



il y a loin de la coupe aux lèvres

Mohamed Larbi Bouguerra,  
Khadija Darmame et Moussa Diop

# Il y a loin de la coupe aux lèvres

Quand l'accès à l'eau  
devient un enjeu de gouvernance

Éditions Charles Léopold Mayer  
38, rue Saint-Sabin Paris (France)

## Remerciements

*Les Éditions Charles Léopold Mayer, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et de ses partenaires. Les ECLM sont membres de la Coredem, une confédération de sites ressources pour une démocratie mondiale qui rassemble des partenaires autour d'une charte, d'un moteur de recherche et d'un wiki. [www.coredem.info](http://www.coredem.info)*

*L'eau est le pont conjugue nature et culture, environnement et questions de société. Considérant l'eau, condition primordiale du vivant, comme un bien commun universel, elle l'institue en tant que lien privilégié entre les territoires, les espèces et les hommes, pour un développement plus harmonieux de tous et de chacun. À travers actions pédagogiques, ateliers artistiques, événements culturels, rencontres... elle décline les différents rôles que joue l'eau dans nos vies. L'association sert aussi de lien en mettant en relation des projets, des collectivités, des personnes intéressées par les activités liées à l'eau, et en rassemblant des références bibliographiques, filmographiques en rapport avec cet élément.*  
<http://leauestlepont.free.fr>

### **Les auteurs**

Consultant à l'OMS et à l'Unesco, **Mohamed Larbi Bouguerra** enseigne à l'Université internationale francophone d'Alexandrie (Égypte). Il a dirigé l'Institut National de la recherche scientifique et technique de Tunisie (INRST) et a été directeur de recherche associé au CNRS à Paris. Il est l'auteur d'une douzaine d'ouvrages. Il collabore au Monde diplomatique, à La Recherche et à divers journaux dans le monde arabe. Il coordonne le Programme Mobilisateur Eau de la FPH.

Chercheuse associée à l'Institut Français du Proche Orient (IFOP), **Khadija Darmame** est spécialiste des questions de développement social. Elle a effectué un travail intensif de recherche sur les questions de l'eau en milieu urbain et sur les programmes de pauvreté et de développement local et de lutte contre la pauvreté.

**Moussa Diop**, chargé d'enseignement à l'École Supérieure Polytechnique (Université Cheikh Anta Diop de Dakar), est chercheur associé à la Maison du Fleuve Sénégal (UGB Saint-Louis). Ses travaux sont orientés sur l'approche pluridisciplinaire de l'eau et du risque à un double niveau : socio-anthropologique et socio-politique.

Ce livre voit le jour grâce à Pierre Calame, alors directeur général de la Fondation Charles-Léopold Mayer pour le progrès de l'homme, auquel j'en ai parlé, fin 2008, lors d'une réunion à Sarrebrück. Françoise Gigleux a immédiatement accepté de le porter via le réseau de son association L'eau est le pont.

Au nom de tous les auteurs, je les remercie bien vivement pour leur confiance.

M. L. Bouguerra

## Sommaire

<i>L'eau parle sans cesse et jamais ne se tait.</i> Octavio Paz	
<i>Dans la question de l'eau, tout est politique.</i> Ricardo Ulcuango, Syndicaliste paysan indien (Équateur)	
Introduction, <i>Mohamed Larbi Bouguerra</i> . . . . .	11
1 <sup>re</sup> partie – Par-delà l'échec des formes locales de gouvernance: politisation de l'enjeu hydraulique au Sénégal, <i>Moussa Diop</i> . . . .	43
Introduction – La complexité des formes locales de gouvernance . . . . .	45
1. Fusions et confusions entre les échelles de gouvernance . . .	59
2. De l'obligation au refus de payer l'eau . . . . .	75
3. Des infrastructures bâclées et inachevées . . . . .	83
4. Quand le clientélisme repose sur le favoritisme . . . . .	87
5. Les effets des dysfonctionnements . . . . .	95
Conclusion – De « l'anarchie organisée » dans la gouvernance de l'eau . . . . .	99
Bibliographie . . . . .	107
2 <sup>e</sup> partie – Accéder à l'eau dans un contexte de rationnement de l'offre – Cas de la ville d'Amman en Jordanie, <i>Khadija Darmame</i> . . . . .	111
Introduction – Les dimensions de l'exclusion sociale dans la gestion urbaine de l'eau . . . . .	113
1. La crise du secteur de l'eau en Jordanie . . . . .	117
2. Rationnement de l'eau, pauvreté et vulnérabilité . . . . .	139
Conclusion – L'eau entre discours et pratiques, quel avenir pour le quotidien ? . . . . .	159
Bibliographie . . . . .	163
Conclusion – On ne se méfie jamais assez des concepts simples !, <i>Mohamed Larbi Bouguerra</i> . . . . .	167

## Introduction

*Mohamed Larbi Bouguerra*

La question de l'accès à l'eau mobilise aujourd'hui les médias, les experts, les ONG voire les organisations de coopération multilatérale et le système des Nations unies. Cet accès commande en effet le développement des sociétés et a une incidence forte sur leur santé et leur bien-être. C'est un puissant facteur de stabilisation des groupes humains auxquels il confère dignité et estime de soi et un catalyseur de l'équilibre des sociétés. Il contribue largement à l'instauration de la paix et de la stabilité dans le monde.

Pour certains, accéder à l'eau relève essentiellement de la technique. Pour d'autres, il relève d'abord des choix du politique et de ses priorités : le Pakistan possède la bombe atomique mais l'eau n'est pas potable à Lahore, la capitale économique. Même triste constatation pour l'Inde, autre puissance possédant le feu nucléaire !

Rares sont cependant les chercheurs qui font intervenir dans cette équation les aspects socio-économiques, le rôle majeur joué par les femmes, l'importance des traditions dans l'appropriation et l'allocation de la ressource et ses effets sur le tissu social et même la fréquentation scolaire des jeunes.

Le mérite de Khadija Darmame – qui a étudié cette problématique dans le cas d’Amman, la capitale du royaume de Jordanie, pays où la pénurie d’eau est quasi structurelle – est de mettre en valeur ces aspects ainsi que les affres d’une grande partie de la population (qui comprend un grand nombre de réfugiés palestiniens) pour laquelle l’accès à l’eau est une difficulté quotidienne majeure. Elle montre comment dans cette ville la fortune est un discriminant majeur pour profiter d’une eau abondante et de bonne qualité. Elle met en outre en exergue la forte charge politique de la gestion de l’eau et ses retombées socio-économiques et humaines ainsi que la faiblesse de la société civile face aux multiples difficultés que crée la pénurie d’eau pour les habitants d’Amman, « ville-État » du fait de son pouvoir d’attraction.

Quant à Moussa Diop, par son étude fouillée d’« entomologiste de la société » des villages de Gaé et de Mbane dans la région de Saint Louis du Sénégal, il met à nu la relation entre le politique, les chefs de village et leur *nomenklatura* pour l’accès à l’eau et dévoile les ressorts profonds qui régissent la société de son pays pour ce qui est de la répartition et de la gouvernance de la ressource et leurs répercussions catastrophiques sur la santé des habitants de ces villages et les relations entre les individus voire sur les ménages (souvent polygames) et le tissu familial. Il se penche aussi sur les actions de coopération et leurs manipulations pour les habitants et les autorités.

Ces deux auteurs apportent des analyses originales issues d’un long travail de terrain, loin des chemins battus. Leurs travaux permettent d’apprécier les difficultés de la gouvernance de la ressource loin des idées reçues et des solutions simplistes.

Nos deux auteurs ont mené des enquêtes de terrain, ont interviewé de nombreux usagers et acteurs, pour comprendre notamment leur stratégie face à la pénurie d’eau et à son rationnement.

Pour permettre au lecteur de tirer pleinement profit des contributions de Moussa Diop<sup>1</sup> et de Khadija Darmame<sup>2</sup> qui font l’objet

de cet ouvrage, il nous paraît utile de présenter – ne fût-ce que brièvement – la question de l’eau et les principales interrogations relatives à sa bonne gouvernance.

Nous vivons un moment historique particulier : la crise écologique qui menace l’humanité – voire le Vivant dans son ensemble – a des répercussions considérables sur l’hydrosphère et sur tous les êtres vivant sur cette planète. « Le combat pour protéger la biodiversité et les écosystèmes naturels, dans le monde et en France, ressemble à la lutte contre le réchauffement climatique. Dans un cas comme dans l’autre, le scénario est le même : alerte lancée depuis longtemps par les associations écologiques ; lente prise de conscience ; solennelles déclarations de bonnes intentions ; enfin, mise en œuvre tâtonnante, réticente et lacunaire », écrit l’éditorialiste du *Monde*<sup>3</sup>. En effet, les principales manifestations du changement climatique se feront aux dépens de cette ressource vitale à nulle autre pareille qu’est l’eau. La grave sécheresse qui sévit en mars 2010 dans le sud-ouest de la Chine et qui frappe 17 millions de personnes – dans des campagnes très pauvres et parfois très reculées – dans une zone dont la superficie équivaut à plus de la moitié de la France, soulève des questions quant à la durabilité de nos modèles de développement. Le manque d’eau affecte en effet 86 sur 88 villes au Guizhou et au Yunnan, et réduit de moitié la production agricole (thé, hévéa, fruits et fleurs).

Désertification, inondations subites (*flash floods*), fonte des glaciers, vagues de chaleur, cyclones, tsunamis, maladies hydriques, hausse du niveau des océans... ne sont que quelques-uns des impacts du réchauffement climatique sur cette ressource essentielle. Pour la plupart des spécialistes, le réchauffement global va exacerber la crise de l’eau dont souffriront essentiellement les plus

1. Moussa Diop, « Eau et développement : échelles, temporalités, acteurs et enjeux autour de la gestion durable du service public de l’eau en milieu rural au Sénégal », Thèse de doctorat, Paris Dauphine, 2008.

2. Khadija Darmame, « Enjeux de la gestion du service d’eau potable à Amman (Jordanie) à l’épreuve du partenariat public-privé », Thèse de doctorat, Paris X Nanterre, 2006.

3. *Le Monde*, 28 février-1<sup>er</sup> mars 2010.

pauvres, ceux-là mêmes que le manque d'eau crucifie déjà, tels ces femmes (surtout) et ces hommes qu'ont interrogés Khadija Darmame et Moussa Diop.

En général, les spécialistes s'accordent à dire que les zones arides deviennent de plus en plus sèches et les zones humides de plus en plus arrosées, ce qui va accentuer l'érosion des sols et la sédimentation des lacs, les dysfonctionnements des barrages... C'est ainsi que des régions déjà peu pourvues en eau par la nature comme l'Asie centrale, le Moyen-Orient ou le nord de l'Afrique deviendraient encore plus sèches. Selon le *New York Times* (2 mars 2010), le manque d'eau est en train de ruiner la croissance économique en Syrie, où l'agriculture compte pour 25 % du PNB; de plus, la sécheresse a chassé vers Damas, Alep et d'autres villes, 800 000 personnes qui vivaient de l'agriculture, d'où des tensions sociales et politiques dans une région où la compétition pour l'eau entre la Turquie, la Syrie, l'Irak et Israël est forte.

Les événements perturbateurs énumérés ci-dessus pourraient créer, en une dizaine d'années, probablement 150 millions de réfugiés environnementaux. Les changements climatiques constituent une menace de perturbation possible pour la mousson au Pakistan; ils pourraient provoquer des sécheresses et des inondations saisonnières fortes et imprévisibles. Un drame aux dimensions cataclysmiques a frappé le Pakistan en août 2010: la mousson et la crue de l'Indus – et probablement la fonte des neiges de l'Himalaya – ont provoqué la mort de 1 600 personnes et fait 20 millions de sinistrés. Les dégâts infligés aux infrastructures (routes, hôpitaux, écoles, voies ferrées, habitations...) sont immenses et la communauté internationale est sollicitée pour venir en aide à ce pays dont l'agriculture (riz, coton, tabac...) – essentiellement irriguée – est dévastée. Pour le *Christian Science Monitor* (12 août 2010), l'ampleur de la catastrophe, du jamais vu depuis 80 ans, est telle qu'« elle menace l'avenir de la démocratie dans ce pays ». Durant ce même mois d'août 2010, la Chine a connu les pires inondations depuis dix ans ainsi que de nombreux glissements de terrain et le nord de l'Inde a aussi souffert de graves inondations.

Le rapport de Sir Nicholas Stern, de la BM, sur l'économie du changement climatique mettait en exergue, en octobre 2006, le fait que « les impacts climatiques se feront principalement sentir [aux hommes] à travers l'eau ». Du reste, les épisodes de précipitations « intenses » (on désigne ainsi 1 % des événements les plus forts) ont augmenté, aux États-Unis, de 31 % dans le Midwest et de 67 % dans le nord-est au cours des cinquante dernières années<sup>4</sup>.

Souligner ces risques, ce n'est pas être alarmiste ou céder à la panique, mais affronter les exigences d'une « ère historique<sup>5</sup> ». L'humanité dépend en effet de son aptitude à préserver les conditions écologiques pour que le cycle naturel de l'eau continue à irriguer notre planète. Cela est d'autant plus vrai que la pollution multiforme de l'eau, la hausse du niveau des océans et le réchauffement climatique viennent accabler conjointement le Nord et le Sud. Les zones littorales se fragiliseront sans distinction, qu'il s'agisse des polders, des terres inondables de l'opulente Hollande, de celles de la riche Charente (comme on l'a vu fin février 2010 en France où l'on a compté plus d'une cinquantaine de victimes lors la tempête Xynthia), de celles du Bangladesh miséreux ou encore de celles du delta du Nil de l'Égypte pauvre. En mars 2010, l'OCDE a publié un rapport qui affirme que 136 métropoles telles que New York ou Shanghai sont menacées par les inondations. Fait exceptionnel: l'Arabie Saoudite, pays entièrement désertique, a enregistré en novembre 2009, des inondations catastrophiques à Jeddah, port important et poumon économique sur la Mer Rouge et déploré 118 morts. En avril 2010, la pluie a causé de gros dégâts dans ce royaume et provoqué le décès de 7 personnes.

S'agissant des sociétés humaines, l'élévation des températures aura des répercussions sur tous les secteurs de notre vie, sur les

4. Jerald L. Schnoor, "Three Myths about Water", in *Environmental Science and Technology*, 8 février 2010. Cet auteur pointe trois fausses idées relatives à l'eau: 1. L'eau est une ressource statique. 2. L'eau est un élément renouvelable. 3. Nous pouvons toujours dessaler l'eau des océans pour obtenir plus d'eau.

5. Jean Chesneaux, « Construire une culture politique de l'écologie », *Alliage*, n° 61, décembre 2007, p. 35-38.

écosystèmes naturels et sur les habitats. Des ruptures dans l'approvisionnement en eau menaceraient non seulement l'agriculture – donc l'alimentation des populations –, mais aussi l'eau de boisson. Seule l'action conjointe, concertée, solidaire de toutes les sociétés peut éviter que cette Terre ne devienne un désert où l'on ne verra même plus ces oasis sahariennes aux palmiers majestueux qui tutoient le ciel puisque leur sève aura tari, l'eau ayant disparu des canaux d'irrigation millénaires... Bien entendu, il faut prendre en compte les capacités des pays riches et les besoins des pays pauvres qui veulent se développer.

Il y a là un vaste champ pour la solidarité écologique, seule en mesure de préserver la durabilité et donc l'avenir même de nos civilisations.

Il ne faut pas perdre de vue que le manque d'accès à l'eau potable et l'absence d'assainissement correct demeurent la première cause de mortalité dans le monde... à l'heure où l'homme marche sur la Lune et y détecte<sup>6</sup> – ainsi que dans d'autres corps célestes – des traces d'eau, à des milliards de kilomètres de notre Terre, la planète bleue, paraît-il<sup>7</sup> !

## Droit ou besoin ?

Pas d'eau, pas de vie<sup>8</sup> : l'eau est, en fait, le sang de la Terre, un trait d'union, un signe de reconnaissance entre les hommes. C'est ainsi que pour l'éditorialiste d'un grand journal de vulgarisation

6. Jérôme Fenoglio, « La Lune, pas si sèche », in *Le Monde*, 26 septembre 2009, p. 28.

7. L'Union européenne et les États ACP ont mis en place une nouvelle Facilité eau dotée de 200 millions d'euros dans le cadre du dixième Fonds européen de développement 2008-2013. Cette facilité comprend trois composantes dont une dédiée à « Eau, assainissement et promotion de l'hygiène ». Les travaux de Moussa Diop et de Khadija Darmame qui suivent éclairent d'un jour particulier ces actions internationales.

8. On oublie souvent l'importante découverte faite par l'atomiste américain Martin Kamen (1913-2002) : l'oxygène libéré par les plantes lors de la photosynthèse provient de l'eau H<sub>2</sub>O et non de l'anhydride carbonique CO<sub>2</sub> comme on l'a longtemps cru. Ainsi, l'eau contribue doublement au maintien de nos organismes !

scientifique : « Elle irrigue les continents par un réseau fluvial et souterrain dont la morphologie rappelle celle du système sanguin<sup>9</sup> » et, pour les populations vivant sur les rives du Niger, un linguiste relève : « Dans la langue bamanan, ce fleuve est d'abord "Djoliba", le grand sang. Il est comme le sang dans le corps. Il fait vivre les femmes et les hommes habitant le long de son lit, il donne même sens à leur vie. Car, au commencement, il y avait le dieu de l'eau autour duquel s'organisa la vie pour ensuite aller vers la terre, les organisations sociales et les pratiques<sup>10</sup>. »

Comme on le voit, l'eau circule ainsi non seulement dans les corps des hommes, mais elle irrigue aussi leurs esprits et emprunte les mêmes symboliques quelles que soient les différences qu'affichent leurs cultures ou l'environnement dans lequel ils vivent.

Pour le meilleur comme pour le pire, l'eau est un élément qui unit – symboliquement et effectivement – tous les humains sur cette Terre et le manque d'eau perturbe, à des degrés divers, tant au Sénégal qu'en Jordanie, la vie et la quiétude des populations, comme le montrent nos deux auteurs. « L'eau est un organe du monde », écrit Gaston Bachelard dans *L'Eau et les rêves*<sup>11</sup>.

L'eau est, en effet, la vie, c'est du reste ce que semble penser l'Assemblée générale des Nations unies en déclarant la décennie 2005-2015 : « Décennie internationale pour l'action : l'eau, source de vie ».

À l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme en janvier 2009, le père Miguel d'Escoto Brockmann, président de l'Assemblée générale des Nations unies, a fait appel aux pays membres pour assurer le droit à l'eau à leurs populations. « Pour protéger ces droits, dit le père d'Escoto Brockmann, les gouvernements doivent adopter des mesures afin de prohiber les attitudes qui s'opposent à l'accès équitable à

9. Bénédicte Leclercq, « Le sang de la Terre », in *Pour la Science*, janvier-mars 2008, p. 1.

10. Conférence de M. Ismaël Maïga à l'université de l'eau et du développement durable à Créteil le 7 avril 2009.

11. Éditions José Corti, Paris, 1942.

l'eau : la pollution des sources d'eau ou l'extraction non durable des ressources en eau. » En outre, il devait déclarer dans un message lu lors du 5<sup>e</sup> Forum mondial de l'eau à Istanbul, en mars 2009 : « L'eau est un bien public, un héritage commun aux hommes et à la nature, elle est un droit humain fondamental... Nous devons nous opposer à l'idée qu'elle est une marchandise. Ceux qui œuvrent en vue de la privatisation de l'eau... dénie aux peuples un droit humain de base aussi indispensable que l'air que nous respirons. » Kofi Annan, l'ancien secrétaire général de l'ONU affirmait déjà, à l'occasion de la Journée mondiale de l'eau du 22 mars 2001, que l'accès à l'eau est « un besoin fondamental de l'homme et, qu'à ce titre, elle est un droit humain de base ». Il ajoutait que l'eau contaminée met en danger à la fois la santé physique et sociale des gens et concluait en disant : « Il s'agit là d'une insulte à la dignité humaine. »

Or, aujourd'hui, un milliard de nos semblables n'a pas accès à l'eau potable et les prévisions donnent à penser que ce chiffre atteindra les 2,8 milliards dans deux décennies.

Quant à l'« Observation générale » n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU et aux « Directives volontaires » à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (en particulier la directive 8c) adoptées par la communauté internationale dans le cadre de la FAO, en novembre 2004, elles reconnaissent le droit à l'eau comme droit de la personne tant au niveau local que mondial.

De son côté, s'exprimant à l'occasion du Sommet des prix Nobel à Paris, « Droits humains et un monde sans violence », en décembre 2008, le directeur général de l'Unesco a placé son intervention sous le titre « Le droit à l'eau comme droit humain » ; il a affirmé que l'eau est une condition préalable au droit à un standard de vie adéquat et au droit à la nourriture – qui est irréalisable sans eau – et d'ajouter que la longue liste de ces droits peut être cristallisée en un seul et unique énoncé : « Sans eau, pas de droit à la vie car celle-ci ne peut se concevoir sans eau. » Comme

son intervention avait lieu à l'heure où l'on célébrait le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le directeur général de l'Unesco devait ajouter : « Nombreux sont les droits humains inscrits dans la Déclaration universelle qui ne peuvent être satisfaits sans accès à l'eau. Par exemple, le droit au logement est inextricablement lié à l'accès durable à l'eau potable saine, à l'assainissement et à des installations permettant de se laver. »

Le travail de nos deux auteurs, au Sénégal et à Amman, vérifie pleinement cette constatation du directeur général de l'Unesco.

Lors du 5<sup>e</sup> Forum mondial de l'eau (Istanbul, mars 2009), le forum des autorités locales (CGLU) représentant des maires, des conseils régionaux, départementaux... a affirmé, dans « Le pacte d'Istanbul », d'abord que l'accès à l'eau de bonne qualité et à l'assainissement est un droit fondamental de tout être humain et que l'eau « joue un rôle essentiel dans la préservation de la vie, de la santé publique et dans la lutte contre la pauvreté », ensuite que l'eau est un bien public qui devrait être sous contrôle public même si « sa gestion est partiellement ou totalement déléguée au secteur privé ».

Quant à la directive-cadre européenne de l'eau, elle énonce : « L'eau n'est pas un produit commercial banal ; elle est plutôt un héritage qui doit être protégé, défendu et traité en tant que tel. »

On notera enfin qu'en France, dès 1992, la loi a placé toutes les eaux, y compris les eaux souterraines dans le patrimoine commun de la nation et que la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques reconnaît explicitement le droit à l'eau pour tous. D'autre part, la constitution de l'Uruguay (2004) et celle de l'Équateur (2008) considèrent l'eau comme un bien public. Le Chili qui, avec ses 3 500 glaciers possède une des plus grandes réserves d'eau douce au monde, était sur le point, en mars 2010, d'inscrire l'eau comme bien commun dans sa loi fondamentale. Le gouvernement bolivien a pris l'initiative, à l'Assemblée générale de l'ONU, d'une proposition de résolution proclamant le droit universel à l'eau et à l'assainissement. Vote historique à l'ONU ?

Le 29 juillet 2010, après une quinzaine d'années de débats, 122 pays – dont la France, l'Allemagne, l'Espagne, la Russie, la Chine et le Brésil – ont voté lors de la 64<sup>e</sup> Assemblée Générale des Nations unies en faveur de cette résolution bolivienne qui « déclare que le droit à une eau potable propre et de qualité et à des installations sanitaires est un droit de l'homme, indispensable à la pleine jouissance de la vie. » Ce texte n'est en rien contraignant mais son poids politique et moral est considérable : 41 pays seulement se sont abstenus de le voter et aucun pays n'a osé se prononcer contre.

On voit ainsi qu'organisations internationales, société civile, élus se rejoignent pour considérer l'eau comme un « droit » constitutif de la dignité humaine<sup>12</sup>, à l'égal de la santé, de l'éducation, de la liberté de conscience, écrit Pierre Calame, qui pose la question cruciale de « savoir comment permettre à tout être humain de jouir de ces droits en sortant d'un énoncé purement déclamatoire ». L'Afrique du Sud a inscrit le droit à l'eau dans sa constitution et elle l'a matérialisé par l'offre de 200 litres d'eau par jour pour chaque abonné, même s'il ne faut pas nier les difficultés pratiques de mise en œuvre.

L'organisme humain est constitué à 70 % d'eau. Le Dr Alain Bombard l'a démontré en 1952 : l'homme peut se passer de manger trente jours durant, mais sans boire, il tient moins de dix jours.

Eugène Fromentin, visitant le Sahara algérien et la ville de Laghouat en 1853 – ce qu'il appelle « le pays de la soif » – a bien rendu compte des affres du manque d'eau et de ses terribles effets tant sur le psychisme que sur la physiologie et le métabolisme humains quand il écrit : « Mon journal saharien s'arrête à El-Aghouat, et sur un cri d'homme altéré par trois mois à peu près de soif continue. Je suis revenu vaincu, je puis le dire, par cette soif mortelle et poussé vers le nord par je ne sais quel désir déraisonnable de voir de l'eau fraîche, d'en boire et de m'y plonger... La soif qu'on éprouve ne ressemble à rien de connu ; elle est

12. Pierre Calame, *Essai sur l'économie*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2009, p. 252.

incessante, toujours égale... L'idée d'un verre d'eau pure et froide devient une épouvantable tentation qui tient du cauchemar... Je me représente avec des spasmes inouïs une immense coupe remplie jusqu'aux bords de cette eau limpide et glacée de la montagne. C'est une idée fixe que je ne puis chasser. Tout en moi se transforme en appétit sensuel ; tout cède à cette unique préoccupation de se désaltérer<sup>13</sup>. »

Ce n'est peut-être pas un hasard si H<sub>2</sub>O est la formule chimique la plus connue au monde, mais les eaux de la planète ne sont pas faites que d'oxygène et d'hydrogène. Elles peuvent renfermer une pléthore de constituants plus ou moins complexes... qui peuvent profiter à la vie, mais qui peuvent tout aussi bien l'annihiler<sup>14</sup> ! Nous ne parlerons pas en détail ici des microbes, virus, larves (d'anophèle notamment) et protozoaires vecteurs de la bilharziose ou du paludisme – entre autres – qui infectent les eaux en Afrique et ailleurs. Le paludisme touche encore 40 % de l'humanité, il tue un million de personnes par an et 300 millions de crises de paludisme sont recensées annuellement dont 90 % en Afrique.

13. Eugène Fromentin, *Un été au Sahara*, Plon, 1879, p. 188 et 327.

14. On peut citer le cas de l'arsenic dans l'eau aux États-Unis, en Inde et au Bangladesh. Dans les deux derniers pays, il provoque un cancer particulier : le *blackfoot disease*. Pour la grande revue médicale « The Lancet », au Bangladesh, une mort sur cinq est due à l'arsenic et pour le Pr Richard Wilson de l'Université Harvard, « la magnitude du problème est cinquante fois supérieure à celle de Tchernobyl, mais elle attire cinquante fois moins l'attention ». (*Le Monde*, 25 août 2010). On peut encore donner l'exemple du fluor qui provoque des maladies des os et des déformations du squelette, notamment chez les enfants, comme cela se voit par exemple au Niger. Enfin, il y a le cas du bore, un élément parfois abondant dans les eaux de mer dessalées et dont l'action des composés sur l'organisme donne des œdèmes pulmonaires et des troubles de la reproduction. Des solutions paraissent maintenant à portée de main pour mettre fin à cet empoisonnement à l'arsenic (*Le Monde*, 16 février 2010).

## L'eau et les civilisations humaines : une gouvernance très ancienne

Les jardins suspendus de Babylone, les qanats<sup>15</sup> iraniens, les oasis sahariennes, le barrage de Mareb dans l'actuel Yémen<sup>16</sup> et la cité d'Angkor sont des vestiges parmi mille autres que l'on peut voir en Chine, en Amérique latine et au Moyen-Orient. Ils rappellent que les civilisations qui ont été incapables d'équilibrer leur budget eau jalonnent de leurs ruines les 10 000 dernières années, qui ont vu la naissance de l'agriculture dans le pays « entre les deux fleuves » (l'Irak actuel est ainsi nommé en arabe, les deux fleuves étant le Tigre et l'Euphrate), en Mésopotamie. Histoire et sciences exactes s'accordent pour expliquer l'étonnante disparition de la civilisation maya entre 800 et 900 par le manque d'eau et une sécheresse tenace en dépit des offrandes au dieu de la pluie Chac, même si nul ne peut sérieusement affirmer que l'on tient là la seule explication de la chute de la civilisation maya<sup>17</sup>. Les archéologues pensent plutôt à « un cocktail toxique de facteurs environnementaux et sociaux incluant la guerre, la surpopulation, l'érosion des sols, les soulèvements contre des gouvernants poussés à l'autoglorification ».

15. Un qanat est un système d'irrigation souterrain permettant de récolter, par gravité, les eaux d'infiltration.

16. Pierre Gentelle écrit à ce propos : « Depuis l'Antiquité, Mareb est l'objet d'une admiration unanime, en raison de la digue placée en travers du *wadi*, et que, pour cette raison, on appelle parfois barrage... Les vestiges que l'on peut observer aujourd'hui encore constituent une si ingénieuse manière de capter l'eau qui coule inutilement vers le désert qu'ils n'ont cessé d'intriguer ceux qui en avaient connaissance. Un tel ouvrage n'est pas cité par hasard dans le Coran, bien que le Coran soit postérieur à la destruction du barrage. » (*In Traces d'eau. Un géographe chez les archéologues*, Belin, 2003.) Il semblerait que la destruction de ce barrage se situe vers 750 av. J.-C. et une autre serait un peu antérieure à l'apparition de l'Islam. Le barrage de Mareb est cité, en effet, dans la littérature arabe antéislamique.

17. Heather Pringle, "A New Look at the Maya's End", *Science*, vol. 324, p. 454-456, 24 avril 2009.

En Chine, dans la société traditionnelle, la gestion de l'eau conditionnait la survie de la nation et le destin du pays ; dans la société chinoise contemporaine – comme pour bien d'autres communautés modernes – l'eau est l'élément clé de la durabilité de la civilisation humaine. Tout au long de l'histoire de la Chine, l'art de gouverner était souvent étroitement associé à la gouvernance de l'eau. Guanzi – célèbre homme politique ayant vécu il y a deux mille ans – disait : « Le contrôle des inondations et des sécheresses est fondamental pour gouverner un pays. » Du reste, c'est à cause de l'importance accordée à la gestion de l'eau que l'on qualifie d'« hydraulique » la société chinoise traditionnelle.

Qu'elle soit locale, nationale ou internationale, l'eau est en effet un outil de pouvoir. Dans la société chinoise, la gestion de l'eau se concentrait – et continue à se concentrer – sur la prévention des inondations, sur la gestion des canaux et sur l'irrigation, secteurs clés de la protection des populations et de leur alimentation. De la même façon, à cause des crues du Nil et de leur gestion, l'Égypte des pharaons entre dans cette catégorie de « société hydraulique » décrite par Karl Wittfogel<sup>18</sup>. En fait, les quatre plus anciennes grandes civilisations – Égypte, Chine, Mésopotamie et Harapan<sup>19</sup> – ont vu le jour au bord des fleuves et dans les plaines enrichies par leurs limons. Elles instaurèrent souvent et pour longtemps des « sociétés hydrauliques » – car la maîtrise de l'eau est une affaire collective –, contrôlant par le pouvoir l'économie, la répartition des eaux et la liaison avec les dieux et le sacré.

L'Europe, quant à elle, n'avait pas besoin d'une telle sophistication dans la gestion de l'eau, relève Fred Pearce<sup>20</sup>, car elle pouvait se reposer sur les précipitations. Cependant, poursuit cet auteur, au Moyen-Âge, Cordoue, capitale de l'Espagne maure,

18. Karl A. Wittfogel, *Le Despotisme oriental*, Éditions de Minuit, 1964.

19. Harapan est la civilisation de l'Indus qui a été découverte sur le site Harapa dans le Penjab pakistanais.

20. Fred Pearce, *When the Rivers Run Dry*, Beacon Press, Boston, 2006, p. 188.

pouvait pourvoir aux besoins d'une population d'un million d'habitants grâce à l'agriculture irriguée, à une époque où la ville la plus importante au nord des Pyrénées était Londres qui ne comptait guère plus de 35 000 âmes.

Ainsi donc, civilisation et organisation des sociétés vont de pair. Ce que confirme l'étymologie et la linguistique. En farsi, par exemple, le premier mot du dictionnaire est *ab*, l'eau, et *abadan*<sup>21</sup> – qui en dérive – signifie civilisé.

Pas de civilisation sans eau. D'où une quête fiévreuse de l'eau de la part des humains.

### Pour une gouvernance en vue d'une société économe en eau

Depuis plus d'une décennie, la communauté scientifique ainsi que les ONG tirent la sonnette d'alarme pour attirer l'attention des décideurs et de l'opinion sur le fait que la quantité d'eau disponible – et qui est finie – sur le globe est utilisée de manière non durable.

L'accroissement démographique, conjugué à celui de la consommation, font augmenter inexorablement la demande en eau pour l'agriculture, l'industrie, les ménages, l'énergie, les loisirs... La démographie et le bien-être croissant – de certains tout au moins, et mesuré par le PNB – ainsi que d'autres facteurs comme la disparition de vastes parties de la forêt tropicale humide, la consommation d'énergie, les terres soustraites à l'agriculture et recouvertes de bitume ou de béton<sup>22</sup> – car on sait que le sol et le sous-sol sont

21. Philip Ball, *H<sub>2</sub>O. A Biography of Water*, Phoenix, London, 2004. Cet auteur remarque que le terme anglais *abode* (domicile, résidence) est dérivé du farsi *abad*. De la même façon, et comme le décrit Jacques Berque, en chinois, les idéogrammes traduisant les notions juridiques commencent par ce qu'on appelle « la clé de l'eau », « tellement toutes ces notions d'organisation sociale présupposent le travail hydraulique » (in *L'Orient second*, Gallimard, Paris, 1970).

22. « Les inondations ont fait plusieurs centaines de morts dans le monde ces dernières semaines, et seront de plus en plus fréquentes. Des mesures

des lieux de résidence importants du cycle de l'eau<sup>23</sup> –, les émissions de gaz carbonique, les flux d'azote vers les zones côtières... auront un effet direct et important sur les objectifs d'amélioration de la quantité et de la qualité d'eau à disposition des hommes. Atteindre la durabilité, choisir les technologies à mettre en œuvre ou définir les stratégies de gouvernance<sup>24</sup> sont aujourd'hui parmi ces objectifs prioritaires.

Au plan global, près de 70 % de l'eau douce sert à l'irrigation, 20 % environ à la production industrielle et 10 % pour les besoins domestiques. Mais l'eau est inégalement répartie sur la surface du globe : ainsi, l'Asie, avec 60 % de la population mondiale, ne dispose que de 36 % de l'eau de la Terre, alors que l'Amérique latine, qui abrite 6 % de la population mondiale dispose de 26 % des eaux de la planète, et que l'Australie-Océanie héberge moins de 1 % de la population mondiale et dispose de 5 % de l'eau de la Terre.

L'Égypte, par exemple, utilise 98 % de son eau pour l'irrigation, ce qui ne laisse plus que 27 litres par jour et par tête pour la consommation personnelle des Égyptiens. En revanche, aux États-Unis, l'irrigation ne représente que 40 % de l'eau du pays, ce qui laisse à la disposition de chaque Américain plus de 400 litres d'eau par jour : il est vrai que l'Amérique du Nord dispose de 15 % de l'eau de la planète pour 8 % de la population mondiale (source : *La*

concrètes peuvent en limiter les conséquences », écrit Gaëlle Dupont sous le titre « Face à l'aggravation des inondations, repenser l'affectation des terres et des sols », *Le Monde*, 16 septembre 2008. On relève encore dans cet article : « La généralisation de revêtements perméables dans les villes permettrait de limiter le ruissellement des eaux. »

23. Pour bien apprécier l'importance de ce facteur, il faut relever que les ressources en eau contenues à tout instant dans le sous-sol sont estimées à environ 2 000 milliards de m<sup>3</sup>. Le débit annuel des nappes, c'est-à-dire le renouvellement partiel de la masse d'eau est estimé à 100 milliards de m<sup>3</sup>. C'est une part essentielle des ressources en eau douce de la planète. (Voir « Menaces sur l'eau », *Science et Vie*, n° 211, juin 2000, p. 24 et *Les Jeux de l'eau, de l'homme et de la nature*, ouvrage collectif, Éditions La Dispute, Paris, 2008.)

24. Julie Zimmerman, James Mihelcic et James Smith, "Global Stressors on Water Quality and Quantity", *Environmental Science and Technology*, 15 juin 2008, p. 4247-4254.

*consommation assassine*, traduction et adaptation par M. L. Bouguerra, ECLM, 2005). Par opposition, dans les camps de réfugiés en Asie, en Afrique ou en Palestine, l'allocation quotidienne en eau est de l'ordre de 15 litres et est censée satisfaire tant la consommation d'eau potable que les besoins hygiéniques.

Au regard de ces chiffres, il faut garder à l'esprit les recommandations de l'OMS. L'organisation de Genève définit un accès raisonnable à l'eau par la disponibilité de 20 litres par jour et par personne à partir d'un point d'eau (sources, puits, citernes d'eau de pluie, fontaines publiques...) situé dans un rayon d'un kilomètre du domicile de l'utilisateur. Dans les villages de Mbane et de Gaé étudiés par Moussa Diop, la population est malheureusement loin de jouir des conditions posées par cette définition et il en est de même pour les plus pauvres à Amman.

Quant à la qualité de l'eau, s'agissant de sa charge en polluants, là encore les inégalités sont criantes et sont fonction du type d'usage et du niveau de développement du pays. Dans les pays en développement, il y a « collision des problèmes », pour reprendre l'expression du géographe Yves Lacoste : à la pollution organique s'ajoute celle générée par l'industrie... qui est souvent le résultat d'une délocalisation (cas des industries textiles au Maghreb par exemple). De plus, ces pays ont une faible capacité pour améliorer la qualité de l'eau et utilisent, le plus souvent, des eaux de qualité inférieure même pour l'eau potable, d'où une pléthore de maladies hydriques qui lèvent un lourd tribut en termes de souffrances humaines et de diminution du PNB<sup>25</sup>. En fait, l'eau propre a peu d'effets sur la prévalence d'un certain nombre de diarrhées infantiles qui sont généralement dues à la contamination par les matières fécales des aliments, des ustensiles comme les plats et des mains. Elles reflètent généralement la quantité d'eau dont dispose un ménage pour son hygiène et non la qualité de cette eau. Il n'en demeure pas moins que les maladies hydriques traditionnelles ne sont pas les seules à être réduites quand on dispose d'eau

25. *Le Monde* 2 traitant du paludisme (13 septembre 2008) et notre article « Un fléau si peu combattu », in *Le Monde diplomatique* de juin 1998, p. 23.

potable et de toilettes. Ainsi, par exemple, il est fondamental de se laver une fois par jour le visage pour éviter le trachome, une affection bactérienne oculaire. (Voir David Brown, "Impact of safe water, sanitation on world's poor. Effects go beyond better health, experts say", *Washington Post*, 22 novembre 2004). C'est ainsi que la Guinée-Bissau, incapable de juguler une épidémie de choléra qui se propage à « une vitesse inouïe », a appelé au secours la communauté internationale en septembre 2008<sup>26</sup>. Dans le présent ouvrage, Moussa Diop montre clairement la relation entre la qualité de l'eau et la prévalence de la bilharziose dans les villages qu'il a étudiés au Sénégal. De même, Khadija Darmame, dans le cas de la capitale de la Jordanie, met en relief l'influence de la maintenance et de la gestion des ouvrages hydrauliques, des réservoirs d'eau et des réseaux d'Amman sur la qualité de l'eau fournie à la population et leur relation avec l'apparition de maladies hydriques et diarrhéiques<sup>27</sup>. Paradoxalement, la sécheresse extrême qui a affecté des régions isolées du Kenya en décembre 2009 a aussi provoqué 4 700 cas de choléra et la maladie a emporté 119 personnes. Les populations ont en effet été contraintes de recourir à des eaux sales et infectées, selon le *New York Times*<sup>28</sup>. Ainsi, l'eau revêt souvent le masque de Janus et ressemble à la parabole de la langue d'Ésope<sup>29</sup>.

26. Le sud de l'Irak est aussi affecté par une épidémie de choléra qui a fait 69 morts et qui discrédite encore plus le gouvernement. Elle contribue aussi à l'instabilité politique et à la violence dans le pays. (Message électronique de UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 15 septembre 2008.)

27. La qualité de l'eau en Jordanie est très variable du point de vue chimique, d'où des difficultés supplémentaires de potabilisation, de corrosion. Hani N. Khoury, professeur de géologie à l'université d'Amman trouve que l'eau de la région de Maqarin, au nord du pays, est très basique, saturée en sulfate de calcium et riche en métaux comme le sodium et le potassium; elle contient en outre des traces de chrome, de sélénium, de molybdène et de rhénium (*Chemical and Engineering News*, 9 avril 2001).

28. 4 décembre 2009.

29. Dans son célèbre film « Metropolis » (1926), Fritz Lang utilise l'eau comme instrument de destruction pour inonder la Cité des ouvriers et tuer leurs enfants.

Au total, sur « la planète bleue », on l'a dit, plus d'un milliard d'habitants n'ont pas accès à l'eau potable et 2,6 milliards sont sans assainissement adéquat, estime le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). En outre, 700 millions de personnes vivent sous le seuil du stress hydrique. D'ici 2025, ce chiffre pourrait atteindre 3 milliards avec des pénuries croissantes dans plusieurs parties du monde et notamment en Chine, en Inde et en Afrique subsaharienne. À cette date, du reste, comparativement à la situation actuelle, les extractions d'eau auront crû de 50 % dans les pays en développement et de 18 % pour le monde industrialisé. Pour les Objectifs du millénaire du développement (OMD), il y a là un défi majeur à relever. Enfin, 2,5 milliards d'humains boivent de l'eau polluée. Les OMD se proposent de diviser par deux, d'ici 2015, le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour<sup>30</sup>. Modestes visées !

Mais le gant sera-t-il effectivement relevé ? Les experts sont chaque jour plus pessimistes à cet égard, d'autant que réduire la faim dans le monde doublera le volume d'eau consommé par l'agriculture à l'horizon 2050 et que la variabilité des précipitations due au changement climatique et l'érosion qu'elle entraînera auront un impact négatif sur les cultures pluviales.

Sanou Mbaye évoque dans son livre *L'Afrique au secours de l'Afrique*<sup>31</sup> la question des OMD : « Le sommet mondial des Nations unies en septembre 2005 qui marquait les 60 ans d'existence de l'organisation devait être consacré à l'évaluation de la mise en place des OMD. Il s'est finalement focalisé sur la préoccupation centrale des États-Unis et de ses alliés occidentaux, à savoir : la guerre contre le terrorisme. Du coup, hormis des déclarations

30. Certains comme David Zetland, de l'université de Berkeley, reprochent à ceux qui militent en faveur de ces Objectifs (comme Jeffrey Sachs) de trop mettre l'accent sur les questions d'argent plutôt que sur les institutions et de perdre de vue les notions de durabilité, de continuité du service et de qualité sanitaire de l'eau (Stephen J. Dubner, "The Economics of Clean Water", *The New York Times*, 9 et 11 septembre 2008).

31. Éditions de l'Atelier, Paris, 2009.

réitérées et de nouvelles promesses formulées par les pays riches, le sommet a déçu en fin de compte. »

Comme le démontrent pleinement nos deux auteurs, l'eau se situe au carrefour d'enjeux sociaux, économiques et culturels indissociables. De fait, la pénurie et la dégradation de la qualité de l'eau touchent plus de 2 milliards d'êtres humains et provoquent quotidiennement des milliers de morts. On l'a dit, la problématique eau est à l'ordre du jour des Nations unies<sup>32</sup>, donc de l'humanité dans sa totalité voire de la biosphère toute entière car le cycle hydraulique lie tout le Vivant.

Que ce soit lors de la conférence de l'ONU en 2002 à Johannesburg ou lors du sommet de Davos en Suisse en décembre 2007, la problématique eau tient une place de plus en plus centrale... mais les progrès sont minces, comme le montrent la non-réalisation des Objectifs du millénaire ou le programme Roll Back Malaria ou encore le sommet de Copenhague de décembre 2009 : en 2015, ces objectifs ne seraient atteints que par 6 pays africains et même s'ils l'étaient par tous, « 230 millions de personnes resteraient encore privées d'accès à l'eau potable en Afrique en 2016 et 320 millions n'auraient toujours pas accès à l'assainissement », affirme l'OCDE<sup>33</sup>.

Or, il y a un peu plus d'une décennie, en paraphant les accords de Rio, la communauté internationale se promettait de fournir un accès à l'eau potable à toute l'humanité dès 2002. De même, en septembre 2000, le sommet des 189 leaders du monde s'était engagé à atteindre les Objectifs du millénaire en 2015.

À l'heure des bilans, que constate-t-on ?

Pour ce qui est des Objectifs du millénaire, les statistiques onusiennes (1990- 2000) révèlent que seuls 5 pays ont amélioré leurs indicateurs : le Bangladesh, les Comores, le Guatemala, l'Iran et le Sri Lanka. Force est aussi de constater que le nombre de

32. Voir notre article « Bataille planétaire pour "l'or bleu" », *Le Monde diplomatique*, novembre 1997, p. 24-25.

33. Adrien de Tricornot, « L'eau, c'est la vie », *Le Monde Économie*, 13 juin 2007.

personnes vivant dans la pauvreté extrême a chuté de plus de 400 millions, mais ce déclin est essentiellement confiné à l'Asie orientale et particulièrement à la Chine. Néanmoins, un certain nombre de pays sont sur le point d'atteindre quelques-uns de ces Objectifs : il s'agit du Mozambique, du Rwanda, du Ghana, de la Zambie, du Malawi et du Bangladesh. De son côté, le Brésil est sur le point d'atteindre tous les Objectifs, sauf celui relatif à l'assainissement. Mais le secrétaire général des Nations unies, dans un rapport publié début septembre 2009, affirme qu'il « est clair que nous ne sommes pas sur la bonne voie s'agissant de la réalisation de ces Objectifs, spécialement en Afrique ». Le travail de Moussa Diop sur les villages de Mbané et de Gaé au Sénégal prouve, hélas !, la justesse du point de vue du secrétaire général de l'ONU.

Les avertissements n'ont pourtant pas manqué comme on l'a déjà dit : dans un rapport intitulé « Dix ans après Rio : l'évaluation de l'UNEP », Klaus Töpfer, le directeur exécutif du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) écrit : « À l'heure actuelle, nous sommes encore témoins de tendances globales qui vont en empirant tels le réchauffement planétaire, la perte de la biodiversité, la dégradation du sol et la pollution de l'air et de l'eau. »

Dans son rapport sur l'état de la population mondiale publié le 7 novembre 2001, le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) relève par ailleurs que les catastrophes naturelles, la surexploitation des espaces ruraux, les pénuries d'eau ou d'énergie produisent plus de réfugiés que les conflits militaires. Traitant spécifiquement de l'eau, le rapport affirme : « Dans le monde entier, 54 % de l'eau douce disponible chaque année sont utilisés. Si la consommation par habitant demeure stable, nous pourrions en utiliser 70 % du seul fait de la croissance démographique. Si la consommation atteignait partout le niveau des pays développés, nous pourrions utiliser 90 % de l'eau disponible en 2025. » Selon le FNUAP, cette évolution est porteuse d'une inflation dramatique du nombre de personnes touchées par des pénuries plus ou moins graves. Et, sans doute, d'un nombre aussi

croissant de conflits pour l'accès à cette ressource vitale. Environ 500 millions de personnes vivaient en situation de pénurie hydrique en 2000. Elles seraient 3 milliards en 2025. La paix et la sécurité seront mises en péril si des mesures d'équité dans l'allocation de la ressource ne sont pas prises.

Il est vrai que la subsidiarité active<sup>34</sup> n'a guère été mise à l'œuvre pour résoudre la problématique eau et que les populations n'ont pu s'exprimer, dans la plupart des cas. En un mot, c'est la question de la gouvernance de l'eau qui est posée. Les travaux de Khadija Darmame et de Moussa Diop qui suivent le prouvent amplement.

*A contrario*, des exemples existent comme à Chennai et dans l'État du Tamil Nadu en Inde : les populations ont pu satisfaire leur besoin et grandement améliorer leurs conditions de vie dès lors qu'elles ont pu participer à l'élaboration des projets et faire état de leur savoir, mais il n'y a pas de formule universelle, applicable partout ! L'idée qu'on peut résoudre les problèmes par la technologie seule – la solution techniciste – est viciée à la base : elle est insultante pour les populations et elle fait fi du passé. Elle semble dire en effet que celles-ci ne sont d'aucune utilité<sup>35</sup>. Or, la recherche démontre continuellement que ces populations ont imaginé des solutions fort ingénieuses. Ainsi, la ville Tiwanaku est la capitale de l'ancien Empire inca sur le très haut plateau de l'Altiplano bolivien. Ici, les Indiens vivent d'agriculture et d'élevage dans des conditions particulièrement éprouvantes. Ils ont cependant conçu un système d'irrigation très perfectionné et adopté une inclinaison très précise afin que les pierres réchauffent l'eau, interdisant du coup sa congélation. Le système est si perfectionné, si astucieux qu'aujourd'hui, le ministère de l'Agriculture veut le réutiliser pour développer l'agriculture en terrasses. De même, dans nombre de villes marocaines comme à Marrakech, on a remis en usage les ouvrages datant des Almohades (XII<sup>e</sup>-XIII<sup>e</sup> siècles),

34. La subsidiarité active est la participation des populations aux décisions, et donc la remontée des décisions du bas vers le haut.

35. Voir Eric J. Hobsbawm, *Courrier international*, n° 625, 24-30 octobre 2002.

inspirés de l'hydraulique andalouse arrivée au royaume chérifien après la Reconquista (1492) dans la péninsule ibérique. C'est le cas par exemple dans le bassin de la Ménara<sup>36</sup>. En Tunisie, l'aqueduc Zaghouan-Carthage datant des Romains a été partiellement remis en service. Au Maroc, le réseau traditionnel de distribution d'eau à Fès est encore opérationnel. Long de 70 kilomètres, il date de la dynastie almoravide (X<sup>e</sup>-XII<sup>e</sup> siècles) et contient une série d'ouvrages et de techniques destinés à maîtriser et à optimiser l'utilisation de l'eau<sup>37</sup>.

Comme on le verra en lisant nos deux auteurs, nous sommes conduits à nous interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins humains de base pour l'eau et l'assainissement, sur la technologie à choisir et la stratégie de gouvernance à appliquer dans un contexte mouvant et variable où l'eau se raréfie. Plus généralement, il nous faut tenir compte de conditions globales dynamiques et de changements de plus en plus rapides. En résumé, la question devient : quelle technologie sélectionner dans un monde dynamique ?

Pour Sunita Narain, directrice du Centre for Science and Environment (CSE) de New Delhi et récipiendaire du Stockholm Water Prize 2005 – pour ses efforts notamment dans la récolte des eaux de pluie en Inde<sup>38</sup> –, la problématique eau ne revêt pas une haute priorité dans les discussions internationales, car elle ne figure pas à l'ordre du jour des pays occidentaux. Or, au plan international, ajoute-t-elle, le seul ordre du jour qui vaille est celui de l'Occident. On peut résumer ainsi sa conclusion : quand la question de l'eau atterrit dans l'ordre du jour international, c'est soit pour débattre d'une Convention de l'eau qui centraliserait la

classification des décisions sur la ressource et créerait plus de contrôle de la part de la communauté internationale, soit quand les industriels de l'eau sont à la recherche de marchés... Les pays riches devraient arrêter de prêcher et de pousser vers des solutions qui ne fonctionnent pas dans nos pays<sup>39</sup>, réclame Sunita Narain. Moussa Diop montre ici les dégâts que peuvent provoquer ces « solutions ».

De fait, l'actualité de la problématique eau ne se dément pas, au nord comme au sud..., même si, bien évidemment, les problèmes qui se posent ici et là ne revêtent guère la même acuité pour les populations, leur santé et leur environnement : rupture d'un barrage en Syrie qui a englouti villages et récoltes le 4 juin 2002 ; mauvais entretien d'un barrage en Inde sur le fleuve Kosi entraînant l'inondation de 1 000 villages et la destruction de 200 000 habitations en août 2008 ; morts pour l'eau à Karachi ; à Cochabamba en Bolivie ; arme de l'eau utilisée sans ménagement aucun par Israël contre les Palestiniens ; arsenic dans l'eau tuant à petit feu la moitié des habitants du Bangladesh<sup>40</sup> ; émeutes pour l'eau dans de nombreux États de l'Union indienne : au Gujarat, Andhra Pradesh, Delhi, Orissa, Karnataka et Uttar Pradesh ; sécheresse prolongée en Tunisie, qui pousse les agriculteurs à voler, voire à assassiner<sup>41</sup> pour irriguer leurs lopins de terre ; la Syrie vit sa pire sécheresse depuis 40 ans et a perdu 40 % de sa récolte de blé (octobre 2008) ; situation explosive en Égypte où des émeutes pour l'eau ont eu lieu en juin 2007 ; émeutes aussi en Algérie où le manque d'eau est devenu un véritable problème d'ordre public, des Algérois allant jusqu'à déclarer au journal *Le Monde* en

36. Voir Mohammed El Faïz, *Les Maîtres de l'eau. Histoire de l'hydraulique arabe*, Actes Sud, Arles, 2005.

37. Khélifa Maalel, « Brève histoire générale de l'hydraulique », in *El Madar, revue de la Cité des sciences de Tunis*, numéro spécial « L'homme et la maîtrise de l'eau en Tunisie », 1993, p. 60.

38. Voir sur ce sujet, l'excellent ouvrage du regretté Anil Agarwal et de Sunita Narain, *Dying Wisdom: Rise, Fall and Potential of India's Traditional Water Harvesting Systems. A Citizens' Report*, CSE, New Delhi, 1997.

39. "Rainwater Harvesting Brings Clean Water to Poor Villages", *Environmental Science and Technology*, 5 octobre 2005.

40. Rebecca L. Rawls, *Chemical & Engineering News*, Organe hebdomadaire de la Société américaine de chimie (ACS), 21 octobre 2002, p. 42-45.

41. Des assassinats ont eu lieu aussi en Australie, voir "Sydney Man Killed While Watering Lawn", *The New York Times*, 1<sup>er</sup> novembre 2007 et *National Geographic* (avril 2010) signale qu'un adolescent du camp Nehru – un bidonville de Delhi – a été battu à mort pour avoir essayé de tricher en faisant la queue pour l'eau.

avril 2002 : « Cela nous rend fous. Le manque d'eau pourrait nous transformer en terroristes », ce qui a contraint le gouvernement à mettre en service, en avril 2008, une des plus grandes unités de dessalement au monde pour étancher la soif des habitants d'Alger même si on sait aujourd'hui que le dessalement n'est pas une solution durable<sup>42</sup>. Au nord aussi, des problèmes existent, bien évidemment : risque de pénurie à New York et en Californie en 2002 ; avertissement de la Société américaine de microbiologie quant à la qualité des eaux potables aux États-Unis et en Europe occidentale... Notons aussi que le 25 octobre 2002, la secrétaire d'État à l'Agriculture a déclaré le Nevada en état de catastrophe naturelle du fait de la sécheresse. En Californie, des villes comme Los Angeles ou San Diego rivalisent pour acheter des droits de l'eau aux fermiers mais une étude récente montre qu'aux États-Unis, les piscines privées ont crû de 2 à 4 % par an entre 1997 et 2007 d'où augmentation de la consommation d'eau, d'énergie et de produits chimiques<sup>43</sup>. Il faut souligner ici que les villes demandent énormément d'eau. Or, en 2010, 3,3 milliards de personnes vivent en ville ; elles seront plus de 6 milliards en 2050 assure *Le Monde* 2<sup>44</sup>. Quels problèmes d'eau auront à affronter alors les mégapoles ou une ville comme Amman, dont nous parle Khadija Darmame ? Il est clair que l'urbanisation s'est muée en productrice de l'exclusion et de l'inégalité. Un ancien ministre affirme que le manque d'eau en Jordanie conduit à l'abandon de l'agriculture et transforme la capitale en « ville-État » ; il y a là, insiste-t-il, un problème de sécurité nationale : le pays se vide de ses habitants au profit d'une unique cité.

Crise de l'eau aux États-Unis où l'éditorialiste du *New York Times*<sup>45</sup>, marquant le trentième anniversaire de la promulgation

42. Jerald L. Schnoor, *Environmental Science and Technology*, 8 février 2010.

43. Nigel Forrest et Eric Williams, « Life cycle environmental implications of residential swimming pools », *Environmental Science and Technology*, 16 juin 2010.

44. 20 mars 2010.

45. 23 octobre 2002.

de la loi sur l'eau (*Clean Water Act*) s'en prend nommément au président George W. Bush dont « l'administration s'ingénie à restreindre le champ d'application de ce texte majeur [...] et alors que 40 % des eaux du pays nécessitent une dépollution [...] les autorités ne font pas preuve de la volonté politique nécessaire pour contrôler la pollution provenant des fermes, des exploitations forestières... ». Nous ne nous étendrons pas sur les inondations catastrophiques à la Nouvelle Orléans (ouragan Katarina) et, plus récemment, au Texas, en septembre 2008, où l'ouragan Ike a dévasté Houston, la quatrième ville des États-Unis. L'administrateur de l'Agence de protection de l'environnement (EPA) sous la présidence de George W. Bush déclarait au *New York Times*<sup>46</sup> : « Des années durant, on a dit que les États-Unis buvaient l'eau la plus propre du monde. C'était vrai il y a vingt ans. On ne réalise pas combien sont nombreux les produits chimiques qui ont fait leur apparition dans l'eau et combien la pollution a augmenté. » Relevons enfin, pour les États-Unis, que l'éventuelle exploitation de la question de l'eau n'échappe pas à la vigilance des stratégies militaires et des diplomates<sup>47</sup>.

En France, la problématique eau pose de tels dilemmes aux politiques, aux agriculteurs et aux industriels qu'après avril 2002, le gouvernement a décidé l'abandon du projet de loi sur l'eau élaboré par l'équipe précédente, projet qui avait pourtant connu dix-sept versions différentes et qui avait déjà été discuté au palais Bourbon par les députés. Dans de nombreuses communautés de Beauce, mais aussi à Cormainville, dans l'Eure, en novembre 2008, les autorités recommandaient à la population de ne pas consommer l'eau du robinet, ni de s'en servir même pour se brosser les dents, tant elle était chargée en pesticides et en engrais.

46. 17 décembre 2009.

47. Kent Hughes Butts, « The Strategic Importance of Water », *US Army War College Quarterly*, printemps 1997. Voir aussi le site de la Voix de l'Amérique voanews.com. La mission militaire étasunienne en Afrique (dont le commandement est cependant en Allemagne), installée en 2008 pour lutter contre le terrorisme, s'engage fortement pour creuser des puits et fournir de l'eau aux populations locales.

La presse traite de plus en plus de cette question. Ainsi, le magazine *Capital*<sup>48</sup> consacre un volumineux dossier à l'eau, « au scandale de son prix : jusqu'à 103 % de hausse en dix ans » et à « ce que la pollution des paysans coûte aux usagers », et en juillet-août 2008, la revue *La Recherche* a publié un numéro spécial qui met en exergue le fait que l'eau « doit rester une ressource partagée ». *National Geographic* a publié un numéro spécial "Water in a Thirsty World" (L'eau dans un monde assoiffé) en avril 2010. Déjà en mars 2008, la prestigieuse revue *Nature*<sup>49</sup> a consacré un copieux dossier à la question à l'occasion de la Journée mondiale de l'eau. On y relève qu'en dépit des problèmes et de « la crise », la situation n'est pas sans espoir. La revue note que les politiques et les chercheurs se sont attachés à « l'eau bleue » des rivières, des lacs... qui compte pour 40 % du capital eau de la planète (encore moins dans les régions arides) ; or, pour faire face aux difficultés actuelles, dans les régions où les aliments manquent, il faudrait gérer « l'eau verte », qui est bien moins spectaculaire car elle s'infiltre dans le sol après les précipitations où elle est immédiatement utilisée par les racines des plantes : « Les experts estiment qu'en Afrique subsaharienne où les récoltes dépendent à 90 % de la pluie, 10 à 30 % seulement de cette pluie est employée de manière productive. » Pourtant, pour profiter de cette manne, les moyens à mettre en œuvre sont d'une grande simplicité et peu coûteux : recueillir l'eau de pluie, planter les racines profondément, construire des terrasses et abandonner les labours profonds... il suffit de combiner ces recettes avec des variétés résistantes à la sécheresse (par croisements ou manipulations génétiques). La difficulté, écrit l'éditorialiste de *Nature*, est de savoir qui va payer le coût de ces techniques simples et qui va se charger de traduire en actions ces idées, notant qu'il s'agit là d'« une tâche ingrate ». Très réaliste et précis, cet éditorialiste demande : « Qui, par exemple, se chargera d'enseigner au paysan pauvre comment faire meilleur usage de ses ressources naturelles ? Et où trouver le soutien financier pour effectuer des essais

48. N° 133, octobre 2002.

49. Vol. 452, n° 7185, 20 mars 2008.

agricoles apparemment risqués face à des pluies erratiques ? » Et de conclure, après avoir déploré le manque de coordination des politiques de l'eau tant à l'échelle locale que régionale qui rendent « impossibles des solutions cohérentes » : « Si les décideurs ne veulent pas être les témoins de batailles et de luttes incessantes au sujet de la ressource avec les paysans aux prises avec les citoyens, les usagers d'amont avec ceux d'aval, les régions les unes contre les autres, chaque nation a besoin d'élaborer sa stratégie hydraulique. »

La notion d'« eau virtuelle » – inventée par J. A. Allan, du King's College de Londres – n'est pas à proprement parler « matérielle » : elle évalue, pour chaque produit (chaussures ou téléphone portable ou bifteck), la quantité d'eau nécessaire à sa production. Ainsi, d'après l'Institut suédois SIWI, un Américain consomme en moyenne 6 800 litres d'eau virtuelle par jour alors qu'un Chinois n'en utilise que le tiers. Thierry Ruf écrit qu'avec ce concept d'eau virtuelle, « on nous fait croire qu'un bœuf consomme 4 000 m<sup>3</sup> d'eau par an. Mais dans la plupart des pays, il se nourrit de fourrages qui poussent avec l'eau de pluie qui est tombée sur le pâturage et ne s'écoule pas » ; pour cet auteur, « le concept flou d'eau virtuelle conduit à admettre un prix mondial à l'eau, en vue de comptabiliser les eaux entrant dans les processus de production, y compris les eaux de pluie ». Ce concept a été promu par « les entreprises privées de l'eau », affirme Thierry Ruf. En effet, l'« European Networking Group » (ENG) a organisé à Bruxelles, en mai 2009, des journées d'étude sur cette notion d'empreinte hydrique à l'intention des milieux d'affaires. L'ENG présente ainsi ces journées : « [...] Les entreprises qui, sur le long terme, veulent être au sommet, doivent prendre au sérieux leur empreinte hydrique... pour s'assurer une rentabilité durable. Une stratégie concernant l'eau qui se fixe des objectifs de réduction réelle... générera des économies de prix de revient et créera des profits indirects pour de nombreuses parties prenantes<sup>50</sup>. »

50. Site de l'ENG, consulté le 23 avril 2009.

De fait, partout dans le monde – que ce soit en Bretagne, en Espagne, dans l'État d'Orissa en Inde, au Mexique ou au Moyen-Orient –, l'eau est un excellent révélateur des tensions et des modes de gestion des ressources naturelles par les sociétés humaines. Les deux contributions qui suivent l'illustrent parfaitement, en dépit des différences qui peuvent exister entre la société rurale sénégalaise et les habitants d'une capitale comme Amman. Les crises environnementales – et celle de l'eau en tout premier lieu – ne sauraient se comprendre sans l'analyse de la complexité des mécanismes socioculturels qui leur ont donné naissance. Jacques Berque l'a bien montré dans le cas du Maroc, au temps du Protectorat. Le grand historien burkinabé Joseph Ki-Zerbo écrit : « L'eau entre dans les rapports des forces écologiques, économiques, sociales et politiques en tant que médium agissant au sein des trois règnes (minéral, végétal et animal), créant des espaces-temps qui constituent des moules structurels du développement historique. »

L'approche de cette problématique eau ne saurait être que multidisciplinaire et géoculturelle<sup>51</sup>.

Certains considèrent que l'eau se raréfie – la rareté étant une relation sociale aux choses et non une caractéristique inhérente aux choses, rappelons-le. Or, l'eau est un instrument et un outil majeur du développement économique, parmi d'autres. À l'heure où certains prétendent que le marché est le remède à tous les maux, les 106 ministres réunis au Forum mondial de l'eau à La Haye, en mars 2000, ainsi que les représentants des multinationales de l'eau, ont unanimement refusé de considérer l'accès à l'eau comme un droit humain et se sont contentés de dire qu'il était un besoin vital : ainsi, l'eau n'est plus une obligation de l'État et l'accès à l'eau pour tous n'est plus garanti. Les principes cardinaux des services publics que sont la continuité, l'universalité et l'égalité d'accès, sont aujourd'hui morts et enterrés. Le texte qui suit montre les dégâts qui résultent de l'abandon de ces principes dans le cas des deux villages sénégalais de Mbane et de Gaé et

51. Voir Cahier de propositions eau présenté à la Fondation Charles Léopold Mayer en avril 2009.

dans celui de la capitale du royaume hachémite. La déclaration ministérielle de La Haye du 22 mars 2000 n'affirme-t-elle pas en effet qu'« il faut gérer l'eau d'une manière qui tienne compte de ses aspects économiques, sociaux, environnementaux et culturels quels que soient ses usages, et donner un prix aux services de l'eau qui reflète les coûts de la prestation » ?

Face à cet état des choses, il faut mettre en débat les choix politiques possibles quant à l'avenir du statut de l'eau dans nos sociétés et faire émerger, démocratiquement, les solutions. Signe des tensions qui existent quant à la gestion de la ressource aux États-Unis, le *Los Angeles Times*<sup>52</sup> n'hésite pas à intituler un éditorial « Water for the people » ! Ce débat nous paraît d'autant plus nécessaire que l'actuelle inflation d'organismes et d'enceintes décisionnelles contourne les instances publiques et accélère le processus de dépossession des populations de cette ressource vitale qu'est l'eau. Il faudrait un forum citoyen – lieu d'un débat public, de participation démocratique plurielle et d'échange d'expériences et de points de vue – en mesure de peser sur les décisions. L'idée serait d'atteindre un contrôle démocratique de la ressource par et au profit de la population mondiale car la guerre, la pauvreté, la faim, la haine de l'autre et l'arbitraire ne fleurissent que sur le terrain des inégalités et des injustices sociales. Un tel forum permettrait d'atteindre les objectifs suivants :

- Œuvrer à la formation d'une véritable citoyenneté responsable en matière d'eau ;

- Éduquer en vue de préserver la ressource au moyen d'une transition socialement et démocratiquement contrôlée favorisant le développement durable tant sur le plan social qu'environnemental ;

- Faire admettre un partage équitable de la ressource comme aspect majeur de la solidarité entre les hommes.

Les travaux faisant état d'une dégradation de la ressource du fait de pollutions foisonnent.

52. 11 octobre 2002.

Dans les pays du Sud, les retombées de la pollution de l'eau ne sont que trop visibles sous forme de maladies hydriques qui emportent, hélas !, 30 000 enfants quotidiennement. De fait, ce n'est pas le manque d'eau qui tue généralement mais l'eau contaminée, sale, impropre à la boisson. La Guinée Conakry, par exemple, souffre d'une grave pénurie d'eau potable du fait de l'absence d'une politique cohérente de gestion et de distribution. Or, ce pays a d'immenses ressources hydrauliques et était autrefois baptisé « le Royaume des rivières du Sud » car c'est un vrai château d'eau africain. Aujourd'hui, dit un rapport de l'Unicef, un enfant de moins de cinq ans sur sept meurt chaque année en Guinée, de maladies liées à la mauvaise qualité de l'eau et au manque d'hygiène. Dans certains de ces pays du reste, on l'a dit, la délocalisation d'unités industrielles a ajouté à la pollution biologique celle des rejets chimiques toxiques. C'est le cas dans les *maquiladoras* mexicaines, les fabriques de jeans au Maghreb, les T-shirts en Inde et l'électronique ou la chimie fine en Chine et en Thaïlande. Dans les pays riches, la pollution due aux produits agrochimiques, pharmaceutiques et industriels est de plus en plus présente : l'Institut français de l'environnement (IFEN) d'Orléans affirme que la moitié des eaux de surface en France sont contaminées et le Centre de recherche de Dubendorf en Suisse avertit que les eaux de pluie en Europe occidentale ne répondent pas aux normes de potabilité officielles édictées par l'Union européenne. En Amérique du Nord, les rivières et les cours d'eau dont les poissons sont interdits à la consommation du fait de la présence de résidus chimiques et de métaux lourds se comptent par centaines. De la même façon, en France, à cause de la contamination par les PCB, les poissons du Rhône ne sont plus comestibles depuis le printemps 2008.

Ces pollutions sont en lien étroit avec le mode de consommation de nos sociétés, leurs moyens de transport et leur style de vie. Elles contaminent les nappes phréatiques dont elles condamnent les réserves en les soustrayant à l'usage courant. L'alimentation en eau potable et l'évacuation rationnelle des eaux usées sont rarement des priorités des États du Sud.

Une réflexion s'impose quant à nos styles de vie et à nos modes de consommation qui sont en contradiction tant avec un développement durable qu'avec le bien-être des générations futures. C'est ainsi que les carburants dérivés de la biomasse (canne à sucre, maïs...) exigent d'énormes quantités d'eau, de pesticides et d'engrais qui ne feront qu'augmenter la pollution de la ressource... et enlever le pain de la bouche des plus pauvres. Une étude montre qu'aux États-Unis, on estimait qu'un litre de bioéthanol de maïs demandait pour arriver à la pompe entre 263 et 784 litres d'eau, mais il s'avère que l'on n'avait pas tenu compte des disparités régionales dans ce calcul. Or, suivant les régions et en fonction des méthodes d'irrigation, les nouveaux chiffres vont de 5 à 2 138 litres d'eau pour un litre de bioéthanol. De plus, alors qu'entre 2005 et 2008, la production de bioéthanol a crû de 135 %, celle de sa consommation d'eau pour la même période a augmenté de 246 %, passant de 1,6 à 6,1 trillions de litres d'eau<sup>53</sup>. Aux États-Unis, la loi "Energy Independence and Security Act" (EISA) de 2007 ordonne la production annuelle de 56,8 milliards de litres d'éthanol de maïs et de 60,6 milliards de litres de *biofuels* de cellulose dès 2015<sup>54</sup>. En 2008, les États-Unis ont produit 9 milliards de litres d'éthanol de maïs. Ce qui pose, entre autres questions, celle de l'interdépendance croissante entre l'énergie et l'eau.

Peut-il y avoir croissance infinie sur « une planète finie » (comme le dit joliment Albert Jacquard) ?

Les 20 % les plus riches de l'humanité peuvent-ils indéfiniment faire main basse sur 80 % des ressources du monde ?

Peut-on rester insensible aux souffrances qu'endurent les populations de Gaé et de Mbane et à celles des habitants les plus modestes d'Amman dont nous parlent Moussa Diop et Khadija Dar-mame ?

53. Yi-Wen Chiu et al., "Water Embodied in Bioethanol in the US", *Environmental Science and Technology*, 2009, vol. 43, n° 8, p. 2688-2692.

54. R. Dominguez-Faus et al., "The Water Footprint of Biofuels: a Drink and Drive Issue?", *Environmental Science and Technology*, 2009, vol. 43, n° 9, p. 3005-3010.

Sans se réfugier dans un immobilisme conservateur, ne faudrait-il pas renoncer à l'imaginaire économique de la croyance que plus égale mieux ?

Utopie rétorqueront les cyniques.

Mais qui l'aurait cru ?

L'OCDE, porte-drapeau et chantre du développement, reconnaît, dans sa publication *Les Perspectives de l'environnement de l'OCDE*<sup>55</sup>, que la croissance va contre l'environnement.

Quelle éthique adopter ?

Comment doit s'exercer la solidarité ?

Telles sont les interrogations que nous renvoient la problématique eau et ses ramifications.

Fournir l'eau à l'humanité dépend des priorités que les hommes s'assignent car ce que nous faisons de notre eau reflète, au final, nos valeurs les plus profondes. Notre ami, le regretté Anil Agarwal, fondateur du Centre pour la science et l'environnement (CSE) de Delhi disait : « L'eau est le dépositaire ultime de tous les méfaits de l'homme. Tout déchet qu'il produit s'y retrouve au final. Plus une société commet de méfaits à l'endroit de son eau et plus elle lui est insensible et indifférente, plus dégradés sont ses rivières, ses fleuves et ses lacs. » Le philosophe français Gaston Bachelard ne s'extasiait-il pas devant « le beau pléonasmisme de l'eau pure » ?

C'est pourquoi il paraît essentiel de mettre l'accent sur l'éducation relative à l'eau et à l'environnement en général pour amener tout un chacun à respecter rivières, fleuves et lacs dont dépendent notre bien-être voire notre vie. Une bonne gouvernance de l'eau est absolument nécessaire. C'est ce que préconisent, dans cet ouvrage, en chœur, nos deux auteurs.

Première partie

## **Par-delà l'échec des formes locales de gouvernance : politisation de l'enjeu hydraulique au Sénégal**

*Moussa Diop*

---

55. Mai 2001.

## **Introduction**

### **La complexité des formes locales de gouvernance**

La problématique eau accède aujourd'hui au rang de préoccupation mondiale : avoir accès à l'eau est devenu un enjeu important et une priorité pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

L'Afrique, avec près de 340 millions de personnes sans accès à l'eau potable (soit 42 % de la population du continent), enregistre les taux de couverture les plus faibles. En Afrique subsaharienne, une personne sur deux n'a pas cet accès à l'eau. Pour améliorer cette couverture – donc lutter contre la pauvreté – et atteindre les OMD en matière d'eau, c'est-à-dire réduire de moitié le nombre de personnes sans accès à l'eau potable à l'horizon 2015, la Banque mondiale (BM) finance cet accès à l'eau à hauteur de 31 % de ses nouveaux engagements en 2007 (Banque mondiale, 2007 : 20).

Situé en zone sahélienne, le Sénégal est confronté aux pénuries d'eau, aux maladies hydriques, à l'eutrophisation, aux inondations, à la sécheresse... Ce qui accentue la pauvreté, surtout en milieu rural où 60 % de la population vit avec moins d'un dollar par jour. Cela contraint aussi les ménages pauvres sans accès à l'eau potable à s'approvisionner aux sources insalubres (mares temporaires, fleuves et cours d'eau, lacs, puits non protégés, etc.).

Pour le gouvernement sénégalais, l'alimentation en eau potable et l'assainissement constituent des priorités dans la lutte contre la

pauvreté. Pour atteindre les OMD pourtant, il devrait porter le taux d'accès à l'eau potable en milieu rural à 85 % à l'horizon 2015 (République du Sénégal, 2002 : 12). Les orientations stratégiques gouvernementales visent à la mise en place de réalisations hydrauliques – forages, Adductions d'eau potable (AEP), puits modernes... –, à l'amélioration de la qualité de l'eau distribuée et à la maintenance des installations. Mais les différents types d'équipement ne répondent pas tous aux critères généralement admis de qualité et/ou de pérennité de l'approvisionnement en eau.

Jusqu'au début des années 1980, l'État sénégalais prenait entièrement à sa charge la fourniture d'eau potable dans les campagnes ainsi que la construction des infrastructures hydrauliques, leur exploitation et leur maintenance. Le modèle de gestion du service de l'eau était plutôt informel. Du fait des programmes d'ajustement structurel et des injonctions des organismes d'aide, il a commencé à se désengager de son rôle centralisateur, arguant de son incapacité financière à supporter seul toutes les charges de fonctionnement des infrastructures hydrauliques publiques. Bénéficiant de l'aide internationale, il se saisit de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (1981-1990) pour réformer sa politique de gestion de l'hydraulique rurale. Cette réforme se caractérise par le désengagement de l'État, l'implication des collectivités locales, la promotion du secteur privé et l'autogestion des infrastructures hydrauliques. Il a initié une stratégie de recouvrement des coûts qui conduira, en 1981, aux premiers « comités de gestion » villageois ayant pour fonction principale l'introduction d'une cotisation afin de couvrir une partie des coûts d'exploitation du service de l'eau. En 1984, ces comités de gestion informels étaient devenus si nombreux que l'État a dû procéder à leur institutionnalisation au moyen d'une circulaire interministérielle qui en a précisé la mission.

Pour l'État sénégalais et les organismes comme la Coopération française, cette restructuration, qui se fonde sur le modèle communautaire, est plus simple à gérer en milieu rural où les

solidarités et les pouvoirs traditionnels sont encore forts. Ils ont pensé, le plus souvent à tort, que le transfert de la gestion, voire de la propriété des infrastructures hydrauliques aux « communautés locales » relevait de la bonne gouvernance.

Par l'étude comparative des deux cas qui vont suivre, nous allons montrer que ces communautés villageoises, loin d'être figées et statiques comme on les présente souvent, sont traversées par des inter-rétroactions innombrables, des incertitudes et des contradictions (E. Morin, 2005 : 134) qui font que, dans la gestion quotidienne du service de l'eau, les règles sont toujours le fruit de bien des négociations. Notre démarche consiste à intégrer la gestion locale des équipements fournissant l'eau potable dans l'univers social et politique villageois avec ses pratiques clientélistes, ses manœuvres électorales et ses stratégies de pouvoir. Une telle démarche vise un objectif principal : montrer qu'il ne suffit pas, contrairement aux présupposés des OMD et aux discours simplistes de certains, de financer ou d'implanter des infrastructures pour que l'accès à l'eau potable soit acquis et que les populations bénéficiaires se comportent comme prévu. La disponibilité physique des infrastructures hydrauliques ne signifie pas que la question de l'accès à l'eau potable des pauvres soit résolue ou, pour reprendre les termes de M. L. Bouguerra, « la technique seule ne saurait résoudre durablement les problèmes, d'autant que le succès d'une technologie dépend pour une large part de l'attitude de la population à son endroit et de la façon dont celle-ci l'intègre à ses projets » (2003 : 119). Dans les faits, toutes sortes de pressions sociopolitiques, culturelles et religieuses viennent entraver l'accessibilité à l'eau tandis que les réseaux sociaux se complexifient et croisent différentes stratégies propres aux acteurs locaux. Ces inter-rétroactions très nombreuses et ces incertitudes sont caractéristiques de la nouvelle dynamique de gouvernance multiacteurs et, faute de trouver des solutions à ces problèmes, cette nouvelle forme de gouvernance tend à se désintégrer. Ces différents jeux, mal perçus et non pris en compte par les bailleurs, mettent à mal les efforts en faveur de la réduction de la pauvreté.

Malgré la seconde réforme de 1999, la gestion de l'eau en milieu rural se structure encore aujourd'hui autour de deux types d'organisations des usagers :

- les comités de gestion de forage dont l'existence remonte à 1984. On en dénombre 700, soit 70 % des organisations d'usagers de l'eau ;

- les associations d'usagers de forages (Asufor), de création beaucoup plus récente (1999). On en dénombre environ 300, soit 30 % des organisations, concentrées dans les régions de Diourbel, Fatick, Thiès et Kaolack. Les Asufor sont aussi des associations reconnues par l'État depuis 1997. À terme, les comités de gestion vont évoluer vers des associations d'usagers de forages (Asufor ou AU). Leur évolution en association s'explique par le fait que, par exemple, la vente d'eau au volume ne devrait plus être effectuée par des comités, mais par des structures de type plus administratif. Et comme les associations sont régies par le code de délibération commerciale, tout conflit pourra dès lors se régler suivant la réglementation en vigueur. La viabilité de cette seconde réforme repose notamment sur les principes suivants : la vente de l'eau au volume à un prix incluant la totalité des coûts de production, de maintenance et de renouvellement, garante d'une autonomie financière ; la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel de nature à pérenniser le service public de l'eau en milieu rural en privilégiant l'approche par la demande.

Avec les associations d'usagers (AU), la fonction d'exploitation qui était dévolue aux comités est confiée à une personne physique (gérant) qui signe un contrat avec l'AU. À court terme, le désengagement de l'État de la maintenance opérationnelle et l'implication d'autres acteurs dans l'exploitation et la maintenance, en particulier le secteur privé local, seront effectifs. L'exploitant ou gestionnaire délégué et l'entreprise de maintenance sont engagés contractuellement avec l'AU pour l'exploitation et la maintenance. Les activités des services étatiques comme la Direction de l'exploitation et de la maintenance (DEM) seront recentrées autour de la clarification des rôles et des responsabilités

des différents acteurs et des relations opérationnelles entre parties prenantes, autour de la planification, de l'organisation du secteur, du contrôle et de l'agrément des opérateurs. Avec le désengagement des services étatique, les AU sont beaucoup plus responsabilisées et auront à prendre en charge l'intégralité des coûts d'exploitation, d'entretien et de maintenance des AEP. Elles devront, en outre, assurer le financement du renouvellement des matériels de production. Seul le renouvellement des investissements à long terme (ouvrages de captage et de stockage, canalisations principales) reste à la charge de l'État ou de ses démembrements (régions, communes).

Les collectivités locales (communautés rurales, communes et régions) sont susceptibles de participer financièrement à certains investissements hydrauliques, même si, dans le cadre du processus de décentralisation et de régionalisation, la gestion du service de l'eau n'est pas transférée aux élus locaux.

En partant de cette distinction entre comités de gestion et Asufor, cette étude va porter sur l'organisation du service de l'eau par les comités de gestion pour deux raisons : d'abord, la seconde réforme n'est encore effective que dans quatre régions du pays. Ensuite, la justification principale de la seconde réforme, du côté politique, tourne autour de trois facteurs : la faiblesse de l'organisation des comités de gestion, la vétusté et la diversité des équipements d'exhaure<sup>1</sup> et l'inadéquation des moyens d'intervention de l'État pour conduire une stratégie de maintenance efficace. En passant en revue les raisons qui fondent le passage de la première à la seconde réforme, il apparaît que seuls des problèmes organisationnels, imputables aux comités, et des raisons techniques ont été désignés comme entravant la gestion durable du service de l'eau dans les villages. Nous posons comme hypothèse qu'au-delà de ces justifications, il peut y avoir d'autres contraintes liées aux enjeux sociopolitiques qui se font et se défont au gré des circonstances autour de la gestion et qui détermineraient, en

1. Équipements qui permettent l'exploitation des eaux d'infiltration.



villages ont un poids politique et religieux important qui fait qu'ils sont très courtisés à l'approche des échéances électorales. Gaé est le village natal d'El Hadj Malick Sy, propagateur au Sénégal, surtout en pays wolof, de la confrérie Tidjania<sup>4</sup>. Cette dernière et le mouridisme<sup>5</sup> sont les deux plus importantes confréries du pays : 75 % de la population sénégalaise en sont membres. Une commémoration de l'anniversaire de la naissance du prophète Mohamed (Gamou) est organisée chaque année à Gaé et rassemble des centaines de milliers de fidèles. L'appartenance à la Tidjania constitue un lien fort entre Gaé et Mbane. Malgré la distance, ces deux villages entretiennent une filiation historique qui fait que les habitants se considèrent comme des parents proches. Comme Gaé est le deuxième plus gros village du Sénégal, ces bourgs ont un poids politique qui ne laisse pas indifférents les candidats aux élections et les hommes politiques en général.

Sous la pression des chefs religieux et par une appropriation opportuniste de la demande sociale par les responsables politiques locaux à la veille des élections présidentielles de février-mars 2000, l'État, dans le cadre de sa loi de finance rectificative de 1999, a construit deux AEP – réseau de distribution (35 000 000 FCFA), châteaux d'eau (25 000 000 FCFA) et unités de potabilisation (UDP) (63 000 000 FCFA) – pour un coût global de 246 000 000 FCFA soit 375 024 euros. Ce qui représente à peine un peu plus du tiers du budget d'investissement en 2000 de la

4. La Tidjania est une voie soufie d'origine maghrébine, qui a pour fondateur Seydina Cheikh Ahmed Tidjani, né en Algérie en 1737 et décédé à Fès en 1815. Elle veut marquer une rupture dans la pratique du mysticisme. Il ne s'agit plus du soufi enfermé ou retiré dans le désert loin des préoccupations « temporelles », mais du mystique essayant de traduire la force du zikr et de la prière en moyens pour affronter le quotidien.

5. La confrérie des Mourides est une importante confrérie soufie, une branche mystique de l'Islam, présente particulièrement au Sénégal et en Gambie. Fondées au début du XX<sup>e</sup> siècle par le Cheikh Ahmadou Bamba, les Mourides forment aujourd'hui une confrérie influente au Sénégal, voire en Afrique, et jouent un rôle économique et politique important. La tradition mouride (ou mouridisme) est grandement marquée par la culture africaine et plus précisément wolof.

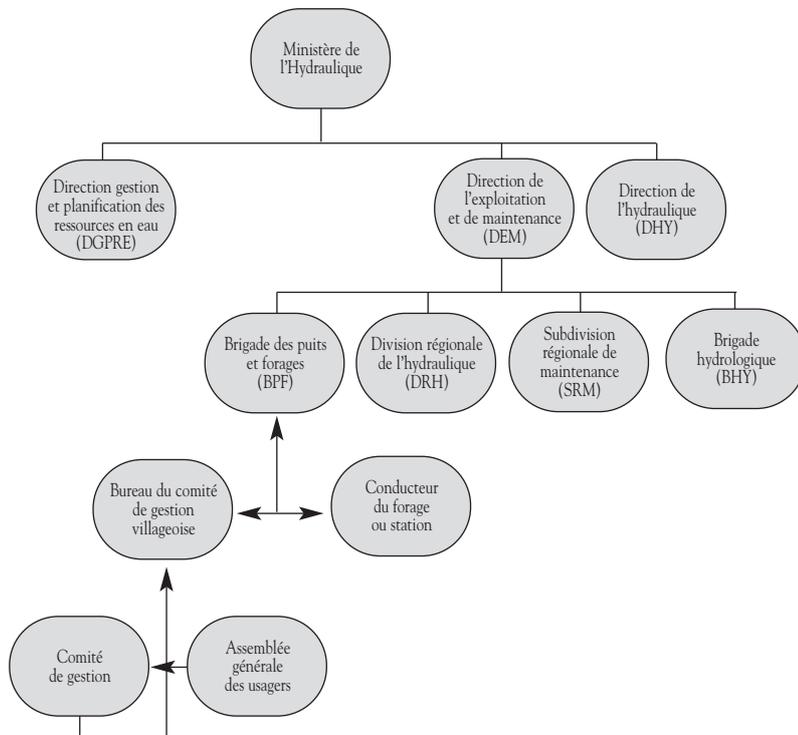
Direction de l'hydraulique (DHY) pour l'ensemble des villages du Sénégal. Ces infrastructures, en évitant aux populations tout contact avec les eaux infestées du lac et du fleuve, constituaient une forme de lutte contre les bilharzioses. La pérennisation de ces AEP s'accompagne de la mise en place d'un système de gestion communautaire déléguée qui repose sur la participation et la responsabilisation des populations à la fois dans la gestion du réseau et dans son financement. Le paiement de l'eau est censé assurer la continuité du service par le recouvrement des coûts de fonctionnement, de maintenance et de renouvellement partiel des installations.

Pourquoi des unités de potabilisation (UDP) dans ces villages ? Dans sa politique d'approvisionnement en eau potable des villages, l'État sénégalais a toujours privilégié, pour des raisons de coûts, l'installation de forages pour l'exploitation des nappes souterraines. Mais étant donné la forte salinité de ces nappes dans ces deux villages, l'État a dû recourir aux eaux de surface pour approvisionner ces villageois en eau potable. Et ces eaux, déjà polluées, nécessitaient un gros investissement pour leur traitement. C'est ainsi que l'État a décidé d'installer des unités de potabilisation (UDP). En 2000, il a acquis auprès de l'entreprise française Européenne de traitement des eaux (ETE) des UDP qui, par une technologie de filtration et de désinfection de l'eau, éliminent tous les agents pathogènes.

À l'aide d'une pompe immergée, une prise d'eau brute se fait dans le lac ou le fleuve. Cette eau est refoulée vers un bassin de stockage de 20 m<sup>3</sup> qui est relié à l'UDP. L'eau y est soumise aux opérations suivantes : prétraitement par brassage chimique avec des flocculants/coagulants, injection de sulfate d'alumine, contre-lavage du filtre à sable, décantation, clarification, filtration et stérilisation. À la suite de ces opérations, l'eau est envoyée vers le château d'eau de 100 m<sup>3</sup> et de 20 mètres de hauteur pour une distribution gravitaire. Il suffit au conducteur d'ouvrir la vanne de distribution pour alimenter les bornes-fontaines publiques en eau potable.

En dépit de la décentralisation lancée au Sénégal, le secteur de l'hydraulique rurale ne fait pas encore partie des compétences transférées.

**Graphique 1 : Cadre institutionnel de l'hydraulique rurale au Sénégal**



Source : Moussa Diop, 2008 : 98.

Du fait de ce processus de déstructuration/restructuration impulsé par l'État, deux enjeux capitaux vont apparaître.

Par la délégation de gestion, les comités de gestion villageois se présentent comme garants de la continuité du service de l'eau potable. Pour atteindre cet objectif, ils sont obligés d'introduire

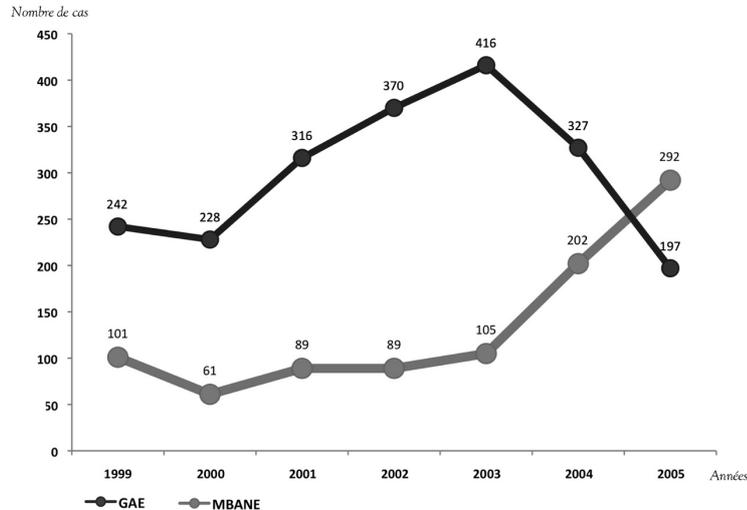
un système de tarification de l'eau (au volume ou forfaitaire) afin de pouvoir faire face aux charges nées de cette délégation pour la fourniture d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante.

En se désengageant partiellement de la gestion de l'eau, l'État a introduit une dynamique multiacteurs complexe. Ses structures déconcentrées<sup>6</sup> – Brigades des puits et forages (BPF), Divisions régionales de l'hydraulique (DRH), Subdivisions régionales de maintenance (SRM) – qui disposaient, en principe, du monopole de la gouvernance locale doivent dorénavant composer avec les collectivités locales élues. Les usagers s'organisent autour de comités de gestion villageois censés défendre leurs intérêts. Ces comités ont pour objet d'assurer la gestion des ouvrages hydrauliques et sont définis comme des associations à but non lucratif d'utilité publique ; ils constituent une structure de réglementation, de rationalisation et de moralisation de la participation des usagers à la gestion de l'eau. Ils prennent en charge, grâce aux fonds tirés de la collecte des cotisations, l'achat du carburant et quelques petites interventions sur l'ouvrage mis à leur disposition ; les maintenances préventives et curatives restant à la charge de l'État.

L'implantation des AEP s'accompagne de la rationalisation de la gestion de l'eau dans ces deux villages et, en fournissant aux populations une eau potable, devait, à moyen ou long terme, faire reculer les bilharzioses. Mais l'évaluation *ex post* des deux systèmes d'approvisionnement en eau (le traditionnel et celui des AEP) démontre qu'il existe un écart entre les objectifs visés et les résultats effectifs comme l'indique le graphique ci-après.

6. La déconcentration consiste en une délégation de compétences à des agents ou organismes locaux appartenant à l'administration. Ces agents locaux sont soumis à l'autorité de l'État et ne disposent d'aucune autonomie. Elle est à différencier de la décentralisation où l'État transfère certaines de ses compétences à des institutions distinctes de lui (comme les collectivités territoriales) qui bénéficient d'une certaine autonomie de décision et de leur propre budget (principe de libre administration) sous la surveillance d'un représentant de l'État (l'autorité de tutelle : le préfet).

Graphique 2 : Bilharzioses à Mbane et Gaé



Source : Moussa Diop, 2008 : 98.

Malgré la construction des AEP à Mbane et Gaé en 2000, en comparant les graphiques des atteintes de bilharziose avant et après l'installation des AEP, on se rend compte que la maladie n'a pas pour autant reculé. Au contraire, à Mbane, on est passé, entre 2003 et 2005, de 105 à 292 cas déclarés. À Gaé, après une légère baisse entre 1999 et 2000, le nombre de malades a augmenté entre 2000 (228 cas) et 2003 (416 cas) avant de commencer à baisser de manière continue. Si on compare le nombre de cas entre 1999 et 2005, on peut noter une situation générale plus favorable à Gaé qu'à Mbane avec une régression très faible mais encourageante, de 45 cas sur 7 ans. Ces données, incomplètes, sont cependant indicatives de l'impact des AEP sur la santé publique puisque, dans ces villages, les populations, généralement pour des raisons économiques et culturelles, ne s'adressent aux postes de santé qu'en dernier recours. Il est impossible d'avoir des statistiques complètes sur le taux de morbidité liée à ces

affections. Sans moyens pour diagnostiquer certaines complications développées par les sujets atteints de bilharzioses, les infirmiers chefs de poste (ICP) sont obligés d'évacuer les malades vers les districts ou hôpitaux régionaux, mais l'incohérence de la structuration pyramidale du système sanitaire fait qu'il n'y a pratiquement pas de suivi des patients évacués.

De l'interprétation du graphique n° 2, émerge une interrogation fondamentale qui va structurer toute notre démarche : pourquoi, en dépit de l'installation des AEP et de la mise en place de normes officielles et abstraites de gestion, les courbes des bilharzioses ne subissent-elles pas une décroissance marquée ?

Il s'agit d'analyser la politique d'AEP adoptée par l'État dans ces deux villages en essayant de répondre à un certain nombre de questions relatives aux objectifs suivis.

## **1. Fusions et confusions entre les échelles de gouvernance**

Dans la gouvernance de l'eau mise en place, différentes échelles (locale, régionale, nationale) vont interagir avec, à chaque niveau, des acteurs différents. Les transformations institutionnelles exogènes vont favoriser une complexification de la gestion quotidienne du service de l'eau dans ces deux villages. En effet, on va passer d'une gouvernance de l'eau qui impliquait essentiellement les autorités publiques locales et des groupements communautaires à une gouvernance multiacteurs. Mais en l'absence de régulation, la gouvernance débouche sur la désintégration, une fusion entre les instances politiques et administratives, sur l'émergence de réseaux autonomes, sur l'apparition de nouvelles règles et d'arrangements locaux qui fragilisent les fondements normatifs de la « nouvelle » gouvernance de l'eau. Les niveaux politiques, locaux et culturels... vont s'entremêler, créant une situation complexe. Cette complexité se traduit par l'existence d'une pluralité de normes (officielles de l'État et pratiques des populations) qui vont transformer la gestion de l'eau en une constellation assez composite d'intérêts divergents. Des acteurs plus « traditionnels » de l'espace public local demeurent cependant présents : ce sont les notables (chefs coutumiers, religieux et politiciens locaux). Ces acteurs non-étatiques multiples tendent à être plus impliqués dans



Le bureau est responsable devant l'assemblée générale. Afin d'améliorer ces structures participatives dont le rôle est primordial dans la politique d'exploitation des ouvrages d'hydraulique rurale, les documents suivants doivent être tenus à jour par le bureau :

- un registre d'identification des usagers par catégorie de consommation ;
- un registre de recettes ;
- un registre de dépenses ;
- des carnets de reçus ;
- des tickets de vente d'eau ;
- des cartes d'usager.

Ces documents, transmis régulièrement aux services déconcentrés de la Direction de l'exploitation et de la maintenance, doivent en principe permettre de rationaliser la participation des populations et d'améliorer le fonctionnement des infrastructures rurales. Avec la nouvelle doctrine de gestion, fondée sur les principes de démocratie locale, les pouvoirs publics ont voulu assurer une meilleure gouvernance locale du service de l'eau, ainsi que sa transparence. Mais, au moment de son introduction, en utilisant les chefs de villages comme interlocuteurs de l'État auprès des populations et en les associant à toutes les étapes de l'implantation des AEP, ils ont créé une ambiguïté qui va sonner le glas de ces réalisations. En effet, comme les chefs de village ont réceptionné les AEP, ils ont organisé les AG constitutives et, contrairement au cadre réglementaire, ils ont tenu à ce que la constitution des comités de gestion respecte l'organisation sociale traditionnelle villageoise, garante, selon eux, d'une certaine stabilité.

Pour le village de Mbane, il a été demandé à chacun de ses quatre quartiers d'envoyer des représentants qui ont, *de facto*, formé le comité. Et c'est parmi ces représentants que le bureau du comité a été choisi. Le mode consensuel a été privilégié et le vote n'est intervenu que lorsqu'un consensus ne pouvait être obtenu. Les liens de parenté ont guidé le choix des membres du bureau. Ces derniers reposaient non pas sur les compétences réelles des prétendants, mais plutôt sur le nombre de parents de chaque

candidat présents à l'AG. Au terme de l'AG constitutive, les critères ci-après ont été définis pour identifier les usagers qui doivent payer la cotisation mensuelle forfaitaire :

- Tout mâle majeur qui cultive une superficie à la section villageoise<sup>7</sup> (SV) doit s'acquitter de la cotisation mensuelle forfaitaire de 500 FCFA pour l'eau ;
- Pour les femmes : toute femme mariée et vivant dans le village doit payer cette somme à la fin de chaque mois ;
- Les seniors et les retraités sont exemptés du paiement de cette cotisation.

#### Seuls 394 usagers paient l'eau pour une population de 1 721 habitants à Mbane

Dans ces milieux villageois encore attachés aux traditions, les personnes âgées sont exemptées de toute participation forfaitaire pour l'eau. Dans le milieu walo-walo (habitants des terres proches des cours d'eau), quand un parent a un enfant marié et qui commence à travailler, cet enfant doit prendre le relais des parents en assurant les besoins de la famille élargie. Les hommes mariés appartenant à une même famille font venir leurs femmes dans la concession familiale. Les épouses se répartissent les tâches ménagères auparavant assurées par leur belle-mère, dont le rôle consistera dorénavant uniquement à gérer la dépense quotidienne de la famille. Ainsi, quand arrivera le tour d'une des belles-filles d'assurer la cuisine, la belle-mère donnera la somme nécessaire pour faire les courses afin de préparer le repas. Cette décision a un effet pervers surtout dans un milieu où les hommes se marient généralement jeunes. S'ils se marient vers 20 ans et font venir leurs femmes dans la concession familiale, leurs parents sont dispensés de toute cotisation forfaitaire alors qu'ils ne sont pas très âgés. Ce qui réduit considérablement le nombre d'usagers cotisants.

7. La section villageoise est une coopérative agricole. Elle gère et distribue aux populations les superficies cultivables que lui attribue la communauté rurale. Tout villageois mâle – les femmes sont exclues – imposable, a droit à une parcelle d'une superficie de 0,10 ha s'il en fait la demande.

Traditionnellement, la famille étendue en milieu rural comprend, le plus souvent, plusieurs dizaines de personnes vivant dans une même concession et où peuvent cohabiter plusieurs ménages, dans un esprit communautaire, sous l'autorité et les pouvoirs économique et social du chef de la famille. Son organisation hiérarchique est bipartite. Au sommet de la hiérarchie, il y a le chef de famille, puis toutes les personnes dépendantes ou surga. Le chef de famille est l'aîné des hommes du lignage patrilinéaire. C'est pour respecter cet esprit communautaire et son système de solidarité que l'aîné, en contrepartie des travaux que les surga effectuent sur le champ collectif, doit pourvoir à leurs besoins. Mais avec l'introduction de l'économie monétaire, les champs collectifs ont éclaté en parcelles individuelles. Cet éclatement, même s'il est accompagné de celui de la famille étendue, n'a pas pour autant entraîné une dislocation de l'unité de résidence. La définition des critères pour désigner les usagers devant s'acquitter de la cotisation mensuelle forfaitaire s'est fondée sur ces changements subis par le monde rural, dans sa globalité. Face à cette logique de détermination des usagers payants du service de l'eau, les surga mâles, qui représentent près de 62 % de la population du village de Mbane, ont opposé celle fondée sur l'organisation socio-économique traditionnelle et refusé de payer une redevance pour l'eau. Ces deux facteurs ont conduit à une diminution des recettes et à un déséquilibre du rapport charges/coûts avec des répercussions, évidemment, sur la qualité de l'eau. Ce qui a compromis les objectifs pour lesquels les réalisations ont été implantées dans les villages.

C'est en fonction de ces critères qu'une liste de 394 usagers a été établie et transmise aux fontainiers des huit bornes-fontaines publiques du village. Dans chaque quartier, deux usagers (un homme et une femme) sont choisis pour assurer la fonction de fontainier. Dans leur choix, la priorité a été donnée au lieu d'habitation par rapport au lieu d'implantation de la borne. Du 1<sup>er</sup> au 8 de chaque mois, la fontainière fait le tour des concessions des usagers qui s'approvisionnent à sa borne pour leur faire payer les cotisations. À partir du 8 du mois, le fontainier prend le relais et refuse l'accès aux bornes à tout usager non à jour de sa cotisation. Le

dixième jour de chaque mois, une réunion de versement est organisée au domicile du président. Après versement des recettes et une fois déduites les dépenses de fonctionnement, le reliquat est remis au trésorier pour dépôt sur le compte d'épargne du comité.

Dans le village de Gaé, en revanche, le comité de gestion est composé par le conseil des délégués ou les « sages » du village. Ces délégués se sont réunis au domicile du chef de village et ont coopté les membres du bureau sur deux critères : représentation de tous les quartiers du village et respect du pouvoir traditionnel. Il était donc inconcevable que la présidence du bureau ne revienne pas à un habitant du quartier de Mpal qui a toujours donné son chef au village. C'est sur cette base que la présidente du bureau du comité de gestion à Gaé a été élue comme elle le confie...

Identification : A.ND, femme, 39 ans, mariée, deuxième épouse, quartier Mpal, présidente du bureau comité à Gaé.

« Mon mari, délégué du quartier de Mpal, m'a annoncé un soir que, sur sa proposition, on m'avait désignée comme présidente du bureau du comité puisqu'il fallait un habitant de Mpal titulaire du Brevet de fin d'études moyennes (BFEM). Quand j'ai exprimé des doutes sur mes compétences pour occuper ce poste, il m'a juste fait savoir que je ne pouvais pas refuser dès lors que toutes les personnes cooptées pour faire partie du bureau avaient accepté. J'étais certes la présidente du bureau du comité sur le papier, mais en réalité c'est le secrétaire général qui gérait tout : il relevait les compteurs, achetait le matériel comme la motopompe et effectuait toutes les dépenses. Moi je n'étais là que pour signer les factures et les dépenses. »

L'acceptation de ce poste de présidente, par cette femme, sans remise en cause ouverte de la décision de son mari est révélatrice de la valorisation différentielle du masculin sur le féminin. Mais cette démarche des délégués consistant à proposer une femme au poste de président, loin de s'inscrire dans une volonté de rétablir une certaine équité entre les sexes, est sous-tendue par une logique plus insidieuse. En effet, les populations savent que pour capter la rente des pouvoirs publics, leur salut passe par un respect, au moins

en apparence, des conditionnalités du projet qui stipulent que « l'élément féminin devrait disposer dans le bureau d'une représentation au moins égale à celle des hommes » (DEM, 1980 : 5). C'est pour cette raison et à l'injonction du sous-préfet que la présidence a été accordée à une femme : ainsi est perpétué le jeu de dupes entre les populations et les pouvoirs publics.

À Gaé, l'option de tarification choisie est la vente d'eau au volume. Sur les 17 bornes-fontaines du village, 12 disposent de compteurs. Le prix de vente du mètre cube d'eau est fixé à 600 FCFA (0,91 euro). Ce prix est divisé en 3 parts : une part (10 %) va à la fontainière, les deux autres reviennent au bureau pour le bon fonctionnement des infrastructures et pour la constitution d'une épargne afin de parer aux pannes éventuelles. La gestion des bornes est rotative afin de répartir le pourcentage revenant aux fontainières à des femmes issues des divers quartiers du village.

L'objectif recherché dans cette volonté affichée de respecter la structuration traditionnelle des villages dans la formation des comités et des bureaux des comités de gestion est le maintien d'un équilibre social perpétuant l'ordre établi. Plus que le savoir-faire ou la compétence, c'est le jeu des coalitions, entre parents proches pour Mbane, entre quartiers pour Gaé, qui est privilégié pour l'« élection » des membres du comité et du bureau. Ce mode de désignation des membres fait que, à Mbane, la confusion s'est installée s'agissant des attributions et des rôles des membres du bureau et de ceux du comité. Le bureau a fini par se substituer au comité. À Gaé, ce sont les notables qui se sont arrogé le rôle du bureau du comité. De telles démarches, dans ces deux villages, ont fini par concentrer la gestion du service de l'eau entre les mains de quelques individus et ont retardé le processus de gestion participative, garant d'un fonctionnement démocratique. Ce qui a contribué à élargir le fossé, déjà existant, entre les gestionnaires de l'eau et les usagers. En l'absence de ce lien que doit assurer le comité, l'usager de base se sent écarté de la gestion. Et dès lors qu'il n'est plus informé de la gestion de sa cotisation, il aura tendance à donner libre cours à son imagination et à accorder de

l'importance aux rumeurs de malversations et de détournements comme cela a été le cas à Mbane.

En 2005, les usagers de Mbane ont été privés d'eau potable deux mois durant, leur motopompe étant tombée en panne. La pièce de rechange, introuvable sur le marché local, coûtait 60 000 FCFA (91,47 euros). Le comité décida alors d'acheter une motopompe neuve par l'entremise d'un concitoyen installé en Mauritanie. Le président du bureau du comité et l'artisan-réparateur du village ont été mandatés pour cette mission avec recommandation expresse de passer par ce contact ami pour acheter la machine à bon prix. Arrivés en Mauritanie, les deux mandataires ont faussé compagnie au contact sur place et ont acquis une marque de machine autre que celle décidée par le comité. Or, moins de deux mois après sa mise en service, la nouvelle motopompe a rendu l'âme. On a alors mis en doute non seulement le fait que cette machine soit neuve, mais aussi son prix car, malgré l'insistance des membres du bureau et de certains usagers, les commissionnaires n'ont jamais produit de facture. Certains usagers ont alors exigé la convocation d'une AG pour tirer au clair cette situation, d'autant qu'on s'est rendu compte que le prix réel de la machine achetée, contrairement aux 1 000 000 FCFA (1 524,49 euros) annoncés par les deux mandataires, était de 600 000 FCFA (914,69 euros). Le président du bureau du comité a catégoriquement refusé d'organiser une quelconque réunion pour s'expliquer sur le prix d'achat de la motopompe. Face à ce refus, des rumeurs de détournement, de plus en plus insistantes, ont circulé, apparemment confortées par le changement aussi soudain qu'étonnant du train de vie du président qui avait récemment agrandi sa maison, construit des toilettes et avait acquis un congélateur, un téléphone portable, un téléviseur, un lecteur VHS et une moto. Or, cet homme était un paysan comme la plupart des villageois et ses revenus sont ceux de tout un chacun à Mbane.

En réponse à l'attitude du président et dans l'attente d'explications sur la gestion, certains usagers ont résolument refusé de

s'acquitter de leur participation forfaitaire mensuelle; ce qui a entraîné la paralysie du service de l'eau.

### **Facture de la controverse à Gaé**

À Gaé, les pannes répétitives de la motopompe ont entravé la continuité du service de l'eau. Les membres du bureau désignent le secrétaire général et le surveillant général du réseau pour acheter une électropompe neuve, à Dakar, auprès d'une entreprise. Le type d'électropompe demandé n'existant pas sur place, le vendeur propose aux mandataires de passer commande. Au bout de quelques jours, il leur remet la machine avec une facture attestant du prix d'achat (2 350 000 FCFA, soit 4 425 euros). Mais les notables ont jugé que ce prix était exorbitant et n'ont pas manqué, au moment du conflit qui les a opposés au bureau du comité, de propager la rumeur d'une machine surfacturée et d'une certaine connivence, pour falsifier la facture, entre le vendeur et les mandataires. Deux interprétations peuvent être faites de cette affaire:

- il arrive que certains commissionnaires des comités de gestion achètent une machine de moindre qualité et à un prix très abordable, puis viennent vers l'entreprise pour négocier avec un vendeur une fausse facture moyennant un pourcentage pour ce dernier;
- ou bien, et c'est le cas à Gaé, les vendeurs de l'entreprise profitent de la naïveté et de l'ignorance des membres des comités en matière d'électropompe. En effet, le vendeur de l'entreprise, par sa connaissance du milieu professionnel, est allé acheter une électropompe de même marque ailleurs, mais à un prix moindre et l'a livrée au comité – qui ne s'est douté de rien – avec une facture à l'en-tête de l'entreprise.

### **Comment échapper au paiement de l'eau?**

La différenciation de la domination traditionnelle, incarnée par les chefs de village et celle rationnelle légale des bureaux de comités visaient à rendre effectif le partage du pouvoir. La

continuité de la première découle du double statut des chefs de village qui sont à la fois les représentants de l'État, mais aussi ceux des populations. Le véritable statut et le rôle des chefs dans la gestion de l'eau sont ainsi brouillés pour les villageois qui pensent alors que, du fait que les chefs de village ont réceptionné les infrastructures, même si un bureau est élu, il doit néanmoins se soumettre à leur autorité. Ces dignitaires peuvent dès lors continuer à imposer leur domination sur la gestion du service de l'eau.

Lors de la mise en œuvre des AEP des deux villages étudiés, pour joindre le social à l'économique, seuls les édifices publics (écoles primaires, postes de santé et mosquées) devaient bénéficier d'un branchement privé au réseau et de la gratuité. À Gaé, ce principe n'a pas été respecté: le chef du village a su tirer profit des incertitudes liées au flou organisationnel inhérent au montage institutionnel des projets pour se faire attribuer une borne-fontaine privée. Les usagers ressentirent cette borne privée comme une injustice à laquelle il fallait mettre un terme d'autant que le chef laissait ses parents proches traverser tout le village en délaissant des bornes-fontaines publiques, pour venir s'approvisionner gratuitement, faire leur lessive ou la vaisselle chez lui. Ne supportant pas cette situation, certains usagers de base ont interpellé les membres du bureau qui ont été obligés d'agir au risque de perdre la face. Ils ont essayé d'amener le chef du village à payer au moins une participation forfaitaire mensuelle pour calmer les esprits. Il leur opposa un refus catégorique. À défaut de paiement, le bureau lui proposa de laisser poser au moins un compteur pour contrôler sa consommation. Nouveau refus du chef de village. Pour ne pas aller à la confrontation, le bureau jeta l'éponge. La structuration traditionnelle du village veut en effet que chaque chef coutumier, même en tort, doit être traité avec égard. Face aux contraintes normatives, les membres du bureau ont préféré renoncer à tout changement pour ne pas remettre en cause l'ordre établi et la légitimité du pouvoir traditionnel. Ils n'ont pas su établir de distinction entre ce qui relève du statut traditionnel et de la stratégie du chef de village qui utilise la légitimité de son pouvoir

traditionnel pour obtenir des privilèges. Cette légitimité traditionnelle du chef de village, à Gaé, n'est en définitive qu'un oripeau ou une feuille de vigne pour maintenir son emprise sur la gestion du service de l'eau. De telles pratiques, de la part du chef de village et des notables, dénotent une réelle volonté d'œuvrer pour priver le bureau du comité de toute marge de manœuvre et de toute autonomie.

Traditionnellement, chaque année après la fête de l'Aïd-el-Kébir<sup>8</sup>, toute la population de Gaé et de sa diaspora renouvelle son allégeance au chef de village. Pour la recevoir, celui-ci doit organiser un grand festin appelé Naad<sup>9</sup>. Dans l'impossibilité financière d'organiser cette fête, il a réclamé au bureau la somme de 145 000 FCFA (221,05 euros). Il a fait valoir, par l'intermédiaire des notables, que l'AEP est la propriété du village. Or, il a été élu pour servir le village. Donc, quand il a besoin d'argent, le bureau du comité doit accéder à sa demande. Convaincus par cette argumentation, les délégués ont obligé le trésorier à remettre cette somme au chef de village, sans la moindre contrepartie. Un précédent était ainsi créé. En effet, peu après, le premier adjoint au chef et le secrétaire du conseil des sages ont exigé, à leur tour, un prêt. Le bureau du comité leur opposa un refus catégorique qui sonna le début de relations conflictuelles entre membres du conseil des sages (comité de gestion) et le bureau du comité; ce qui conduisit à la destitution de ce dernier.

Suite à cette destitution, un comité de crise composé essentiellement des délégués s'empara de la gestion du service de l'eau dans l'attente de la constitution d'un nouveau bureau. Pour la banque cependant, la présidente et le trésorier du bureau destitués demeurèrent habilités à retirer de l'argent. Malgré l'élection d'un

8. Fête qui marque la fin du pèlerinage à La Mecque et au cours de laquelle on sacrifie un mouton.

9. Lors de cette manifestation, tous les habitants de Gaé et de sa diaspora viennent rendre visite au chef du village avec un présent: une partie de leur mouton de l'Aïd. Celui-ci doit alors organiser un grand festin pour tous les villageois. Au départ des convives, il doit leur remettre une petite somme.

nouveau bureau de comité, le comité de crise se refusa encore à leur transférer la gestion pour cause de mise en état de fonctionnement de l'AEP. En moins de 5 mois, le comité de crise a ainsi retiré du compte 2 000 000 FCFA (3 048,98 euros) et n'a jamais effectué le moindre dépôt sur celui-ci alors que les fontainières continuent à lui remettre les versements hebdomadaires.

Diverses formes d'autorité sont transposées dans la gestion quotidienne du service de l'eau. Le droit positif, à défaut de pouvoir s'articuler aux survivances traditionnelles, contribue à créer un vide juridique par l'existence d'une pluralité de formes de légitimation de pratiques qui se superposent. Les passe-droits pour l'accès à l'eau à Gaé montrent comment le système traditionnel et les coutumes évoluent sans être détruits. Le chef de village de Gaé et le conseil des délégués ont su utiliser habilement, à leur profit, ces systèmes traditionnels tout en visant des objectifs économiques « modernes » (Georges Balandier, 1986 : p. 217-230) : en servant de relais entre les populations et l'État dans la phase de mise en œuvre de l'AEP, le chef de village a su profiter de son statut de médiateur traditionnel. La pratique montre que ces médiateurs traditionnels, confrontés à des changements introduits par la rationalisation du service de l'eau font évoluer, en fonction de leurs intérêts, le système traditionnel à côté du nouveau, mais sans que l'un puisse neutraliser l'autre. Il en résulte que les membres du bureau du comité ont été incapables de trouver une solution à l'irritant problème de la borne privée du chef de village. Pourtant, ils auraient pu le sanctionner dans le cadre de la nouvelle gestion de l'eau, mais le système traditionnel a la vie dure.

Ce qui est en jeu dans les conflits entre membres du bureau et conseil des délégués, c'est le contrôle social et politique de « l'historicité », des orientations de l'action historique. La classe dirigeante que représentent le chef de village et les délégués, transformée en classe dominante, s'approprie l'orientation sociale en s'identifiant à l'historicité. Dans la gestion, celle-ci est identifiée à ses intérêts. Or, ceux-ci sont la perpétuation du pouvoir gérontocratique et du système de gestion traditionnelle de l'eau qui

leur confère un pouvoir réel sur l'organisation et le fonctionnement du service. Face à cette classe, se dresse une autre, populaire celle-là (membres du bureau mais aussi certains usagers) qui réclame le contrôle démocratique du service de l'eau et la mobilisation de la connaissance au service du bien collectif. Cette frange de la population exprime des revendications plutôt orientées vers la redéfinition des « fins » de la gestion du service de l'eau ; des fins non plus individualistes ou individualisantes mais plutôt collectives.

L'action du chef de village, et partant du conseil des sages à Gaé, révèle l'énorme fossé qui peut exister entre la doctrine imposée par l'État (instauration de normes codifiées de gestion) et sa mise en œuvre. La règle les confine au rôle strict d'arbitrage et de conseil, mais dans la pratique, les pouvoirs publics s'appuient sur eux non seulement pour l'implantation des infrastructures mais aussi pour la mise en œuvre des normes de gestion du service public de l'eau. En fait, on est là face à un processus de désarticulation et de démantèlement de la doctrine par les acteurs pour y puiser ce qui correspond au mieux de leurs intérêts. (Ph. Lavigne-Delville, 1999 : 19).

### **Oppositions politiques transposées dans la gestion de l'eau**

Comme la distribution de l'eau est gravitaire, pour avoir une pression suffisante, les techniciens de l'hydraulique avaient retenu, à Gaé, un emplacement élevé dans le quartier de Ndiorno, pour y installer l'UDP et le château d'eau. Le chef du village a refusé ce choix arguant qu'il était inacceptable que les infrastructures soient installées dans un quartier qui s'est toujours rangé dans l'opposition alors que l'AEP a été offerte par le parti socialiste au pouvoir. Pour ne pas compromettre tout le projet, les techniciens ont accepté d'implanter l'AEP ailleurs ; ce qui allait entraîner des conséquences pour l'ensemble du système. En effet, l'eau drainée du fleuve doit parcourir plus de 800 mètres pour arriver au bassin de décantation, puis à l'UDP. Une fois l'eau traitée et devenue

potable, elle doit parcourir plus de 2 kilomètres pour arriver aux bornes. Et du fait que le site finalement choisi n'est pas en hauteur, la pression n'est pas suffisante pour ravitailler toutes les bornes-fontaines du village. Du coup, en fonction des quartiers, certains peuvent avoir de l'eau au moment où d'autres en sont privés. Outre ce problème de pression, il a fallu allonger le réseau ce qui crée plus de risques de fuites et de pannes. De plus, les infrastructures étant hors du village, on a dû embaucher un gardien pour empêcher le vandalisme et les vols d'eau à la borne-fontaine du château d'eau, avec pour conséquence une augmentation des charges de fonctionnement.

Face à l'ambiguïté des différentes logiques à l'œuvre dans la gestion du service de l'eau, un profond sentiment d'injustice va naître chez certains usagers qui arrêteront de payer leur cotisation.

## 2. De l'obligation au refus de payer l'eau

Dans ces deux villages donc, les conditions favorables – comme la pose de compteurs – au paiement du service de l'eau ne sont pas réunies. La viabilité financière du service de l'eau est remise en cause. En fait, les pouvoirs publics se sont défaussés sur les usagers sans une analyse de leur capacité financière à prendre en charge les travaux préliminaires de pose de ces appareils.

À Mbane, on a dû instituer une tarification forfaitaire pour accéder au service de l'eau. Cette forme de tarification, décidée de façon consensuelle, est dépourvue de toute rationalité susceptible d'assurer une viabilité financière à ce service. Dès lors que l'usager s'acquitte du forfait mensuel de 500 FCFA (0,76 euro), il peut s'approvisionner sans limitation aucune. En revanche, dans une famille, si un des membres ne paye pas son forfait, une sanction collective est appliquée à tous les autres membres de cette famille, même s'ils sont en règle. À Gaé, ce n'est qu'après de multiples péripéties que la pose de compteurs a pu être faite pour une plus grande transparence et un contrôle effectif des sommes versées par les fontainières.

En dépit de règles consensuelles à Mbane, on recueille, chaque mois, à peine 40% des recettes, ce qui ne couvre pas toutes les charges de fonctionnement du service. En fait, on a trois catégories de mauvais payeurs: la première regroupe les usagers

incapables de payer car vivant dans un dénuement extrême. Pour avoir de l'eau, ils usent de stratégies de contournement afin d'accéder aux bornes ou retournent au lac malgré tous les risques sanitaires. La seconde catégorie est composée principalement de femmes qui reçoivent de l'argent de conjoints immigrés et qui l'investissent prioritairement dans des tontines et vont négocier ensuite les arriérés avec le fontainier. Enfin, il y a les usagers qui ont décidé de ne plus cotiser parce qu'ils n'ont plus confiance dans les gestionnaires alors même que la confiance est au cœur de toutes les interactions villageoises.

Le bureau du comité de Mbane a fini par admettre l'existence d'arriérés de cotisation. Ainsi, un usager peut avoir jusqu'à 5 mois d'arriérés s'il s'engage à les payer après la vente de sa récolte et après s'être expliqué devant le comité. Dans la pratique, ces arriérés, le plus souvent, ne sont jamais payés et, généralement, les défaillants continuent à avoir accès à l'eau. Pourtant, le chef de village s'est résolu à ordonner la convocation d'une AG pour présentation du bilan financier. Quand les arriérés de cotisation furent abordés, il y eut deux camps.

D'un côté, certains usagers ont proposé la publication de la liste des mauvais payeurs car dans ces villages, il faut éviter par tous les moyens le regard des autres. (Jean-Pierre Olivier de Sardan, 1997 : 111).

De l'autre, les seniors du village, garants de la tradition, s'y sont opposés pour préserver la cohésion villageoise. Leur position a fini par l'emporter, mais avec de graves incidences sur la pérennité du service de l'eau.

Ce laxisme a fait que les détenteurs d'arriérés ont continué à ne pas payer. Du coup, ceux qui payaient ont mis fin à leurs versements dans l'attente d'une gestion plus transparente. Comme on l'a vu, les critères pour définir les assujettis au paiement de l'eau se sont appuyés sur les mutations du monde rural dans sa globalité. Mais les *surga* mâles refusent de payer en vertu de l'organisation socio-économique traditionnelle.

Au final, tous les acteurs font implicitement passer le maintien de l'équilibre social avant toute considération. Ainsi, à Mbane, les membres du bureau et les fontainiers, lorsque les détenteurs d'arriérés sont des parents avec lesquels les liens de consanguinité sont forts, ne leur réclament pas de payer pour ne pas perdre leurs réseaux de relations sociales quand ils auront quitté leur fonction.

Mais, quand la motopompe de l'AEP de Mbane est tombée en panne et du fait de manque de fonds pour la réparer, les Anciens, inspirés par le chef de village, ont appelé à une réunion à la mosquée. Il a été demandé à tous les villageois mâles une cotisation complémentaire de 500 FCFA, soit 0,76 euro, pour procéder à cette réparation. Les *surga* y ont opposé un refus catégorique reprochant aux Anciens de ne les informer de la gestion de l'eau que quand il y a un problème. Ce comportement de défiance des *surga* a une signification symbolique et stratégique. Dans une société où leur statut social leur impose obéissance et soumission, ils ont osé remettre en cause la décision des Anciens et par-delà, la structuration du village. De fait, ils n'ont plus été convoqués aux AG et exclus, non pas du service de l'eau, mais de la négociation des normes.

Les refus de payer à Mbane ont, évidemment, une incidence négative sur la qualité de l'eau fournie aux usagers dans la mesure où les recettes sont insuffisantes pour couvrir les charges de production d'une eau potable. De ce fait, le bureau du comité s'est trouvé devant un dilemme. Ils pouvaient :

- soit relever le montant des cotisations au risque de voir la plupart des usagers abandonner l'AEP et retourner au lac pour s'approvisionner ;
- soit diminuer les charges de fonctionnement afin d'équilibrer le budget. Ce qui signifie moins d'alun et d'eau de Javel pour traiter l'eau et accepter que l'eau des bornes publiques ne soit pas potable, laissant ainsi aux usagers le soin de traiter eux-mêmes l'eau qu'elles fournissent.

Le bureau a fini par opter pour la seconde solution qui a le mérite, selon lui, de rapprocher l'approvisionnement des usagers et de leur éviter la pénible corvée d'eau. La prise en compte exclusive du facteur proximité par le bureau passe sous silence deux dimensions fondamentales pour un accès à l'eau potable et la sécurité de l'approvisionnement : la qualité et la quantité.

### *L'eau et les femmes*

Les femmes s'acquittent davantage que les hommes de la cotisation pour l'eau, car elles sont plus conscientes de l'apport positif de l'AEP. En effet, avec la répartition sexuelle des tâches, aux femmes, aidées des enfants, reviennent les travaux pénibles comme celui du portage d'eau.

Même si la structure familiale traditionnelle est en transition, la « ségrégation des sexes » persiste dans toutes les activités sociales. Quant au chef de famille, il gère le champ sur lequel travaillent tous les siens et à l'entretien desquels il est tenu de pourvoir.

La femme accepte en fait son statut traditionnel à cause des configurations normatives régissant sa position sociale et pour le maintien de l'équilibre familial. Avec l'avènement de la famille nucléaire, les individus s'autonomisent et la solidarité familiale s'effrite. Dans une dynamique transitoire, certains époux de ces deux villages faussent les règles du jeu social et n'acquittent plus ce droit à l'eau. Les hommes ont été les premiers à rompre l'accord tacite régissant la société villageoise en accumulant plusieurs mois d'arriérés de cotisation pour leur(s) femme(s). Celles-ci cotisent alors par leurs propres moyens grâce aux revenus tirés de leurs champs individuels.

Contrairement aux hommes, si les femmes ne cotisent pas à la fin du mois, la sanction des fontainiers est immédiate et il ne leur reste plus qu'à reprendre, avec les enfants, le dur chemin du lac.

Ainsi, le bureau du comité, au-delà de la régulation du service de l'eau, est amené à gérer les discordes familiales, d'autant que les fontainiers font souvent preuve de souplesse et permettent aux

épouses en règle de s'approvisionner en dépit de la carence de leur mari.

Il est inconcevable en fait pour ces villageois de donner le primat à l'innovation (AEP) sur les relations sociales : l'AEP n'est qu'une innovation de plus qui est venue se greffer sur leur vécu et qui est appelée, tout comme l'éolienne à l'arrêt à cause des malversations, à disparaître un jour pour les mêmes raisons.

L'historique de l'installation des deux projets d'AEP explique ces difficultés et en conditionne les trajectoires possibles. Et c'est là qu'intervient l'échelle de l'autorité politique instituée.

### *À l'échelle de l'autorité politique instituée*

L'introduction des AEP dans nos deux villages montre l'étendue du mode de redistribution particulariste et est caractéristique des réseaux clientélistes au Sénégal. La relation de clientèle est ici une relation d'échange social entre inégaux. Elle se traduit par le double paradoxe de l'échange-don, échange volontaire et obligatoire, gratuit et intéressé. Mais cet échange social, de nature privée, relève de « pratiques anormales » quand il interfère avec le domaine public, c'est-à-dire du politique et de l'administratif (J.-F. Médard, 2000 : 77), ce qui ouvre une brèche au favoritisme.

### *L'eau : entre clientélisme et enjeu électoraliste*

Au cours d'une audience, le président Abdou Diouf proposa à A.MB, en vue des élections de février-mars 2000, de prendre la relève de son père, député de Saint-Louis. A.MB fut élue présidente de l'Union régionale du mouvement des femmes socialistes de Saint-Louis<sup>10</sup> avec comme objectif la reconquête de la ville de Dagana. Lors d'une visite à Mbane, les villageois lui exposèrent

10. Elle fut d'abord directrice de la Foire internationale de Dakar (FIDAK). Elle a su utiliser cette fonction à des fins politiques en recrutant comme ouvriers dans cet organisme, pour la plupart, des populations originaires de ces deux villages et quittant la région. Ensuite, elle fut ministre déléguée chargée de l'intégration économique africaine. Avec les échéances électorales de février-mars 2000, elle fut élue membre du bureau politique du directoire national de campagne du président Abdou Diouf.

leurs difficultés d'accès à l'eau potable, celle du lac étant fortement polluée. L'État a certes programmé un accès à l'eau potable pour Mbane mais cette femme politique a usé de toute son influence pour que la réalisation des AEP dans ces deux villages soit inscrite dans l'urgence, escomptant des retombées pour son parti.

Et c'est ainsi qu'un beau jour, des agents de la direction de l'hydraulique sont venus annoncer aux villageois l'arrivée des AEP. Pour les villageois, il était nécessaire de manifester leur reconnaissance en votant massivement pour le candidat soutenu par cette femme politique.

Ici, le clientélisme s'assimile au favoritisme dans la mesure où de telles pratiques mettent à bas toute forme de programmation ou de planification rationnelles.

Les faveurs qu'accorde le politique ne sont jamais purement désintéressées. À la faveur intéressée, s'ajoute une seconde : celle de la théorie de l'allégeance symbolique où « la dette serait d'ordre symbolique, ne demande que l'allégeance qui reconnaît le pouvoir et accorde la légitimité. Aucune réciprocité n'est attendue ou exigée. » (Jeanne Becquart-Leclercq, 1979 : 113.) Au-delà de cette opposition entre « l'intérêt pour soi » et « l'intérêt pour autrui », le don dans ces deux villages est particulièrement ambivalent. Quoi qu'il en soit, cette femme désirait maintenir une « socialité primaire » avec les villageois. Ce lien primaire est associé à une dimension communautaire. Ainsi, à Mbane, en 2005, la moto-pompe est restée en panne plusieurs mois et les usagers ont été privés d'eau. Les recettes du bureau ne pouvant permettre de réparer, le bureau, après avoir essuyé bien des refus, n'a trouvé que cette femme politique pour lui faire don de la somme nécessaire, ce qu'elle a fait en déclarant : « Je donne mon argent sans rien attendre en retour. Je le fais juste par pure bonté comme tout bon croyant. »

Sa décision de contribuer à réparer cette panne peut relever plus du plaisir d'aider, de l'empathie (Mauss, 2006 : 15) envers ces villageois qui sont restés soixante jours sans eau potable, exposés de plus, par le retour au lac, aux risques sanitaires.

Plus généralement, la volonté du Parti socialiste (PS) au pouvoir était de doter à la date du 31 décembre 1999 tout chef-lieu d'arrondissement d'un forage. Le Premier ministre de l'époque, Mamadou Lamine Loum, devait déclarer, en décembre 1999, devant les habitants de Gaé : « La communauté rurale de Gaé n'a pas été oubliée. [...] Ses préoccupations liées à l'eau ont été prises en compte dans le cadre de la loi de finances rectificatives. D'ici quelques jours, une AEP sera implantée dans la localité. » (*Le Soleil*, n° 8842, 18 novembre 1999, p. 16.) L'objectif est moins de satisfaire, de manière pérenne, la demande en eau potable de ces populations, que de les doter juste d'une infrastructure à la veille des élections présidentielles de février-mars 2000. Cette déclaration officielle a obligé les techniciens de l'hydraulique à marcher au rythme du temps politique, alors qu'il s'agit d'un problème technique complexe à cause notamment de la salinité de l'eau dans la région. En décembre 1999, ils reçoivent l'ordre de réaliser ces deux AEP au plus vite et, en tout cas, avant les élections. Les délais étant courts, les techniciens ont travaillé dans l'approximation, comptant revenir après les élections pour une mise aux normes. Ce qui n'a pas été fait. Une telle pratique révèle un dysfonctionnement des institutions et l'absence de planification nationale, mais, surtout, une allégeance des autorités publiques au parti dominant ainsi que le poids des pressions subies par les agents de l'État. En fait, l'administration fait bénéficier les ruraux de projets d'eau potable en fonction non pas de facteurs comme la santé ou la scolarisation des enfants, mais le plus souvent, pour remplir des promesses partisans.

### 3. Des infrastructures bâclées et inachevées

Pour des raisons politiques, l'administration a dû escamoter certaines phases du projet, pourtant fondamentales pour l'accès durable à l'eau potable des populations. Les unités d'eau potable (UDP) n'ont été installées dans ces deux villages qu'en 2002, une année après la construction du château d'eau, du réseau de distribution et des bornes-fontaines.

Or, sans UDP, pas d'eau potable aux AEP.

L'eau brute pompée du lac ou du fleuve, selon le village, est refoulée dans la cuve du château d'eau dans laquelle on verse le sulfate d'alumine<sup>11</sup> et l'hypochlorite de sodium. Au bout de quelques heures ou d'une nuit entière, selon le ressenti du conducteur, l'eau est décantée ; ce dernier ouvre alors les vannes de distribution alimentant les bornes-fontaines. Il est impossible de faire un quelconque dosage et, de toute façon, les conducteurs n'ont pas reçu de formation. Or, l'excès de sulfate d'alumine dans l'eau provoque des douleurs abdominales chez le consommateur. Comme les bassins de décantation ne sont pas achevés, le conducteur de station est obligé d'utiliser le seul bassin fonctionnel existant, celui du château d'eau, pour la décantation de l'eau brute, son

---

11. Il est utilisé comme flocculant dans le traitement des eaux. On le trouve généralement dans le commerce au Sénégal sous forme de cristaux d'alun.

traitement, son stockage et sa distribution ; du coup, quand la cuve du château d'eau se vide, on a une eau saumâtre.

En dépit des efforts de la population, les UDP n'ont été installées qu'en 2002. En réalité, elles n'ont fonctionné que durant les trois jours d'essais pour Mbane puis elles ont été abandonnées car les charges de fonctionnement ne pouvaient être couvertes par les recettes. Il fallait soit augmenter les cotisations, soit instaurer un système de péréquation des charges entre l'État et les populations. À Gaé, même si l'UDP a été raccordée au réseau électrique, les populations ont dû vite s'en passer, car le temps mis pour remplir le bassin de stockage était trop long du fait de tuyaux de refoulement de mauvais calibre<sup>12</sup>. Dans les deux villages, le recours à l'ancien système s'est imposé puisque le traitement de l'eau brute ne satisfaisait à aucune norme de potabilité. À Mbane, l'UDP a été carrément supprimée et l'achat des produits de désinfection ne se faisant plus, c'est l'eau brute du lac qui a été distribuée. À Gaé, après plusieurs tentatives pour faire fonctionner l'UDP, le bureau du comité est arrivé à la même solution qu'à Mbane, avec la seule différence qu'à Gaé, comme l'eau était vendue au volume, les recettes étaient suffisantes pour acheter les produits chimiques.

Les réseaux de distribution d'eau, longs de plus de 3 kilomètres, étant dépourvus de vannes de vidange, n'ont jamais été curés ou entretenus. L'absence de ces vannes a provoqué la stagnation des résidus qui refluent parfois dans l'eau des bornes. De plus, comme les conduites ne sont pas nivelées, il se forme des lits d'eau dans les canalisations, ce qui favorise la prolifération des vers de terre qu'il est courant d'apercevoir dans les récipients des usagers. À cette absence de vannes de vidange, vient s'ajouter celle des vannes de sectionnement qui permettent les réparations en cas de

fuite dans une partie du réseau sans couper l'eau à tous les usagers. Aujourd'hui, dès qu'une fuite est détectée dans le réseau, l'eau est coupée pour tous les usagers durant la réparation.

Ces problèmes techniques révèlent le manque de contrôle lors de l'exécution de ces projets d'AEP. Ils ont conduit à des frictions sociales à Mbane où les bornes-fontaines ont été installées sans concertation, tout comme à Gaé où des bornes se trouvent dans des endroits inhabités du village.

Les techniciens du ministère de l'Hydraulique expliquent ce gâchis par le prix et la qualité des membranes – ce que réfute l'installateur français – et un piètre dimensionnement des infrastructures. Quoi qu'il en soit, l'État aura dépensé uniquement pour les UDP de ces deux villages 125 000 805,81 FCFA soit 190 562,50 euros pour deux UDP très vite abandonnées.

Cet échec met en évidence les trois faits suivants :

- un manque de coordination entre les structures chargées de la politique générale du secteur et de la mise en œuvre de projets. Il y a en outre la question de la formation des agents car les UDP ne se rencontrent qu'en milieu urbain où la fourniture de l'eau a été déléguée à la Sénégalaise des eaux (SDE), filiale de la Saur (Groupe Bouygues). Les contraintes hydrogéologiques particulières de Mbane et Gaé ont aggravé la situation ;
- l'absence de mémoire collective, l'inféodation partisane de l'administration et la valse des agents ont fait le reste ;
- le contrat avec l'installateur ne prévoyait aucun service après-vente.

12. La population de Gaé est de 7 169 habitants. Il faut pour distribuer de l'eau potable à tous 250 915 litres par jour, soit un bassin de 250,915 m<sup>3</sup>. À Mbane, avec une population de 1 724 habitants, il faut chaque jour 60 340 litres pour l'ensemble de la population, soit un bassin de 60,340 m<sup>3</sup>. Donc, la cuve du château d'eau de 100 m<sup>3</sup> peut suffire pour les besoins en eau de boisson pour le village de Mbane, mais pas pour celui de Gaé compte tenu de sa population.

#### 4.

### Quand le clientélisme repose sur le favoritisme

Au Sénégal, les responsables politiques locaux et les marabouts constituent les deux groupes de pression les plus puissants. Le lobbying et les trafics d'influence des premiers facilitent l'accès aux décideurs politiques auxquels ils peuvent demander d'implanter une AEP dans tel ou tel village. Leur objectif est de gagner des suffrages. Quant aux chefs religieux, ils sont généralement à la tête d'une communauté qu'ils doivent aider à avoir des repères dans la vie et à faire de « bons choix ». Au cours de la période coloniale, il y a eu conjonction d'intérêts entre les marabouts et le pouvoir (Ndao, 2003 : 132). Évoquant cette période, l'anthropologue Jean Copans écrit : « Les marabouts mettent les paysans au travail pour le marché français [...] et assurent le maintien de l'ordre social [...] au profit non seulement de la confrérie elle-même, mais aussi de l'ensemble politico-social sénégalais. » (1980 : p. 228-232.) Tout comme Jean Copans et dans une perspective marxiste, Christian Coulon, spécialiste de la politique et de la société africaines, résume ainsi cet intérêt mutuel : « Les marabouts avaient la haute autorité sur une grande partie de la population et jouissaient partout d'un grand prestige moral et social. Les autorités coloniales, quant à elles, dominaient l'appareil d'État. Les uns contrôlaient donc le centre et les autres la périphérie. Les marabouts, en effet, en jouant le rôle d'intermédiaires et de courtiers, permettaient aux autorités du centre d'atteindre la périphérie. Ils étaient une des pièces maîtresses de

l'administration dans la mesure où ils développaient ses capacités d'expansion. *Vice versa*, les marabouts avaient également besoin des autorités coloniales pour protéger et étendre leurs activités économiques et sociales. » (1981 : 98.)

Avec les indépendances et malgré la tradition jacobine de l'État, on observe encore cette fusion quasi totale. Même si l'article 19 de la constitution sénégalaise énonce des principes constitutionnels clairs encadrant les rapports entre l'administration et la religion, lui interdisant toute immixtion dans les affaires religieuses, la pratique révèle que ces règles ne sont guère respectées par les autorités publiques et par les partis : l'État sénégalais s'est bâti sur le schéma traditionnel d'organisation du pouvoir et les relations que cela induit entre gouvernants et gouvernés (M. Diouf, 1990 : 249). Dans le schéma traditionnel, il n'y avait pas de séparation entre le spirituel et le temporel, ce qui faisait que la personne du souverain était sacrée. Les gouvernés s'adressaient, par conséquent, à ce pouvoir comme un pouvoir temporel et spirituel à la fois et son détenteur était investi d'un profond respect et n'était point contestable. Un grand connaisseur du Sénégal, Mme Gerti Hesseling, anthropologue et juriste des Pays-Bas, note : « Les Africains voyaient dans l'exercice du pouvoir au niveau national une sorte d'héritage de l'autorité religieuse et tribale précoloniale. » (1985 : 369.)

Aujourd'hui, cet échange de « bons procédés » perdure et peut être résumé à travers cette formule prêtée aux chefs religieux s'adressant aux politiciens : « Je vous donne mes talibés (étudiants ou fidèles) et leurs votes. Vous réglez mes problèmes matériels et les leurs. » L'administration est souvent amenée à offrir des « privilèges » aux marabouts. Lors de la pose de la première pierre d'une mosquée de la confrérie mouride, Abdoulaye Wade, le président de la République, a reconnu que c'est Touba (siège de cette confrérie) qui fait et défait les présidents du Sénégal<sup>13</sup>.

13. Quotidien d'informations générales *L'Observateur* du 9 décembre 2009.

La programmation systématique du ministère de l'Hydraulique pour le choix des villages éligibles pouvant bénéficier d'une AEP, repose essentiellement sur des critères d'ordre administratif. Pour faire partie de cette programmation systématique, un village doit au moins répondre à un des cinq critères, dont celui d'être un « gros village ». Et le caractère vague du critère « gros village » autorise les pressions des politiques ou des religieux.

L'état d'endémicité d'une affection liée à la consommation d'une eau insalubre ne figure pas parmi ces critères. Contrairement à ce que considère la communauté internationale – le rapport de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de 2004 signalait que les maladies hydriques tuaient, chaque année, 1,8 million de personnes, dont 90 % d'enfants de moins de 5 ans –, le lien entre eau et santé n'est pas suffisant, aux yeux des autorités sénégalaises, pour que des villages puissent disposer d'une AEP. Or d'après un récent rapport des Nations unies « L'eau dans un monde qui change », les pertes provoquées en Afrique par le manque d'accès à une eau de qualité et à des infrastructures sanitaires de base sont estimées à quelque 28,4 milliards de dollars par an, soit près de 5 % du PIB du continent.

À côté de la programmation « officielle » du ministère de l'Hydraulique, on trouve une programmation officieuse : celle des « requêtes sous influence ». Celles-ci sont favorisées par l'existence d'un « État clientéliste ».

Les élections présidentielles de février-mars 2000 ont favorisé, pour la première fois depuis l'indépendance, un changement de régime avec l'accession au pouvoir du Parti démocratique sénégalais (PDS), mais les habitants de nos deux villages ont continué à faire allégeance au PS en reconnaissance de ses actions de développement. C'est pourquoi le PDS s'est lancé à leur conquête en inaugurant en grande pompe plusieurs réalisations. La surenchère de ce parti visait à conquérir un électorat *a priori* hostile, mais sensible aux avantages matériels. Ainsi, le parti au pouvoir va réorienter le projet Gorom-Lampsar<sup>14</sup>. Avec ce projet, les UDP de

14. Estimé à 7,375 milliards de FCFA, financé par la Banque islamique de

nos deux villages – qui ont coûté près de 190 562 euros au contribuable – vont être remplacées par des unités de traitement conventionnelles sans faire au préalable un bilan de l'échec de cette expérience.

Nos villageois vont vite utiliser cette concurrence à leur profit, comme ce fut le cas à Mbane lors de la panne de leur motopompe. Le bureau du comité de gestion a su jouer de cette compétition entre PDS et PS pour trouver la somme nécessaire pour la réparation. En fait, ces rivalités politiques transforment ces villages en récepteurs passifs de projets et révèlent avec acuité deux écueils pour tout projet sérieux d'eau potable en milieu rural : l'absence d'un cadre unifié des interventions – une lettre de politique sectorielle existe seulement depuis 2005 – et l'éventualité de la corruption. « La corruption fait partie intégrante de l'économie politique africaine. De petits groupes (élites) fortement homogènes ont plus de chances d'imposer des règles qui leur permettent de manipuler le système en leur faveur », écrivent les auteurs d'un rapport de la Banque mondiale publié en mars 2010<sup>15</sup>.

### *De l'incohérence dans les interventions des agences d'aide au développement, ONG...*

En milieu rural, de multiples projets se juxtaposent dans le même secteur et avec des intervenants extérieurs différents. Les organismes d'intervention font rarement un diagnostic *ex ante* du milieu avant leur intervention. Pourtant, un tel diagnostic serait de nature à éviter d'inscrire les actions dans un perpétuel recommencement. En 2001, l'ONG Société africaine pour l'éducation

développement (BID) (à hauteur de 80 %) et par le gouvernement du Sénégal (20 %), il concernait, à l'origine, l'alimentation en eau potable de 52 villages dans les communautés rurales de Ross Béthio et de Gandon dans la région de Saint-Louis : les villages qui se situent sur l'axe Gorom et Lampsar. Ce projet a été élargi aux villages de Mbane et de Gaé qui, administrativement, ne font pas partie de cet axe.

15. Alain Faujas, « La corruption "discrète" appauvrit l'Afrique, selon la BM », *Le Monde*, 17 mars 2010, p. 14.

et la formation pour le développement (SAFEFOD<sup>16</sup>) est intervenue dans le village de Mbane pour la formation des élus locaux. À la fin de son intervention, elle a ouvert une bibliothèque, dotée de documents dans plusieurs dialectes afin que tout nouveau conseiller puisse assimiler aisément sa tâche. L'année suivante, la Fondation Konrad Adenauer<sup>17</sup>, en collaboration avec le Centre d'expansion rural polyvalent (CERP), a formé les mêmes élus locaux. Entre 2001 et 2003, au moins deux ONG sont intervenues dans la même zone, sur la même population et pour des résultats très mitigés. Ce défaut de mise en cohérence des interventions traduit l'absence ou le non-respect d'une politique nationale de l'eau et transforme les villages en de véritables puits sans fond de projets d'accès à l'eau, ce qui affaiblit l'État sénégalais et a incontestablement aiguisé la compétition entre acteurs pour occuper l'espace laissé vacant par l'État.

Toujours à Mbane, la mission évangélique norvégienne a financé la construction d'une éolienne en 1977. Celle-ci a alimenté en eau le village jusqu'en 2000. En raison de conflits d'intérêts, les habitants ont profité de l'arrivée de l'AEP pour décider son arrêt en dépit de son bon état. En implantant l'AEP, les pouvoirs publics ont précipité l'arrêt de l'éolienne. Pourtant, dans le cadre du Programme national d'infrastructures rurales (PNIR) financé par la BM, le village avait reçu, en 2000, une enveloppe de 25 000 000 FCFA destinée à la construction de cette infrastructure. Le manque de coordination est flagrant.

Le village de Mbane fut un véritable gouffre financier puisque trois projets d'AEP d'un montant total de 139 000 000 FCFA

16. La Société africaine pour l'éducation et la formation pour le développement est une ONG agréée, active dans la formation à la démocratie et l'appui au développement. Elle est opératrice du Programme national d'infrastructures rurales (PNIR) et s'occupe du volet alphabétisation du Projet de lutte contre la pauvreté (PLCP).

17. La Konrad Adenauer a commencé ses activités au Sénégal en 1976 et soutient l'État sénégalais dans ses efforts pour la régionalisation et la décentralisation. Elle appuie diverses initiatives d'instruction civique et d'éducation à la citoyenneté.

(211 904,13 euros) se sont succédé, entre 1977 et 2001, sans que les populations n'aient finalement accès à l'eau potable.

### **... Aux différentes formes de corruption dans l'exécution des projets en eau**

La communauté rurale est l'interlocutrice de la BM dans le cadre de l'exécution du PNIR. Pour la mise en œuvre de son programme, la BM recrute des animateurs locaux qui travaillent avec les communautés rurales. Elle a, conformément au vœu des populations, financé la construction d'un puits dans le village de Kouel Ballande<sup>18</sup>. Le président de la communauté rurale, en accord avec l'animateur du PNIR, a préféré construire un parc de vaccination des troupeaux des éleveurs peuls pour contenter ses électeurs, prétextant le coût élevé du puits. Or, après chaque financement, l'envoyé spécial de la BM doit vérifier la réalisation physique des infrastructures. Les autorités locales ont alors soudoyé les villageois pour qu'ils disent que leurs problèmes d'eau sont enfin résolus. Mais ceux-ci ont monté un stratagème : les hommes ont joué la comédie devant l'envoyé de la banque mais les femmes, à la fin de la cérémonie et lorsque les autorités locales eurent quitté les lieux, l'ont informé du détournement et du fait qu'elles étaient toujours contraintes à la corvée d'eau au lac. Toutes ces incohérences ont transformé les populations de ces villages, mais aussi les collectivités locales, en de vrais prédateurs ou courtiers de projets d'eau et, plus généralement, de développement. Ce qui, on en conviendra, ne favorise ni la transparence ni la bonne gouvernance.

Ces pratiques de favoritisme et de corruption diverses dénotent l'absence notoire de coordination des interventions,

18. Fondé en 1911, le village de Kouel Ballande est situé dans l'arrondissement de Mbane et comprend 15 hameaux (298 habitants). La population, musulmane, est composée de pasteurs ou d'agro-pasteurs. L'approvisionnement en eau constitue la contrainte majeure. Hors le forage de Diaglé, l'eau pour les hommes et leurs bêtes n'est disponible qu'au lac de Guiers, à 7 kilomètres de Kouel Ballande.

d'harmonisation des projets d'accès à l'eau, plus généralement de lutte contre la pauvreté, dans ces villages, entre les différents intervenants, qu'ils soient bailleurs, pouvoirs publics, ONG ou mécènes. Ces différents partenaires ont parfois la même approche sur les mêmes « cibles ». Finalement, les populations ne s'y retrouvent plus et ne savent plus comment s'y prendre face à plusieurs interlocuteurs ne parlant pas le même langage et à cette cacophonie des projets. Ce capharnaüm montre bien comment les efforts des organismes internationaux, de l'aide bilatérale ou multilatérale, peuvent se perdre dans un trou noir absurde, kafkaïen. Serge Michailof, ex-directeur à la BM affirme dans son livre *Notre maison brûle au Sud*<sup>19</sup> qu'à l'échelle planétaire, sur une centaine de milliards de dollars comptabilisés par l'ONU, 40 seulement sont consacrés à de véritables actions de développement.

Ces dysfonctionnements de tout ordre ont eu des retombées désastreuses pour les populations tant sur la santé publique – puisque les bilharzioses ne montrent guère de répit – que sur l'absentéisme et la déscolarisation des enfants du fait des corvées d'eau dévolues aux femmes et aux enfants ; les pannes à répétition, en augmentant les risques de contact avec l'eau contaminée, prélèvent un lourd tribut sur le temps et la santé des gens.

19. Serge Michailof et Alexis Bonnel, *Notre maison brûle au Sud. Que peut faire l'aide au développement ?*, Fayard, 2010.

## 5. Les effets des dysfonctionnements

L'objectif est loin d'être atteint en effet puisque, malgré la construction du réseau et l'implantation des AEP, les maladies hydriques dans ces deux villages – les bilharzioses notamment – n'ont pas diminué, comme on l'a vu.

### *Les effets sur la santé publique des populations*

Malgré la construction des AEP à Mbane et Gaé en 2000, quand on compare la courbe des bilharzioses avant et après l'installation des infrastructures, la morbidité a presque triplé à Mbane et légèrement régressé pour Gaé, alors que la tendance générale aurait dû être à la baisse. Si le village de Gaé s'en sort mieux que Mbane c'est parce que l'implantation de l'AEP est corrélée aux initiatives de l'infirmier chef de poste de santé (ICP). Celui-ci a su créer une dynamique de mobilisation de toutes les Organisations communautaires de base (OCB) autour de la lutte contre les maladies hydriques. Avec la sage-femme, il a su former, parmi la population, des relais de sensibilisation des villageois. Des brigades de vigilance et de salubrité ont été créées pour veiller à la propreté du village et déconseiller l'usage de l'eau du fleuve. Ce qui a contribué à la diminution des maladies même si la situation demeure bien fragile.

À Mbane, les usagers ne se limitent pas à l'AEP pour leur approvisionnement en eau. Ils recourent aux sources alternatives – gratuites – comme les mares temporaires de la saison des pluies. Ce qui explique les pics de maladies toujours observés à cette époque. De plus, à cause du fonctionnement erratique des AEP, les femmes ne veulent pas cesser d'aller au lac, elles craignent en effet de perdre l'habitude de cette corvée le jour où ces équipements tomberaient en panne.

Les usagers, dans nos deux villages, attendaient des infrastructures la fourniture d'une eau potable mais, comme on l'a vu, tel n'a pas été le cas. Du coup, la grande majorité des usagers a préféré continuer à fréquenter les sources naturelles gratuites. Il va de soi que la réussite de ces infrastructures dépendait du degré d'adhésion et surtout de l'appropriation, par les populations, du message de sensibilisation sur les risques sanitaires.

Il est vrai que la sensibilisation a souffert d'un certain nombre de manquements qui expliquent qu'elle n'a pas eu l'impact souhaité. En effet, les solutions proposées dans le cadre de la lutte contre les maladies hydriques ne prenaient pas en compte les activités économiques des gens. On s'est borné à interdire aux habitants de Mbane et Gaé, ainsi qu'à ceux des villages environnants, tout contact avec l'eau polluée. Or, toute leur vie socio-économique tourne autour de la ressource : c'est avec cette eau polluée qu'ils irriguent les cultures, abreuvent les troupeaux et pêchent le poisson pour leur subsistance.

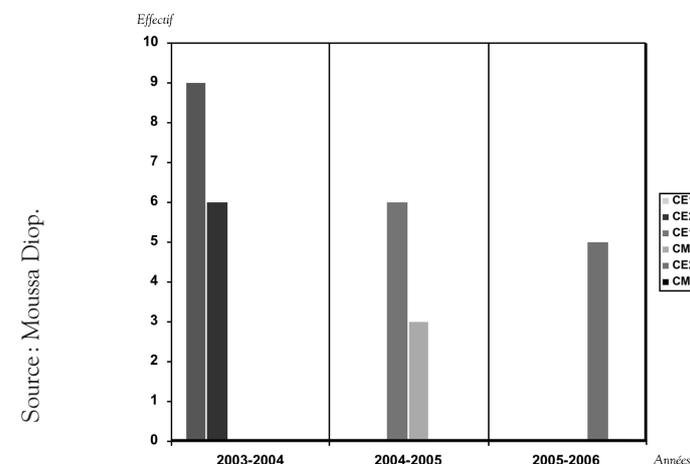
Partant du vécu des villageois, l'objectif des campagnes de sensibilisation n'aurait pas dû viser l'interdiction totale de l'accès à l'eau contaminée, mais plutôt informer, pour le moins, qu'à certaines heures (entre midi et 17 heures), les risques sont plus élevés et conseiller alors un contact minimum avec la ressource. Un tel discours aurait pu être plus acceptable pour les gens en cela qu'il ne compromet pas leurs sources de revenus, cela aurait pu amener, peut-être, un changement dans leur comportement. Il n'en demeure pas moins vrai qu'une croyance locale tenace – ignorée par les campagnes sanitaires – attribue des vertus thérapeutiques

à l'eau de ces sources contaminées. Souvent aussi, après une longue absence, on s'y baigne pour être en phase avec l'esprit des eaux.

### *L'effet sur l'absentéisme et la déscolarisation des enfants*

Gaé et Mbane, on l'a dit, polarisent plusieurs hameaux qui devaient être initialement autorisés à s'approvisionner aux AEP moyennant paiement. Mais une tarification exorbitante a exclu de fait le village de Singou Diéri<sup>20</sup> dont les enfants et les femmes demeureront astreints à la corvée d'eau avec comme conséquence absentéisme et déscolarisation des enfants.

**Graphique 4 : Eau et déscolarisation des enfants à Singou Diéri**



20. Le village de Singou Diéri (229 habitants, tous musulmans) est situé dans la communauté rurale de Mbane et à 5 kilomètres à l'est de Mbane. Il est essentiellement composé de Peuls (éleveurs, agriculteurs, commerçants). Ce village possède une école sans accès à l'eau. Deux puits dont l'un, financé par le 7e Fonds européen de développement (FED) pour un coût global de 3 200 000 FCFA, soit 48 000 euros, est d'une profondeur de 46 mètres et donne une eau saumâtre tandis que l'autre, financé par la communauté rurale, est d'une profondeur de 26 mètres et n'est pas fonctionnel.

Le faible effectif des classes est dû à la corvée d'eau. À l'ouverture de l'école dans le village de Singou Diéri, l'engouement était fort ; du coup, les deux salles de classe avaient un nombre respectable d'élèves pour un milieu généralement peu enclin à scolariser ses enfants. L'engouement passé, les instituteurs ont commencé à voir fondre ces effectifs.

Ce village polarise plusieurs autres petits hameaux proches. Les enfants de ces hameaux sont scolarisés pour la plupart, mais ils peuvent rester de 8 à 13 heures sans boire à moins que les femmes du village, de retour du lac, après 10 kilomètres de marche, acceptent de déposer un seau d'eau brute dans chaque salle de classe. De plus, ces élèves doivent aussi supporter la faim. Le temps que les femmes reviennent du lac pour commencer à préparer le déjeuner, il est déjà 14 heures. Beaucoup d'enfants sont soit obligés d'attendre pour déjeuner au risque de ne pas aller à l'école l'après-midi ou d'y retourner sans avoir déjeuné. Cette situation intenable est à l'origine de l'absentéisme scolaire et de la déscolarisation des enfants. La plupart des filles sont obligées d'abandonner l'école pour aider leurs mamans dans le difficile travail de portage d'eau ; ce qui est à la base de fréquents conflits entre instituteurs et parents. Le directeur de l'école de Singou Diéri témoigne :

« Une très bonne élève de CP (9 ans) ne s'est pas présentée à la rentrée 2005-2006. Je suis allé voir son père pour connaître les raisons de cette défection. Il m'a informé que la plus âgée de ses deux filles s'était mariée. Du coup, la maman ne pouvant, à elle seule, effectuer toutes les tâches ménagères et aller en outre, chaque jour, au lac pour chercher de l'eau, il a décidé de ne plus envoyer à l'école cette enfant afin qu'elle fasse la corvée d'eau. »

## **Conclusion** **De « l'anarchie organisée »** **dans la gouvernance de l'eau**

Les deux sites étudiés, s'ils ne prétendent pas à la représentativité absolue de l'ensemble des villages du Sénégal, n'en sont pas moins exemplaires et n'en exhibent pas moins des traits symptomatiques. Ils illustrent bien l'ambiguïté liée à la finalité réelle des projets d'AEP en milieu rural au Sénégal. Cette ambiguïté peut être à l'origine d'une situation de gestion anomique et donc d'un échec de la gouvernance multiacteurs de l'eau. Mbane et Gaé mettent en exergue des aspects négatifs de gouvernance locale de l'eau, aspects qui risquent de devenir une pratique généralisée (S. N. Roy, 2004 : 165), si on n'y met pas le holà. Parmi de nombreux facteurs négatifs, on peut citer : le non-respect des normes et des procédures officielles par les acteurs ; les pratiques de favoritisme qui sont ancrées dans les relations de parenté ou les réseaux d'allégeance ; les multiples tentatives des uns et des autres pour contourner le paiement de l'eau ; la difficulté de recourir à de quelconques sanctions ; le rôle des rumeurs et des soupçons de détournement ; les conflits de générations ; les « emprunts » dans la caisse et les problèmes récurrents de gestion et de maintenance. Pour Jean-Pierre Olivier de Sardan, ces villages sont « le descripteur, l'indicateur ou le symptôme » des situations vécues. Ils servent « de "révélateur" parce que, dans les interactions qui s'y produisent, on observe le

jeu de logiques sociales plus vastes, la mise en œuvre de normes pratiques plus répandues, le déploiement de stratégies récurrentes, le poids de contraintes exogènes, l'effet de forces ou de mécanismes extérieurs » (2008 : 76). Ils renvoient, en dernière instance, au contexte sénégalais avec ses pratiques clientélistes, ses manœuvres électorales et ses stratégies de pouvoir.

L'analyse sociale de la gestion dans ces deux villages révèle l'existence de plusieurs formes de légitimation des pratiques qui agissent suivant des règles explicites ou tacites. Trois types de règles, au moins, coexistent ici dans la gestion du service de l'eau : les règles traditionnelles, les règles officielles, fondées sur le modèle rationnel légal et les règles pragmatiques résultant de la confrontation des deux premières. À défaut de régulation durable, on note des situations de fusion et de confusion des rôles, des écarts et une concurrence entre les normes créant une situation anémique. Face aux contraintes réglementaires du système officiel, les populations ne sont pas totalement désarmées. Elles ont une marge de manœuvre qui leur permet d'en détourner les normes, de les violer sans jamais les détruire en utilisant une pluralité de registres normatifs allant d'une certaine revendication citoyenne au rappel des allégeances clientélistes. Les populations ont recours, le plus souvent, à des « ruses » soit en combinant les différentes règles, soit en les dissociant, en les refusant ou encore en faisant primer les unes sur les autres pour adapter les objectifs et élaborer des stratégies pour anticiper sur ces mêmes objectifs. Par exemple, aux jeux de sanctions contraignantes du système réglementaire pouvant aboutir à l'exclusion définitive de tout usager qui ne s'acquitterait pas de sa cotisation, lui est substituée une réprobation sociale, tout aussi contraignante et habilitante à la fois. Plus l'acteur occupe une position élevée dans la hiérarchie organisationnelle, contrôle davantage de zones d'incertitude, plus il en use et en abuse pour tirer profit du service de l'eau. C'est notamment le cas du chef de village de Gaé, qui profite de l'incertitude et de la perméabilité des règles officielles de gestion pour procéder à une manipulation des normes afin d'obtenir une borne-fontaine privée

d'eau gratuite alors que, dans le même temps, tous les autres usagers subissent les désagréments des longues files d'attente devant les bornes-fontaines publiques et paient l'eau au volume.

Face au favoritisme exercé par quelques gestionnaires du service de l'eau, certains usagers utilisent souvent des stratégies compensatoires. Celles-ci consistent, par une prise de conscience timide et isolée, mais réelle, à adopter des positions comme le retrait, perçu comme une conduite de mise en cause des normes. Ces pratiques comportent un aspect négatif, car elles font peser un risque de rupture sur le service. Elles peuvent, par ailleurs, être perçues comme salutaires. Des rencontres ne sont organisées, en général, que quand les AEP sont en panne ou les caisses vides. Certains usagers, conscients de ce fait, inscrivent résolument leurs pratiques dans la déviance car ils ne risquent rien, mais aussi pour paralyser le fonctionnement du service et inciter à l'organisation d'une AG des usagers pour renégocier les rapports de pouvoir. Pour d'autres catégories d'usagers en revanche, les stratégies compensatoires sont liées aux caractéristiques et à l'inconstance de l'offre d'eau des bornes. Aussi bien à Mbane qu'à Gaé, face à la discontinuité du service, certains usagers développent des stratégies qui ont un coût. Celles-ci, chez les femmes par exemple, consistent à continuer de fréquenter le lac ou le fleuve pour s'approvisionner en eau malgré les contraintes physiques inhérentes à ces sources. Quant aux usagers des villages environnants, ils se tournent vers des sources alternatives comme les mares temporaires. Ces stratégies compensatoires augmentent les risques de contamination et expliquent l'échec constaté dans le domaine de la santé publique.

L'analyse de l'efficacité économique des AEP montre que chaque système de tarification a ses limites même si celle au volume, appliquée à Gaé, semble plus performante au vu de l'épargne constituée. Mais les dépenses de fonctionnement du bureau et du comité révèlent une gestion inadéquate qui met en danger le service de l'eau. À Mbane, en revanche, la tarification forfaitaire n'a pas permis d'atteindre l'équilibre financier. Ce qui conduit à s'interroger sur le bien-fondé de son montant et surtout

sur les critères établis pour identifier ceux qui doivent payer la cotisation mensuelle. Étant donné le décalage des charges par rapport aux recettes, la continuité du service de l'eau ne pouvait être pérenne sans un système de péréquation. Or, la politique de l'État sénégalais tend vers une délégation aux entreprises privées et aux associations d'usagers du service de l'eau. De toute évidence, ce décalage entre recettes/charges était prévisible dès le début du projet. Lors de la fixation du montant de la tarification forfaitaire à 500 FCFA (0,76 euro) par usager, les agents techniques avaient souligné l'impossibilité de couvrir toutes les charges de fonctionnement avec un tel niveau de cotisation. Mais, sous le couvert d'une certaine auto-prise en charge et en l'absence de directives réelles, les villageois ont opté pour la tarification forfaitaire de 500 FCFA, non pas pour couvrir toutes les charges de fonctionnement de l'adduction d'eau potable et constituer une épargne pour pallier aux pannes, mais plutôt pour favoriser l'accès à l'eau potable au plus grand nombre d'usagers dans un contexte de pauvreté généralisée. Ils se sont vite rendu compte de l'impossibilité de couvrir toutes les charges de fonctionnement avec ce tarif, mais ont écarté toute forme d'augmentation des cotisations au risque de voir les usagers retourner chercher de l'eau au lac.

Lorsqu'on étudie l'historique des réalisations dans ces villages, leur échec peut avoir deux raisons :

– Le système clientéliste et sélectif des villages devant bénéficier des AEP et les manœuvres électorales traduisent la forte politisation de l'accès à l'eau. Hubert Beuve-Méry affirmait que « les moyens de gagner une élection ne doivent pas compromettre les raisons de gouverner un pays [...]. La capitulation rampante de l'État, outre qu'elle trahit l'esprit de la constitution, sonne le glas d'une conception de la liberté et bouscule quelques normes éprouvées du développement » (*L'Info* 7, 1999 : 3). Ce système n'est effectif qu'à travers la constitution et la reproduction de relations et de réseaux socio-politiques et confrériques. Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki notent à propos de la logique clientéliste qu'elle produit une certaine « humanisation » de la politique et

n'est pas forcément mauvaise puisqu'elle est recherchée par les populations. Mais au Sénégal, quand on arrive au pouvoir, on a, de ce seul fait, tous les attributs et tout de suite. Le dépositaire du pouvoir est ainsi généralement perçu comme un privilégié et c'est ainsi que l'aspect clientéliste se développe. La demande sociale est le moteur des rapports des Sénégalais vis-à-vis de la politique.

Face à des populations pour lesquelles l'accès à l'eau s'inscrit dans le long terme, cette étude a montré que certains responsables politiques n'acceptent d'y participer que si ces actions peuvent être conduites durant leur mandat et être inscrites dans leur bilan. Ces divergences de perspectives montrent, une fois de plus, l'incompatibilité entre l'horizon court des politiques et le temps long nécessaire pour raccorder à l'eau potable des populations incapables d'en payer le coût – une génération au moins (B. Barraqué, 2007 : 80) – sans oublier, bien sûr, l'horizon particulariste des religieux limité à leur confrérie. Ces différences d'horizons temporels entre les acteurs, engagés du côté de l'État, des systèmes politico-institutionnels, religieux et des organisations sociales, mettent en évidence les enjeux qui sous-tendent l'accès à l'eau et les risques éventuels qu'ils font peser sur toute forme d'action collective.

– La faible capacité des services techniques de l'État à produire des normes de gestion et à faire respecter les règles du jeu. Les services déconcentrés de l'État sont obligés de faire face au développement de normes informelles de la gestion locale et à la compétition entre les organes de l'administration. Ce qui accroît l'incertitude liée à la finalité de l'introduction des AEP. Edgar Morin (2005 : 142) relève qu'à défaut de pouvoir penser à travers les incertitudes liées à la dynamique multiacteurs de la gouvernance, on en arrive à une désintégration du système ou à une situation anémique de gestion qui traduit l'incapacité à créer des solutions aux problèmes nés de cette nouvelle forme de gouvernance.

Pour la réalisation des infrastructures et la mise en place de la nouvelle doctrine de gestion, les pouvoirs publics se sont appuyés

sur des groupes d'intérêts comme les chefs coutumiers et les politiciens locaux. Ces derniers ont fait office d'interface entre l'État et les populations pour renforcer leur légitimité au plan local ou pour l'utiliser à des fins personnelles.

En réalité, ces innovations avaient-elles été introduites pour résoudre un problème de santé publique en améliorant durablement l'approvisionnement en eau potable des populations ou dans un but purement électoraliste ? De toute évidence, cette ambiguïté a fortement contribué à instaurer une situation de gestion anémique.

L'action de la Banque mondiale en faveur de la réduction de la pauvreté s'articule autour de deux grands axes : améliorer la gouvernance et renforcer les institutions. La crise de l'eau de ces villages ne traduit qu'une crise de gouvernance entendue « comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. En ce sens, elle renvoie aux dynamiques multiacteurs et multiformes qui assurent la stabilité d'une société [...] et sa capacité à fournir des services », relèvent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2007 : 21). Au Sénégal, comme la structure supérieure, en principe étatique, est défaillante, la gouvernance de l'eau tend vers une décomposition de l'ensemble ; de ce fait, chaque catégorie d'acteurs a tendance à s'ériger en totalité close rejetant toute structure supérieure, affirme Philippe Moreau Defarges (2008 : 22).

La gouvernance, pour être le levier d'une gestion durable de la ressource doit fondamentalement se départir de la tyrannie des chiffres imposée par les organismes et les agences d'aide (BM, FMI) et leur vision techno-économique. Cette vision réduit l'action des pays en développement, particulièrement le Sénégal, à de pures mécaniques procédurales totalement débarrassées de la complexité des situations. Si on se fonde sur la mécanique procédurale, le Sénégal est dans la bonne voie pour atteindre les OMD pour l'eau puisque les investissements qui seront consentis permettront de construire assez d'infrastructures hydrauliques pour favoriser

l'accès de l'eau à ceux qui en manquent. Paradoxalement, l'accès à l'eau potable en milieu rural au Sénégal est considéré comme acquis dès lors que les infrastructures sont mises à la disposition des villageois. Mais, dans la plupart des cas, l'eau fournie aux populations ne répond pas aux normes de qualité requises et, souvent, elles n'en disposent pas en quantité suffisante.

L'étude de nos deux villages permet de s'interroger et de remettre en cause le choix des politiques de lutte contre la pauvreté des pays en développement en matière d'accès à l'eau. Pour continuer à recevoir des prêts et des aides des organismes internationaux, les conditionnalités imposées aux pays en développement les convertissent en de véritables producteurs de statistiques. Ce qui transforme, à long terme, les fonctionnaires dans ces pays en développement, notamment le Sénégal, en de bons élèves de la BM et du FMI en matière de montage de demande de financements et de prêts. L'important pour ces pays comme le Sénégal n'est plus alors de répondre à l'événement, mais de préserver la fiction de l'institution et de perpétuer le jeu de dupes avec les organismes d'aide et de financement. La concentration des efforts du pays à monter les projets pour se conformer aux injonctions des prescripteurs fait en sorte qu'une fois les financements obtenus, leur mise en œuvre et leur répartition dans les actions publiques laissent apparaître de réels dysfonctionnements. Il en résulte que souvent les efforts des bailleurs se perdent dans un trou noir absurde.

La démocratie sénégalaise, encore fragile, a besoin de protection contre les abus et la vénalité. Selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International, le Sénégal n'a cessé de régresser depuis 2001, passant de la 65<sup>e</sup> à la 99<sup>e</sup> en 2009 sur un total de 180 pays. Cette démocratie ne sera que de façade, sans le plein exercice des citoyens/usagers de leurs libertés. Or, pour faire écho à Jacques Roux, « la liberté ne peut s'exercer que par des hommes à l'abri du besoin » (J. Roux, 1793). Et le besoin élémentaire de la plupart des ruraux est un accès réel et non théorique à l'eau potable. S'il est tentant de convenir avec Muhammad Yunus que le fait de « transférer aux pauvres la propriété d'une

infrastructure est le meilleur moyen de s'assurer qu'ils en bénéficieront » (2008 : 206), il n'empêche qu'au préalable, il faudrait développer les droits qui offrent à l'ensemble des pauvres – et pas aux seuls pauvres avec un minimum de « capacités » (*empowerment*) de base (éducation, revenu, estime de soi, etc.) – la possibilité d'avoir accès à un pouvoir d'influence qui leur permette de faire un choix.

## Bibliographie

- Balandier, Georges, *Sens et puissance. Les dynamiques sociales*, PUF, 1971, 3<sup>e</sup> édition, Quadrige/PUF, 1986.
- Banque mondiale, *Rapport annuel 2007*, Banque mondiale, 2007, 68 p.
- Barraque, Bernard, « Ni or bleu, ni bien public mondial », in *Pour la science*, dossier « L'eau. Attention fragile », octobre-décembre 2007, p. 76-80.
- Bouguerra, Mohamed Larbi, *Les Batailles de l'eau. Pour un bien commun de l'humanité*, Éditions Charles Léopold Mayer, coll. « Enjeux Planète », 2003, 239 p.
- Briquet, Jean-Louis et Sawicki, Frédéric (dir.), *Le Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, Paris, 1998.
- Copans, Jean, *Les Marabouts de l'arachide : la confrérie mouride et les paysans du Sénégal*, Le Sycomore, Paris, 1980. Rééd. L'Harmattan, Paris, 1989, 280 p.
- Coulon, Christian, *Le Marabout et le prince. Islam et pouvoir au Sénégal*, Pedone, Paris, 1981, 317 p.
- Diop, Moussa, *Eau et développement : échelles, temporalités, acteurs et enjeux autour de la gestion durable du service public de l'eau au Sénégal*, Doctorat de sociologie, université Paris-Dauphine, sept. 2008, 499 p.

Diouf, Mamadou, « Le clientélisme, la “technocratie”, et après ? », in Momar-Coumba, Diop, (éd.), *Sénégal : trajectoires d'un État*, Dakar, Sénégal, Codesria ; Paris, Éditions Karthala, p. 233-278.

Direction de l'exploitation et de la maintenance (DEM) : « Les comités de gestion des forages ruraux du Sénégal », République du Sénégal, ministère de l'Hydraulique, 1980, 12 p.

Hesseling, Gerti, *Histoire politique du Sénégal*, Éditions Karthala, Paris, 1985, 437 p.

Hugon, Philippe, « L'eau est-elle un bien privé ou public ? », in Baron, Catherine (coord.), « Société civile et marchandisation de l'eau. Expériences internationales », *Sciences de la Société*, n° 64, février 2005, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, p. 27-30.

Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007, 126 p.

Lavigne-Delville, Philippe, « Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique », Direction scientifique GREC, Document de travail n° 9, octobre 1999, 25 p.

Médard, Jean-François, « Clientélisme politique et corruption », in *Revue Tiers-Monde*, janvier-mars 2000, vol. 41, n° 161, p. 75-87.

Moreau Degarges, Philippe, *La Gouvernance*, 3<sup>e</sup> édition mise à jour, coll. « Que sais-je » (1<sup>re</sup> édition, 2003), PUF, Paris, 2008, 127 p.

Morin, Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Éditions du Seuil, Paris, 2005.

Ndao El H. I., *Sénégal, histoire des conquêtes démocratiques*, Les Nouvelles Éditions Africaines du Sénégal, Dakar, 2003, 525 p.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre, « L'économie morale de la corruption en Afrique », in *Politique africaine*, n° 63, oct. 1997, p. 97-116.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre, *La Rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, coll. « Anthropologie prospective », n° 3, Éditions Academia-Bruylant, Bruxelles, 2008, 372 p.

PNUD, *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, Rapport mondial sur le développement humain, 2006, PNUD, Économica, Paris, 422 p.

République du Sénégal, « Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) », Rapport final, juin 2002, 78 p.

Roux, Jacques, « Manifeste des Enragés », remis à la Convention le 25 juin 1793.

Roy, Simon N., « L'étude de cas », in Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Presses de l'Université du Québec, 4<sup>e</sup> édition, 2003, p. 159-184.

Tafani, Pierre, « Du clientélisme politique », in *Revue du MAUSS*, n° 25, 2005, p. 259-286.

Yunus, Muhammad, *Vers un nouveau capitalisme*, Éd. Jean-Claude Lattès, Paris, 2008.

Deuxième partie

**Accéder à l'eau dans un contexte  
de rationnement de l'offre  
Cas de la ville d'Amman en Jordanie**

*Khadija Darmame*

## **Introduction**

### **Les dimensions de l'exclusion sociale dans la gestion urbaine de l'eau**

#### **Préambule**

Le dernier rapport de développement humain publié en 2006, centré sur la question de l'eau, a mis l'accent sur le fait qu'un sixième des 6,1 milliards de personnes n'a pas d'accès adéquat à une eau potable et que plus d'un tiers n'a pas accès à des systèmes d'assainissement (Nations unies, 2006). La situation s'accroît et s'amplifie précisément dans les villes où l'urbanisation galopante et incontrôlée ne s'est pas accompagnée, pour des raisons financières et/ou politiques, par le développement d'infrastructures adéquates d'eau et d'assainissement. Les deux dernières décennies ont connu un réel regain d'intérêt pour les problèmes de l'eau, qui sont restés pendant longtemps le domaine des techniciens et des ingénieurs chargés des grands projets hydrauliques. Ce regain d'intérêt, ainsi que des débats, ont été initiés par des organisations internationales dans un grand nombre de forums et d'assemblées, impliquant des acteurs de plus en plus divers: la Conférence de Dublin en 1992, de Rio de Janeiro en 1993, de La Haye en 2000, de Bonn en 2001, de Johannesburg en 2002, de Kyoto en 2003, et tout récemment de Copenhague en 2009. Les travaux et les recommandations de ces assemblées internationales se sont concentrés sur un élément essentiel, celui de

l'accès à l'eau comme facteur incontournable dans la résolution des problèmes de pauvreté, inextricablement liés aux difficultés de la gestion de l'eau en termes de disponibilité, de proximité, de quantité et de qualité. Deux principes ont émergé : la démocratisation de l'accès à l'eau (l'eau pour tous) et la bonne gouvernance (décentralisation, participation de la société civile et d'opérateurs privés) comme deux piliers fondamentaux pour tout développement humain des pays du Sud.

C'est dans cette optique que s'inscrit un des programmes les plus ambitieux, celui des Objectifs du millénaire pour le développement et l'eau, mis en avant par les Nations unies en 2000. Ce programme vise à réduire de moitié, en 2015, le pourcentage de la population mondiale n'ayant pas accès à l'eau potable et à l'assainissement (Déclaration du millénaire de l'ONU, 2000). Comme tous les services urbains, et outre ce caractère quantitatif, le service de l'eau revêt également une dimension qualitative que ces programmes occultent. Plusieurs études affirment qu'être raccordé au réseau et avoir un compteur ne sont pas toujours synonymes d'un accès adéquat à l'eau en termes de quantité suffisante, de bonne qualité et de distribution à intervalles réguliers. Une telle distribution de l'eau affecte fortement le quotidien des familles à bas revenus qui se voient obligées de restreindre leurs besoins ou de développer des stratégies souvent coûteuses. Généraliser l'accès à l'ensemble des usagers est une mesure d'inclusion et d'intégration à la ville. Or, dans les conditions décrites plus haut, cette politique de généralisation de raccordement au réseau peut être remise en cause si elle s'opère sans les mesures sociales qui prennent en compte les caractéristiques socio-économiques des usagers, en l'occurrence, ceux à bas revenu, et cela tout particulièrement en temps de transition vers une gestion privée.

## Le cas jordanien

La Jordanie illustre bien l'ensemble de ces enjeux. Le royaume a pu atteindre un taux élevé de raccordement au réseau d'eau. En dépit du manque de ressources naturelles et financières et face

aux flux migratoires successifs, des efforts considérables ont été déployés pour obtenir l'extension du service de l'eau potable qui a atteint les 98 %. Cette politique d'extension, appuyée et financée en partie par les bailleurs de fonds, est allée au-delà de toute stigmatisation sociale vis-à-vis des lieux de vie (pauvres-riches) et de toute exclusion liée aux origines ou au statut des habitants (réfugiés, par exemple), comme ce fut le cas dans d'autres pays en développement. Cependant, ce taux élevé occulte la réalité d'une eau distribuée une fois par semaine selon un programme de rationnement inauguré en 1987. Cette situation perdure malgré les promesses et les discours d'une éventuelle continuité de l'offre remontant à 1999, date de la mise en place du premier partenariat public-privé. Cette intermittence oblige les familles à adopter des stratégies compensatoires incluant le stockage de l'eau du réseau dans des réservoirs, l'achat de l'eau au secteur privé à des prix élevés (sous forme de bouteilles d'eau et de camions-citernes) et l'adoption d'une organisation spécifique de leur quotidien autour des quantités disponibles. Une situation qui a généré une exclusion économique des familles à bas revenus par manque de ressources financières. Le manque d'éducation relative à la préservation d'eau et l'impunité des pratiques de gaspillage ne font qu'aggraver la situation. Face à ce constat, comment les familles décrivent-elles leur quotidien ? Quel est l'impact du rationnement sur les ménages à bas revenus ? Quelles leçons peut-on tirer de la gestion sociale et politique de la pénurie d'eau dans le cas d'Amman et de l'introduction des opérateurs privés ? Quelle place occupe la question sociale dans la nouvelle gestion moderniste du service de l'eau d'Amman ?

Cette étude se fonde sur un travail de terrain intense et de longue durée (2001-2007<sup>1</sup>). Nous avons mené des entretiens semi-directifs auprès des décideurs politiques et des gestionnaires du service d'eau d'Amman. De plus, des entretiens auprès des ménages

1. Cette recherche est fondée sur le travail d'une thèse de géographie achevée en France en 2006 et un projet de post-doctorat auprès de l'université de Reading de 2007 à 2009.

ont porté sur les variations sociales dans les pratiques d'usage de l'eau, les différentes méthodes de stockage et le coût financier de l'accès à l'eau. La première série d'entretiens a été réalisée entre 2001 et 2005 auprès de 56 ménages pauvres à l'est d'Amman, ménages davantage touchés par le rationnement. Fondés sur la polarité de la structure sociale qui caractérise la ville d'Amman (Potter *et al.*, 2009), cinquante entretiens ont suivi durant l'été 2007<sup>2</sup> auprès de 25 ménages à haut revenu situés à l'ouest d'Amman, et 25 ménages à bas revenu localisés à l'est. Nous essaierons de décortiquer les principaux discours autour de la gestion sociale et politique de l'eau potable en milieu urbain à Amman, d'explorer la dichotomie entre le discours politique très alarmiste d'une pénurie générale d'une part et d'autre part l'extension de l'accès au détriment de la qualité de l'offre.

## 1. La crise du secteur de l'eau en Jordanie

### La gestion politique et institutionnelle de la rareté de l'eau en Jordanie

#### *Un contexte de pénurie et de déficit hydrique chronique*

La Jordanie est l'un des dix pays les plus pauvres en eau dans le monde. La pluviométrie sur plus de 90 % du territoire est inférieure à 200 mm/an et la moyenne des précipitations ne dépasse guère les 3 milliards de m<sup>3</sup> dont plus de 92 % s'évaporent. La petite fraction restante constitue la totalité des écoulements de crues et de la recharge des aquifères. Les ressources en eau de 2007 ont été estimées à environ 867 millions de m<sup>3</sup> (MMC) alors que la demande à satisfaire a été estimée à 1 505 MMC, enregistrant un déficit annuel moyen de 638 MMC entre l'offre et la demande. Ainsi, seuls 940 MMC ont été assurés aux différents secteurs agricole, industriel, résidentiel et touristique. Pour répondre à une demande sans cesse croissante en eau, la Jordanie exploite les eaux superficielles du lac de Tibériade, de la rivière du Yarmouk et des ressources souterraines pour alimenter les localités urbaines éloignées pour la plupart des zones de production de la ressource.

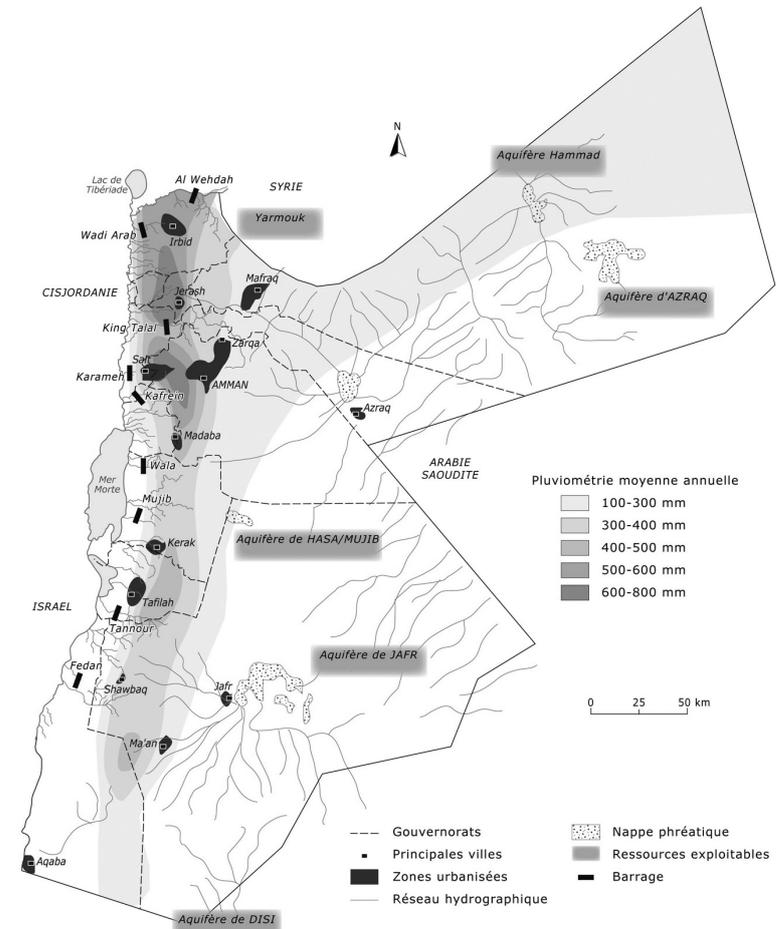
---

2. Basés sur le revenu, nos entretiens avaient pour objectif d'identifier les inégalités d'accès à l'eau et de corroborer les résultats de nos premiers entretiens. Le revenu mensuel moyen des ménages aisés est de 1932 dinars (DJ) tandis qu'il est de 235 DJ pour les ménages pauvres, soit environ un huitième du premier chiffre. Il convient de souligner que le salaire minimum en Jordanie a été fixé à 110 DJ en 2007 et qu'un dinar jordanien (DJ) équivaut à 0,71 dollar américain.

D'autres contraintes fragilisent ce contexte de pénurie hydrique. Le royaume partage ses principales ressources en eau avec les pays voisins : le Jourdain et le Wadi Araba avec Israël et la Palestine, le Yarmouk avec la Syrie et Israël, et l'aquifère de Disi avec l'Arabie Saoudite (voir la figure 1). Il se trouve dans une position de dépendance et à la merci du contexte géopolitique régional. Les accords d'Oslo signés avec Israël en 1994<sup>3</sup>, et la construction du barrage de l'unité avec la Syrie en 2002 ont permis d'obtenir des garanties officielles quant aux droits de la Jordanie, principalement sur les eaux du Yarmouk, mais sans vraiment résorber le déficit. En outre, les consommations sectorielles en eau sont fortement déséquilibrées. Environ 64 % des ressources sont consommées par l'agriculture (en 1999, ce secteur a accaparé plus de 80 % des ressources disponibles, mais n'a contribué que par 3 % au PNB). La consommation des secteurs industriel et domestique ne dépasse guère les 36 % de la consommation totale. Ce constat remet en cause le discours qui veut que le facteur démographique soit l'élément principal de la crise de l'offre d'eau potable.

3. Le 26 octobre 1994, Israël et la Jordanie ont signé, à Wadi Araba – une ville frontalière –, un traité de paix (appelé également Accords de Wadi Araba). Selon ce traité, les deux pays doivent coopérer pour trouver les moyens de fournir à la Jordanie 50 MMC cubes d'eau potable supplémentaires par an qui doivent être acheminés vers Amman. Ce traité précise aussi qu'Israël a le droit d'utiliser 12 MMC des eaux du Yarmouk pendant la période estivale (15 mai-15 octobre), et 13 MMC pendant la période hivernale (16 octobre-14 mai). Mais, bien que la Jordanie ait, dans un premier temps, pensé avoir fait valoir ses droits, il s'avère qu'elle a été désavantagée. Or, l'été, en raison du manque de pluies ces dernières années, Israël s'abstient parfois de donner la totalité des 50 MMC à la Jordanie qui a fait appel, à maintes reprises, en période de sécheresse, à la Syrie.

Figure 1 : Ressources en eau et aménagements hydrauliques en Jordanie en 2000



Source : K. Darmame, 2006.

Le déficit hydrique est couvert par le pompage des aquifères renouvelables qui sont déjà surexploités (200 MMC/an) et par des projets souvent onéreux qui peuvent aussi soulever des controverses environnementales. Parmi ces projets, initiés pour accroître l'offre, celui de Disi prévoit l'exploitation et le transfert à 300 kilomètres des eaux de la nappe fossile afin de fournir à la capitale Amman de 100 MMC/an. Le deuxième est le celui du développement des eaux de la mer Rouge (JRSP) visant à les acheminer vers une station de dessalement pour produire environ 700 MMC d'eau potable. Il est certain que la dotation en eau par personne est affectée par l'ensemble des facteurs décrits plus haut. Selon le PNUD (2006), la moyenne mondiale est de 6 800 m<sup>3</sup> par habitant et le « seuil de pauvreté en eau » est souvent estimé à 500 m<sup>3</sup> par habitant et par an. La consommation moyenne par personne en Jordanie est bien inférieure. Les chiffres présentés par le ministère de l'Eau et de l'Irrigation (MWI) indiquent, de manière générale, qu'un Jordanien consomme en moyenne 145 m<sup>3</sup> par an (MWI, 2007), bien loin de la consommation des pays voisins puisqu'un Israélien consomme 450 m<sup>3</sup>/an et un Égyptien 1 200 m<sup>3</sup>. Or, cette moyenne de 145 m<sup>3</sup> est calculée sur la base de l'eau potable produite sans prise en compte des fuites techniques du réseau qui sont de l'ordre de 25 %. Toutefois, il est probable que cette dotation en eau par habitant soit encore plus limitée, étant donné les sécheresses qu'a connues la Jordanie ces dernières années.

### ***Une politique de l'eau axée sur l'extension du réseau au détriment de la qualité de l'offre***

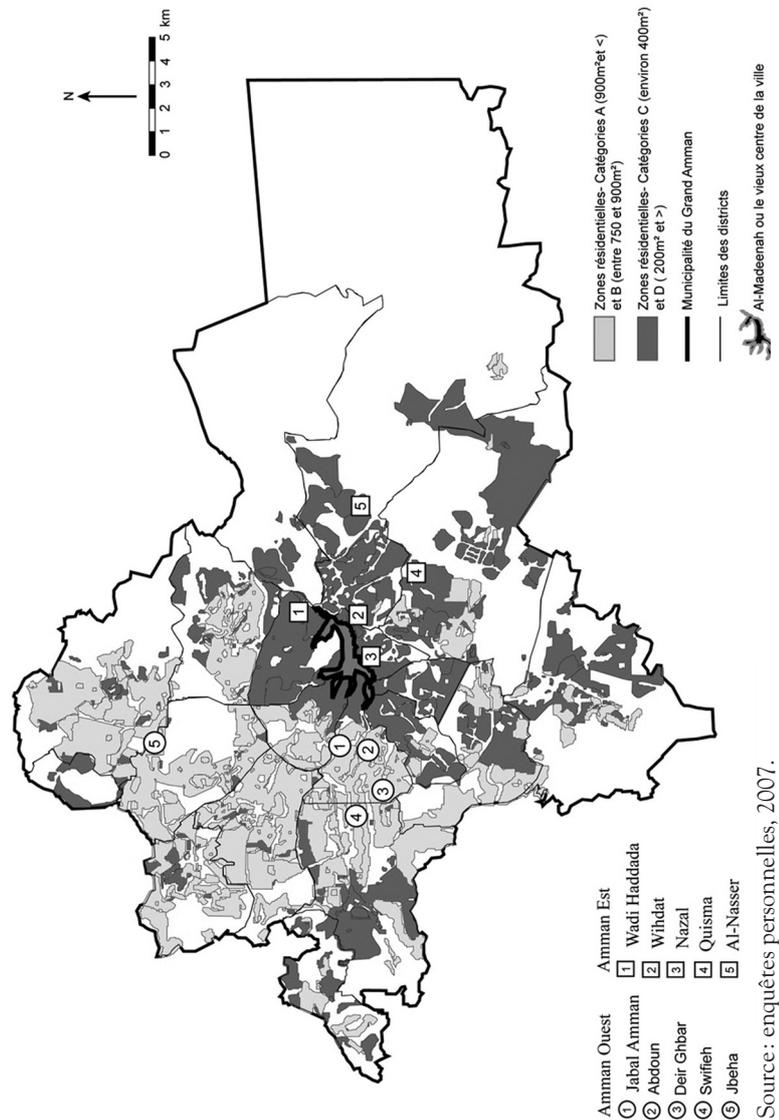
*Croissance démographique accélérée, flux migratoires et urbanisation galopante de la capitale*

Les données du Département des statistiques jordanien (DOS) estimaient, en 2009, la population aux alentours de 5,5 millions d'habitants; plus des trois quarts étant des citoyens. L'apport des flux migratoires dans la croissance démographique est

considérable et ce, depuis la création de l'État en 1921. Amman regroupe deux cinquièmes de la population du royaume et cumule aussi la plupart des fonctions urbaines et économiques du pays<sup>4</sup>. La capitale et sa périphérie étaient la destination privilégiée des flux d'immigrés depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (Tchéchènes, Circassiens et Syriens), de réfugiés palestiniens de 1948 et de 1967 et enfin des réfugiés irakiens depuis la première guerre du Golfe en 1990. En 1991, après la première guerre du Golfe, des centaines de milliers d'immigrés jordaniens, appelés « les retournés » – essentiellement d'origine palestinienne – ont été obligés de quitter le Koweït et d'autres États du Golfe et de retourner en Jordanie. À ce propos, il convient de souligner que l'une des caractéristiques actuelles des quartiers de la capitale est la polarité de sa structure sociale comme l'indique la figure 2 ci-après.

4. Depuis 1987, la municipalité d'Amman est devenue le Grand Amman après avoir intégré les petites municipalités environnantes. Mais pour des raisons pratiques, nous utiliserons le mot Amman dans le reste du texte.

Figure 2 : Les catégories résidentielles de la municipalité du Grand Amman et les quartiers sélectionnés



Toutefois, l'accès au réseau d'eau est quasi généralisé : le pourcentage de familles bénéficiant d'un raccordement au réseau d'eau est passé de 30,3 % en 1961 à 98 % actuellement, tandis que l'assainissement est à 80 % (DOS, 2008). En effet, en Jordanie, on est loin des images des longues files d'attente d'enfants et de femmes portant des jerricans devant les bornes-fontaines alimentant les bidonvilles et les quartiers défavorisés non raccordés au réseau. Les quartiers riches, populaires, informels ou les camps de réfugiés ont été raccordés sans exception. Le problème de l'eau se pose donc à Amman avec d'autant plus d'acuité en termes de ressources hydriques à produire et à gérer d'une façon optimale. Amman polarise 39 % de l'ensemble des ressources en eau du pays (autour de 105 MMC en 2004), mais aussi les fonds alloués aux projets de développement d'eau au détriment des autres gouvernorats (Darmame, 2006).

*Des défaillances de gestion et des pratiques d'usagers amplifiant le contexte de crise d'eau*

En 1999, la situation du service de l'eau était considérée comme très délabrée (BM, 2001). Environ 54 % des quantités d'eau produites pour Amman sont incluses dans les eaux non comptabilisées (MWI, 2004). Ce sont des quantités d'eaux perdues sous forme de fuites techniques dans le réseau vétuste et sous forme de branchements illégaux. Le taux de ces eaux non comptabilisées a dépassé 70 % des eaux distribuées en 2004 dans les réseaux d'eau potable des gouvernorats de Mafraq et Ma'an (Darmame a, 2004). Les fuites techniques sont dues à la mauvaise conception des réseaux, aggravée par l'obligation de suivre en permanence et dans l'urgence l'expansion spectaculaire des quartiers. Ainsi, à Amman, l'extension du réseau souffre de la topographie de la ville et de la pression démographique. Très souvent, des extensions sans redimensionnement des réseaux ont été réalisées pour satisfaire les nouveaux usagers, en augmentant les débits transportés. Du fait que la ville est construite sur 14 collines, et par manque de réservoirs en altitude, la distribution se fait uniquement en

refoulement direct et avec des pressions bien trop élevées (jusqu'à 10-15 bars). Cette pression excessive est accentuée par la topographie très tourmentée de la ville, désolidarisant les canalisations les unes des autres et augmentant les pertes. Outre ce facteur, l'irrégularité de l'offre détériore les branchements secondaires des habitations dont la durée de vie ne peut excéder deux à trois ans à cause de la corrosion, du fait du matériau métallique utilisé.

Les branchements illégaux sont considérés comme des fuites « commerciales » ou « administratives » : l'eau est distribuée, utilisée, mais non facturée car détournée *via* des connexions illégales. En 1999, le taux de ces fuites atteignait 25 % des eaux produites pour Amman. En 2004, 800 cas en moyenne ont été repérés par mois, représentant l'équivalent de plus de 0,6 % du volume total d'eau distribuée et infligeant une perte financière de plus de 4 millions de DJ (Griffin, 2004). D'autant qu'un usager illégal consomme 2 à 3 fois plus qu'un abonné. Ces pratiques ont également été signalées dans d'autres villes en développement. Une liste des cas considérés comme illégaux a été établie : ceux-ci ne se limitent pas aux connexions directes en amont du compteur, mais englobent toute dégradation matérielle causée par l'utilisateur, telle que le viol des scellés ou du compteur proprement dit, comme ce fut le cas dans quelques zones périurbaines. Ces pratiques sont répandues dans tous les quartiers d'Amman, pauvres comme riches, et peuvent concerner parfois d'anciens hauts cadres du gouvernement et de l'armée (Enquêtes personnelles, 2004).

La détérioration de la qualité de l'eau dans les réseaux de distribution est un problème à ne pas sous-estimer dans un contexte de rationnement de l'offre. En effet, les contaminations ou la pollution des eaux peuvent se produire dans les stations de traitement et de production et durant le transfert des eaux superficielles *via* les canaux<sup>5</sup>. S'agissant de la détérioration de la qualité de l'eau

5. La contamination des eaux de la station de traitement de Zai au nord-ouest du pays, en 1998, est l'incident le plus connu dans le pays. L'eau provient principalement du lac de Tibériade, sous contrôle israélien, et elle est

à l'échelle de la ville, elle est due à la dégradation du réseau. Les usagers constatent que l'eau du robinet, pendant les premières heures de la distribution, est de couleur rouge. Du fait que les canalisations sont, la plupart du temps, vides et puisqu'elles sont en matériaux bon marché, leur durée d'usage sera d'autant plus courte que le réseau est assujéti au rationnement hebdomadaire. Dans les zones périurbaines et rurales, le réseau est en partie à découvert, exposé aux aléas climatiques et il subit de trop fortes pressions qui conduisent souvent à l'éclatement des canalisations déjà rouillées et craquelées. L'incident le plus récent date de 2007. Il s'agit de la contamination des eaux de la municipalité de Bani Hassan dans le gouvernorat de Mafraq au nord du pays. Plus de 500 habitants avaient été hospitalisés parce qu'ils souffraient de diarrhée aiguë et de forte fièvre provoquées par le parasite *Cryptosporidium*. Il s'est avéré que ce protozoaire pathogène provenait de la conduite principale de distribution d'eau, vétuste et à découvert par endroits. Le MWI en a attribué la responsabilité aux branchements illégaux sur le réseau.

Les problèmes de pollution et de contamination sont considérés comme indicateurs de performance des institutions publiques en Jordanie et suscitent souvent l'implication des décideurs à très haut niveau politique. En dépit de leur moindre fréquence, les incidents de contamination font ressurgir le problème de la pénurie d'eau et continuent de hanter les mandats des responsables du secteur en Jordanie. Ils peuvent entraîner un « séisme politique » comme ce fut le cas au cours de l'été 1998 et en juillet 2007. À la

acheminée grâce au canal du roi Abdallah de la vallée du Jourdain vers Amman. À l'époque, cette station n'était pas équipée de filtres adéquats et les eaux avaient été contaminées par des algues. Ce sont les quartiers aisés d'Amman Ouest qui ont été les plus touchés. Les usagers s'étaient plaints d'une odeur répugnante et d'une coloration de l'eau du robinet. Cette contamination a empêché tout approvisionnement pendant deux semaines successives en été. Pour faire face à cette crise, la WAJ a réduit la durée de distribution de l'eau, destinée aux quartiers populaires à l'est d'Amman non touchés pour assurer l'alimentation des quartiers contaminés. Les populations défavorisées en ont souffert, sachant que dans ce genre de situation, les prix des camions-citernes d'eau flambent.

suite des incidents de la station de Zai, le ministre de l'Eau, qui n'était autre que le responsable du volet eaux dans les accords de paix de 1994, a démissionné. Quant à l'incident de la municipalité de Bani Hassan (gouvernorat de Mafrqa) et après l'intervention du roi et du Conseil des ministres, le titulaire du portefeuille de l'Eau et de l'Irrigation ainsi que son collègue de la Santé ont dû démissionner; des membres de leur cabinet et des fonctionnaires d'autres services ont été mis en examen. Ces problèmes ont contribué de façon significative à aggraver la crise du secteur de l'eau potable. Ils ont été souvent repris dans les discours gouvernementaux pour justifier les programmes de rationnement imposés par les facteurs physiques et les contraintes financières qui expliqueraient la situation de déficit hydrique dont souffre le royaume.

### **Dans un contexte de crise, la gestion de l'eau est confiée au privé**

#### ***Une multiplicité de fournisseurs d'eau potable***

Dans ce contexte de déficit hydrique, on assiste à une diversification des fournisseurs d'eau dans le Grand Amman, comme dans le reste du pays. La Water Authority of Jordan (WAJ), créée en 1983, est chargée de la gestion de l'eau potable dans l'ensemble du pays et est le principal fournisseur national. Dans cette étude, l'analyse portera essentiellement sur ce fournisseur national (WAJ) et les modalités de sa gestion du service de l'eau potable et de sa distribution. Il existe cependant un secteur privé de revente d'eau qui propose une stratégie palliative aux problèmes de rationnement et de qualité. Il s'agit des revendeurs en camion-citerne, des agences de vente d'eau en jerricans et enfin de la vente d'eau en bouteilles.

Les vendeurs d'eau en camion-citerne s'alimentent aux forages privés souvent localisés dans les zones périurbaines des villes. Les capacités des citernes d'eau varient de 6 à 20 m<sup>3</sup>. Les vendeurs disposent d'un certificat de qualité et sont de temps à autre contrôlés par le ministère de la Santé. Il en est de même pour les

forages. Il n'existe aucun règlement relatif au nettoyage des réservoirs et, pour éviter tout problème, les revendeurs ajoutent du chlore à leurs camions-citernes, car les amendes peuvent atteindre 500 DJ (soit 355 euros) en cas de non-conformité aux normes de qualité. Les agences de revente d'eau en jerricans de 5 à 20 litres sont aménagées dans des locaux appartenant à des particuliers et doivent obtenir une autorisation de plusieurs ministères, dont celui de la Santé. L'eau arrive soit par camions-citernes, soit par raccordement au réseau d'eau potable dans le cadre de branchement commercial. Elle est ensuite traitée pour diminuer les taux trop élevés de minéraux. Les agences connaissent une forte concentration dans les quartiers habités par les classes moyennes et aisées. La vente d'eau en bouteille ne prospère que depuis une décennie et fait suite à la sérieuse contamination de l'eau du réseau d'Amman en 1998. Elle est réalisée par des compagnies locales et étrangères – comme les marques Nestlé et Évian –, exploitant des sources locales ou importée d'Arabie Saoudite, du Liban ou de Syrie. Les noms des agences ainsi que les marques d'eau embouteillée intègrent parfois la dimension religieuse et portent souvent des noms renvoyant à des références coraniques ou à des lieux de culte comme Al-Haramayn (les deux lieux saints: la Mecque et Médine), Zamzam (puits à La Mecque, proche de la Kaaba), Khawthar (un des fleuves du Paradis cité dans le Coran). La dimension environnementale est également exploitée pour vanter la qualité de l'eau vendue, comme dans le cas la nappe fossile de Disi, réputée pour la qualité incontestable de son eau.

#### ***Centralité gouvernementale et multiplication des acteurs internationaux***

L'administration du secteur de l'eau en Jordanie est formellement centralisée. La Jordan Valley Authority (JVA), créée en 1975, est chargée du développement de la vallée du Jourdain, et la WAJ a pour mission la gestion du secteur de l'eau potable. Les deux institutions sont pilotées par le ministère de l'Eau et de l'Irrigation créé en 1987 et qui s'impose comme seul responsable de la gestion

de l'eau dans le pays. Les municipalités ont été complètement exclues de toute gestion des ressources en eau et des infrastructures qui y sont liées et ce, depuis 1983, date du transfert de ces compétences à la WAJ. En contrepartie, l'implication des bailleurs de fonds et des agences de développement dans l'élaboration des stratégies et des politiques de l'eau demeure spectaculaire. En effet, le secteur de l'eau est fortement subventionné par l'État grâce à l'aide internationale qui prend la forme de prêts concessionnels et de dons. On peut citer l'Agence américaine USAID qui accorde annuellement 60 millions de dollars au secteur de l'eau, l'Union européenne (EU), la Banque mondiale (BM), l'Agence française de développement (AFD), la Banque allemande de développement (KfW), l'Agence de coopération internationale japonaise (JICA), et cette liste n'est pas exhaustive.

Une des grandes réalisations de cette aide internationale est le grand projet de réhabilitation d'une partie du réseau d'eau potable d'Amman, entamé en 1999 et qui a été achevé en 2008. Il était financé par les bailleurs de fonds à hauteur de 250 millions de dollars. Il avait pour objectif de réduire les importantes fuites d'eau du réseau et de créer des réservoirs sur les collines afin d'assurer une alimentation par gravité. Fait intéressant, les bailleurs de fonds en Jordanie ont été aussi impliqués dans le financement des contrats entre le public et les opérateurs privés, dans la réalisation des études de faisabilité, la réalisation des *Master Plans* pour le secteur de l'eau et les stratégies futures. Le secteur de l'eau en Jordanie est un secteur stratégique rentier par excellence et le gouvernement fait appel à une multitude de donateurs pour solliciter des aides ou des prêts à des taux d'intérêt bas, avant de s'adresser à la BM ou au Fonds monétaire international en dernier recours. Cette présence et cette implication d'acteurs internationaux dans différents secteurs économiques et sociaux trouvent leur explication dans la position géopolitique que la Jordanie occupe au Moyen-Orient. De fait, les pays du Golfe ainsi que l'Occident voient la Jordanie comme la plaque tournante du Levant et veulent, à tout prix, maintenir sa stabilité.

### **Privatisation et « dé-privatisation » de la gestion urbaine de l'eau**

Comme dans la plupart des pays en développement, les réformes ont été adoptées dès 1987 dans le cadre des plans d'ajustement structurel et sous l'égide du FMI et la BM. Afin de résoudre les problèmes de l'eau, les mesures se sont attachées à introduire les principes de libéralisation économique pour diminuer le déficit financier et à instaurer de nouveaux arbitrages entre les différents secteurs économiques. En Jordanie, les réformes ont abouti à la publication de deux politiques de stratégie de l'eau en 1997 et en 2008. Les grandes lignes de ces deux stratégies accordent la priorité à l'eau potable sur les besoins industriels et agricoles, la réutilisation des eaux usées traitées pour l'agriculture, la révision de la structure tarifaire avec une hausse des prix selon le principe du recouvrement des coûts, et enfin l'encouragement et la promotion de l'implication du secteur privé à travers les partenariats public-privé (PPP).

Les partenariats public-privé, considérés comme un instrument incontournable de la gestion de la demande en eau, occupent une part de plus en plus importante dans la stratégie nationale comme dans de nombreux autres pays en développement. Toutefois et contrairement aux pays où le raccordement au réseau et son extension constituent des défis à relever, en Jordanie, les cahiers des charges des contrats de PPP sont censés conduire à une amélioration des performances en termes de qualité de prestations des services de l'eau (Darmame, 2006). C'est dans le cadre du Grand Amman que les modèles de gestion d'eau urbaine sont expérimentés. Le premier accord a pris la forme d'un contrat de délégation de la gestion du service de l'eau et de l'assainissement, le premier à l'échelle du pays, voire du Moyen-Orient<sup>6</sup>. Les contrats de gestion sont le niveau le plus bas de privatisation avec un cahier des charges bien précis et des indicateurs de performance annuels à

6. La Suez s'est vu confier, en 1997, la gestion des eaux de Gaza pour une courte période. La multinationale n'a pu réaliser son cahier des charges suite au retrait de la BM.

atteindre. Ces contrats sont souvent une première étape pour passer à un niveau plus avancé de privatisation comme la concession. Signé en 1999 avec la multinationale française Suez pour quatre ans, ce contrat était financé par un prêt de la BM (55 millions de dollars). Ce dernier était destiné à rémunérer l'opérateur et à rénover une partie du réseau d'Amman long de 2 700 kilomètres. L'objectif de la BM était d'encourager la participation des opérateurs privés du secteur dans l'espoir de mettre en place ultérieurement des concessions. Le contrat a été confié au consortium LEMA (Lyonnaise des Eaux – Montgomery – Arabtech<sup>7</sup>), rémunéré d'une part par un versement fixe de 8 millions de dollars pour les quatre ans et d'autre part par les gains (un pourcentage des bénéfices estimés), enfin, des pénalités pour non-réalisation des performances ont été prévues. La régulation du contrat était du ressort d'un organisme créé en 1999 : le "Program Management Unit" (PMU), financé par l'Union européenne et l'USAID 2004<sup>8</sup>. Le contrat était initialement prévu pour quatre ans, mais il a été reconduit à deux reprises, en 2003 et en 2004. La BM a refusé d'en financer l'extension, le gouvernement jordanien ayant gelé partiellement la privatisation pour créer une société de gestion locale. C'est le gouvernement français qui l'a finalement financé à hauteur de 2 millions de dollars *via* le principe de conversion de la dette jordanienne en investissement.

« Non à des compagnies privées étrangères, oui à de nouvelles règles de gouvernance par le local. » Il s'agit là d'un de ces commentaires, devenu slogan local pour quelques responsables de la WAJ. En octobre 2006, le contrat de délégation du Grand Amman

7. Son capital se répartit de la façon suivante : 75 % des parts revenant à Lyonnaise des Eaux et 25 % à Montgomery Watson/Arabtech Jardaneh. La Lyonnaise est une filiale de Suez. Pour les contrats signés à l'étranger, Suez utilise le sigle Ondeo.

8. Elle est chargée de l'élaboration des politiques de l'eau, de leurs stratégies et de leurs applications. Elle s'occupe en outre de la régulation et de l'évaluation de la mise en place des contrats de délégation au secteur privé et enfin elle gère le prêt de 250 millions de dollars du grand projet de réhabilitation du réseau de la capitale.

avec la Suez est arrivé à son terme et le gouvernement jordanien a annoncé la mise en place de la Compagnie nationale des eaux d'Amman, appelée Myahona (Nos eaux), en charge du service depuis janvier 2007. La Jordanie opère un tournant dans sa stratégie sectorielle en présentant son modèle de partenariat avec le secteur privé. La première compagnie est la Compagnie nationale des eaux d'Aqaba créée en 2004. Ce modèle est présenté par le gouvernement comme la solution adéquate pour améliorer les services de l'eau dans le royaume. Bien que la compagnie jouisse de l'autonomie financière et administrative tout en opérant sur des bases commerciales comme toute entreprise privée, le gouvernement y détient la totalité du capital *via* la WAJ. Cette dernière demeure fortement présente dans la gestion interne *via* son intervention dans la nomination des personnes clés au sein de l'entreprise et par le système de régulation. Les autres gouvernorats – Ajloun, Irbid, Jerash et Mafrq – sont sous contrat de maintenance de trois ans depuis mai 2006. NGWA est le nom commercial de la compagnie gérée par l'opérateur britannique Severn Trent Water International en association avec une compagnie d'ingénierie locale, Consulting Engineering Center. À Madaba, on a eu recours, en mars 2008, à un contrat de maintenance qui vise à l'amélioration du système de facturation et de collecte des factures. Pourtant, la mise en place des réformes est devenue un facteur de disparités entre les villes du royaume. On assiste à un écartèlement des territoires puisqu'on a affaire à différents modèles de décentralisation et à une redistribution des aides et des fonds qui ont d'abord ciblé Amman puis la ville portuaire d'Aqaba sur la mer Rouge. De la sorte, le gouvernement est passé d'une intervention directe à une intervention indirecte pour réguler les contrats de maintenance de courte durée avec les opérateurs privés étrangers, pour détenir le capital des compagnies nationales et garder le contrôle absolu de la gestion des ressources et de la tarification.

## Rationnement et réduction de fuites à Amman : un indicateur de performance irréalisable pour le secteur privé

### *Le cahier des charges de l'opérateur privé (1999-2006)*

Des objectifs et des responsabilités bien précis et quantifiés sont assignés à l'opérateur privé, au départ, pour chacune des quatre années et pour les deux extensions jusqu'en 2006. On attend de celui-ci un apport en termes d'expérience et de compétence essentiellement techniques. Ainsi, l'opérateur privé est chargé du traitement de l'eau et de sa distribution. Il doit d'une part garantir l'approvisionnement en améliorant la qualité et d'autre part, veiller à réduire les fuites techniques et les branchements illégaux. L'opérateur doit également garantir à la clientèle une gestion efficace et pérenne et résoudre le problème des factures impayées, dont le montant s'élevait à plus de 10 millions de DJ à la veille de la signature. À travers la gestion des fuites et l'augmentation des ressources en eau allouées à Amman, la LEMA s'est engagée à augmenter systématiquement l'offre (voir le tableau 1 ci-dessous).

**Tableau 1 : Les objectifs visés de réduction des fuites d'eau selon les termes du contrat**

		1 <sup>re</sup> année	2 <sup>e</sup> année	3 <sup>e</sup> année	4 <sup>e</sup> année
Réduction des fuites		10 %	17 %	22 %	25 %
Durée de l'offre	En été (15-05/15-10)	2 x 24 h	2 x 30 h	2 x 36 h	2 x 36 h
	Reste de l'année	2 x 48 h	Continue	Continue	Continue

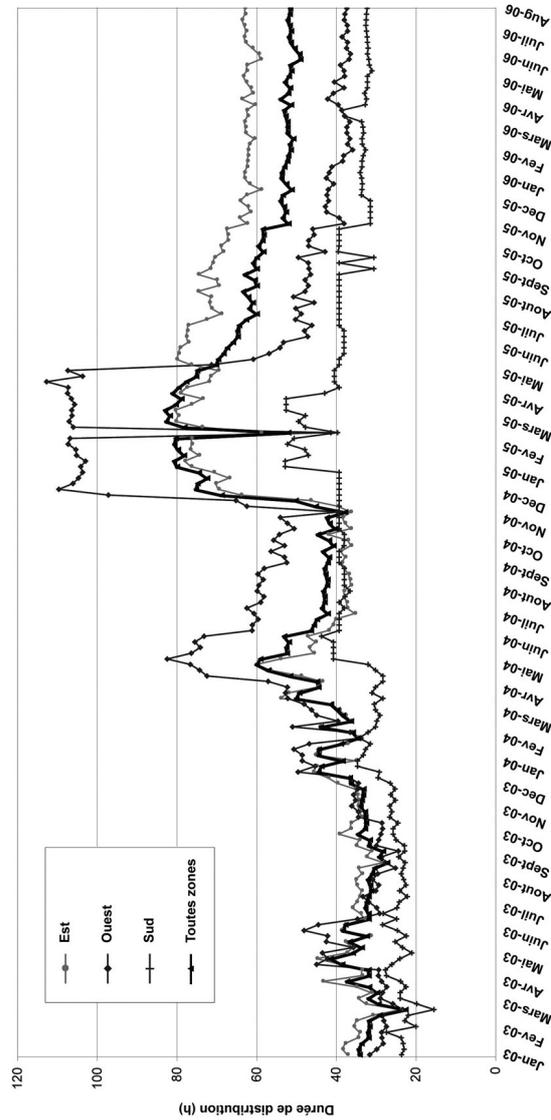
Source : PMU, 2003.

### *La distribution spatiale de l'eau à Amman*

Amman est divisée en trois zones de distribution de l'eau en fonction de la localisation des principaux réservoirs d'alimentation :

Amman Est, Amman Ouest et Amman Sud (figure 3). La distribution de l'eau est rationnée depuis 1987 dans l'ensemble du territoire, mis à part la ville d'Aqaba. La population n'a aucun accès à l'eau courante entre deux approvisionnements et doit stocker l'eau de façon à tenir jusqu'à la semaine suivante. Deux programmes de distribution – l'un pour l'hiver, le second pour l'été – sont établis et des modifications annuelles y sont apportées selon la disponibilité des ressources et la demande en eau à satisfaire. Cette intermittence de l'offre peut être accompagnée d'une faible pression. Jusqu'à une date récente, les tensions entre les ménages situés en hauteur et sur les versants des collines étaient très fréquentes. Elles avaient pour objet l'utilisation des pompes électriques alimentant les réservoirs sur les toits. En 1999, le programme de distribution du Grand Amman a été revu à la baisse par la LEMA. Elle n'assurait plus la distribution qu'une fois par semaine. Cette réduction avait pour objectif la diminution des fuites techniques du réseau, indicateurs d'évaluation annuelle selon les termes du contrat. Ce qui peut être expliqué comme une stratégie de contournement pour éviter les pénalités. Les personnes que nous avons interviewées considèrent que les quartiers populaires ont été plus désavantagés. Les quartiers populaires à l'est et au sud d'Amman ne se sont vus octroyer que 36 à 48 heures de distribution par semaine. Cette mesure a eu des conséquences sur les ménages pauvres dont les capacités de stockage de l'eau sont faibles. Au cours de la période 2003-2006, on a assisté à une forte évolution de la distribution pour l'ensemble des trois zones comme le montre bien la figure 3. Toutefois, on relève un pic durant l'hiver 2004-2005, quand la LEMA a procédé à la distribution en continu au profit de 27 % des abonnés dans le cadre de zones-pilotes à Amman Ouest.

Figure 3 : La durée d'offre d'eau à Amman par zone de distribution, janvier 2003-août 2006



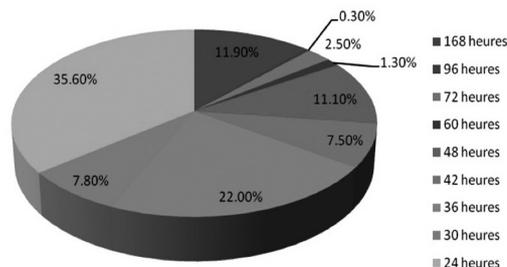
Source : base de données de la LEMA, communication personnelle, 2006.

Néanmoins, cette évolution n'était pas équitable pour tous les usagers. L'hypothèse que nous avons formulée à l'époque était que la direction s'était fondée sur l'idée que les usagers auraient tendance à utiliser l'eau sans compter – voire à la gaspiller – sans avoir besoin de recourir aux revendeurs des camions-citernes. Ce scénario est certainement moins sûr quand il s'agit d'alimenter les quartiers populaires disposant de réservoirs dont la capacité est de 1 à 2 m<sup>3</sup> et des habitations dont la superficie dépasse très rarement les 100 m<sup>2</sup>. Selon le directeur du service clientèle de la LEMA, les améliorations dans la durée de l'offre ont été appliquées en alternance tant aux quartiers populaires qu'aux quartiers riches. Les critères de décision ont été purement techniques et non économiques, ciblant les canalisations défectueuses du réseau à rénover ou bien récemment placées. En effet, il a été nécessaire de mettre ces zones sous pression continue afin qu'il soit possible de détecter les fuites et de les réparer ainsi que de repérer les connexions illégales (Bobilier, 2007).

Cependant, si une zone de distribution peut correspondre à un quartier, elle concerne souvent une partie du quartier délimitée par un zonage d'approvisionnement *via* les principales canalisations. Ainsi, la sélection des zones qui peuvent bénéficier de l'augmentation de l'offre d'eau n'est pas faite sur des critères sociaux. À partir de nos visites de terrain et d'un document non publié que nous nous sommes procuré, nous avons constaté que ces quartiers-tests correspondaient à des quartiers aisés ou bien marqués par une grande activité de construction du bâtiment, particulièrement à l'ouest et au nord-ouest où sont localisés les nouveaux quartiers aisés et les palais royaux (figure 4). Résultat : après plusieurs mois d'offre régulière, la consommation n'a augmenté que d'environ 8 % (Malkawi, 2004). Les quartiers est et sud d'Amman étaient les plus lésés par une telle mesure. Pourtant, les termes du contrat stipulent que l'opérateur privé s'engage à mettre la distribution en continu jusqu'à la fin de son mandat. Cela démontre une méconnaissance de la réalité des usages de l'eau puisque les mesures de la LEMA se sont basées sur les capacités de stockage et non sur

la taille des familles ou sur une étude minutieuse des besoins réels des ménages pauvres et de leurs habitudes de consommation. D'autant plus que la majorité des usagers de ces quartiers-tests confirment une amélioration de la distribution qui demeure néanmoins temporaire et irrégulière et ne respecte pas toujours les horaires annoncés. L'opérateur privé a besoin d'augmenter ses recettes pour atteindre l'objectif annuel fixé par le contrat et bénéficier ainsi de 5 % de bonus, mais devant les « critiques » de la WAJ quant au retard de la généralisation d'une offre continue, la LEMA s'est mise à alimenter irrégulièrement quelques petits quartiers populaires à partir de 2005. Cependant, nos visites de terrain montrent que ces quartiers se situent soit à proximité des grands réservoirs alimentant le réseau d'eau soit à côté des palais royaux et des hôpitaux. Fin 2006, seuls 12 % des ménages ont bénéficié d'une distribution continue au cours de l'année comme le montre la figure 4. Ce qui veut dire que 84 % des familles à Amman ont accès à l'eau 48 heures par semaine ou moins.

**Figure 4 : La durée de la distribution en eau en été 2006 et le pourcentage d'abonnés**



Source : statistiques de la LEMA, 2006.

### *Une privatisation au goût inachevé ?*

L'opérateur n'a pas pu maintenir ce niveau d'alimentation des quartiers-tests car le taux de pertes sur le réseau avait fortement augmenté et que les ressources en eau pour les compenser

manquaient. L'introduction du secteur privé – la Suez en l'occurrence – pour résoudre les problèmes de l'eau et du rationnement n'a pas apporté d'améliorations significatives affirme Dhyat (2007), directeur du département de planification à la WAJ. Ainsi, l'objectif de passer d'une offre irrégulière à une offre continue dès fin 2006, n'a pas été atteint. L'opérateur privé impute cette situation au retard du projet de réhabilitation du réseau ainsi qu'aux pratiques de contournement des usagers, largement sous-estimées lors de la négociation du contrat. Au terme de son mandat en 2006, la LEMA a soumis une étude technique qui démontre la possibilité d'une distribution continue à condition qu'une augmentation des ressources en eau permette de combler les pertes du réseau. La réduction des fuites et des branchements illégaux, grâce à la réhabilitation en cours d'une partie du réseau, permettra par la suite d'assurer une distribution continue. Le contrat de la LEMA s'est achevé sans qu'aucune suite ne soit donnée à sa proposition par le MWI. Depuis janvier 2007, date de l'établissement de la Compagnie nationale des eaux d'Amman, le discours politique jordanien autour de cette question a pris une autre tournure à l'égard de la compagnie locale. En réponse à une question concernant la satisfaction des besoins de la population dans le cadre de la distribution actuelle de l'eau, la WAJ affirme : « Toute progression vers une offre continue est exclue et le rationnement répond aux besoins de 90 % de la population d'Amman » (Dhyat, 2007). Mais dans quelle mesure ce constat reflète-t-il la réalité du quotidien de la population et comment les mesures de la LEMA ont-elles affecté la gestion sociale de l'eau pour les familles à bas revenu ?

## **2. Rationnement de l'eau, pauvreté et vulnérabilité**

### **L'analyse des pratiques d'usage de l'eau révèle des disparités sociales et culturelles**

Le « jour de l'eau » est devenu une appellation courante utilisée par toutes les familles, les riches comme les pauvres, pour désigner le jour de distribution accordé à leurs quartiers. Il est considéré comme le jour de la délivrance, même si l'angoisse et les inquiétudes le précèdent : l'eau arrivera-t-elle le jour prévu pour le quartier ? À quel moment durant la nuit ? La pression sera-t-elle suffisante ou bien faible ? Les quantités stockées seront-elles suffisantes ? La population s'est adaptée, selon ses moyens, à cette offre irrégulière tant dans le temps que pour ce qui est de la quantité. La population adopte des stratégies diverses pour pallier les déficiences du service. C'est ainsi que l'on stocke de l'eau dans des réservoirs et des citernes, que l'on planifie l'organisation des activités en fonction des horaires de distribution et que l'on achète de l'eau auprès des opérateurs privés (camions-citernes et agence de revente d'eau).

### **Le stockage comme ultime stratégie d'adaptation et source d'inégalité**

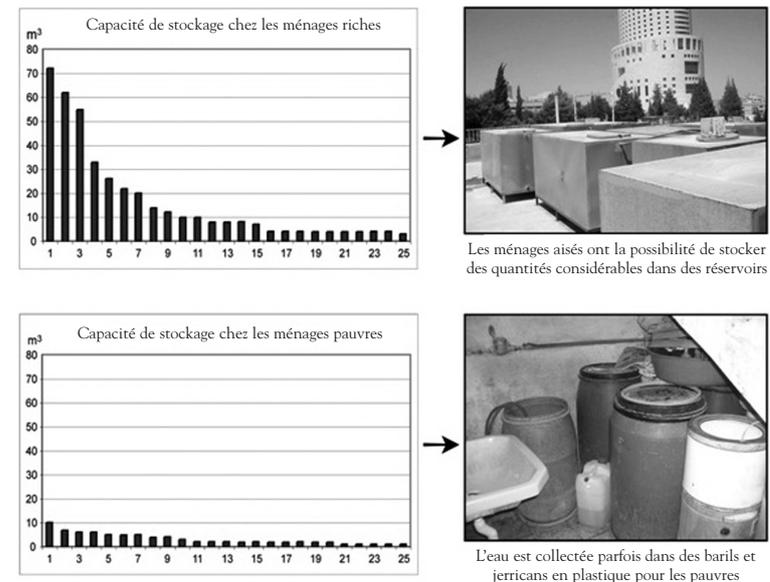
Le stockage de l'eau représente la solution la plus adaptée à la situation. L'eau est conservée dans des réservoirs en acier ou en plastique installés souvent sur les toits, dans les jardins ou en bas des immeubles. Des canalisations sont installées pour connecter les réservoirs aux différents équipements de la maison. Ces installations coûteuses exigent un entretien et un contrôle réguliers. Les fuites, qui se produisent souvent en sous-sol, augmentent la facture d'eau d'une part et constituent d'autre part, vu la configuration topographique de la ville, un facteur de risque pour les fondations des habitations construites à flanc de collines et déjà fragilisées par la présence des fosses septiques qui engendrent des effondrements. Le dispositif de stockage de l'eau est conditionné par le revenu des familles et s'effectue autant par les grands réservoirs pour les couches les plus aisées que par des moyens de fortune des plus insalubres dans des jerricans et des barils pour les couches sociales défavorisées comme le montrent les photographies (figure 5). À titre d'exemple, le prix des réservoirs varie, selon la taille et la qualité du matériel utilisé, de 55 à 120 DJ en moyenne, le premier prix correspondant à un réservoir de 1 m<sup>3</sup> de qualité médiocre. Il faut par ailleurs déboursier 50 à 100 DJ pour une pompe électrique dont la durée de vie est de 15 ans (près de 20 % des ménages continuent encore à utiliser des pompes malgré l'amélioration de la pression suite à la réhabilitation d'une partie du réseau) et savoir qu'une citerne de 8 m<sup>3</sup> par exemple peut coûter 500 DJ soit 520 euros.

Cette stratégie est un des éléments les plus révélateurs des inégalités des ménages face au rationnement. Elle dicte, dans une grande mesure, la consommation et les usages adoptés. Fondées sur le revenu, des enquêtes personnelles ont été menées en 2007 afin d'identifier les inégalités d'accès à l'eau<sup>9</sup>. Elles démontrent que

9. Le revenu mensuel moyen des ménages aisés est de 1932 dinars jordaniens (DJ) tandis qu'il est de 235 DJ pour les ménages pauvres, soit environ un huitième du premier chiffre. Il convient de souligner que le salaire minimum en

les inégalités sont grandes entre les deux catégories: 60 % des ménages à bas revenu disposent au maximum de 2 m<sup>3</sup> de stockage tandis que 56 % des ménages à haut revenu disposent de 8 m<sup>3</sup> et plus (figure 5). La capacité de stockage de certains ménages atteint les 70 m<sup>3</sup>, voire plus. Parfois, dans les camps de réfugiés et dans les quartiers populaires, les locataires sont contraints de payer le coût de réservoirs et se voient refuser par les propriétaires d'installer un réservoir supplémentaire sur les toits par crainte des effondrements.

**Figure 5 : De grandes inégalités dans les capacités de stockage d'eau entre les ménages riches et pauvres**



Jordanie a été fixé à 110 DJ en 2007 et qu'un dinar équivaut à 1,04 euros (février 2010).

Ainsi, l'impact de l'intermittence de la distribution de l'eau est davantage ressenti par les ménages pauvres car leurs installations de stockage sont insuffisantes : « Notre quotidien, notre hygiène personnelle et notre confort sont à la merci de quelques heures d'eau distribuée une fois par semaine. » C'est ce que déclare Abou-Salim, résident du quartier populaire d'Al-Joufeh à Amman Est. Les familles se trouvent parfois dans des situations bien difficiles quand il n'y a plus d'eau au réservoir : « Nous demandons aux voisins quelques seaux et nous achetons des bouteilles et des jerricans de 10 litres auprès des commerces ou bien des citernes », précise une interviewée du camp Nasser à Amman Est.

De plus, les pratiques de stockage comme réponse à l'intermittence ont des effets sur la qualité de l'eau et peuvent engendrer un risque sanitaire non négligeable. La qualité de l'eau du robinet est doublement affectée car, outre son trajet dans des canalisations délabrées, elle va être stockée, toute une semaine, dans un réservoir, installé souvent sur la terrasse et exposé au soleil ou bien dans les sous-sols des bâtiments. Ainsi, 80 % des interviewés déclarent ne pas être satisfaits de la qualité de l'eau du réseau et 20 % la qualifient de moyenne (Enquêtes personnelles, 2007). L'amélioration de la qualité de l'eau distribuée n'incombe pas aux seuls opérateurs publics ou privés, clament les responsables du MWI et du ministère de la Santé. Leur responsabilité s'arrête au compteur de l'usager tandis que les contaminations individuelles, au niveau du ménage, sont liées au manque d'entretien et de maintenance des réservoirs qui incombent aux usagers. La population conteste ce discours et soutient que la qualité de l'eau est médiocre d'emblée, bien avant son stockage dans les réservoirs. Les usagers signalent que l'eau a parfois une couleur rouge aux premières heures de sa distribution et qu'ils notent la présence de dépôts et de résidus dans les réservoirs et sur les filtres.

Les symptômes d'intoxication signalés par les mères de famille sont des troubles digestifs et des épisodes de fièvre enregistrés en particulier chez les enfants et que souvent les médecins attribuent à la qualité de l'eau. L'utilisation des produits chimiques par les

ménages se limite à l'usage de l'eau de Javel pour désinfecter les réservoirs. Les fréquences de nettoyage de ces récipients sont en moyenne d'une à deux fois par an et dépendent souvent du niveau d'instruction et du degré de sensibilisation du consommateur. L'eau du robinet est de moins en moins utilisée pour la boisson. Elle sert plutôt aux tâches ménagères et à la toilette. Le marché de l'eau au détail est de plus en plus prospère et plusieurs opérateurs tirent profit des doutes entourant la qualité de l'eau. Face à ces problèmes, les familles ne sont évidemment pas égales – en termes de capacité financière – pour pallier aux déficiences de la qualité de l'eau, notamment pour l'achat de l'eau en bouteille et des filtres.

### *Des consommations étroitement influencées par les capacités de stockage*

Quel est l'impact du rationnement sur les usages de l'eau par les ménages ? Est-il une contrainte qui les oblige à réduire leur consommation ? La consommation et les besoins d'un ménage varient en fonction de plusieurs paramètres : taille de la famille, structure du logement, niveau de vie et équipements. La WAJ (2004) avance le chiffre de 75 litres par jour et par personne comme consommation réelle, mais cette moyenne masque de fortes disparités sociales selon les usages faits par les ménages. Il est aussi difficile de mesurer la consommation quotidienne réelle étant donné que ces derniers font appel à plusieurs sources d'alimentation en eau durant la semaine et effectuent une grande partie de leurs activités le jour de l'arrivée de l'eau. Un ménage à bas revenu de l'est d'Amman<sup>10</sup>, composé de 7 personnes et disposant d'une capacité de stockage de 2 m<sup>3</sup>, utilise environ 1 640 litres par semaine pour les différents usages et besoins essentiels (Enquêtes personnelles, 2004). La consommation journalière par personne est de 34 litres,

10. Les revenus mensuels des ménages, selon les entretiens réalisés à Amman Est en 2004, varient entre 90 et 450 DJ, avec une moyenne de 225 DJ. Voir aussi Iskandarani (1999) pour une analyse plus détaillée de l'accès et des usages de l'eau par les ménages pauvres en milieu urbain et rural en Jordanie.

et celle de toute la famille dépasse de peu les 20 m<sup>3</sup> par trimestre ; ce qui représente une quantité insuffisante pour répondre aux besoins minimaux de l'individu que l'OMS estime de l'ordre de 100 litres par personne par jour (l/p/j).

***Le « jour de l'eau », jour de la femme ?  
Une organisation contraignante du quotidien***

L'arrivée de l'eau structure la vie des quartiers et la mobilité de la main-d'œuvre liée à l'eau se fait de quartier en quartier. Elle organise, en fait, une partie de l'économie de la ville. C'est le « jour de l'eau » que l'on voit le linge sécher sur les balcons, que l'on fait appel aux femmes de ménage, que les jardiniers s'activent et que les gardiens d'immeuble nettoient à grands jets d'eau les voitures, les terrasses et les cages d'escalier. L'usage de l'eau se fait ce jour-là sans qu'il soit tenu compte ni de la quantité ni de la manière dont elle est utilisée. Cette dynamique est plus apparente et plus spectaculaire dans les quartiers aisés d'Amman où le gaspillage de la ressource est un signe de richesse.

Le rationnement oblige 74 % des ménages à adopter une organisation spécifique de leurs tâches, voire de leur hygiène personnelle en fonction de l'arrivée du précieux liquide (Enquêtes personnelles, 2007). Sans exception, les personnes interrogées affirment que la priorité ce jour-là est donnée à la lessive hebdomadaire suivie du nettoyage, à grandes eaux, de la maison et enfin du rituel de la douche pour l'ensemble de la famille, étape qui clôturera une longue journée. Il existe, à cet égard, au sein des ménages, un partage des responsabilités entre l'homme et la femme. Celles-ci sont responsables de la gestion et des usages de l'eau à l'intérieur du foyer tandis que la responsabilité de paiement des factures, l'achat et l'entretien des installations, ainsi que les relations avec le service de l'eau, sont du ressort des hommes. Gérer le rationnement de l'eau est une tâche exténuante et très contraignante, notamment pour celles qui travaillent, celles qui n'ont pas les moyens de faire appel à une femme de ménage ou bien de posséder des réservoirs supplémentaires. « Le jour de l'eau est la journée

internationale du linge sale et du nettoyage du matin au soir », dit une personne interrogée. La situation est encore plus difficile quand la pression est faible, ce qui oblige les femmes à veiller le soir afin de s'assurer que le réservoir est bien alimenté. En milieu défavorisé, les revendeurs de camion-citerne refusent parfois d'alimenter les familles habitant des quartiers populaires – comme les camps de réfugiés palestiniens – vu l'étroitesse des rues et la difficulté d'y accéder. Les femmes de ces quartiers sont aussi confrontées au fait d'avoir à payer toute la citerne – dont le volume minimum est de 6 m<sup>3</sup> (environ 12 DJ) – si elles n'arrivent pas à trouver des ménages prêts à partager avec elles la cargaison d'eau du camion.

En milieu aisé, les femmes sont moins affectées par les programmes de rationnement de l'eau. Elles disposent en effet de grandes quantités de stockage. Elles ne souffrent d'aucune restriction quand il s'agit de l'hygiène personnelle ou de la lessive. Certaines interviewées étaient bien incapables de chiffrer leurs capacités de stockage, les quantités qu'elles consomment ou bien le montant de leurs factures d'eau. De nombreuses interviewées aisées délèguent toute responsabilité, s'agissant de gestion de l'eau, aux domestiques d'origine sri-lankaise, philippine, indonésienne ou égyptienne.

« Je ne souffre pas du rationnement. [...] On lave les voitures à la maison et j'ai un jardin et des plantes qui ont besoin d'être arrosés régulièrement », disait une interviewée d'Amman Ouest. La situation sociale et financière des ménages aisés justifie voire légitime à elle seule un usage de l'eau parfois irresponsable, outrepassant les tâches nécessaires du foyer. Ils affirment être prêts à payer leurs factures d'eau, quel que soit le montant et indépendamment des modes d'utilisation. Quelques personnes interrogées se sont montrées néanmoins conscientes des inconvénients de cette attitude : « Je suis un homme riche, mais je n'ai pas besoin de trop laver mes voitures ou de planter ma pelouse pour montrer que je suis riche, car je vais priver les autres de leur droit d'avoir suffisamment d'eau. » Certains ménages, principalement ceux à faible revenu,

étaient fermement opposés à une augmentation de l'offre pour les zones riches : « Certaines personnes ne méritent pas d'avoir de l'eau en permanence, elles nettoient au tuyau leurs voitures et la rue et arrosent leurs jardins en plein été. » Des pratiques qui soulèvent des interrogations sur le degré de la sensibilisation et de l'éducation aux bonnes pratiques d'usage en matière d'eau. Nos résultats montrent que, dans les ménages, l'homme joue un grand rôle dans la sensibilisation des enfants et du personnel du fait qu'il lui revient de régler les factures à la fin de chaque trimestre.

Pour justifier les montants excessifs des factures, la LEMA impute souvent la responsabilité des pratiques de gaspillage aux employés de maison. En 2004-2005, elle a mis à la disposition des usagers des prospectus en arabe, en anglais, en cingalais et en tamoul et a même diffusé des spots à la télévision incitant ceux qui se plaignent des factures élevées à modérer d'abord les usages que leurs employés de maison font de l'eau. La WAJ a aussi fait appel aux imams afin de prêcher, lors de la prière du vendredi, contre le gaspillage de l'eau et les branchements illégaux. Dans les quartiers populaires, les pratiques de préservation de l'eau semblent réservées aux pauvres qui évoquent souvent la religion comme facteur déterminant de la bonne gestion de l'eau étant donné que l'Islam interdit le gaspillage de l'eau même pour les ablutions exigées pour les cinq prières quotidiennes. Compte tenu de leur connaissance des enjeux sociaux et environnementaux et de la pénurie d'eau dont souffre leur pays, certains consommateurs aisés admettent que le rationnement a des avantages et des inconvénients. Ils soulignent qu'un éventuel changement dans les attitudes vis-à-vis des usages de l'eau pourrait mettre plus de pression sur les ressources en eau à long terme : « Si je n'avais pas de restrictions, je ne serais pas aussi stressé que je le suis maintenant. Enfin, le rationnement nous oblige à être plus prudents avec l'eau. » Toutefois, ces déclarations émanant de personnes aisées sont bien liées au niveau d'éducation, mais aussi aux capacités élevées de stockage. Ces usagers peuvent contrôler leurs consommations et, de toute façon, ils sont moins gênés par le rationnement.

## **Le coût direct et indirect d'accès à l'eau : une discrimination par le revenu**

Pour accéder à l'eau du réseau dans ce contexte du rationnement de l'offre, il ne suffit pas d'installer un compteur et de payer sa consommation (selon une tarification progressive), il faut en outre être en mesure de payer l'achat des réservoirs, des canalisations, d'une pompe électrique pour remonter l'eau, ainsi que celui de l'eau au détail. Ce sont des coûts directs et indirects que supporte le citoyen jordanien. Au-delà des prix de l'eau affichés par la WAJ, comment la tarification de l'eau est-elle élaborée en Jordanie ? Quel est le coût final et réel de l'accès à une eau potable, en particulier pour les ménages à bas revenus ?

### ***La tarification progressive : une solution équitable ?***

La consommation d'eau résidentielle en Jordanie est soumise à deux tarifications. La première est réservée au Grand Amman, et la deuxième, un peu moins chère, est appliquée à l'ensemble du territoire, étant donné les coûts élevés de production et de distribution pour la capitale. La facturation de l'eau couvre tout d'abord la quantité d'eau consommée, le coût de l'assainissement – établi selon les mètres cubes d'eaux utilisées – et le tout est calculé selon un tarif progressif. S'ajoutent les frais de compteur (500 fils<sup>11</sup>) et, enfin, une taxe additionnelle de 2,15 DJ pour une consommation de 0-20 m<sup>3</sup>, de 4,15 DJ de 21-40 m<sup>3</sup> et 5,15 DJ au-delà de 40 m<sup>3</sup>.

11. Le fils est le millième d'un dinar jordanien.

**Tableau 2 : La facturation trimestrielle de l'eau appliquée aux ménages à Amman en 2008**

Consommation/m <sup>3</sup>	Montant total de la facture en DJ
≤ 21	5,122
30	8,970
40	10,818
50	19,586
60	28,288
70	38,949
80	37,629
90	47,552
100	58,786
110	72,331
120	85,177

Source : Adapté de la facture distribuée par la compagnie Myahona en 2008.

Comme le montre le tableau 2, la tarification de l'eau potable est progressive, établie en fonction des volumes d'eau consommés trimestriellement : il y a une tranche estimée à un taux forfaitaire compris entre 0 et 20 m<sup>3</sup> présentée par la WAJ comme une mesure « sociale » et des tranches dissuasives pour les gros consommateurs.

Dans le contexte jordanien, l'adoption de la tarification progressive a pour objectif de limiter le gaspillage et de créer une solidarité entre différentes catégories sociales. Cependant, l'efficacité de cette politique soulève une multitude de questions. Basé sur les statistiques du PMU de 2007, le nombre d'abonnés du service de l'eau potable à Amman était environ de 350 000. 64 % d'entre eux se situaient dans la catégorie 0-40 m<sup>3</sup>, utilisant 39 % de l'eau distribuée, mais ne contribuant que par 17 % aux recettes du service. 34 % des abonnés se trouvaient dans la troisième catégorie

(41-131 m<sup>3</sup>), consommant 50 % des quantités d'eau et générant 52 % des recettes. Enfin, la quatrième catégorie (+131) qui représente 2 % d'abonnés a consommé 11 % de l'ensemble d'eau allouée et a contribué pour 31 % aux revenus de la WAJ. La consommation des deux premières catégories est subventionnée par le gouvernement et ce sont les gros consommateurs qui permettent finalement au service de recouvrir une partie des coûts d'exploitation et de distribution d'eau. Loin de faire des bénéficiaires, le service est incapable de s'autofinancer. Ce constat avancé par la WAJ est utilisé comme argument pour justifier le déficit financier, faire appel aux prêts internationaux et prévoir des augmentations de recettes par différents moyens depuis 1997 tant par la WAJ que par la LEMA. Parmi ces moyens, des taxes dites « additionnelles » ont été rajoutées à la facture d'eau. Ils ont aussi augmenté les frais de raccordement de plus de 100 % (de 120 à 222 DJ), sans tenir compte des revenus des ménages. En augmentant la durée de l'offre, la LEMA visait à stimuler à la fois la consommation des quartiers populaires de sorte qu'elle ne se situe plus dans les tranches subventionnées, ainsi que celle des gros consommateurs qui est déjà facturée au plus haut tarif.

#### *La place de la question sociale dans le système de facturation de l'eau potable*

La tranche 0-20 m<sup>3</sup> établie par la WAJ est présentée comme une mesure « *pro-poor* » – de prix abordable –, qui tient compte des besoins essentiels des ménages pauvres. Hormis cette mesure, les pauvres et les riches sont traités à égalité pour l'ensemble des procédures. Les pauvres ne bénéficient pas vraiment de cette tranche dite sociale et de la tarification progressive. Plusieurs études confirment que, dans le cadre de la tarification par tranche, la pertinence des subventions à la consommation est remise en question. Omniprésentes dans les services de l'eau, ces subventions sont régressives et favorisent les non-pauvres (Komives *et al.*, 2005). Une consommation de 20 m<sup>3</sup> indique qu'une famille ne doit pas dépasser une consommation de 1,5 m<sup>3</sup> par semaine. Or, la taille

moyenne des familles jordaniennes atteint 5,5 personnes (DOS, 2004) et plusieurs générations cohabitent parfois sous le même toit. La tranche de 20 m<sup>3</sup> profitera plutôt aux petits ménages (riches ou pauvres) et ceux de plus de 4 membres risquent de dépasser la tranche fixe au taux forfaitaire. Par ailleurs, la tarification progressive pénalise les ménages regroupés sur un seul compteur. Les ménages partagent parfois le même bâtiment dont le propriétaire a installé un seul compteur pour réduire les frais ou bien souvent a construit des étages sans autorisation municipale préalable. Ce qui pénalise les locataires car toute demande d'accès au réseau d'eau potable et d'assainissement ou celle de pose d'un compteur supplémentaire doit être accompagnée du permis de construire délivré. De ce fait, le volume total consommé correspond aux tranches supérieures de tarification et situe les ménages dans les catégories plus pénalisantes. Les ménages à bas revenu raccordés à un seul compteur paient souvent l'eau plus chère que les riches et pourtant la consommation de chaque famille prise individuellement est bien inférieure au minimum de la tarification. Ainsi, la tarification progressive présente des effets pervers étant donné les caractéristiques sociodémographiques des familles à bas revenus. Elle constitue, de fait, une dynamique d'exclusion sociale (Le Bris, 2002).

À Amman, les familles à revenus modestes préfèrent restreindre leur consommation et leurs besoins car elles craignent une éventuelle augmentation de la distribution d'eau bien qu'elles soient les plus touchées par le rationnement. Les augmentations successives des prestations du service de l'eau et de l'assainissement depuis 1997, en Jordanie, inquiètent les familles. 32 % des 50 femmes interviewées en 2007, affirment qu'elles ne sont prêtes à payer que le minimum, entre 1 ou 2 DJ de plus par trimestre, en contrepartie d'une augmentation de l'offre d'eau. 18 % déclarent qu'elles se sont adaptées au volume d'eau dont elles disposent et préfèrent investir dans un nouveau réservoir que de subir une augmentation de tarifs. Il n'en demeure pas moins que le discours de la WAJ appelant à éviter le gaspillage, en particulier de la part

des ménages aisés, prête à controverse et ce, pour deux raisons. D'un côté, le gaspillage est synonyme de consommation d'eau et est facturé par l'opérateur. Il est évident que toute politique anti-gaspillage entraînera *de facto* une réduction dramatique des recettes. À ce propos et dans le cadre du contrat de délégation, la LEMA est confrontée à un sérieux problème puisque toute baisse de la consommation se traduira par une diminution des recettes et entraînerait, pour elle, en conséquence, des pénalités en vertu des indicateurs de performances de son contrat. D'autre part, une facturation basée sur une tarification progressive ne pourrait obliger un grand nombre de ménages aisés à réduire leur consommation d'eau. Seront-ils vraiment prêts à cesser d'arroser leurs jardins, de nettoyer leurs voitures, les trottoirs et leurs terrasses à grands jets d'eau ? Ces pratiques représentent un signe d'apparat social, de richesse et plusieurs ménages tiennent à les afficher. Ils vont jusqu'à affirmer être prêts à payer leurs factures d'eau, quel qu'en soit le montant et indépendamment des modes d'utilisation : « J'ai les moyens financiers de subvenir à mes besoins en eau et de payer ma consommation, peu importe si l'eau arrive chaque jour ou une fois par semaine », affirme un haut cadre de banque. Il faut rappeler que ces pratiques de gaspillage sont perpétrées au vu et au su de la WAJ, qui demeure bien silencieuse et n'applique aucune mesure de rétorsion vis-à-vis de leurs auteurs, dans un pays où chaque goutte d'eau compte. Avoir une facture d'eau élevée est donc loin de constituer un frein à la consommation. Une telle facture administre plutôt la preuve que la famille en question peut mener grand train. La part du budget consacrée à la facture d'eau varie selon le niveau de vie. Une facture de 30 DJ à Amman Est n'a pas le même effet sur le budget que la même facture à Abdoun, un des quartiers chics d'Amman Ouest. Selon une famille habitant un quartier populaire interviewée en 2004<sup>12</sup> et dont le chef est instituteur, 7 % de son budget est consacré à payer la facture d'eau. Qui dit facture, dit problèmes de paiement. Or, c'est dans les quartiers riches bien

12. Sachant que la moyenne des salaires est de 225 DJ/mois et que le salaire de base jordanien, à cette date, était de l'ordre de 85 DJ.

plus que dans les quartiers populaires que ce phénomène s'observe.

#### *Le problème des factures impayées*

Cette pratique ainsi que celle des branchements illégaux étaient tellement répandues – jusqu'en 2004<sup>13</sup> – qu'on peut y voir un phénomène culturel, aux dires des dirigeants de la compagnie privée LEMA de 1999 à 2006. Ces arriérés remontent à plusieurs années. Leur montant, en 1999, s'élevait à 10 millions de DJ – dont 4 millions d'impayés par l'armée et quelques autres institutions publiques. En 2004, il atteignait 14 millions de DJ (Malkawi, 2007). Plusieurs raisons ont été avancées par les ménages pour expliquer ce phénomène. Pour une partie des ménages pauvres, puisque la WAJ a montré de la souplesse pour le paiement des factures, le budget consacré à l'eau a été classé en dernier dans les dépenses prioritaires, après les besoins alimentaires, l'électricité, le téléphone et les transports. De plus, ces familles savent qu'elles peuvent recourir à d'autres solutions si l'eau était coupée, comme l'appel aux voisins ou le raccordement illégal au réseau. Les plus aisés se sont montrés plus critiques et considèrent que ne pas payer est légitime dans la mesure où le service est défaillant, l'eau de mauvaise qualité et l'offre irrégulière. Souvent, cette tranche de la population fait appel à ses réseaux sociaux (appelés localement *wasta*, c'est-à-dire « intermédiaires ») pour négocier les montants des factures ou bien on s'arrange avec les contrôleurs pour qu'ils inscrivent des index inférieurs à ceux affichés par les compteurs. Dans quelques quartiers périurbains – voire dans certains villages –, si on accepte de payer, les factures n'arrivent jamais à leurs destinataires. Dès son entrée en fonction en 1999, la LEMA a multiplié les inspections autour des factures impayées et des branchements illégaux. Dans le contexte actuel, selon les

13. Une des premières mesures prise par la LEMA a été d'améliorer la collecte des factures et des impayés par le renforcement des équipes d'inspection, facilités de paiement, déconnexion des compteurs si la somme dépasse les 30 DJ et poursuite au tribunal *via* les cabinets d'avocats jordaniens.

propos d'un des cadres de la LEMA en 2002, ce sont les ménages à faible revenu qui paient le plus souvent et le plus régulièrement leurs factures, de crainte d'être privés d'eau, de devoir faire appel aux camions-citernes du secteur privé aux prix exorbitants ou de mettre à contribution leurs voisins, devenus de plus en plus hésitants. En fait, aucun effort particulier n'est fait pour améliorer leur situation, constat confirmé lors des entretiens effectués auprès du personnel de la LEMA, et l'idée de créer un service social, proposée jadis par un des directeurs du service clientèle, a été écartée par la WAJ.

#### ***Le coût réel de l'accès à l'eau dans un contexte de rationnement***

Dans un contexte de rationnement de l'offre, le coût de l'accès à l'eau ne correspond pas uniquement au montant de la facture d'eau. Il regroupe aussi l'ensemble des dépenses indirectes : l'achat et la maintenance des réservoirs, des canalisations, d'une pompe électrique, des filtres ainsi que l'achat d'eau complémentaire auprès des revendeurs privés. Ainsi, une famille composée de 7 personnes, ayant un revenu mensuel de 225 DJ consacre plus de 11 %<sup>14</sup> de son budget à l'accès à une eau suffisante pour la satisfaction de ses besoins (Darmame, 2006). À Amman, les ménages déboursent donc plus du double du seuil recommandé par la BM, qui estime à 5 % du salaire le seuil à ne pas dépasser pour les dépenses liées à l'eau. Ces dépenses sont extrêmement onéreuses et les ménages pauvres se sentent exclus, discriminés et dénoncent des programmes de rationnement et une tarification renforçant sans cesse et de façon significative les inégalités sociales. D'autres pays vivent la même situation que la Jordanie. Ainsi, Zérah (1997) a estimé que chaque année à Delhi en Inde, un ménage dépense en moyenne environ 2 000 roupies pour remédier à l'intermittence de la distribution d'eau, ce qui représente 5,5 fois plus que ce qu'il paye pour l'eau du réseau public. Avoir accès au réseau n'est pas

14. C'est une moyenne calculée par rapport à l'ensemble des factures des ménages enquêtés.

synonyme de l'accès à l'eau dans les conditions que nous venons de citer. Les rôles discriminants du revenu et des programmes de rationnement censés garantir le droit à des quantités suffisantes d'eau pour toute la population sont bien mis en évidence par les réalités vécues et les constats des professionnels et des chercheurs. « Le pays ne souffre pas de la rareté de l'eau mais de la rareté d'une justice sociale dans ce programme de distribution. » C'est ainsi que les familles considèrent que leur vrai problème est le manque de moyens financiers pour s'acquitter du coût social et financier lié à l'irrégularité de l'offre : « Si vous avez l'argent, vous aurez autant d'eau que les riches. »

### *Vers une dé-solidarité sociale autour de l'eau entre usagers ?*

S'approvisionner chez les voisins illustre parfaitement la pratique du don de l'eau, qui revêt un caractère religieux très fort. En effet, l'eau est plus souvent donnée que vendue, elle fait l'objet d'une sorte d'entraide entre les habitants car, dans la culture musulmane : « L'eau ne doit pas être vendue à l'assoiffé, puisque c'est un droit sacré. » C'est ainsi que répondaient la plupart des personnes interviewées, qui citaient des passages du Coran ou le hadith du prophète Mohamed : « Les musulmans ont trois choses en commun : l'eau, le pâturage et le feu. » De fait, cela donne à chacun le droit à une part équitable de cette ressource. Cependant, en dépit d'un discours religieux préconisant la gratuité de l'eau, le transfert, le traitement ou la production de l'eau génèrent et imposent un coût, qui doit être rétribué en conséquence. Les usagers reconnaissent que l'eau du réseau a un coût de production qu'il faut payer, mais ils contestent le niveau des prestations de service et les inégalités qu'elles engendrent. Les pratiques de solidarité auxquelles les familles font appel en cas de besoin sont remises en question voire menacées. Le mode de vie urbain s'est imprégné progressivement d'individualisme et les effets de la tarification progressive dissuadent de plus en plus les ménages à ne plus donner l'eau en grande quantité ou à partager un branchement. Cette

situation est amplifiée par la pression exercée par les équipes d'inspection qui menacent de couper l'eau, voire d'enlever le compteur en cas d'alimentation des ménages privés d'eau pour non-paiement de factures ou usage de branchement illégal.

### **Les usagers et l'ambivalence des perceptions sur la gestion politique du rationnement**

L'implication des usagers, en tant qu'acteurs dans la gestion de certains aspects de la crise des services de l'eau, est un élément déterminant et crucial de la problématique de l'eau et de sa gouvernance. Dans un contexte de libéralisation économique, cette implication a suscité un grand débat sur le rôle et le statut des usagers – au regard de la responsabilité partagée et de l'exercice de la démocratie – entre discours et pratiques en Jordanie. Comment les usagers perçoivent-ils la crise de l'eau dans le pays et les efforts fournis par les acteurs institutionnels et comment ces derniers perçoivent-ils le rôle que pourraient jouer les usagers dans la gestion d'un service urbain de première nécessité ? Les résultats d'entretiens menés auprès des ménages au cours de l'été 2007 ont mis en évidence un manque général de connaissances sur les divers aspects de la crise : « Je pense que nous ne demandons pas d'eau aux pays voisins », « Je ne peux pas vraiment suggérer des solutions pour les problèmes d'eau à Amman, parce que je ne vois pas où est le problème en réalité », « Je ne peux vous parler des aspects de la crise de l'eau dans le pays car je ne travaille pas au ministère de l'Eau. »

La plupart des ménages admettent le manque de ressources en eau, l'impact de l'aridité du climat et la pression exercée par les flux de réfugiés. Mais une certaine apathie et un fort degré de méfiance se sont exprimés envers le MWI. Les ménages mettent en relief la mauvaise gestion et l'échec du gouvernement à gérer de façon efficace les problèmes d'eau dans le pays : « Le désastre est que nous n'avons pas une politique nationale assez efficace en matière de stockage et de gestion de l'eau », « Le problème prin-

cipal est que la WAJ ne fait pas assez d'efforts pour sensibiliser les usages à la valeur d'eau. [...] Ils cherchent seulement à voir si les familles pauvres volent l'eau ou pas », « La WAJ devrait sanctionner le gaspillage de l'eau. »

Plusieurs programmes de sensibilisation, financés par les donateurs depuis 2000<sup>15</sup>, ont été menés à bien. Pourtant, les questions soulevées par les familles démontrent une insuffisance de communication entre la WAJ, les opérateurs tant publics que privés et les usagers. L'exemple le plus révélateur est celui des interrogations relatives au contrat de la LEMA, les progrès réalisés dans les programmes de rationnement et les récentes augmentations tarifaires. Les commentaires formulés révèlent des lacunes telles que : « L'eau n'est pas distribuée de façon égale et certaines régions ont de l'eau tous les jours en raison de leurs liens sociaux » ou bien « À l'ouest d'Amman, les zones les plus riches, celles des élites politiques et économiques, bénéficient de plus d'eau. » Quant au crédit à accorder à ces informations, les réponses des interviewés étaient plutôt vagues et sont du type : « On nous l'a dit » ou « Nous sommes sûrs que c'est le cas. » Or, l'examen des progrès de la distribution de l'eau montre que l'est d'Amman a connu, en effet, en 2005 et 2006, une amélioration de ses approvisionnements en eau plus conséquente que celles des autres zones. Ce manque de communication installe la confusion chez les usagers et a une influence nette quant aux pratiques vis-à-vis de l'eau. Les usagers se sentent déresponsabilisés, voire absents de toute décision dans ce sens. Gérer la rareté est la responsabilité de l'État qui a la charge d'assurer un approvisionnement adéquat et suffisant de sa population. Si la situation est différente dans la vallée du Jourdain où les agriculteurs sont assez présents dans le cadre d'associations, on constate qu'en milieu urbain, il n'existe pas d'associations, de

15. Plusieurs agences internationales, comme l'USAID et la GTZ, financent ou assistent techniquement les programmes de sensibilisation et d'éducation aux bonnes pratiques d'usage de l'eau en Jordanie. Ce fut le cas du programme "Water Efficiency and Public Information for Action" (WEPIA) financé par l'USAID depuis 1998.

comités d'usagers de l'eau ou d'ONG faisant partie du consensus politique pour discuter de certains problèmes comme les modes de calcul des tarifs de l'eau ou les résultats et les performances des opérateurs publics et privés. Seule l'association du consommateur intervient parfois dans les « histoires d'eau », selon les propos du responsable de communication de l'association, surtout quand il s'agit de pollution ou de contamination comme ce fut le cas à Amman en 1998<sup>16</sup>.

En Europe, les comités de consommateurs sont très présents dans toutes les instances (agences de l'eau, comités de bassin, comité national de l'eau, etc.) et jouent un rôle consultatif mais aussi de contrôle pour améliorer les prestations de service. Les exemples occidentaux sont très instructifs. Cependant, ils demeurent difficiles à transposer dans des pays comme la Jordanie. La culture locale et l'environnement politique et institutionnel du royaume constituent des obstacles. Nous avons interrogé en 2002 les dirigeants de la PMU et de la LEMA sur les mesures prévues pour intégrer les usagers dans la gestion et la régulation des services de l'eau. Au-delà des discours et des déclarations publiques, ils étaient incapables de dire par quels mécanismes la société civile pourrait être intégrée. Ils estiment plutôt que « les gens ne sont pas prêts culturellement à faire partie de ce processus », ou que « les usagers ne peuvent pas faire confiance à un groupe pour parler au nom de consommateurs. Il y a un manque d'appartenance nationale et les gens délégués ne vont défendre que leurs intérêts personnels. » Quant à la LEMA, elle fait appel à des consultants pour réaliser des enquêtes sous forme de groupes de discussion afin de faire émerger les différents points de vue sur sa politique. Ce sont des outils très utiles en général. Toutefois, ils demeurent moins précis quant aux critères de sélection comme la classe sociale ou le revenu.

Aborder avec les interviewés des sujets tels que la contestation de la qualité des services publics et les diverses augmentations de

16. L'association a porté plainte contre le MWI, coupable à ses yeux d'avoir dissimulé au public la contamination et l'origine du problème.

taxes et des prix de services est perçu comme hautement politique et touchant à la sécurité ; peu d'interviewés ont accepté d'en parler. D'ailleurs le mot « État » était très souvent utilisé pour désigner les institutions en charge des services. Les seules résistances que nous avons pu observer se situent dans les zones rurales et périurbaines, dans le sud d'Amman. Ce sont des zones où les grandes familles originaires des tribus comme Al-Fayz ou Al-Hadid possèdent des puits et des exploitations agricoles. Durant son mandat 1999-2006, la LEMA s'est montrée ferme pour réduire le nombre de branchements illégaux et les factures impayées. La compagnie, durant les trois premières années de son contrat, a dû faire face à une structure socioculturelle assez influente qui l'a obligée à maintes reprises à dialoguer ou à faire appel à des leaders tribaux pour appliquer ses mesures de contrôle et d'inspection (Darmame, 2006). Au demeurant, même si ces résistances, spatialement limitées, ont un écho, on perçoit en général une sorte de résignation. Ce manque de prise sur les réformes et en particulier sur le processus de privatisation dans l'ensemble des secteurs (eau, électricité, télécommunications, etc.) se traduit donc par une absence de mobilisation sociale. C'est une réalité tangible durant les dix dernières années, celle du mécontentement de la population autour de la question de l'eau et de sa gestion par le privé. Or, il semble surprenant qu'aucune mobilisation sociale ne se soit vraiment opérée, comme ce fut le cas dans des pays comme le Ghana, la Bolivie, l'Inde, etc. Ces faits soulèvent une multitude d'interrogations sur l'adaptabilité des directives données par les bailleurs de fonds aux différents contextes des pays en développement, en particulier ceux marqués par l'absence de démocratie locale.

## **Conclusion**

### **L'eau entre discours et pratiques, quel avenir pour le quotidien ?**

En abordant les aspects de la crise de l'eau en Jordanie, nous souhaitons aller au-delà des grilles de lecture simplistes et standards de la résolution des questions de l'eau par les organisations internationales. La crise de l'accès à l'eau est, en fait, un ensemble de situations localisées de stress hydrique et de déficit de gestion, où les dimensions institutionnelles, sociospatiales et culturelles des sociétés doivent être questionnées. La crise de l'eau en Jordanie ne se résume pas à la rareté physique que le discours gouvernemental utilise en présentant les villes comme assoiffées. Ce discours a davantage pointé les facteurs physiques pour justifier l'adoption du rationnement de l'offre que les problèmes de performance de la gestion politique et sociale de l'eau. Dans le royaume hachémite, la crise est structurelle à plusieurs niveaux : déficit et dégradation des ressources, difficultés techniques d'exploitation, élévation des coûts de production et d'investissement, fluctuations de la qualité de l'eau et rationnement de la distribution. Afin de surmonter ces difficultés, l'État s'est engagé dans un processus de restructuration du secteur de l'eau et une gestion de la demande plutôt que de l'offre qui s'inscrivent dans le contexte international de

libéralisation économique prôné par les bailleurs de fonds, notamment par la BM et le FMI. Cet interventionnisme, à l'œuvre en Jordanie depuis la fin des années 1980, oriente la politique nationale vers une logique de marché. Au nom de la gestion de la demande, présentée comme synonyme de l'ajustement quantitatif de l'offre aux ressources disponibles, la Jordanie a adopté des partenariats avec le secteur privé.

Toutefois, l'enjeu des contrats de délégation au privé ne visait pas à généraliser le service, déjà presque universel, mais d'en améliorer la qualité et de repenser les conditions de sa « durabilité ». Mettre en place des infrastructures et raccorder la population ne signifient pas que le problème de l'accès à l'eau pour l'ensemble de la population soit résolu. Dans le cas de la ville d'Amman, si la gestion de la demande n'a pas modifié les pratiques des notables et des personnes influentes, elle a, au contraire, restreint l'approvisionnement des ménages pauvres. Ces derniers sont triplement pénalisés. D'abord par le rationnement comme programme, ensuite par la tarification progressive et enfin par le coût des stratégies alternatives. Ni l'État ni l'opérateur privé n'ont pris en compte les caractéristiques socio-économiques des ménages défavorisés. Or ces critères sont nécessaires à la définition des conditions d'accès à l'eau et au fonctionnement du service clientèle comme la gestion des impayés, la périodicité de la facturation et la structure tarifaire. Il ressort de l'étude des conséquences sociospatiales des choix effectués par la LEMA et des pratiques sociales (moyens de contournement comme le refus de payer, branchements illégaux et médiation) que les difficultés avancées par l'opérateur sont dues, en grande partie, au statut des dynamiques sociales et politiques. Les contrats sont, en effet, conçus en termes purement techniques, financiers et de gestion administrative, alors que les dimensions sociales et politiques sont appréhendées surtout comme obstacles ou contraintes.

Le rationnement, comme la tarification, demeurent des questions hautement politiques, discutées au niveau ministériel. Le secteur de l'eau, où les remaniements sont un trait caractéristique,

reste assujéti à l'emprise d'une élite d'ingénieurs et de décideurs qui influent largement les processus (Darmame, 2006). Mais d'une manière générale, les réformes sectorielles prises par le gouvernement jordanien durant les dix dernières années avaient un double objectif : continuer à obtenir le financement des donateurs et résoudre autant que possible les défaillances avant de les transférer aux compagnies nationales chargées de la gestion. Cette politique est appelée à devenir le modèle futur du fonctionnement des services urbains en Jordanie. En réalité, il s'agit simplement d'une privatisation où les logiques purement commerciales dominent, même s'il existe une régulation par la WAJ. Ce constat soulève des interrogations autour de la dichotomie public/privé, qui a nourri le débat sur la question de la privatisation et ses logiques de marché alors qu'on assiste à l'émergence de compagnies publiques qui adoptent la marchandisation, fortement contestée, comme règle de fonctionnement des multinationales de l'eau.

Le cas jordanien est exemplaire. La politique gouvernementale qui a lancé de grands projets pour multiplier l'offre à destination des zones urbaines soulève des interrogations sur leur pérennité, sur le recouvrement de leurs coûts élevés et surtout sur la « soumission » de cette politique aux agendas des bailleurs de fonds, le moteur financier de ces projets et de l'ensemble des projets de restructuration du secteur de l'eau. Cette politique doit être réorientée, en privilégiant des mesures à l'échelon local centrées sur les modalités de gestion, sur les usages de l'eau et sur les citoyens : contrôle des branchements illégaux en milieu urbain et rural, interdiction de l'irrigation des cultures grandes consommatrices d'eau, réduction des fuites techniques, sensibilisation des usagers et pénalisation des pratiques de gaspillage et du clientélisme. Les problèmes de l'eau nécessitent une gestion collective de la part de tous les acteurs qui doivent assumer leurs responsabilités : opérateurs publics et privés, municipalités, représentants de la société civile et bailleurs de fonds. Car les solutions aux problèmes d'accès à l'eau et de sa gestion ne doivent pas négliger la promotion de la citoyenneté et elles doivent catalyser un vrai

engagement de la société civile. Mais une gouvernance sans transparence et sans démocratie est inopérante, ce qui caractérise en général un certain nombre de pays en développement.

## Bibliographie

- Darmame, K., Potter, R. B., « Gestion de la rareté de l'eau à Amman : rationnement de l'offre et pratiques des usagers », in *Espaces et sociétés*, n° 139, Paris, 2009.
- Darmame, K., *Enjeux de la gestion du service d'eau potable à Amman (Jordanie) à l'épreuve du partenariat public-privé*, Thèse de doctorat, Paris X Nanterre, 2006, 283 p.
- Darmame, K., *Gestion de la rareté : le service d'eau potable à Amman entre la gestion publique et privée*, International Institute of Water Management Report, Colombo, 2004, 68 p.
- Darmame, K., « Qui gère l'eau en Jordanie ? Les enjeux de l'introduction du secteur privé dans la gestion de l'eau potable », in *Les Cahiers de l'Orient*, n° 75, Paris, septembre-octobre 2004, p. 155-169.
- De Bel-Air, F., *Population, politique et politiques de population en Jordanie 1948-1998*, Thèse de doctorat, École des hautes études en sciences sociales, 2003, 537 p.
- Decker, C., "Managing Water Losses in Amman's Renovated Network: A Case Study", *International Water Demand Management Conference*, mer Morte, Jordanie, 30 mai-3 juin 2004.
- DOS, *Household Expenditure and Income Survey*, Amman, Jordanie, 2004.
- DOS, *Population and Housing in Jordan*, Amman, 2004-2009.
- Griffin, R., "Management of Water Losses Due to Commercial Reasons: A Study in Amman", *International Water Demand Management Conference*, mer Morte, Jordanie, 2004.

- Iskandarani, M., *Analysis of Demand, Access and Usage of Water by Poor Households in Jordan*, Centre for Development Research, Université de Bonn, 1999, 25 p.
- Jaglin, S., « Être branché ou pas. Les entre-deux des villes du Sud », *FLUX* 2004/2-3, n° 56, 2004, p. 4-12.
- Jaglin, S., *Services d'eau en Afrique subsaharienne ; la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Éditions, coll. « Espaces et Milieux », 2005, 244 p.
- Jole, M., « L'eau et les rapports services-usagers, à partir d'une politique récente de branchement généralisé: le cas de Kariat Ouled Moussa à Rabat-Salé et les branchements sociaux », in *URBAMA*, fasc. n° 22, Tours, 1991.
- Komives, K. ; Foster, V.; Halpern, J.; Wodon, Q., *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?*, World Bank, 2005, 300 p.
- Le Bris, E., « Des politiques publiques pour des territoires intermédiaires: l'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés des grandes villes et les petits centres urbains », dans Marc Lévy (éd.), *Comment réduire la pauvreté et les inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, Paris, IRD-Karthala, 2002, p. 125-138.
- Leca, L.; Schemeil, Y., « Clientélisme et patrimonialisme dans le monde arabe », *International Political Science Review*, 1983, vol. 4, n° 4, 1983, p. 455-494.
- MWI, *Jordan's Water Strategy and Policies*, Amman, 1997.
- MWI, *New Water Subscription Application/Restoring the Disconnected Water Supply*, 2004.
- MWI, *Water policy 2008-2011*, Amman, 2008.
- Nations unies, *Rapport mondial sur le développement humain. Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, Paris, Economica, 2006.
- PMU, *Operational Plan n° 9 of the Programme Management Unit*, Amman, Jordan, 2004.
- Potter, R. B. ; Darmame, K. ; Barham, N. ; Nortcliff, S., "Ever-Growing Amman, Jordan: Urban Expansion, Social Polarisation and Contemporary Urban Planning Issues", *Habitat International*, n° 33, 2009, p. 81-92.
- Potter, R. B. ; Darmame, K., "Contemporary Social Variations in Household Water Use, Management Strategies and Awareness under Conditions of 'Water Stress': The Case of Greater Amman, Jordan", *Habitat International*, 1-10, 2009.
- UNDP, *Human Development Report in Jordan*, 2004, Amman, Jordan, 2004.
- UNDP, *Water Governance for Poverty Reduction Key Issues and the UNDP Response to the Millennium Development Goals*, New York, N10017, 2004.
- United Nations, *Millennium Declaration*, A/RES/55/2, New York, 2000. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>
- United Nations, *World Water Development Report: Water, a Shared Responsibility*. Second Report, Unesco Publishing, Paris, 2006.
- Van Aken, M., "Social and Cultural Aspects of Current and Future Governance for the Management of Water Resources in the Jordan River Valley", French Regional Mission for Water and Agriculture, Amman, 2004, 108 p.
- WAJ, *Annual Reports*, Amman, 1993-2004.
- World Bank, *The Hashemite Kingdom of Jordan Water Sector Review Update Main Report. Rural Development*, Water and Environment Group and Infrastructure Development group, Middle East and North Africa Region, Report n° 21946-JO, 2001.
- Zérah, M.-H., *Contribution à l'analyse des infrastructures urbaines : la réponse des ménages à l'inconstance de l'offre d'eau à Delhi*, Thèse de doctorat, université Paris XII, 1997.

**Conclusion**  
**On ne se méfie jamais assez**  
**des concepts simples !**

*Mohamed Larbi Bouguerra*

La Jordanie est un des pays les plus pauvres en eau mais le Sénégal n'en manque pas. Et pourtant, au fond, bien qu'ayant étudié la problématique eau dans des contextes socio-économiques et culturels passablement différents, nos auteurs arrivent pratiquement à la même conclusion : la question de l'eau est éminemment politique. De plus, si en Jordanie, les décisions relatives à l'eau se prennent au plus haut niveau de l'État, où elles peuvent provoquer de véritables « séismes politiques », affirme Khadija Darmame, au Sénégal, les hommes politiques s'en emparent pour se faire élire, dit Moussa Diop. Politique toujours : au royaume hachémite, évoquer la question de l'eau n'est pas chose aisée car elle est perçue comme éminemment sensible et relevant des fonctions régaliennes de l'État – à l'égal de la défense nationale – et comme touchant aux relations internationales (barrage Al-Wahda avec la Syrie, nappe de Disi en commun avec l'Arabie Saoudite et par-dessus tout accord sur le partage des eaux du Jourdain avec Israël). Cependant, si en Jordanie les imams sont enrôlés pour appeler, dans leurs prêches du vendredi, à économiser l'eau, au Sénégal, les marabouts appuient les menées des hommes politiques autour de l'eau, pourvu que ces manœuvres profitent, sur

le plan matériel, à leur confrérie. Moussa Diop montre que les comportements des chefs de ces modestes villages, que sont Gaé et Mbane, vérifient l'affirmation de Montesquieu : « C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. » Leurs abus priveront d'eau potable la population, l'exposeront à la bilharziose et conduiront à la déscolarisation des enfants<sup>1</sup>. De même, les femmes, tant sénégalaises que jordaniennes, portent la majeure partie du lourd fardeau que constitue l'approvisionnement de la famille en eau... même si à Amman, celles appartenant à des milieux aisés laissent cette corvée à leur personnel de maison... le « jour de l'eau » est exténuant pour les mères de famille pauvres. On pourrait étendre à toutes les femmes pauvres du Moyen-Orient et de l'Afrique noire la remarque d'Habib Ayeb à propos des Égyptiennes en milieu rural : « Du fait qu'elles ont en charge le foyer et tout ce qui concerne la nourriture, l'hygiène, le ménage, etc., les femmes, en permanence en contact avec l'eau, sont les plus exposées aux différentes maladies hydriques<sup>2</sup>. »

Les travaux de nos deux auteurs montrent qu'il ne suffit généralement pas d'une motopompe, d'un tuyau et d'un robinet pour résoudre la question de l'eau dans une communauté. Entrent aussi en ligne de compte la complexité et la résistance du réel. Oui, la motopompe et le réseau ne suffisent pas pour mettre fin au calvaire des gens confrontés au manque de cette ressource vitale... Ne dit-on pas que « la technique est un acteur du drame qui se joue entre les humains, les objets de la technique et la nature. Seule une technique entièrement maîtrisée pourrait demeurer neutre », au sens kantien du terme ? Il est clair que « la technique garde en elle tout le bien et tout le mal possibles. Elle détermine ce qu'elle fait, mais reste indéterminée quant à ce qu'elle est pour l'être humain

1. Cette déscolarisation, notamment pour les filles ayant atteint la puberté, est liée à l'absence de toilettes à l'école. Voir Sharon LaFraniere, "Another School Barrier for African Girls: No Toilet", *The New York Times*, 23 décembre 2005.

2. Habib Ayeb, *La Crise de la société rurale en Égypte. La fin du fellah?*, Éditions Karthala, Paris, 2010.

et son milieu<sup>3</sup>. » Au-delà de la technique, entrent en effet en jeu, dans leur totalité, les réalités socioculturelles que dissèquent nos deux auteurs.

De fait, Diop et Darmame tombent aussi d'accord pour dire que la question de l'eau n'est pas du ressort de la technique seule. C'est une question trop complexe, trop sérieuse pour la laisser aux mains des seuls ingénieurs et des techniciens. On ne se méfie jamais assez des concepts simples. Sans prise en compte des possibilités économiques des populations, de leurs traditions<sup>4</sup>, des croyances et des relations sociales voire des dynamiques à l'œuvre dans ces sociétés, aucune adduction d'eau ne sera durable. Patrick Besson écrit dans son roman *Et le fleuve tuera l'homme blanc*, confirmant les constats de Moussa Diop : « En Afrique, on est d'une région avant d'être d'un pays, d'un village avant d'être d'une région, d'une tribu avant d'être d'un village, d'une famille avant d'être d'une tribu... » En Jordanie, la tribu est aussi omniprésente, ainsi que les « relations » pour la résolution des difficultés liées au service de l'eau voire pour contourner la réglementation ou échapper au paiement de la facture. Mais le développement ne saurait reposer sur le seul développement économique : les questions sociales en constituent le socle. Nos deux auteurs montrent clairement que le développement des capacités humaines doit être le cœur du développement.

Comme en écho, Achille Mbembé, le grand intellectuel camerounais, souligne à l'occasion du cinquantenaire de l'accession à l'indépendance des États africains que « la pauvreté et la maladie rendent l'existence très incertaine et précaire » sur le continent africain. Il souligne aussi l'acuité « des luttes pour les ressources de base<sup>5</sup> », d'autant que « la grande diffraction sociale... a conduit à

3. Alain Rey (dir.), *Dictionnaire culturel de la langue française*, Le Robert, Paris, 2005.

4. *Le Monde* (15-16 novembre 2009) a consacré un éditorial à la faim et à la démocratie en Afrique. On y relève : « Certes les tendances longues contredisent le cliché d'un continent inerte, définitivement enfoncé dans ses traditions... ».

5. Achille Mbembé, « Cinquante ans après la décolonisation. Aux Africains de se battre », *Courrier international*, n° 1013, 1<sup>er</sup>-7 avril 2010, p. 41-43.

peu près partout à une informalisation des rapports sociaux et économiques, à une fragmentation sans précédent du champ des règles et des normes ». Moussa Diop parle, pour sa part, dans cet ouvrage, de « gestion anormale ».

La pauvreté tant au Sénégal qu'à Amman constitue un facteur que souvent les organismes internationaux, les bailleurs de fonds et les hommes politiques locaux n'incluent pas dans l'équation de la fourniture d'eau. À cet égard, nos deux auteurs fournissent des clés pour comprendre les ressorts de la problématique « public-privé » et les pressions internationales qui s'exercent sur les PVD<sup>6</sup>. Les solutions pour résoudre la problématique eau dans les PVD sont, selon la Banque mondiale, les réformes structurelles. Souvent, ces pays s'y conforment car ils veulent continuer à bénéficier des « facilités » financières de la BM et des institutions financières internationales (IFI) dont leur économie ne peut se passer.

Les dysfonctionnements dans la gestion – financière notamment – de l'eau rapportés par Moussa Diop peuvent se comprendre aussi à la lumière de ce que dit Joseph Ki-Zerbo à propos de la ressource et des traditions qui y sont liées en Afrique : « L'eau est située hors du marché, pour garantir le minimum à tout le monde. L'eau ne se vendait pas au prix du marché... Elle est un droit pour ceux qui viennent d'ailleurs au point que le dicton, c'est : "l'étranger, c'est l'eau", et de mettre en garde : « Entraîner toute l'Afrique dans le marché, sans préparation, c'est vouloir l'abolition de la civilisation et de la culture africaines<sup>7</sup>. » De son côté, Khadija Darmame rappelle qu'en Islam, l'eau est un bien commun. L'expérience prouve que le marché, à Buenos Aires comme à

6. Le gouvernement burkinabé a renoncé, le 11 mars 2010, à confier la gestion de l'eau (ONEA) et de l'électricité (SONABEL) détenue à 100 % par l'État au secteur privé. En revanche, il a décidé d'assujettir ces deux entités à une gestion « de type privé » assortie d'un contrat de performance. Ce qui est proche de ce qui se passe en Jordanie. Les syndicats avaient à plusieurs reprises appelé le gouvernement à ne pas céder les « entreprises stratégiques de l'eau et de l'électricité » au privé.

7. Joseph Ki-Zerbo, *À quand l'Afrique ? Entretien avec René Holenstein*, Éditions de l'Aube, 2003.

Cochabamba ou dans les townships de l'Afrique du Sud n'est pas arrivé à résoudre le problème de la satisfaction des besoins en eau des plus démunis. À Amman par exemple, et malgré le fait que le taux de connexion au réseau soit de 98 %, la pauvreté est un facteur particulièrement discriminant pour ce qui est de la consommation d'eau, car elle n'est fournie qu'une fois par semaine. Il faut pouvoir s'équiper en réservoirs, pompes, produits de désinfection... ou recourir aux services coûteux des marchands d'eau. Ce qui est hors de portée de cette catégorie sociale. Ki-Zerbo a raison d'affirmer, de façon lapidaire : « La misère, c'est l'annulation du choix. »

S'agissant de la pauvreté, la situation jordanienne est loin d'être unique dans le monde arabe. En effet, dans son rapport annuel 2009 sur le développement arabe publié en juillet 2009, le PNUD a axé ses réflexions sur les sources d'insécurité dans le monde arabe<sup>8</sup>. Avec la Ligue arabe, il insiste, dans ce document, sur l'insécurité économique et sociale qui affecte les pays arabes dans un rapport intitulé "Development Challenges for the Arab States: a Human Development Approach". Présenté dans le cadre du conseil des ministres du Développement et des Affaires sociales arabes, qui s'est réuni le 20 décembre au Caire, ce rapport affirme la nécessité d'un nouveau modèle de développement pour réduire la pauvreté et atteindre les Objectifs du millénaire (ODM). Selon ce document, près de 40 % de la population de 18 États arabes vivaient en dessous du seuil de pauvreté relative, soit 140 millions d'habitants. Malheureusement, ce taux est sans doute plus parlant que les indicateurs de pauvreté qui établissent le seuil de pauvreté en deçà de un ou de deux dollars. Si l'on considère le seuil de deux dollars par jour, ce sont 20 % des habitants des pays arabes qui seraient pauvres. On lit avec stupéfaction dans ce rapport qu'« il n'y a pas eu de réduction des taux de pauvreté au cours des vingt dernières années ». En effet, le précédent rapport du PNUD sur le développement dans les pays arabes avait montré une dimi-

8. Notes d'analyse du CIHEAM, n° 57, avril 2010.

nution de l'indice de pauvreté humaine (HPI, Human Poverty Index), qui agrège des paramètres ayant trait à la longévité, à la connaissance et au standard de vie – dans lequel l'eau joue un rôle-clé bien évidemment. En s'en tenant à cet indicateur sur la période 1996-2006, la tendance semble plutôt à la diminution de la pauvreté quoiqu'elle soit très variable d'un pays à l'autre. La pauvreté demeure encore importante dans les pays arabes. Le rapport appelle ainsi à promouvoir une croissance pro-pauvres, fondée sur une redistribution des richesses créées. Ce nouveau contrat social au sein des sociétés arabes doit être doublé d'une « alliance pour le développement » associant des pays arabes dont les niveaux de développement sont très hétérogènes, notamment du fait de sous-sols aux richesses très variables. La Jordanie, par exemple, n'a ni pétrole ni gaz mais quelques mines de phosphates de qualité moyenne comparativement à ceux du Maroc voire de la Tunisie. Cette alliance doit notamment viser à « éliminer la faim dans la région », une autre réalité sur laquelle le rapport revient et pour laquelle l'eau est incontournable.

On l'a lu : nos deux auteurs soulignent à l'envi les ratés de la gouvernance de la gestion de l'eau en Jordanie et au Sénégal. L'incohérence des interventions de l'État et des ONG, souligne Moussa Diop, a transformé « des villages en de véritables puits sans fond de projets d'accès à l'eau » et fait des collectivités locales « de vrais prédateurs et courtiers de projets d'eau et, plus généralement, de développement. » À Amman, les gens ne veulent pas s'impliquer dans la gestion pour empêcher, par exemple, les vols d'eau par le biais de branchements illégaux ou pour inciter les gens à payer leur facture. Ils se sentent impuissants. Ils admettent du bout des lèvres qu'il faut économiser l'eau... car l'Islam appelle à la conservation de la ressource. Mais ils sont prompts à se défaire sur les autorités et disent : c'est à l'État que revient la responsabilité du bon fonctionnement du service de l'eau. Samir Kassir, historien et grand journaliste libanais, donne peut-être l'explication de ce comportement assez déroutant quand il met en exergue l'absence d'une société civile dans ce pays et la fragilité même de cet État :

« La Jordanie est dépourvue de richesses et de tradition démocratique... Les vieux réflexes sécuritaires y inhibent une transition démocratique inaboutie, et les seuls acquis du parlementarisme ont été de donner une tribune au populisme le plus stérile et de renforcer la résistance du conservatisme social et des structures tribales à l'amélioration du statut des femmes, tandis que la situation géopolitique du pays, contigu des deux foyers d'instabilité que sont l'Irak et la Palestine, pose la question de la pérennité étatique. Et cela d'autant plus que la blessure palestinienne se fait sentir ici au quotidien dans une population dont plus de la moitié est constituée de réfugiés palestiniens<sup>9</sup>. » En un mot comme en cent, le système politique jordanien – voire arabe – interdit, en fait, toute initiative locale collective ou individuelle<sup>10</sup>.

Pour ce qui est de l'Afrique, les consternants échecs de la gestion de l'eau sont dus, entre autres, aux intermédiations précaires, à la fiction démocratique voire au simulacre de démocratie, sans parler de la brutalité des contraintes économiques. Mais Achille Mbembé ouvre des pistes d'espoir « pour le demi-siècle qui vient ». Face à ce triste vécu, il compte sur les intellectuels et la société civile africaine pour « d'une part, articuler une pensée de la démocratie à partir des luttes en cours et, d'autre part, pour "internationaliser" la question de la démocratisation de l'Afrique, pour mutualiser le droit international et faire apparaître des instances juridictionnelles supra-étatiques... car sans sa part africaine, non seulement la sécurité de notre monde ne sera pas garantie, mais aussi notre monde, décidément, sera plus pauvre encore en esprit et en humanité. »

Le professeur Rita Colwell (université du Maryland), pionnière de la prévention contre le choléra, qui vient d'être désignée pour recevoir le prix de l'eau de Stockholm en septembre 2010, affirme

9. Samir Kassir, *Considérations sur le malheur arabe*, Actes Sud/Sindbad, 2004.

10. Habib Ayeb, *op. cit.*, p. 12. Aux termes de la nouvelle loi des municipalités, c'est le monarque jordanien qui désigne les maires de toutes les grandes villes et la moitié des membres des conseils municipaux (Régis Debray, *Un candide en Terre Sainte*, Gallimard, 2008).

pour sa part : « Une eau potable saine est un facteur absolument critique pour la stabilité économique et sociale, et même pour la sécurité nationale d'un pays. »

Les contributions de nos deux auteurs sont une parfaite confirmation de ces propos. Mais, une fois encore, gardons-nous des simplifications ! Fournir de l'eau potable est bien mais, parallèlement, il faut améliorer le niveau de vie des populations, populariser les méthodes contraceptives et inculquer les règles de base de la puériculture. Une étude a montré que sauver les enfants des maladies hydriques est illusoire si la famille ne dispose pas d'une alimentation suffisante <sup>11</sup>.

---

Vous pouvez vous procurer les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer en librairie.

Notre catalogue comprend environ 300 titres sur les thèmes suivants :

<i>Économie, solidarité, emploi</i>	<i>Construction de la paix</i>
<i>Gouvernance</i>	<i>Écologie, environnement</i>
<i>Relations sciences et société</i>	<i>Prospective, valeurs, mondialisation</i>
<i>Agricultures et organisations paysannes</i>	<i>Histoires de vie</i>
<i>Dialogue interculturel</i>	<i>Méthodologies pour l'action</i>
<i>Communication citoyenne</i>	

Pour obtenir le catalogue des Éditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées par mél à [diffusion@eclm.fr](mailto:diffusion@eclm.fr) ou par courrier à :

Éditions Charles Léopold Mayer  
38 rue Saint-Sabin  
75011 Paris (France)

---

11. Helen Pearson, "Easy Access to Water causes Baby-Boom. Better Water Supplies are linked to rise in Hungry Children in Ethiopia", *Nature*, 14 février 2006.

