que soient les cas présentés, plusieurs enjeux clés (gouvernance, foncier, financement) ressortent, que les politiques publiques devront affronter pour parvenir à des villes réellement inclusives.

Des transformations urbaines contrastées

Les expériences qui ont été partagées ont donné à voir un large spectre de problématiques urbaines, contribuant à dépasser la vision réductrice de la ville duale (quartiers défavorisés *versus* ville légale ; périphérie *versus* centre ; etc.) au profit d'une représentation plus nuancée et plus contrastée des réalités urbaines. La nature des besoins par exemple dépend d'un grand nombre de facteurs, notamment socio-économiques (revenus, habitudes sociales des ménages) et physiques (climat, topographie – étalement en plaine à Niamey, collines de Tananarive, etc.).

Cette diversité s'observe également en termes de modalités de fourniture des services. L'hétérogénéité des solutions techniques et organisationnelles qui sont mises en place dans ces territoires pour compenser la déficience des dispositifs de desserte traditionnels est grande. Au Niger et au Burkina Faso, les États, confrontés à des problématiques similaires ont fait des choix différents, avec le maintien d'une gestion publique au Burkina Faso et l'option du partenariat public-privé au Niger. Et les acteurs gravitant autour de ces systèmes présentent des

profils très divers. Quoi de commun entre un petit entrepreneur de réseau, un grossiste, un fontainier ? Leur niveau de professionnalisation tout comme leur échelle d'action varient considérablement.

Organisations internationales et opérateurs de projets doivent tenir compte de cette diversité. À cette fin, la planification stratégique des villes en développement vise à coordonner des politiques publiques pour rendre des territoires plus compétitifs et définir des voies de développement durable. Le renouvellement des instruments de planification territoriale fait écho aux « nouvelles » orientations des politiques urbaines, qui reflèteraient une vision plus inclusive de la ville et un changement de point de vue sur les territoires informels. Au lieu de les considérer comme une menace, les décideurs prendraient conscience du potentiel qu'ils représentent pour penser l'avenir des villes.

Le pouvoir politique, s'il souhaite parvenir à porter un projet de ville, doit porter une vision à long terme, travailler sur le territoire vécu (par opposition à un territoire borné par des frontières administratives) et opter pour des dynamiques de concertation. Mais la planification urbaine ne passe pas outre des difficultés institutionnelles inhérentes aux contextes d'États fragiles. Les exemples haïtien et tunisien apportent un éclairage contrasté sur les impacts de la planification urbaine sur les quartiers défavorisés. En Haïti par exemple, dans certains contextes, la planification n'a pas été un outil d'intégration, elle a plutôt entraîné la démolition des quartiers. Même chose en Tunisie, où le développement des périphéries a accentué la paupérisation des médinas.

Pérennité des offres non conventionnelles

Ces dernières décennies, le principe de différenciation de l'offre de services s'est progressivement imposé dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Face à la défaillance des services conventionnels, les quartiers défavorisés des villes du Sud ont vu émerger de nouveaux types de services, réponses pragmatiques parfois pertinentes, souvent moins performantes, mais qui, dans tous les cas, posent la question de leur viabilité.

Car les expériences montrent que leur fonctionnement non seulement est loin d'être satisfaisant (coûts, qualité sanitaire), mais qu'il n'est pas exempt d'ambiguïté : quid de leur développement futur lorsque les services de l'opérateur conventionnel s'étendront ?

Ces offres non conventionnelles recouvrent une grande diversité de modèles, qui procèdent de choix éminemment politiques. Au cours du débat qui a suivi la présentation du directeur de l'Onea, un participant a souhaité savoir pourquoi avoir eu recours à la délégation de service pour approvisionner les quartiers de Ouagadougou. La réponse évoque une solution transitoire, flexible à moindres coûts. Même question suite à la présentation sur l'expérience congolaise, où l'AFD, *via* une ONG locale, l'Adir, a appuyé la constitution de mini-réseaux en dehors des institutions officielles. Ces mini-réseaux sont gérés par des associations qui, de fait, ont acquis un certain pouvoir.

À la question « les services non conventionnels sont-ils un facteur d'intégration ou une source de fragmentation urbaine ? », force est de reconnaître qu'aucune réponse définitive n'a pu être apportée à l'issue des deux journées. Seules quelques conditions ont été identifiées permettant de limiter l'isolement des quartiers : une reconnaissance de leurs existence, contraintes et potentialités (dans les plans stratégiques, zonages, schémas directeurs) ; l'inscription des solutions non conventionnelles dans les politiques et cadres institutionnels existants (ou l'accompagnement de l'émergence des cadres prenant en compte ces problématiques) et une intégration des systèmes de financement et de coordination des services non conventionnels dans les systèmes d'échelle supérieure (métropolitaine).

Le foncier, question clé

L'insécurité et l'absence de régulation foncière sont une caractéristique des quartiers défavorisés. La problématique foncière est étroitement liée à celles de l'eau potable et l'assainissement. Elle est au centre d'importants enjeux économiques et politiques et, dans bien des cas, explique les trajectoires d'urbanisation à l'œuvre dans les villes du Sud. Ainsi, dans de nombreuses villes, de multiples et complexes

phénomènes de spéculation conduisent à ce que les zones périphériques soient investies avant même que les services y soient développés. On parle alors d'« urbanisation à rebours », l'implantation de l'habitat précédant les infrastructures collectives. Les mécanismes par lesquels des parcelles de terrain sont transformées en ressources foncières contribuent à l'étalement urbain.

Dans les quartiers défavorisés, plusieurs logiques foncières se confrontent (droits coutumiers, droits d'usage, lois foncières), venant compliquer une précarité déjà importante. Il n'est pas une étude de cas présentée dans l'atelier où le foncier ne soit mentionné comme étant un enjeu crucial. En Tunisie, où les réseaux publics dans les quartiers périphériques ne sont posés qu'après l'installation des ménages, les critères d'intervention sont très précis. Parmi ces quatre critères figure l'absence de problèmes fonciers... À Madagascar, le problème majeur du traitement des eaux usées nécessite l'identification de terrains et l'obtention d'accords pour construire des stations de traitement. En Haïti, le foncier est aussi une question clé, la majorité des lois étant inadaptées et la capacité des opérateurs internationaux à les faire évoluer faible.

Financement, vers de nouveaux modèles

L'accès à des services pour tous, sans lequel aucun projet de ville inclusive n'est envisageable, induit des besoins de financement considérables. Un rapport de l'OMS estime que, pour réaliser les OMD dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, il faudra consacrer chaque année environ vingt milliards d'euros à l'extension des infrastructures. Et ce chiffre ne tient pas compte des ressources récurrentes à mobiliser pour entretenir, rénover et moderniser les réseaux existants. Pour accroître les ressources, les pouvoirs publics locaux sont donc invités à faire preuve de plus de volontarisme. Mais leur engagement doit se doubler d'une réflexion sur les formules de financement et la répartition des efforts financiers.

Pendant longtemps, les appels répétés au recouvrement complet des coûts ont conduit les décideurs à adopter la tarification comme seule modalité de financement des services. Or, celle-ci

est confrontée à des limites importantes dans les quartiers défavorisés, notamment le faible pouvoir d'achat des ménages. Nombre de projets ont donc mis en place des dispositifs subventionnés – à l'instar de l'expérimentation menée par l'Onéa au Burkina Faso où le prix du branchement est subventionné. On peut alors s'interroger quant à leur pérennité (qu'advient-il lorsque les bailleurs de fonds ou l'État n'apporteront plus de subvention ?).

Ces questions amènent à redécouvrir des instruments qui historiquement ont joué un rôle clé dans le développement des services : valorisation foncière, fiscalité locale, etc. En faisant appel à ce qui est désigné sous l'appellation des « 3 T » (tarifs, taxes, transferts), la planification financière stratégique laisse augurer des montages financiers plus ouverts, mobilisant des sources de financement plus variées. L'adaptation de la tarification et les modes de redistribution méritent un débat public. Un meilleur financement sera ainsi le résultat de compromis sociopolitiques à construire.

Volonté politique et gouvernance

En guise de conclusion, les discussions de ces journées ont permis de rappeler avec force que les services urbains sont encastrés à plusieurs niveaux. Ils sont imprégnés de l'environnement territorial, institutionnel, social, etc. dans lequel ils se déploient. Les projets se focalisent généralement sur les opérateurs de ces services (le maître d'ouvrage, le gestionnaire, etc.). Nul doute qu'ils gagneraient à plus se préoccuper de l'encastrement. Les études de cas montrent que la pérennité des services dépend de l'ajustement entre les dispositifs techniques, organisationnels et financiers de ces services et les institutions et structures sociales qui

composent leur environnement. Quel que soit le contexte – États forts comme en Tunisie ou en Ouzbékistan, faibles (Haïti, RDC), stable (Laos), État faisant preuve d'une volonté politique forte (Burkina Faso) – une fine compréhension des enjeux sociopolitiques et une adaptation constante sont demandées aux acteurs du développement.

Plus globalement, les discussions de l'atelier ont permis de montrer en quoi les questions d'eau et d'assainissement dans les quartiers défavorisés des villes du Sud permettent de repenser les politiques urbaines. Sans vouloir évoquer tous les cas, on remarque des traits communs à ces transformations parmi lesquels l'émergence de nouveaux rapports entre pouvoirs publics et sociétés civiles. Le modèle selon lequel des gouvernements centralisés conduiraient l'essentiel des actions urbaines, est progressivement battu en brèche du fait de la prolifération des acteurs mobilisés dans les villes et de la multiplication des échelles d'intervention (métropoles, villes, quartiers, etc.). De nouvelles configurations entre pouvoirs publics et société civile prennent forme. Dans ce contexte, la notion de gouvernance semble devenir incontournable pour décrire les dynamiques urbaines et fonder de nouvelles modalités d'intervention dans les villes. Quelle que soit la nature de cette gouvernance, seule une volonté politique forte permettra aux pays du Sud d'assurer une meilleure desserte en eau et en assainissement dans les quartiers défavorisés, étape indispensable vers leur inclusion dans les villes de demain.

*Synthèse rédigée par Anne Perrin
à partir du compte rendu
des Journées ContrEauverses du 7-8 janvier 2013.
Une initiative du Gret et de l'AFD.*

Référence : NAULET Frédéric, GILQUIN Céline, LEYRONAS Stéphanie « Eau potable et assainissement dans les villes du Sud : la difficile intégration des quartiers défavorisés aux politiques urbaines », *Débats et Controverses n°8*, Paris, Gret, 2014, 104 pages.

Tous les ouvrages de la collection Débats et Controverses
sont téléchargeables gratuitement sur le site web du Gret (www.gret.org).