

Développement durable et gouvernance : quelles valeurs communes pour un modèle d'accessibilité à l'eau potable dans les villes d'Afrique Sub-saharienne ?

Par Anne ISLA
Université de Toulouse I (France)
isla@univ-tlse1.fr

Par Catherine BARON
Université de Toulouse I (France)
baron@univ-tlse1.fr

L'importance respective des concepts de gouvernance et de développement durable en matière d'accessibilité à l'eau potable dans les grandes villes d'Afrique Sub-saharienne ne peut être dissociée du contexte dans lequel ces termes ont émergé.

Le terme de gouvernance a été retenu dans les années 1990 pour désigner "l'art ou la manière de gouverner", dans un contexte de porosité croissante des frontières entre public et privé qui nécessitait la recherche de nouveaux modes d'action publique. La gouvernance intègre deux préoccupations originales : il s'agit, d'une part, de marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution et, d'autre part, sous un vocable "nouveau", de promouvoir un mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile et des acteurs économiques privés, en insistant sur les interactions entre les dynamiques transnationales, les logiques nationales et les initiatives locales. La Banque Mondiale a été le principal diffuseur du terme de gouvernance (assimilé à la *good governance*) dès son Rapport de 1992. Constatant l'échec des plans d'ajustement structurel dans les pays en développement, elle préconise la recherche de nouveaux modes de gestion face à une stagnation de la croissance, à une aggravation de la pauvreté et à un manque de capacités des individus, en particulier dans le domaine de l'accès aux services urbains. On assiste alors, sur le plan théorique, à la reformulation du Consensus de Washington¹ et, au niveau pratique, à des préconisations en termes de décentralisation et de démocratisation. Cette conception de la gouvernance renferme un contenu normatif dans la mesure où il s'agit d'élaborer des critères de *good governance* liés aux règles de l'économie de marché (privatisation, décentralisation, dérégulation). Cependant, il existe d'autres approches [Baron, 2003] qui rejettent tout contenu normatif et qui, à partir d'une critique de la rationalité instrumentale et d'une hiérarchisation des différents niveaux de décision, abordent la gouvernance à partir du concept de "rationalité procédurale", d'analyses en termes de processus et de dynamiques institutionnelles, et de l'élaboration de modes consensuels de coordination.

Parallèlement, le concept de développement durable a été véhiculé lors de la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement, à Rio, en 1992. Comme dans le cas de la gouvernance, l'accent a été mis sur la complexification des interactions entre les acteurs, et notamment sur la nécessaire participation de la société civile. La finalité éthique du développement a par ailleurs été valorisée, en intégrant des préoccupations d'équité inter et intra générationnelle. Mais là encore, des divergences d'interprétation conduisent à une pluralité d'acceptions du concept de développement durable. Au-delà des débats portant sur la définition même du terme développement, ces approches s'opposent quant à la qualification des ressources, problématique essentielle dans le domaine de l'eau qui peut être considérée comme un bien économique, un bien public, une richesse, un droit ou un patrimoine universel. Ces différents qualificatifs, exclusifs les uns des autres pour certains auteurs, interdépendants pour d'autres, traduisent la complexité des processus de coordination qui se nouent entre les différents acteurs impliqués dans l'accessibilité et la gestion de l'eau.

¹ Le consensus de Washington, formulé par l'économiste J. Williamson, désigne le corpus théorique néo-classique et monétariste qui sous-tend les conditions de prêts octroyés par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International aux pays en développement au début des années 1980. Les plans d'ajustement structurel, principal outil de la politique du développement, s'attachent à lutter contre les déficits budgétaires et l'endettement.

Cette problématique se pose avec une acuité particulière dans de nombreuses villes d'Afrique Sub-saharienne, et a été au centre de la plupart des conférences internationales depuis la Conférence de Rio, "l'accès durable des populations à une eau saine et abordable" constituant un objectif prioritaire [voir le dernier rapport de la Banque Mondiale de 2004]. En effet, l'étalement urbain qui caractérise ces villes depuis une vingtaine d'années² a accentué la fragmentation urbaine, entravant une vision globale de la ville et du circuit de l'eau. Face à ces évolutions et à l'échec des politiques qui avaient pour objectif d'assurer à tous l'accès à une eau potable³, de nouvelles formes de gouvernance ont été élaborées conduisant à des stratégies de développement souvent qualifiées de durable.

Nous tirerons des enseignements de l'évolution, au cours du temps, des formes de gouvernance et des stratégies de développement durable afin d'identifier des perspectives futures en matière d'accessibilité à l'eau potable pour les plus pauvres. Pour ce faire, nous procéderons en trois étapes. Nous proposerons tout d'abord une grille d'analyse construite à partir des principes communs au développement durable et à la gouvernance, et des valeurs véhiculées par les modèles d'évaluation qui servent de référence à l'interprétation des règles édictées par les acteurs. Cette grille nous amènera, dans un deuxième temps, à interpréter les divers modes de coordination entre les acteurs et à identifier les compromis face à des logiques conflictuelles dans le domaine de l'accessibilité à l'eau. Enfin, dans un troisième temps, nous mettrons en évidence la pluralité des modèles de développement durable qui en découlent et les choix qui ont été faits à la période contemporaine.

1. Les outils théoriques à l'interface du développement durable et de la gouvernance

Malgré des divergences profondes entre développement durable et gouvernance, liées à la pluralité des modèles sous-jacents, il est possible d'identifier un certain nombre de principes communs. C'est à travers l'analyse des politiques d'accessibilité à l'eau potable dans les villes d'Afrique Sub-saharienne que nous les mettrons en évidence.

a) Développement durable et gouvernance : identification de principes communs

La lutte contre la pauvreté constitue un objectif commun aux diverses stratégies de développement durable et aux principes de gouvernance. En effet, elle est un préalable indispensable à la mise en place des principes de développement durable tels qu'ils ont été définis dans le Rapport Brundtland [1987]. De même, la Banque mondiale, à travers une approche spécifique en termes de *good governance*, insiste sur cette préoccupation puisqu'il importe d'accroître le bien-être des pauvres en leur permettant d'avoir accès aux besoins essentiels afin d'améliorer leurs capacités.

Ces préoccupations globales sous-tendent la question plus spécifique de l'accès à l'eau potable en milieu urbain. L'accès de tous — ou du plus grand nombre — à l'eau est au cœur d'une problématique en termes de développement durable dans la mesure où l'eau est une ressource naturelle non substituable, non renouvelable, inégalement répartie, et considérée par certains comme une ressource rare. Il en découle donc des problèmes de gestion, et les outils mis en œuvre diffèrent selon les acceptions du développement durable auxquelles on se réfère. La complexité des processus de coordination traduit l'existence de divers modes de gouvernance en fonction de la nature des interactions entre les autorités publiques, les entreprises privées et la société civile.

De plus, développement durable et gouvernance intègrent tous deux, à part entière, le rôle des institutions. Si l'on retient comme principe de durabilité une gestion intégrée de l'eau, cela suppose des institutions assurant une coordination de l'ensemble des actions et des politiques, et ce à tous les niveaux spatiaux (local, régional, national, international). En effet, de nombreux problèmes résident dans les interférences éventuelles entre les différents types de programmes (c'est le cas de la gestion globale et locale de l'eau) que seule une vision d'ensemble, coordonnée par des instances compétentes, permettrait de résoudre ou d'éviter. Ces processus de coordination doivent reposer sur une représentation originale du pouvoir. Au schéma de l'autorité et du pouvoir hiérarchique, il convient de mettre en avant les modes de coordination

² Voir les récentes données : United Nations, 2003.

³ C'est en Afrique que l'on dénombre le plus de personnes au monde (en proportion de la population) n'ayant pas facilement accès à de l'eau salubre ou à des services d'assainissement. Seulement 43 % de la population urbaine d'Afrique vit dans une maison ou à une cour reliée au système d'alimentation en eau, et seulement 18 % sont reliés à un égout. [World Bank, 2003].

qui reposent sur la confiance, la coopération, la participation, la négociation et la recherche de consensus face à ces situations complexes. On s'éloigne d'une vision hiérarchique où l'Etat imposerait des règles quasi immuables pour tendre vers une vision hybride de différentes structures de pouvoir, propre à la gouvernance. Cependant, cette conception du pouvoir amène à se poser la question de la légitimité, dimension qui nécessiterait d'être approfondie, notamment lorsque l'on traite plus particulièrement des problèmes de démocratie participative.

Enfin, avoir pour objectif de garantir l'accès de tous à l'eau amène à s'inscrire dans une perspective d'équité inter et intra-générationnelle. La durabilité du développement suppose, lors de la prise de décision, une responsabilité éthique vis-à-vis des générations futures et de la répartition des ressources entre les différentes sociétés. Ce contenu normatif est posé d'emblée dans la définition du développement durable. Il renvoie à la recherche d'une nécessaire cohésion sociale fondée sur le partage de normes et de valeurs communes, facilitant la coopération entre les différents acteurs. A ce niveau, le développement durable rejoint certaines approches de la gouvernance. En effet, la coopération entre les acteurs est possible "par la mise en cohérence, toujours partielle et provisoire, de différents compromis entre acteurs et par un système commun de représentations collectives qui constitue le noyau relativement stable des valeurs, des connaissances, des règles spécifiques de l'identité collective et de la capacité de reproduction de l'espace local" [Gilly, Wallet 2001]. Dans cette logique, les modes de gouvernance ne sont pas définis a priori, mais ils sont des constructions sociales qui émergent des interactions concrètes spécifiques à chaque situation locale, tant dans leur forme que dans leur stabilité.

b) Pluralité des modèles d'évaluation

Nous posons comme hypothèse que l'analyse des liens entre développement durable et gouvernance suppose une réflexion en amont sur les valeurs véhiculées par les modèles de développement. Ces valeurs s'inscrivent au sein de ce que nous qualifierons de "modèles d'évaluation" [Baron, Isla, 2004]. Les modèles d'évaluation servent de référence à l'interprétation des règles élaborées par les acteurs (locaux, globaux) et coordonnent les représentations des comportements. Ils permettent de hiérarchiser les finalités des stratégies mises en place, et fournissent de ce fait un outil d'interprétation pertinent.

Dans la mesure où il existe différents modèles, l'arbitrage entre ces derniers suppose un choix politique qui intervient tant au niveau des règles qu'à celui des modèles d'évaluation. Par conséquent, il n'existe aucune neutralité, naturalité ou inéluctabilité d'un quelconque modèle. Les lois économiques ne sont pas naturelles. Les règles instrumentalisent une vision du monde. Les comportements individuels sont inscrits dans des représentations collectives qui elles-mêmes sont construites par les acteurs individuels : en même temps cadre et résultat de l'action. Par exemple, le modèle d'accessibilité à l'eau qui sera choisi n'est pas neutre ; il n'est pas le seul possible. Il reflète les valeurs que le système consacre. Il donne un cadre garantissant que les règles ne soient pas contradictoires avec les objectifs. Ceci pose en des termes nouveaux la question de la démocratie qui est centrale à la fois dans la problématique de la gouvernance et dans celle du développement durable.

Nous proposons de repérer et de nommer ces différents modèles d'évaluation qui nous permettront d'analyser par la suite les différentes modalités d'accès à l'eau dans une perspective de développement urbain durable. Formellement, nous retenons quatre archétypes de modèles d'évaluation que nous qualifierons de "droit humain", "communautaire", "intérêt général" et "marchand".

- Un droit humain est un droit inhérent à la personne humaine, c'est-à-dire qu'il n'existe aucun critère d'octroi. Il est universel, en d'autres termes, il est inhérent à tous les êtres humains selon une égale dignité humaine, et une équité intergénérationnelle et inaliénable, principe fondamental du développement durable. On ne peut l'enlever ou forcer quiconque à y renoncer. Enfin, il est indivisible et interdépendant avec les autres droits essentiels à la dignité humaine, inscrite dans la déclaration universelle des droits de l'homme. Un droit humain transcende la souveraineté des Etats et soumet la finalité même du droit à la préservation de la dignité humaine. Il a vocation à s'imposer au-dessus des autres règles du droit international, y compris des règles commerciales internationales. Par conséquent, il ne peut pas s'insérer dans un droit contractuel entre Etats.
- Le qualificatif de communautaire accolé à "modèle d'évaluation" permet d'intégrer les aspects sacré et symbolique de la ressource. Ce modèle repose sur un droit naturel, dérivé de la nature

humaine, des circonstances historiques, des besoins élémentaires ou de la notion de justice. Ce droit est usufructier : c'est le droit d'utiliser la ressource, non de la posséder. Toute personne a droit à la vie et aux ressources qui, telle l'eau, sont indispensables à sa survie. Leur gestion n'est attribuée ni à un gouvernement central, ni à une administration locale, ni à la sphère privée, mais au peuple à travers des organisations sociales. Ce fonctionnement implique un système de propriété communautaire, les règles et les restrictions d'utilisation de la ressource étant fixées au niveau du groupe. Ce droit naturel sur certaines ressources continue d'exister au sein de quelques sociétés, notamment en Afrique, à travers le maintien du droit coutumier ; il est par conséquent exclu des droits légaux formels. La prise de décision collective contribue à éviter les conflits et les dysfonctionnements écologiques, et assure un développement local durable.

- L'intérêt général est l'objet même de l'action de l'Etat. Il renvoie donc à un usage varié et changeant selon les époques, et conduit à une situation dans laquelle l'État se légitime par la définition qu'il donne de l'intérêt général. La notion d'intérêt général ne peut être tranchée que par délibération publique. Le problème du politique est posé d'emblée. Ce modèle d'évaluation vise la recherche de l'intérêt général⁴ et de l'équité, et non l'efficacité économique. L'Etat peut inscrire l'accès à une ressource au rang de nécessité de l'unité et de l'identité nationales, en rendant son accès gratuit pour tous. Ce choix résulte d'une volonté générale. Les exigences d'équité interdisent la gestion de la ressource par le marché, son fonctionnement étant fondé sur la propriété privée. L'équité suppose un principe d'égalité — tous les citoyens possèdent les mêmes droits — associé à un principe de justice. Le principe d'équité reconnaît que les individus sont différents entre eux et, pour cela, méritent un traitement spécifique de façon à réduire les inégalités existantes.

Contrairement au modèle d'évaluation de " droit humain ", le modèle d'évaluation " d'intérêt général " raisonne en termes de cohésion sociale. La propriété y est publique, gérée par une instance supérieure aux individus, alors que dans le modèle de droit humain, il n'y a pas de propriété, et que dans le communautaire, la propriété est collective, contrôlée par tous. En outre, le modèle d'intérêt général n'a pas pour objet de maintenir l'aspect sacré de l'eau dans la coordination et la coopération entre les individus. On voit donc apparaître différents modes de gouvernance en fonction des modèles retenus.

- La dimension marchande suppose que l'on considère la ressource comme un bien économique rare⁵. Une solution face au problème de la rareté d'une ressource est la création d'un marché [Coase, 1960]. Les problèmes de coordination sont résolus par une évaluation marchande, le prix, qui exprime l'importance des désirs convergents. Parce que chacun est capable de payer, on peut estimer la valeur de la ressource. Le modèle d'évaluation est donc l'allocation optimale grâce aux mécanismes de marché ; la règle est celle de la recherche du bien-être maximum au sens de l'économie du Public Choice [Buchanan, 1975]. Le critère d'allocation optimale des ressources le plus souvent utilisé, à savoir le critère de Pareto, conduit à une multitude de solutions entre lesquelles l'Etat doit trancher selon un principe normatif de justice sociale, comme dans le cas de la good governance [World Bank, 1992]. La dimension politique est exclue dans la mesure où il n'y a plus de choix entre divers modèles d'évaluation ; le débat efficacité/équité est tranché en faveur de l'efficacité économique.

⁴ On utilisera le terme *intérêt général* plutôt que *service public* dans la mesure où ce dernier consiste, le plus souvent, pour les autorités publiques, à garantir aux citoyens l'accès à des prestations de nature *économique*, répondant à des besoins essentiels d'intérêt général que l'initiative individuelle ne peut assurer de manière satisfaisante (Parlement européen, Banque Mondiale). En tant qu'activité économique, il fournit des biens ou services moyennant un prix, facturés à l'utilisateur en tenant compte des coûts. Ces activités économiques sont, en général, assurées par des entreprises, et non par des administrations. Même si ce n'est pas l'initiative privée qui définit l'intérêt général et le service public, il y a un souci d'efficacité économique. De même on ne retient pas la formule de *service universel*, plus récente et empruntée au droit américain, qui renvoie elle aussi à une valorisation marchande. Le service universel se définit comme un ensemble minimal de services d'une qualité donnée auquel tous les utilisateurs et les consommateurs ont accès, compte tenu de circonstances nationales spécifiques, à un prix abordable.

⁵ Dans un contexte d'explosion urbaine, l'accès à l'eau potable devient un enjeu central. Dans la mesure où ils analysent ce problème en termes de rareté, les économistes proposent la mise en place d'un modèle d'évaluation marchande.

Modèle d'évaluation	Droit humain	Communautaire	Intérêt général	Marchand
Principes	Droit fondamental	Droit collectif Droit coutumier	Cohésion sociale, intérêt à long terme de la collectivité (aménagement du territoire, conservation de la ressource, etc.)	Allocation optimale par les mécanismes de marché
	Justice, droit	Tradition, équité	Equité	Liberté (du commerce)
Qualification de la ressource eau	Patrimoine commun de l'humanité	Ressource communautaire	Patrimoine commun public	Bien économique Bien privé
Propriété	Pas de propriété	Propriété collective	Propriété publique	Propriété privée

2. Complexité des interactions entre acteurs : analyse des conflits et compromis dans le domaine de l'accessibilité à l'eau

La question de l'accessibilité à l'eau potable en milieu urbain est récurrente depuis la constitution des grandes villes africaines, créées pour la plupart à la période coloniale. Cependant, elle se pose avec une acuité particulière au sein de ces espaces urbains qualifiés, selon les époques et les lieux, de périphériques, de bidonvilles, d'irréguliers⁶, quartiers où l'accès aux services apparaît comme une priorité. Les enjeux sociaux, politiques et économiques liés à l'accès à l'eau ont évolué au cours du temps, tout comme le contexte institutionnel, engendrant une modification non seulement des comportements et des stratégies des différents acteurs – institutionnels ou non – impliqués dans ce domaine, mais aussi des règles qui encadrent ces comportements de façon plus ou moins contraignante. Le concept de gouvernance fournit une grille d'analyse [Stocker, 1998] pour évaluer les formes de coordination qui ont marqué les différentes périodes de l'histoire des politiques urbaines africaines bien avant les années 1980.

a) Des logiques de coopération entre Etat et Société civile

Dans le domaine de l'accessibilité à l'eau dans les villes d'Afrique Sub-saharienne, un modèle d'évaluation d'intérêt général a dominé au cours des années 1950 et 1960. Il est instrumentalisé à travers des règlements d'urbanisme émanant des anciennes métropoles qui valorisent les aspects physiques du développement urbain et accordent à l'autorité publique une place prépondérante.

C'est l'Etat central qui, cumulant des fonctions de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et d'entrepreneur, est supposé être le garant des missions de service public, notamment celle de l'accès aux services urbains, et à l'eau en particulier. Il s'agit donc d'une gestion centralisée où l'Etat assure les fonctions de régulation et de planification des investissements sur le long terme.

Cependant, les règles de mise en œuvre ne vont pas permettre d'atteindre les objectifs d'accessibilité de tous à des services urbains de base. L'inadéquation entre la véritable nature de la demande d'équipements et la volonté de véhiculer un modèle de développement urbain fonctionnel et moderne va entraîner de graves dysfonctionnements dans les villes africaines. De plus, les Etats doivent faire face à des difficultés financières qui entravent leur prise en charge directe de la gestion des services. Cette situation est aggravée par le fait que peu de projets urbains sont financés par l'aide internationale dans la mesure où la ville est alors considérée comme le lieu des investissements non productifs. Il en résulte des politiques de "laisser faire" en matière d'accès aux services urbains vis-à-vis des plus pauvres, qui ont toute latitude pour mobiliser des pratiques communautaires encore adaptées à l'environnement local urbain.

C'est dans ce contexte que le modèle d'évaluation communautaire d'accès à l'eau se développe en milieu urbain sur la base d'une participation auto-organisée des habitants, sans pour autant rentrer en conflit avec

⁶ Il importe de spécifier la nature de l'occupation du sol en milieu urbain car il existe une forte corrélation entre le statut des habitants et l'investissement qu'ils sont disposés à faire dans un accès aux services : par exemple, "un ménage susceptible d'être déplacé n'investira pas massivement pour se raccorder au réseau." [Etienne, 2003].

les principes d'intérêt général. Les règles de participation puisent leurs fondements dans le milieu rural où des assemblées de village nomment les gardiens, chargés de veiller à la non transgression des règles d'accès à l'eau. Les villageois sont collectivement responsables de la distribution de l'eau et des comités de l'eau entretiennent les infrastructures. Les régulations sont de nature coutumière et les conflits sont résolus par des procédures locales. Cette gouvernance locale, endogène dans le sens où elle émane des populations concernées, se réfère à des pratiques communautaires, ethniques, en cohérence avec les représentations de l'eau propres à chaque société. Ces principes ont persisté en milieu urbain au cours de la période étudiée, même si leur application en milieu urbain s'écarte progressivement de leur expression d'origine [Jaglin, 2003]. La gratuité de l'eau est justifiée par le fait qu'en tant que source de vie, elle ne peut se voir attribuer une valeur marchande.

b) Articulation des logiques locales et internationales, et reconfiguration des rapports de force entre acteurs

A partir des années 1970, l'intervention des bailleurs de fonds internationaux dans les projets de développement urbain modifie les rapports de forces entre les différents acteurs. Ces interactions entre logiques locales et internationales renvoient à des formes de gouvernance que l'on pourrait qualifier de multi-niveaux⁷.

La Banque Mondiale véhicule une nouvelle conception de l'urbain dans les pays en développement : la ville est désormais considérée comme créatrice de richesses, et le bidonville, illustration de l'habitat irrégulier, est reconnu comme un lieu d'établissement durable, voire permanent. Il en découle une reformulation de la question de l'accessibilité aux services dans la ville en général, et dans ces quartiers en particulier. Des opérations de réhabilitation progressive avec un minimum de services sont mises en place. Elles supposent la participation des habitants selon les principes d'une approche type "community development". Dans ce cas, on légalise l'occupation du sol a posteriori, et on restructure les réseaux. Une autre option consiste à réaliser des trames d'accueil (opérations qualifiées de "sites and services"), en périphérie, avec une viabilisation des terrains et un abaissement des normes. Le principe est le suivant : pour améliorer le sort des plus pauvres, il convient de lever cet obstacle qu'est l'accès au foncier, pour ensuite fournir les infrastructures et l'accès aux financements [Osmont, 1995]. Cependant, face à un étalement de l'espace urbain de moins en moins contrôlé, il devient difficile de concevoir les réseaux d'infrastructures dans leur globalité, et on assiste à la mise en place de réseaux autonomes, ce qui accentue la fragmentation urbaine [Dubresson, Jaglin, 1993].

Cette évolution, liée à l'intervention de nouveaux acteurs supranationaux, ne remet pas fondamentalement en cause les compromis entre les modèles communautaire et d'intérêt général dans les quartiers ayant une première forme de légalisation⁸. Le mode d'accès à l'eau le plus courant est la construction, par l'Etat, de bornes fontaines à l'accès gratuit. Si ces infrastructures ont connu de nombreuses limites (files d'attente, conflits d'usage entre de petits entrepreneurs qui s'y approvisionnaient et les utilisateurs individuels, problèmes de maintenance de la part des municipalités, distance, etc.), leur gestion, de nature collective, informelle, témoigne de la prégnance des représentations collectives.

Les pratiques communautaires se maintiennent aussi dans les quartiers illégaux du point de vue du droit moderne⁹. L'accès à l'eau relève de pratiques endogènes et renvoie au modèle participatif. Les populations, parfois en liaison avec des organisations non gouvernementales de dimension locale, assurent par leurs propres moyens la satisfaction de ce besoin vital. L'accès à divers points d'eau (puits, sources, etc.) repose sur des règles : par exemple, un détenteur d'un point d'eau naturel émet des règles de puisement en termes de modalités, de quantité. Si elles ne sont pas respectées, elles peuvent se traduire par une exclusion [Olivier, 1998]. Ces règles renvoient à des pratiques qui restent dans le cadre du modèle d'évaluation

⁷ La gouvernance multi-niveaux renvoie aux transactions qui s'opèrent dans plusieurs espaces, de façon simultanée ou non. L'idée d'un enchevêtrement des niveaux d'interaction (international, régional, municipal, etc.) remet en cause une hiérarchisation possible de ces diverses échelles. On s'attache essentiellement à comprendre la gestion multipolaire des relations entre des acteurs qui appartiennent à des espaces différents [Gaudin, 2002].

⁸ Même s'ils ne disposent pas d'un titre de propriété, ils ont un droit d'occupation légal.

⁹ "Les zones d'occupation illégale sont souvent volontairement ignorées par les autorités ou ne sont pas prises en compte par les exploitants du réseau. A Abidjan par exemple, 70% de la population qui n'est pas desservie par le réseau d'adduction d'eau est installée dans des quartiers illégaux et n'a pas accès aux branchements sociaux, réservés aux propriétaires fonciers." [Etienne, 2003].

communautaire, même si elles donnent lieu à une transaction marchande (porteurs d'eau, vendeurs d'eau informels). Dans ce cas, le modèle d'évaluation communautaire est mobilisé lorsqu'il s'agit de pallier certaines défaillances du modèle d'évaluation d'intérêt général, difficilement applicable, notamment dans le long terme.

L'échec de ces stratégies a ouvert la voie à la prédominance d'un seul modèle, le modèle marchand, et donc à de nouvelles logiques d'acteurs.

c) Vers une hiérarchisation des logiques d'acteurs dans le cadre de la good governance

Une rupture intervient avec la publication du rapport de la Banque Mondiale de 1992 qui véhicule un modèle original fondé sur le concept de good governance. Notons que cette date correspond aussi à la diffusion du concept de développement durable suite à la conférence de Rio. Si les acteurs restent les mêmes, leurs logiques et leurs interactions vont se modifier dans ce nouveau contexte.

Ce modèle prône l'intervention de l'Etat selon de nouvelles modalités. Désormais, l'efficacité de l'action publique renvoie aux conditions nécessaires pour que fonctionne la libre concurrence. Si l'économie de marché ne peut exister sans intervention de l'Etat, celui-ci ne doit renforcer l'action du marché que lorsque ce dernier connaît des "défaillances", comme c'est le cas dans le domaine des services urbains. Il en découle une conception particulière du service public, dans la lignée des travaux de la nouvelle économie publique de la réglementation [Tirole, 2003]. L'Etat doit respecter les règles de l'efficacité économique que sont la transparence, la décentralisation des pouvoirs et une nouvelle gestion publique. C'est à ce titre que le modèle de partenariat public-privé sert de référence dans le domaine de l'eau. L'Etat, dans ce nouveau contexte, conserve une légitimité juridique dans la mesure où il est supposé élaborer un code de l'eau, établir les différents contrats (de concession, d'affermage, etc.) avec les opérateurs privés, etc. Cette idée de contractualisation est essentielle car, même si elle est débattue et critiquée (notamment compte tenu de son manque de souplesse [Coing, 1998]), elle constitue le fondement même du modèle de partenariat public-privé puisque "la forme contractuelle permet d'estimer des risques acceptables"¹⁰. De plus, dans le cadre de la décentralisation préconisée dans ce modèle, les collectivités locales ont une reconnaissance légale et se voient attribuer des compétences en matière de gestion de l'eau. Cependant, peu de pays africains disposent de nouveaux codes des collectivités locales et de véritables budgets pour assurer ces missions [Dubresson, Jaglin, 1993].

Dès lors, les gouvernements sont incités à favoriser l'ouverture de certains pans du secteur public à la concurrence et aux capitaux privés. Il en a résulté une présence croissante, dans les pays africains, d'acteurs privés¹¹ fortement dépendants du processus de mondialisation¹². Ces acteurs privés ne sont pas nouveaux, mais ils ont quelque peu modifié leur stratégie dans la mesure où ils ont connu une forte expansion au niveau international, intervenant sur des marchés qui ne leur étaient pas accessibles jusque là comme c'est le cas du secteur de l'eau, même si leur implication reste encore marginale dans les villes d'Afrique subsaharienne. Si les décisions officielles et la détermination des règles institutionnelles ne leur appartiennent pas, ces sociétés privées ont un tel pouvoir économique qu'elles ont un impact non négligeable sur l'orientation des politiques publiques élaborées dans ce domaine. Les entreprises privées, concessionnaires du service de l'eau, puisent leur légitimité sur le plan juridique (dans la plupart des cas, un appel d'offre international a été lancé), mais elles ont surtout construit leur légitimité sur leur image de fournisseur d'eau de qualité, sans interruption trop longue du service. Ce point est essentiel car, au niveau des discours, il apparaît que c'est la potabilité de l'eau qui lui confère une valeur marchande, les habitants étant prêts à payer pour cette qualité [Olivier, 1998], même si cet argument est souvent discutable dans la mesure où l'on ne s'engage pas à maintenir la qualité du producteur au consommateur¹³ [Etienne, 2003].

¹⁰ Ce sont, par exemple, les positions exprimées par le groupe Vivendi-Water.

¹¹ Le plus souvent, les groupes privés financent l'exploitation et la maintenance des réseaux, et c'est à l'Etat de faire l'investissement grâce aux bailleurs de fonds. C'est la raison pour laquelle on évite d'utiliser le terme de privatisation.

¹² Notamment des grands groupes tels que Vivendi Environnement, renommé Veolia Environnement en avril 2003, Ondo filiale spécialisée de Suez-Lyonnaise des eaux, la Saur du groupe Bouygues, etc.

¹³ Dans de nombreux cas, les problèmes de qualité se posent justement dans cette phase de transport lorsque l'on n'est pas dans une situation d'accès individuel à l'eau, au robinet, ce qui concerne la majorité des populations urbaines dans les pays en développement.

Dans les faits, l'Etat, pourtant garant du service public, ne dispose plus de véritable pouvoir de régulation. Se pose à ce niveau la question du contrôle et de l'instance de régulation, mais plus fondamentalement, on peut se demander si le pouvoir relève du domaine de l'économie ou du politique.

Le terme de “ privé ” dans l'idée de partenariat public-privé renvoie non seulement aux entreprises privées, mais aussi à la société civile. La volonté de faire participer la société civile aux processus de décision selon les principes de démocratie participative est inhérente au terme d'empowerment, élément clé des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté émanant des institutions internationales.

Cependant, la société civile, composée d'acteurs hétérogènes (organisations non gouvernementales, associations de quartier, acteurs informels, etc.), fonctionne selon des logiques qui ne renvoient pas nécessairement aux principes de solidarité et de réciprocité qui caractérisaient le modèle communautaire dans son expression originale. Par exemple, les autorités traditionnelles, garantes de la coutume, ont vu leur légitimité reformulée dans un contexte où les modes de vie urbains ont progressivement affaibli les structures traditionnelles dans certains quartiers [Jaglin, 2001]. De plus, pour prendre en charge la gestion des modes d'accès à l'eau ciblés sur certaines catégories de la population qualifiée de "pauvre", des associations et des comités ad-hoc ont été créés sur de nouvelles bases qui s'éloignent des logiques communautaires. Par exemple, des Ong et bureaux d'études ont vu leurs fonctions redéfinies dans la mesure où ils sont devenus des intermédiaires incontournables entre l'Etat, voire les opérateurs privés, et les habitants¹⁴. De même, divers collectifs ont été créés, avec une reconnaissance juridique, comme c'est le cas d'associations d'usagers, de coopératives ou de groupement d'intérêt économique (GIE). Ces acteurs interviennent à différents niveaux du processus de gestion de l'eau, au niveau du montage de projets dans un quartier, de la fourniture d'un service, de la mise en place des installations financées par l'Etat, etc. Enfin, des individus sont associés à ce processus dit participatif : des gérants privés sous contrat assurent la gestion des fontaines dans des contextes où les liens de solidarité ont disparu et où le bénévolat est remis en cause ; des fontainiers assurent la vente de l'eau, etc. Enfin, la participation des populations est souvent synonyme de participation financière et physique à l'entretien des réseaux. Elle peut être instrumentalisée en tant que "tactique pour rattraper la norme institutionnelle" [Dubresson, Jaglin, 1993], l'aboutissement étant une régularisation foncière pour assurer un contrôle de l'espace urbain dans sa globalité. Cette évolution traduit, de notre point de vue, un double glissement : un glissement sémantique quant à la définition du terme de participation qui ne reflète plus des logiques endogènes, la participation étant désormais impulsée par des logiques extérieures aux habitants ; et un glissement structurel quant à la nature des acteurs désormais mobilisés dans le cadre du modèle communautaire dont les règles ont été réinterprétées, même si les termes ont été conservés.

Ce souci de réhabiliter l'Etat, mais aussi la société civile, dans les processus de décision, tout en conservant l'hypothèse selon laquelle le secteur privé est le moteur du développement — “ l'eau est une ressource rare et par conséquent sa gestion nécessite que soient construits des principes d'incitations et des principes économiques pour améliorer son allocation et sa qualité ” [World Bank, 2002] — est ce que l'on appelle la good governance. Certes, l'existence de circuits solidaires de distribution de l'eau dans les quartiers irréguliers traduit le maintien d'un modèle communautaire tel qu'il a été défini dans sa version première et des formes de gouvernance locale [Smets, 2004]. Mais face au processus de domination du modèle marchand enclenché depuis le milieu des années 1990, on peut s'interroger sur sa capacité à constituer une véritable alternative.

3. Ambiguïtés des liens entre efficacité et équité

Ces évolutions, liées à la pluralité des modes de coordination entre des acteurs aux logiques variées, sont aussi fonction des différentes qualifications de la ressource retenues. En effet, la coordination économique suppose au préalable un accord sur la qualité des biens et services échangés [Eymard-Duvernay, 2002]. Par exemple, l'eau donne lieu à des interprétations différentes de sa qualité, c'est-à-dire à une pluralité de qualifications non exclusivement marchandes. Les dimensions sociale, sacrée, symbolique participent de la définition de sa valeur, présupposés qui sous-tendent certaines approches du développement durable. Quels

¹⁴ On peut citer à titre d'exemple l'Ong Enda à Dakar qui a mis en place le programme Eau Populaire depuis 1994. En accord avec les populations concernées, l'initiative "Eau populaire" s'est traduite par l'implantation de bornes fontaines dans les milieux défavorisés. Il s'agit d'un programme de proximité destiné aux populations les plus démunies en partenariat avec la SONES (société nationale des eaux du Sénégal, société parapublique) et la SDE (Sénégalaise des Eaux au capital détenu à 51% par la Saur, filiale de Bouygues).

principes de qualification de l'eau la société souhaite-t-elle soutenir, en prenant appui sur quel type de dispositif de coordination, sur quel mode d'accessibilité ? Il en découle une forte hétérogénéité des modèles de développement durable, en fonction de la finalité des actions qui oscillent entre souci d'équité et d'efficacité.

a) Valorisation du principe d'équité : l'eau comme patrimoine commun

Une perception relativement commune de la ressource caractérise, selon nous, les trois premiers modèles d'évaluation précédemment définis. L'eau a une valeur en soi qui ne peut se réduire à son prix ; elle est dès lors considérée comme un patrimoine, et non comme un bien¹⁵. L'eau n'est en aucun cas perçue comme une marchandise pouvant faire l'objet de transactions marchandes, elle demeure une "pseudo-marchandise" [Polanyi, 1983]. De sensibles divergences existent cependant entre les modèles.

Le droit d'accès à l'eau peut être considéré comme un droit fondamental : il existe un droit humain d'accès à l'eau. Dans cette optique, l'eau est considérée comme un patrimoine de l'indivis mondial naturel. Parce que l'on ne peut pas déterminer qui "possède" l'eau, l'eau est définie comme un commun concerns, un patrimoine commun de l'humanité. Son inégale répartition et l'exigence d'universalité des droits humains conduisent à considérer sa gestion comme un nouveau principe d'humanité¹⁶.

Le droit à l'eau peut aussi reposer sur la notion de partage et de préservation d'une source d'eau commune. L'eau est une ressource communautaire ou un patrimoine commun public parce qu'elle est la base écologique de toute forme de vie, et parce que sa durabilité et l'équité de sa distribution dépendent d'une coopération entre les membres d'une société. Dans ce cas, l'accès à l'eau ne peut pas être défini par des droits de propriété individuelle. Son fonctionnement implique certes un système de propriété, mais au niveau d'une organisation (communautaire, locale, nationale, ...) qui en fixe les règles et les restrictions d'utilisation. Cette régulation protège la ressource d'une surexploitation.

Ici, la prise en compte de la dimension politique interdit de penser l'eau comme un simple bien économique. Les exigences d'équité piment.

Un modèle de développement durable en cohérence avec cette perception de la ressource suppose de poser le principe d'équité comme principe premier pouvant être articulé, sous certaines conditions, avec un souci d'efficacité économique.

Ce principe d'équité a sous-tendu certaines modalités d'accès à l'eau, comme c'est par exemple le cas de l'accès gratuit aux bornes fontaines. De même, le raccordement de tous au réseau était un objectif affiché par les autorités publiques dans le cadre de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement [DIEPA, 1980]. Concrètement, cela s'est traduit par la mise en place d'une structure tarifaire progressive calculée en fonction d'un pourcentage de consommation, avec une première tranche "sociale" subventionnée. Une autre modalité proposait des branchements sociaux, qui prévoyaient le raccordement, subventionné ou à crédit, de particuliers au réseau. Ces modalités ont montré leurs limites, des correctifs devant être apportés, notamment en ce qui concerne les critères d'éligibilité et la définition des populations cibles.

Ce souci d'équité a pu aussi caractériser des pratiques qui relèvent de logiques communautaires à certaines périodes et/ou dans certains quartiers, irréguliers. Précisons que dans ces cas, l'accès à l'eau signifie rarement l'accès au réseau, les modes d'accès étant les points d'eau, les sources, aménagées ou non, les rivières, les marigots, mais aussi les puits qui peuvent être privés ou aménagés selon des principes communautaires, etc. Des modes de gestion communautaire d'accès à l'eau ont prévalu au sein d'espaces où les chefs traditionnels, légitimés par la coutume, possédaient la terre, mais aussi les sources qui y sont localisées. On est donc face à une organisation sociale encore bien définie d'où découlent un certain nombre

¹⁵ " Le "bien" est une chose épurée du lien social, de l'émotion, du souvenir, de la mémoire, ce qui va faciliter extraordinairement sa circulation marchande, au détriment des autres formes collectives. " Ainsi, les expressions de "biens communs" ou "biens publics" seraient des non-sens [Le Roy, 2001]. Nous utiliserons donc le terme de " patrimoine ", même s'il présente lui aussi des ambiguïtés, par opposition à celui de " bien ".

¹⁶ La Coalition mondiale contre la privatisation et la marchandisation de l'eau, née au deuxième Forum mondial social de Porto Alegre, a été formellement constituée le 23 mai 2002 à Créteil par les représentants d'une trentaine d'organisations venant d'une vingtaine de pays.

de règles héritées de la tradition. Une exploitation de la ressource que l'on pourrait qualifier de décentralisée domine. Dans ces économies faiblement monétisées, les principes de solidarité et de réciprocité sous-tendent ce type d'organisation, les pratiques économiques n'étant pas dissociées des pratiques culturelles, politiques, religieuses et sociales. De ce fait, la finalité, les temporalités et les modes d'organisation diffèrent de ceux qui prévalent dans le reste de la ville. Certains remettent en cause, à juste titre, l'efficacité économique d'une telle organisation, constatant des gaspillages de la ressource, la faible prise en compte de la dimension environnementale avec des pratiques polluantes, une gestion de court terme et les risques sanitaires qui lui sont liés. Pourtant, ces formes d'accès peuvent apparaître adaptées au contexte dans lequel elles s'inscrivent et constituent un système doté d'une cohérence, voire d'une certaine forme de rationalité dans la mesure où les moyens d'accès mis en œuvre sont en adéquation avec la finalité d'équité qui est recherchée, à savoir favoriser l'accès de tous à l'eau. Des aménagements à ces pratiques devraient être alors pensés afin de remédier à leurs effets négatifs, tout en maintenant les principes de solidarité qui seraient valorisés au niveau local et global [Smets, 2004]. L'équité serait donc pensée indépendamment de l'efficacité économique. Il s'agit là d'une perception du développement durable supposant l'encastrement de l'économique dans le social, le politique et le culturel [Polanyi, 1983].

b) Valorisation du principe d'efficience : l'eau comme bien économique

Dans le cadre du modèle marchand, on suppose qu'il est possible d'affecter une valeur économique à la ressource.

Cela consiste tout d'abord à qualifier la ressource de "bien". C'est ce qui a été fait lors de la conférence de Dublin en 1992, puis à Rio de Janeiro la même année¹⁷. Or, juridiquement, une "chose" ne devient "bien" que si elle réunit deux conditions : détenir une valeur pécuniaire et être susceptible d'appropriation, au sens d'aliénation. On doit pouvoir faire circuler un bien, en jouir, s'en libérer, en disposer de manière discrétionnaire et absolue. Les individus sont détachés les uns des autres, notamment de tout lien communautaire, ils sont libérés de sorte qu'ils peuvent se prêter volontairement à toute transaction. L'objet bien suppose, pour être échangé, qu'il soit détaché de tout support symbolique, sacré, pour permettre le jeu de la concurrence.

Ensuite, il importe de pouvoir qualifier l'accès à l'eau en termes de "besoins" (et non plus en termes de droits). Dans le domaine économique, il n'y a pas de droits inhérents à l'être humain, de droits universels et imprescriptibles [Petrella, 2003], mais des besoins (de transport, d'énergie, de communication, d'eau, etc.). Dans cette acception, l'accès à l'eau doit être considéré comme un besoin vital (qui peut être satisfait à un prix raisonnable et accessible), et non comme un droit humain et social, un droit fondamental¹⁸. L'Etat n'est plus chargé de garantir l'accès à l'eau, il doit simplement élaborer les règles d'organisation du service dans le cadre d'une concurrence accrue.

Enfin, ce modèle suppose de dissocier d'une part, la propriété de la gestion de la ressource, et d'autre part, le pouvoir politique du pouvoir économique d'exécution et de gestion.

Des formes subtiles de partenariat public/privé, d'hybridation et de mise en réseau, au cœur du modèle marchand, fonctionnent selon les principes de l'efficacité et de la compétitivité [Rapport Camdessus, 2003] qui concernent aussi bien les entreprises privées que l'Etat et la société civile, comme nous l'avons vu précédemment.

Dans ce modèle, concevoir l'eau comme un bien économique suppose qu'on lui affecte une valeur marchande, et donc un prix, censé recouvrir les coûts. De ce fait, le principe de paiement de l'eau pour les usagers finaux est acquis, seules les modalités de calcul et de recouvrement sont discutées, notamment dans le cas de l'accès des plus pauvres. Par exemple, les bornes fontaines gratuites, dont l'exploitation directe relevait des municipalités et qui avaient été fermées pour des raisons financières, seront pour la plupart

¹⁷ Organisation météorologique mondiale, "Conférence internationale sur l'eau et l'environnement : le développement dans la perspective du XXIème siècle", *Déclaration de Dublin*, 26 janvier 1992, Dublin. Conférence de Rio, *Déclaration sur l'environnement et le développement*, 13 juin 1992, Rio de Janeiro, Doc. N.U. A/CONF. 151/5/Rev.1.

¹⁸ Les besoins n'ouvrent pas de possibilité de recours - notamment devant les tribunaux internationaux -, au contraire des droits [Petrella, 2003, p 27]. Ainsi, le droit d'accès n'apparaît pas dans la Déclaration de Bonn de décembre 2001. Le projet de déclaration de Bonn mentionnait le droit humain, mais les États-Unis ont exigé son retrait de cette mention. Voir http://www.water-2001.de/co_doc/proposals/usa.pdf. Voir Paquerot, 2003, notamment p. 32.

exploitées par différents acteurs, l'accès devenant payant. De plus, on encourage un abaissement des normes (canalisations de faible diamètre, faible pression, etc.) afin de diminuer le coût, et donc le prix d'accès au réseau. L'idée selon laquelle les ménages défavorisés ne sont pas solvables est remise en cause [Etienne, 2003 ; World Bank, 2002] : on constate au contraire des taux de recouvrement très importants parmi cette population pauvre qui constitue alors un véritable marché pour les opérateurs privés, incitant ainsi à investir dans le secteur de l'eau [Jaglin, 2003]. Cette logique marchande est préconisée par divers auteurs [Etienne, 2003] qui insistent sur la nécessité de diversifier l'offre de services pour la rendre accessible au plus grand nombre, mais en diminuant le risque pour les opérateurs privés (soit grâce à des obligations contractuelles, soit avec une tarification sociale qui ne "soit pas trop basse"). L'hypothèse à la base de ce raisonnement est qu'à long terme tous soient connectés au réseau, symbole de la modernité.

Certes la question de l'accessibilité du plus grand nombre à l'eau potable est posée au sein de ce modèle. On s'interroge notamment, à l'heure actuelle, sur l'efficacité des branchements sociaux et des systèmes de péréquation entre les pauvres et les riches¹⁹ qui ont été mis en place dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. De nombreux travaux ont montré les limites de telles procédures, qui ont plutôt avantagé les classes moyennes²⁰ alors que les pauvres constituaient la principale cible. En effet, l'accès aux branchements sociaux reste souvent conditionné par la détention d'un titre de propriété ou une source de revenu officielle, ce qui ne caractérise pas l'intégralité de la population urbaine, le plus grand nombre vivant dans de l'habitat irrégulier. De nombreux auteurs [Etienne, 2003, citant Whittington et Dale, 1992] montrent que les structures tarifaires progressives ne bénéficient pas aux plus pauvres : un compteur correspond rarement à une seule famille, le volume d'eau facturé représentant la consommation de plusieurs familles et dépassant de ce fait rapidement la première tranche sociale. De même, lorsqu'un propriétaire de compteur revend de l'eau à des familles voisines, il répercute sur ces acheteurs non connectés le coût de la consommation excessive [Etienne, 2003]. Cependant, face à ces dysfonctionnements, on va s'attacher à réviser certains principes de tarification sans prendre en considération les facteurs de blocage en amont ; en d'autres termes, on se situe au niveau des règles et non à celui du modèle d'évaluation qui n'est pas remis en cause.

Par conséquent, on a glissé d'un discours sur la pauvreté qui recommandait un accès généralisé à l'eau potable selon des principes d'équité à un discours plus orienté vers l'accès du plus grand nombre et la nécessité, pour les populations pauvres, de réduire les gaspillages, la pratique d'une tarification élevée étant incitative de ce point de vue. Assurer l'accessibilité au plus grand nombre constitue un principe de justice, l'eau devenant un droit, une capability selon la terminologie de Sen. La recherche de l'équité est toujours affichée, mais elle ne peut être réalisée qu'une fois l'efficacité économique atteinte. Si des considérations d'équité finissent par s'imposer, c'est parce qu'elles peuvent contribuer à la mise en place d'arrangements pratiques et raisonnablement efficaces pour l'accessibilité à l'eau.

Conclusion

L'analyse des discours montre une certaine unité des principes qui fondent d'une part, le développement durable (interactions entre les systèmes économique, social et environnemental, solidarité inter et intra-générationnelle, etc.) et d'autre part, la gouvernance (coordination du local et du global, coopération entre les acteurs privés, publics et la société civile, etc.). Pourtant, les divergences d'interprétation de ces principes restent grandes, tout comme les différences entre les priorités retenues (économique, écologique, éthique, sociale, etc.).

Le modèle qui domine à l'heure actuelle, fondé sur les principes de good governance, masque ces divergences en supposant que l'extension de l'évaluation marchande à tout bien, quel qu'il soit, est une évolution prévisible des critères de jugement. L'évolution historique des modes d'accès à l'eau nous a permis de montrer la domination progressive de ce modèle marchand, malgré les discours qui présentent le modèle de partenariat-public-privé comme un modèle alternatif. La tarification est l'échelle de valeur unique dans le sens où le prix aurait le pouvoir de traduire la valeur de tous les biens et tous les aspects de cette valeur (communautaire, symbolique, publique, etc.). La déconnexion possible entre les problèmes d'accessibilité et les interrogations sur la nature et la valeur de la ressource confère une supériorité instrumentale à ce

¹⁹ Dans son article, Guillermo Yepes [1999] montre que les subventions accordées aux pauvres, compensées par des prix plus élevés payés par l'industrie ou les riches ("subventions croisées") sont inefficaces car d'une part, cela n'est pas incitatif pour les multinationales, et d'autre part, des études montrent que les pauvres seraient prêts à payer l'eau assez cher puisque c'est un besoin vital.

²⁰ A propos des détournements de ces procédures, voir Olivier J.L., 1998, Programme Solidarité Eau.

modèle. En proposant de résoudre le problème de l'accessibilité à l'eau par un mécanisme marchand, on s'inscrit dans une acception "faible" de la durabilité qui pose la dimension économique comme surdéterminante, même si la recherche de l'équité intra et intergénérationnelle est affichée.

Or il existe une pluralité de modèles d'évaluation, une pluralité de choix qui relèvent d'une décision politique. Ces modèles peuvent apparaître, à certaines périodes, peu compatibles les uns avec les autres : par exemple, le modèle de partenariat public/privé tel qu'il est véhiculé à l'heure actuelle s'articulerait difficilement avec un modèle, à construire, qui reposerait sur des principes de solidarité, d'équité et sur une valorisation des ressources selon les principes d'une soutenabilité où les dimensions sociales, économiques, environnementales seraient encastrées, sans hiérarchisation posée a priori. Il convient donc, selon nous, de raisonner en amont, au niveau du modèle, et non au seul niveau de l'efficacité des règles d'application ou de comportement. Cette démarche permet d'une part, de montrer que le mode d'accès à l'eau n'est pas déconnecté de la qualification de la ressource (patrimoine humain de l'humanité, ressource communautaire, patrimoine commun public et bien économique privé) et d'autre part, d'aborder le prix comme une modalité parmi d'autres opérations de qualification, le marché pouvant être remplacé par d'autres modes de coordination. Dans cette logique, le débat démocratique reste présent ce qui remet en cause toute naturalité des lois de l'économie marchande.

Bibliographie

Afrique Contemporaine, 2003, "L'eau, enjeu vital pour l'Afrique", n°205, printemps.

Baron C., 2003, "Gouvernance et pauvreté urbaines en Afrique. Concepts polysémiques et débats contradictoires", soumis à publication dans la Revue Tiers Monde.

Baron C., Isla A., 2004, " Marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource, le cas des métropoles d'Afrique Sub-saharienne", colloque Conventions et institutions : approfondissements théoriques et contributions au débat politique, Université Paris X, 11, 12 et 13 décembre 2003, à paraître (Economica).

Barraqué B. (sous la direction de), 1995, Les politiques de l'eau en Europe, Paris, La Découverte, Coll. Recherches.

Bauby P., 1997, Le service public, Paris, Flammarion, Coll. Dominos.

Boltanski L., Thévenot L., 1991, De la justification. Les économies de la grandeur, Paris, Gallimard.

Buchanan J.M., 1992, Les limites de la liberté, entre l'anarchie et le Léviathan, traduction française par G. Milière et P. Lemieux de : The Limits of Liberty Between Anarchy and Leviathan, (1975), édition Litec, collection L.I.B.E.R.A.L.I.A., économie et liberté.

Camdessus M., 2003, Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure, "Financing Water for All", World Water Council, Written by J. Winpenny, March.

Cans R., 2001, La ruée vers l'eau, Paris, Ed. Gallimard, Coll. Folio.

Coase R., 1960, "The Problem of Social Cost", Journal of Law and Economics, vol.3, 1-44.

Coing H. et alii, 1998, Analyse comparative des performances des différents systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs, Paris, BURGEAP/ALFA, avril.

Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, 1988, Notre avenir à tous, Montréal, éd. du Fleuve ; traduction du Rapport Brundtland, Our Common Future, 1987.

Dubresson A., Jaglin S., 1993, Pouvoirs et cités d'Afrique Noire. Décentralisations en questions, Paris, Karthala.

Etienne J., 2003, "Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles", *Afrique Contemporaine*, n°205, printemps.

Eymard-Duvernay F., 2002, "Les qualifications des biens", *Sociologie du Travail*, février.

Gaudin J.P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.

Gilly J.P., Wallet F., 2001, "Forms of Proximity, Local Governance and the Dynamics of Local Economic Spaces : The Case of Industrial Conversion", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 25, n°3, september, 553-570.

Haubert M., Rey P.Ph. (coord.), 2000, *Les sociétés civiles face au marché (Le changement social dans le monde postcolonial)*, Paris, Ed. Karthala.

Henaff M., 2002, *Le prix de la vérité. Le don, l'argent, la philosophie*, Paris, Le Seuil.

Isla A., 2003, "Pour une économie institutionnelle et organisationnelle du droit : la gouvernance dans l'Union européenne", *Droit et Société*, n°54, 353-375.

Jaglin S., 2001, "L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté", *Revue Tiers monde*, PUF, Tome XLII, n° 166, avril-juin, 275-304.

Jaglin S., 2003, "La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique Subsaharienne", in Bacqué M.H., Syntomer Y. (eds.), *Gestion de proximité et démocratie participative : les "nouveaux" paradigmes de l'action publique*, Paris, La Découverte.

Latouche S., 1998, *L'autre Afrique (Entre don et marché)*, Paris, Albin Michel.

Le Roy E., 2001, "Quels biens, dans quel espace public mondial", dans Gabas J.J., Hugon Ph., Le Roy E. et al., *Biens publics à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Ed. Colophon, 31-39.

Les Annales de la Recherche Urbaine, 1998, « Gouvernances », Décembre, n°80-81.

Lyonnaise des Eaux, 1998, *Alternative solutions for water supply and sanitation in areas with limited financial resources*, Paris, Ed. Lyonnaise des Eaux, september.

Murphy D., Bendell J., 1999, "Partners in Time ? Business, NGOs and Sustainable Development", *UNRISD Discussion Paper*, n°109, August.

Olivier J.L., 1998, *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, Paris, Ed. Gret, Programme Solidarité Eau, Coopération française.

Osmont A., 1995, *La Banque Mondiale et les villes (Du développement à l'ajustement)*, Paris, Ed. Karthala.

Paquerot S., 2003, " L'urgence, reconnaître le droit d'accès à l'eau ", in Petrella R. (éd.), *L'eau. Res publica ou marchandise ?*, Paris, La Dispute, 27-39.

Petrella R. (éd.), 2003, *L'eau. Res publica ou marchandise ?*, Paris, La Dispute.

Polanyi K., 1983, (traduction française ; 1944 version originale), *La grande transformation (Aux origines politiques et économiques de notre temps)*, Paris, Gallimard.

Revue Tiers Monde, 2001, "Les nouvelles politiques de l'eau. Enjeux urbains, ruraux, régionaux", numéro spécial, PUF, Tome XLII, n° 166, avril-juin.

Sen A., 2003 (traduction française), *Un nouveau modèle économique (Développement, justice, liberté)*, Paris, Odile Jacob Poches.

- Shiva V., 2003, La guerre de l'eau (Privatisation, pollution, profit), Paris, Ed. L'Aventurine.
- Smets H., 2004, La solidarité pour l'eau potable (Aspects économiques), Paris, Ed. L'Harmattan.
- Stocker G., 1998, " Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance ", Revue Internationale des Sciences Sociales, n°155, Mars, 19-30.
- Suez, 2003, La vraie bataille de l'eau, Paris, Les Editions Stratégiques, février.
- Tirole J., 2003, "Concessions, concurrence et incitations", dans C. Henry, E. Quinet, Concurrence et service public, Paris, L'Harmattan, 75-94
- United Nations, 2003, Global Report on Human Settlements 2003, "The challenge of slums", Ed. UN-Habitat.
- Vinokur A., 2001, "Aide, biens publics, intérêt général", dans Gabas J.J., Hugon Ph., Le Roy E. et al., Biens publics à l'échelle mondiale, Bruxelles, Ed. Colophon, Coll. Essais, 55-71
- World Bank, 1992, World Development Report 1992 : Governance and Development, Washington D.C., Oxford University Press.
- World Bank, 2002, Globalization, Growth, and Poverty, Washington D.C., Oxford Univ. Press.
- World Bank, 2003, Water resources sector strategy: strategic directions for World Bank engagement, Washington DC, February.
- World Water Council, 2003, "World Water Actions", Report of the Third World Water Forum in Kyoto, March.
- World Bank, 2003, World Development Report 2004 : Making Services Work For Poor People, Washington D.C., Oxford University Press, September.
- Yepes G., 1999, "Do cross-subsidies help the poor to benefit from water and wastewater services ?", Working Papers Series, World Bank.