

Les services d'eau urbains en Afrique subsaharienne : vers une ingénierie spatiale de la diversité ?

Sylvy JAGLIN

Professeur à l'IGARUN (Université de Nantes, France) et chercheur au Latts ¹

La diversité des sociétés urbaines représente un défi majeur pour les gouvernements locaux, notamment dans les pays émergents comme l'Afrique du Sud où, pour reprendre la métaphore d'Allister Sparks, l'économie est un *double-decker* avec un « *First World deck and a Third World deck [but with] no stairway from the lower to the upper deck* » (Sparks, 2003). Quel statut conférer aux différences socio-économiques ², comment en réguler la cohabitation et les éventuels antagonismes, quelles politiques appliquer pour ceux du « haut » et ceux du « bas » ? Privilégiant les figures de la séparation, de l'enclosure, de la désolidarisation (Caldeira, 2000)... de la fragmentation (Bénil, 2001 ; Navez-Bouchanine, 2002), une partie de la littérature sur les villes en développement s'interroge sur les conséquences des « nouvelles » formes de la division sociale de l'espace urbain en termes de démocratie, de fonctionnement des espaces publics, de gestion de la chose publique, de gouvernance métropolitaine (Beall *et al.*, 2002). Souvent abordée dans l'étude des institutions politico-administratives locales, la question du traitement des différences est aussi centrale dans celle des institutions de pilotage des réseaux techniques urbains : de leur capacité à répondre aux demandes spécifiques comme aux grands problèmes collectifs dépend largement la légitimité du gouvernement local.

Comment leurs mutations actuelles affectent-elles la capacité des réseaux à affronter la diversité sociale tout en préservant des solidarités socio-spatiales dans les milieux urbanisés du monde en développement ? Dans les travaux de recherche qui questionnent ensemble les réformes des services depuis vingt ans (marchandisation de l'eau et privatisation de l'exploitation de nombreux réseaux) et les évolutions de sociétés urbaines (polarisation sociale, spécialisation des espaces), une thèse dominante est que la déstabilisation conjointe du modèle antérieur de gestion des services (production monopolistique, norme égalitaire d'accès, puissance publique surplombant ses administrés) et du modèle de la ville dite « fordienne », recèle un danger potentiel de fragmentation urbaine par les réseaux ou *splintering urbanism* (Graham, Marvin, 2001). Selon ces auteurs, privatisation et libéralisation contribuent à la désintégration des infrastructures de réseaux et nourrissent la fragmentation urbaine, définie comme un double mouvement de spécialisation sociale et de désolidarisation des espaces urbanisés. Cette thèse n'est cependant que très partiellement adaptée à l'analyse du changement dans les sociétés africaines, dont elle réduit le foisonnement des transformations à l'œuvre. En ne prenant pas en compte les spécificités de villes aux réseaux inachevés, elle ne permet pas d'expliquer pourquoi et comment les évolutions, loin de conduire à une aggravation systématique des inégalités du service d'eau, sont au contraire susceptibles de débloquent des situations de sous-équipement et d'apporter des réponses à la desserte des pauvres, exclus du service conventionnel.

Confrontés à des demandes très hétérogènes, les opérateurs ont longtemps freiné la diversification des normes et, partant, la diffusion des services. Libéralisation et marchandisation des services ont desserré ce carcan, encouragé une pluralité de dispositifs et

¹ Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés, ENPC, 6 et 8 avenue Blaise Pascal - Cité Descartes, F 77455 Marne-La-Vallée cedex 2 ; tél. 33 (0)1 64 15 35 99 ; e-mail jaglin@latts.enpc.fr

² Par là nous entendons la diversification des positions sociales évaluées en termes d'échelle de revenus mais aussi de capacités d'accès aux ressources urbaines. Nous privilégions ainsi les différences socio-économiques, telles qu'elles influencent les usages des services publics. D'autres travaux observent les différences culturelles, ethniques, religieuses, de genre... qui s'expriment également avec force et pourraient être utilement intégrées dans l'analyse.

d'opérateurs de statut divers et créé des opportunités de différenciation de l'offre. Ces évolutions favorisent la production de niveaux de services spatialisés (surtout pour les clientèles à faibles revenus) accessibles à davantage d'usagers. Une lecture de ces processus en termes de recomposition des rapports entre espaces et pouvoirs, de territorialisation³, souligne à la fois la généralisation d'une ingénierie spatiale dans ces stratégies d'adaptation à la demande et la grande diversité de leurs résultantes, notamment en termes de fragmentation urbaine.

À partir de situations observées dans les services d'eau, nous nous interrogerons sur les conditions qui permettent à la construction d'une diversité ordonnée de l'offre de répondre aux attentes contrastées des sociétés urbaines, favorisant ainsi l'universalisation de l'accès à l'eau potable. Nous analyserons ensuite les liens entre la gestion spatiale des services et les processus de fragmentation en montrant que ceux-ci dépendent avant tout des modes de régulation de la diversité localisée, donc des arbitrages politiques effectués⁴.

I. Les services face à la diversité urbaine

Les opérateurs de services sont partout confrontés à une diversification de la demande, d'une part, à une légitimation des revendications à la différence, d'autre part. Les premières sont alimentées par la polarisation socio-économique des villes, l'accroissement des inégalités et des mobilités ; la seconde s'appuie sur la montée en puissance du consumérisme. Répondre à cette diversification de la demande exige une véritable révolution managériale et parfois, dans certaines situations d'extrêmes disparités (métropoles des pays émergents), des prouesses socio-techniques pour concilier des services de qualité « internationale » et des services de base accessibles à la majorité.

a) Les ressorts de la diversification des services

La diversification actuelle des relations réseaux/espaces urbanisés est la résultante d'une double tension et une première forme d'ajustement par rapport à celle-ci.

Du côté de la demande, on observe une insatisfaction croissante à l'égard de prestations uniformes. En effet, l'essor du consumérisme et l'individualisation des modes de vie et de consommation tendent à valoriser la différenciation des pratiques et des services. Or les gestionnaires, qui ont de plus en plus de mal à régler la relation à l'utilisateur par la fourniture d'un service normé, uniforme et identique pour tous sont, grâce au développement des techniques d'information et de communication, de plus en plus capables de répondre à cette demande d'individualisation des prestations en différenciant leur offre. Recourant aux techniques géo-démographiques du marketing, ils peuvent désormais affiner la segmentation du marché.

Du côté de l'offre, la production de services concurrentiels (en termes de rapport qualité/coûts) au moyen d'outils et de dispositifs de grande capacité, centralisés, bureaucratiques et répondant à des règles et modalités de fonctionnement partout identiques est de plus en plus compliquée. À cela il y a au moins deux raisons :

- La différenciation des clientèles et la pauvreté. Partout, quoique dans des proportions

³ En accord avec Robert Sack (1986, p. 19), nous définissons le territoire comme le produit d'un processus de délimitation et d'encadrement d'un espace par une autorité organisée à des fins de contrôle sur sa population et ses ressources. Moyen par lequel des individus ou des groupes construisent et maintiennent des organisations spatiales (Sack, 1986, p. 216), la territorialisation vise à instituer différents degrés de maîtrise sur les personnes, les ressources, les relations.

⁴ Nos conclusions sont issues d'un ensemble de travaux portant sur les services d'eau en Afrique subsaharienne (Jaglin, 2003-a) et deux programmes de recherche en cours visant à examiner la validité de la thèse de la fragmentation par les réseaux à partir d'une comparaison internationale et intersectorielle (sous la direction d'Olivier Coutard, Latts-UMR 8134).

variables, la marchandisation des services butte sur le problème de l'accessibilité financière des prestations. Ici et là (en Grande-Bretagne comme dans les métropoles sud-africaines), des débranchements en grands nombres, outils de gestion des impayés, alimentent la colère des citoyens défavorisés comme des associations de défense des consommateurs, et montrent que l'existence d'un réseau unifié ne suffit plus à apporter une réponse adéquate à la diversité de la société urbaine.

- La grande variation dans l'espace d'un certain nombre de facteurs entrant dans la production (disponibilité et qualité de la ressource, enjeux environnementaux, mise en œuvre de processus de concertation, oppositions de type nymbiste, prise en compte de risques spécifiques, etc). Dans un système de production plus soucieux de durabilité environnementale et sociale, l'organisation de l'offre tend à se localiser.

D'un côté, le consumérisme favorise une segmentation du marché et le déploiement de stratégies commerciales ciblées, qui peuvent être ou non spatialisées. De l'autre, la localisation des mécanismes de production et de gestion tend à valoriser la création de nouveaux espaces de fourniture « pertinents ». Combinées, ces deux évolutions transforment le modèle antérieur de gestion et de régulation des services mais leurs modalités précises, et plus encore leur régulation politique, sont encore mal stabilisées.

b) Les modalités de la diversification : spatialisation et territorialisation

Au Sud comme au Nord, chercheurs et décideurs s'intéressent aux modalités d'ajustement du cadre d'action publique à cette diversité, et beaucoup mobilisent les concepts de « territorialisation » et de « territoire » pour en qualifier certaines dimensions. Dans les travaux de sciences politiques, de sociologie et d'économie, cette mobilisation, conjointement avec celle des concepts de gouvernance et de régulation, prend paradoxalement peu en compte les dimensions spatiales des processus enclenchés. Dans ceux des géographes et des aménageurs, l'accent est mis sur ces dimensions spatiales mais sans toujours en penser les articulations avec la gouvernance (ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux et institutions visant la réalisation de projets collectivement négociés) et la régulation (définie comme l'ensemble des mécanismes juridiques, économiques et politiques auxquels recourent les collectivités locales pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction d'un système social, voire sa transformation).

1. Une mobilisation croissante et ambiguë du concept de « territorialisation »

Mobilisée par des chercheurs de différentes disciplines, la notion de « territoire » est polysémique (Lévy, 1999). Plusieurs corpus sont ici utiles à la réflexion.

Le premier porte, notamment en France, sur la territorialisation des politiques publiques laquelle, présupposant les vertus de la proximité spatiale, témoignerait d'une quête d'efficacité de l'action publique, par légitimation d'une définition spatialisée d'un bien commun localement négocié (territorialisation pragmatique) ou par démarquage des lieux « à problème » et reconstruction des solidarités horizontales (territorialisation normative) (Béhar, 2000 ; Donzelot, 2003). Conjointement, elle renverrait aussi à des processus de transversalisation de l'action publique et d'institutionnalisation de l'action collective dans les dispositifs de gouvernance (Duran, Thoenig, 1996). Dans cette approche, la territorialisation est souvent synonyme de changement d'échelle, du national vers le local, et le territoire, assimilé à un « petit » espace gouverné par des acteurs institutionnels et non institutionnels infra-nationaux, y conserve une certaine ambiguïté. On trouve une réflexion assez semblable dans la littérature anglo-saxonne sur les effets de la décentralisation et de la

coproduction dans l'efficacité du management et du gouvernement urbain aux États-Unis (voir les travaux d'Elinor Ostrom dans les années 1970). Elle est également très présente dans les travaux qui témoignent, dans les pays en développement, d'un regain d'intérêt pour les institutions d'échelle communautaire, les normes informelles et les réseaux interpersonnels, censés nourrir une action collective efficace et durable, notamment dans la gestion locale des ressources et biens communs (Evans, 1996). Quelques études portent plus spécifiquement sur les conditions d'apparition et de consolidation de normes de coopération entre opérateurs publics et organisations citoyennes (Ostrom, 1996), en soulignant le rôle qu'y jouent des arrangements institutionnels, formels et informels, fondés sur une utilisation intensive d'information, de confiance et de capital social. La « petite dimension » privilégiée dans ces travaux est toutefois une notion sociologique (la « communauté ») plus que spatiale.

Le second corpus renvoie à la notion de « gouvernementalité spatiale », qui apparaît dans nombre d'études urbaines récentes s'inspirant des analyses de Michel Foucault. Ces travaux s'intéressent aux modes de contrôle fondés sur la gestion de l'espace, aux mécanismes de régulation s'appliquant aux espaces plutôt qu'aux personnes (Merry, 2001). Particulièrement bien représentés dans la production de la *Los Angeles School of Urbanism*, beaucoup privilégient des questions d'insécurité en ville et les réponses privées et/ou collectives (privatisation et clôture de l'espace public, télésurveillance, *community policing*) qui leur sont apportées. Cette analyse des dimensions spatiales de la construction du pouvoir, ou territorialisation, connaît aussi de nombreuses applications au Sud. Marcelo Lopes de Souza montre ainsi comment les *favelas* de Rio de Janeiro ont été, depuis les années 1980, progressivement « territorialisées par les organisations du trafic de la drogue » (Lopes de Souza, 2001, p. 441). Examinant comment, dans les *townships* ouvrières du Cap, l'État tente de réinstaurer son autorité, Steven Robins évoque également des formes de « gouvernementalité spatiale » : privatisation du parc de logement, supposée accroître les moyens individuels de protection du patrimoine, actions de surveillance et contrôle du voisinage, « fortification » et réaménagement « défensif » des installations publiques (Robins, 2002, p. 670). Nous rattachons à ce dernier corpus la littérature sur l'urbanisme affinitaire et l'entre-soi qui privilégie souvent, dans l'explication des formes résidentielles exclusives, des logiques de gestion des risques sociaux comme la violence et l'insécurité (Caldeira, 2000) mais qui souligne aussi, au-delà des formes matérielles de l'enfermement et de l'enclosure, les effets d'intégration fonctionnelle et marchande de la proximité (Salcedo, Torres, 2004).

Dans ces travaux, néanmoins, la distinction entre territoire et échelle locale, d'une part, territoire et espace, d'autre part, demeure souvent évasive. En outre, l'ingénierie spatiale à l'origine des formes de regroupements territorialisés est rarement explicitée et sa co-existence avec d'autres modes d'action, générateurs au contraire d'interaction et d'intégration avec divers sous-ensembles de l'espace urbain, l'est aussi peu. De manière générale, la diversité des régulations à laquelle peut correspondre la territorialisation est sous-estimée.

2. Une proposition de clarification

Sans prétendre disqualifier toutes les autres acceptions du concept de territoire mais avec le souci d'opérer parmi celles-ci un choix utile à notre propos, nous en proposons une clarification à partir de la définition de Robert Sack : « *Territoriality will be defined as the attempt by an individual or a group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control over a geographic area. This area will be*

called the territory. » (Sack, 1986, p. 19).

Cette conception du territoire le distingue d'abord du « local », souvent synonyme de proximité géographique au demeurant peu définie en termes de distance. Elle le distingue ensuite clairement de l'espace, construit social résultant de l'appropriation et de la transformation de l'étendue terrestre par des sociétés. Elle s'inscrit dans une pensée géographique du pouvoir, celle de Claude Raffestin, pour qui le territoire « est une production à partir de l'espace » mettant en jeu des relations, donc du pouvoir (Raffestin, 1980, p. 130), et plus encore celle de Robert Sack qui établit, notamment dans ses applications concrètes, une distinction plus systématique et rigoureuse entre appropriation et territorialisation de l'espace.

Cette acception du territoire est à la fois proche et distincte de celles que privilégient de nombreux géographes, notamment français (Lévy, 1999 ; Di Méo, 2000 ; Gervais-Lambony, 2003). Proche, parce qu'elle affirme le territoire comme construit social : « appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire » selon Guy Di Méo (2000, p. 40). Distincte parce que, dans la tension entre deux pôles, « l'un, de caractère objectif, [qui] nous met sur la voie du territoire désigné par un nom, associé à un pouvoir, à une forme de contrôle qui contribue à lui fixer des limites, à l'institutionnaliser », et l'autre, « qui tire vers l'individu, qui ramène celui-ci à sa pratique et à son vécu de l'espace géographique », et que Guy Di Méo considère comme constitutive du territoire géographique (Di Méo, 2000, p. 46), elle tire singulièrement vers le premier. Valorisant la dimension politique du territoire, elle délaisse sans les nier les dimensions individuelles et psychiques qui le rapprochent des espaces vécus.

Ainsi circonscrit, le concept de territoire est susceptible d'éclairer les conditions de l'action collective en ville, l'organisation des pouvoirs et leurs modalités d'intervention, en particulier dans le domaine des services en réseau.

II. Spatialisation et territorialisation : application aux services en réseaux

À la différence de nombreux espaces ordinaires, les territoires sackiens réclament un effort constant, tant pour leur établissement que pour leur maintien : ce ne sont pas des objets concrets autonomes, mais le résultat de *stratégies*. Celles-ci, en relation avec des formes d'organisation sociale spécifiques, sont presque toujours associées à d'autres modes d'action pour conforter leurs objectifs et atteindre leurs fins (Sack, 1986, p. 20). Enchâssés dans les relations sociales, les usages territoriaux de l'espace procèdent de rationalités datées et localisées. Ils résultent de processus plus ou moins exclusifs ou achevés, généralement en combinaison avec d'autres.

Si, comme le souligne Robert Sack, les opportunités procurées par la territorialisation varient et sont différemment exploitées selon les lieux et les époques (Sack, 1986, p. 5), l'actualisation et l'intensification des processus de territorialisation observés dans la production et la gestion des services en réseaux révèlent et catalysent des changements sociaux : nous suggérons que les formes spatiales de la différenciation actuelle des services, c'est-à-dire l'adaptation localisée aux variations de la demande urbaine selon une segmentation socio-spatiale de l'offre, constituent une réponse politico-gestionnaire aux problèmes suscités par la diversité des sociétés urbaines en développement.

Toutefois, comme le suggère la définition « sackienne », la territorialisation n'est pas une forme achevée mais un processus dynamique et réversible : il faut donc penser un *continuum* de situations. Nous proposons de l'organiser en fonction d'une échelle de gradients allant de la **spatialisation** (par déclinaison contractualisée des règles et normes nationales en fonction

des contingences locales) à la **territorialisation** proprement dite (par création de systèmes autonomes d'action collective, chacun doté de son propre mode de gouvernance en fonction de valeurs et comportements localisés). Ébranlant le modèle hégémonique antérieur de gestion unifiée et centralisée du réseau, cette mosaïque de gradients, réponse à l'hétérogénéité urbaine, conduit à l'émergence de dispositifs de fourniture polycentriques, flexibles et localement « ajustés ».

a) Des exemples de spatialisation...

La spatialisation des normes de service procède par adaptation localisée et contractualisée aux variations de la demande, en fonction d'une segmentation socio-spatiale de l'offre plutôt que d'une individualisation des prestations⁵. L'exemple du Cap montre comment la logique managériale du service d'eau municipal, soucieux d'améliorer sa relation commerciale avec les consommateurs, le conduit à justifier sa réorganisation spatiale (encadré n° 1). Celui de Ouagadougou illustre comment la co-production suscite une spatialisation de l'offre qui, grâce à une régulation centralisée, se traduit cependant par une faible différenciation des services et maintient l'intégration du système à l'échelle de la ville (encadré n° 2).

Encadré n° 1

Décentralisation infra-métropolitaine et spatialisation du service d'eau au Cap

Entre 1997 et 2000, les municipalités métropolitaines de Cape Town et Tygerberg avaient développé des modèles concurrents de gestion de leurs services d'eau (Smith, Hanson, 2003). Le premier, centralisé et égalisateur, s'est révélé moins « performant » mais plus apte à traiter les questions de solidarité et d'interdépendance à l'échelle de la municipalité. Le second, décentralisé sur la base de six aires multiraciales, fut plus efficace en termes de mobilisation et d'utilisation des ressources, mais sa capacité à redistribuer entre les différentes aires de service et à coordonner leur action fut aussi moindre, entravée par la décentralisation du dispositif et un manque de vision d'ensemble du service (Smith, Hanson, 2003, p. 1522 et 1536).

Partiellement estompés dans l'urgence de l'unification du service, après décembre 2000, ces enjeux organisationnels ont ressurgi en 2002, dans une controverse opposant des tenants de chacun des deux modèles. Ainsi certains, attachés à l'unicité et à l'intégration du service, anticipent les risques d'éclatement contenus dans la proposition alternative de réorganiser le service d'eau selon un « *11 depots model* », conférant à onze unités de gestion décentralisées une autonomie accrue, à des fins de rationalisation mais surtout de réactivité et de proximité avec les clientèles. Dans un courrier confidentiel, un ingénieur s'émeut alors des entorses au principe d'équité qui pourraient résulter d'une décentralisation trop hâtive (précédant l'achèvement de l'unification et de l'égalisation que la construction métropolitaine était supposée promouvoir) et trop radicale (entraînant un risque de désolidarisation des dépôts, donc de leurs clientèles). On imagine sans peine, en effet, que cette réorganisation puisse stimuler des services attentifs à la clientèle (*customer friendly*) dans certains quartiers, tout en servant de plateforme à une désolidarisation des moins favorisés.

Source : Jaglin, 2003-b, pp. 444-445.

Encadré n° 2

Spatialisation de l'offre et intégration fonctionnelle à Ouagadougou

Dans les années 1980, la différenciation de l'offre technique demeurait, à Ouagadougou, maîtrisée par l'Office national, même si ses financements provenaient de sources extérieures et si l'unicité technique du réseau n'était pas assurée puisque celui-ci associait au service conventionnel (branchements privés et bornes-fontaines collectives sur réseau) des postes d'eau autonomes (forages équipés de quatre robinets collectifs), des forages équipés de pompes manuelles et, à partir de 1987, un mini réseau décentralisé financé par la coopération danoise. Les efforts de régulation sectorielle (des prix de revente, des spécifications techniques et modalités de

⁵ Qui existe aussi, toutefois, surtout pour les segments les plus rentables de la clientèle.

maintenance, des conditions de vente, du cadre juridique de la propriété des installations) et la politique de régularisation foncière massive des périphéries ont néanmoins, à elles deux, assuré une relative cohérence fonctionnelle et une forte intégration socio-économique de l'ensemble, au moins jusqu'au début des années 1990 où, l'épuisement du régime politique révolutionnaire aidant, la « déréglementation » de la gestion urbaine partagée facilite la désolidarisation des trajectoires intra-urbaines et met en question son équité. Jusque-là, de manière significative, la maîtrise publique (étatique) du service avait prévenu l'émergence d'autres échelles de territorialisation du service d'eau que la ville. Si les comités révolutionnaires en charge des points d'eau employaient le revenu pour consolider leur pouvoir sur leur circonscription (le secteur), l'inverse n'était pas vrai, le contrôle exercé sur l'espace du secteur n'ayant pas servi à modifier significativement les modes de gestion et de régulation des points d'eau collectifs, qui demeuraient remarquablement homogènes.

Source : Jaglin, 1995, p. 536 et sq.

b)... et de territorialisation des services d'eau

Ces situations de spatialisation encadrée semblent néanmoins minoritaires en Afrique subsaharienne. Du fait des carences du service public et du grand nombre d'intervenants dans les filières d'approvisionnement, une autre évolution, plus radicale, semble se dessiner. Elle consiste, pour des opérateurs très divers, à construire des infrastructures, élaborer les normes et règles d'un service, donc les valeurs et cadres de l'action collective, ainsi que les formes et modes de contrôle sur les usagers à partir d'espaces démarqués en fonction des spécificités supposées de leurs clientèles ou des problèmes identifiés de la desserte. Par ce mécanisme de territorialisation, ils participent ainsi de la constitution de micro-systèmes autonomes, chacun doté de son propre mode de gouvernance. C'est ce qu'illustrent les nombreux exemples de réseaux décentralisés, issus de projets financés par des bailleurs extérieurs et souvent pilotés par des ONG, dans lesquels l'autonomie se paie d'une vulnérabilité accrue et d'une restriction de la solidarité à l'enclos « communautaire » (encadré n° 3).

Encadré n° 3

Co-production et territorialisation : le risque d'éclatement

En Tanzanie, la loi sur l'eau de 1995 (*Water Works Ordinance*) a mis fin au monopole public des services d'eau en accordant aux communautés la possibilité de gérer pour leur propre usage des dispositifs locaux de fourniture (article 4 paragraphe 42). Tant dans les villes secondaires que dans la capitale, des organisations d'usagers soutenues par des ONG ont ainsi pris en charge des systèmes d'approvisionnement autonomes (réseaux de bornes-fontaines à partir de forages), dont les infrastructures ont été financées par l'aide extérieure (la coopération irlandaise et la Banque mondiale via le *Community Infrastructure Programme* à Dar es Salam par exemple). Tandis que leurs « performances » sont très inégales - qualité de l'eau (souvent trop saline), prix (50% plus cher que le prix moyen de revente des abonnés à Kijitonyama), fiabilité du service -, en partie déterminées par celles de l'association d'usagers mais aussi de la concurrence ou non du réseau conventionnel, leur devenir demeure hypothétique : la connaissance des réserves en eau souterraine et de leur qualité (déjà menacée par la salinisation) est très imparfaite et bien des questions institutionnelles demeurent en suspens. Par exemple, alors que la privatisation de l'entreprise publique de service d'eau (DAWASA) est envisagée, la relation du futur opérateur privé avec les organisations d'usagers n'est pas réglée ni non plus celle de la propriété des infrastructures.

Dans le même ordre d'idées, une évaluation des mini-réseaux urbains du Mali constate que la restriction des solidarités comptables au périmètre restreint des communautés déshéritées engendre trois incidences sur le service d'eau : des prix de vente inégaux mais parfois très élevés (350 FCFA/m³ aux bornes-fontaines d'un projet aidé par la coopération japonaise à l'ouest de Bamako, contre 114 FCA/m³ au robinet de l'entreprise nationale EDM) ; des déficits d'exploitation qui augurent mal de la durabilité des dispositifs ; des incompatibilités techniques avec le réseau EDM, généralement ignorante des spécifications techniques des installations, qui rend plus difficiles les collaborations éventuelles.

Il en va de même à Kampala, où deux mini-réseaux totalement indépendants de la National Water & Sanitation Corporation ont été construits dans la périphérie de Kampala, en réaction aux contraintes imposées par cette dernière aux opérateurs des kiosques collectifs de son propre réseau. L'avenir de ces mini-réseaux en est ainsi

hypothéqué : « le jour où la NSCW installera son propre réseau et vendra l'eau à son tarif officiel (largement subventionné), ces exploitants feront faillite » (Collignon, Vézina, 2000, p. 9).

La précarité des dispositifs de revente est encore plus grande à Cotonou : en l'absence de bornes-fontaines dans cette ville, les principales extensions réalisées dans les quartiers irréguliers l'ont été à l'initiative d'abonnés revendeurs qui ont eux-mêmes financé la prolongation du réseau. Que le quartier soit exproprié et ces revendeurs perdront logement et point d'eau, pour lequel ils ne seront pas indemnisés.

Source : Jaglin, 2003-a.

Prolongeant la spatialisation d'offres différenciées par des dispositifs de gestion/régulation autonomes, en prise avec des configurations locales contingentes, la territorialisation s'exprime, à l'échelle des villes, dans la spécialisation de services découplés de l'offre conventionnelle, soit parce que celle-ci est considérée comme insuffisante dans les quartiers riches, soit parce qu'elle est inexistante dans les pauvres. Aux solutions techniques autonomes s'ajoutent, dans ces dispositifs territorialisés, des tarifs spécifiques calculés en fonction des risques encourus et du coût du service dans le périmètre étroit de son fonctionnement, sans rapport ni avec ceux des quartiers voisins, ni avec ceux auxquels sont assujettis les citoyens dépendant de l'opérateur du réseau centralisé. À la discontinuité des infrastructures, qui ne permet pas l'expression d'une solidarité physique, s'ajoutent l'hétérogénéité des systèmes de tarification, qui contrecarre toute expression comptable de la solidarité urbaine, et celle des conditions et relations de vente qui divise les usagers en autant de groupements spécifiques.

c) Les fondements de l'ingénierie spatiale dans les réseaux

En ouvrant des fenêtres d'opportunité pour l'action collective à des échelles qui ne sont pas nécessairement celles des territoires politico-administratifs institués, les réformes institutionnelles favorisent une pluralité de dispositifs et d'opérateurs ainsi que la différenciation sélective et localisée des services, supposées mieux répondre aux attentes de populations économiquement et socialement diverses que les systèmes centralisés antérieurs. En puisant dans un *continuum* d'arrangements allant de la spatialisation à divers degrés de territorialisation, il s'agit en somme de construire expérimentalement des formats locaux de service public « robustes ».

Un enjeu majeur de cette ingénierie spatiale semble être d'établir, ou de rétablir, les règles de fonctionnement d'un service collectif à une échelle où peuvent être déployées des relations de confiance, construits des espaces intermédiaires de coopération, pris des engagements crédibles. Ce principe de proximité vise à ré-enraciner les services dans un espace où l'énonciation et le respect de règles communes d'une part, la coordination d'acteurs nombreux et hétérogènes d'autre part paraissent plus réalistes. C'est ainsi moins la différenciation des normes et règles, de leur substance, qui fait sens que la localisation de leur légitimation, de leurs procédures d'adoption. La quête de formats locaux de service est donc surtout celle d'arrangements localisés, à la fois produits et producteurs de régulations sociales négociées. On peut ainsi interpréter les divers gradients de territorialisation des services comme l'expression des capacités d'action collective dans des villes socialement hétérogènes, à la cohésion fragilisée. Ils sont utilisés pour définir les périmètres appropriés à l'établissement de relations de confiance, la construction de conventions ou, plus pratiquement, de compromis nécessaires au fonctionnement d'un service en réduisant l'incertitude et les risques de son exploitation. Si la spatialisation suffit, sur la base des proximités sociales et géographiques, à façonner des groupements capables de mobiliser des systèmes cognitifs d'action en vue de résoudre des problèmes collectifs, la territorialisation

ajoute l'établissement d'un pouvoir et d'un système de régulation à l'échelle d'un espace d'action dont la « pertinence » favorise, suppose-t-on, la légitimité des contraintes et contreparties sans lesquelles les règles ne peuvent être effectives. Les systèmes de desserte polycentriques participent ainsi, dans des sociétés fortement différenciées, à une production décentralisée de régulations sociales.

Dans leurs énoncés officiels, les réformes incorporent pourtant peu ce principe de proximité. Aux aléas du nécessaire « conditionnement » local, elles préfèrent l'apparente fiabilité des *best practices*. L'appropriation d'ossatures institutionnelles et juridiques « efficaces » comme l'apprentissage de pratiques et compétences adaptées sont pourtant loin d'être garantis par ces dernières (Barbier, 2003, p. 8). Il n'est donc guère étonnant que, localement, les acteurs soient en quête d'autres outils pour créer et pérenniser les conditions de l'action collective dans les services.

À ceux-ci, la spatialisation/territorialisation fournit un mode d'établissement ou de rétablissement du lien entre réseau et espace urbanisé dans lequel, contrairement au modèle du réseau intégré antérieur, la différenciation gestionnaire est un principe d'organisation. Sans remettre en cause les normes sociotechniques existantes là où elles sont fonctionnelles, elle ouvre des opportunités pour d'autres arrangements. En circonscrivant les controverses, elle permet aussi d'assumer l'impératif de continuité du service dans les aires déjà desservies. Elle est ainsi, avec d'autres, une réponse à la diversité sociale, au pluriel, aux incertitudes et aux méfiances qui en découlent.

III. Régulations locales et localisées : la gestion spatiale contribue-t-elle à la fragmentation urbaine ?

Reste une question centrale : dans quelle mesure cette ingénierie spatiale contribue-t-elle à la dilution des liens organiques entre les sous-composantes physiques et humaines de l'espace urbain et peut-on anticiper ses éventuels effets négatifs ? La distinction entre spatialisation et territorialisation est essentielle dans la mesure où elle organise des dispositifs et des échelles de régulation différents. La spatialisation, en préservant une unité du cadre d'action, affirme le pouvoir de régulation du tout (le système composite de fourniture, lui-même dépendant d'un pouvoir gestionnaire et politique) sur ses parties (les dispositifs territorialisés) : « *In a polycentric system, rule at a large-system level can be written in a general form that can be tailored to local circumstances* » (Ostrom, 1996, p. 1082). La territorialisation, au contraire, suscite la multiplication de systèmes locaux de fourniture, ayant chacun leur mode de régulation, mal ou non coordonnés entre eux. En impliquant une classification par les lieux, elle isole les groupes territorialisés les uns des autres, affaiblit les luttes collectives et dépolitise les enjeux urbains, disqualifiant en retour les échelles supérieures de régulation.

Dans les faits, cependant, les situations sont rarement aussi tranchées et nous avons rappelé l'existence de *gradients* de territorialisation, qui permettent d'ordonner les configurations observées en fonction de leurs modalités de régulation **localisées** (spatialisées) ou **locales** (territorialisées). S'interroger sur les relations qu'entretiennent la diversité organisationnelle des services et la fragmentation urbaine en tenant compte du rôle qu'y jouent les gradients de territorialisation permet de souligner ceux des facteurs qui peuvent contrarier le fonctionnement unifié des villes et y entraver l'exercice de la solidarité.

Le progressif déploiement de dispositifs composites dans les espaces urbanisés n'est pas univoque en effet. Tantôt, c'est à l'opérateur dominant que revient l'initiative et le suivi de la différenciation spatiale, tantôt, ce sont les défaillances de ce dernier qui suscitent des interventions alternatives, souvent avec le support d'une ONG ou d'un bailleur extérieur, parfois les deux cohabitent. Il n'est pas indifférent que le mouvement procède d'un opérateur

unique ou d'opérateurs indépendants les uns des autres, qu'il crée une pluralité coordonnée ou incontrôlée, qu'il soit développé dans un contexte local de culture politique du compromis ou au contraire marqué par des modes violents de règlement des conflits. Les résultantes sur la cohérence globale de l'offre en service, la possibilité d'arbitrer entre les efforts d'extension et de maintenance ou de contrer les tentations de sécession sont dès lors très contrastées.

En termes de politique publique, la véritable opposition est entre une gouvernance spatiale qui spécifie des territoires de service en les isolant d'autres échelles de régulation et une gouvernance spatiale qui, tout en tirant parti de ressources spécifiques pour élaborer et stabiliser des solutions locales, ménage des articulations avec des régulations englobantes du « dehors ». Autrement dit, évaluer les effets fragmentogènes d'un dispositif polycentrique et composite de fourniture d'eau exige, certes, une analyse de sa diversité interne et des inégalités entre ses composantes spatiales mais, surtout, une géo-économie précise des flux de toutes natures qui sous-tendent le fonctionnement de l'ensemble. L'existence d'un socle commun de règles générales, de mécanismes de partage (principes et valeurs, compétences, financements, ressource naturelle) et de redistribution (tarifaire et fiscale) est ainsi propre à réduire des effets de désolidarisation, si tant est que des coordinations opérationnelles efficaces puissent être inventées (encadré n° 4).

Encadré n° 4

La LWSC à l'offensive : vers une recentralisation des services périphériques ?

Au début des années 1990, la distribution d'eau potable dans la capitale zambienne a été transférée à la *Lusaka Water and Sewerage Company Ltd* (LWSC), compagnie privée dotée d'un seul actionnaire public, la Ville. Si l'indépendance institutionnelle de cette société paraît mal assurée, son autonomie financière est réelle depuis la suppression des subventions, tant locales que nationales. Pour améliorer un fonctionnement désormais assis sur les seuls revenus de la vente des services d'eau et d'égout, la compagnie s'efforce à l'assainissement comptable mais elle est criblée de dettes et ses installations datent, pour l'essentiel, des années 1960. Son « marché » est par ailleurs borné par l'évasion des citoyens les plus riches, qui cherchent un palliatif à la médiocrité du service dans la construction de forages privés, et par l'action des bailleurs étrangers, qui équipent les *compounds* pauvres des périphéries en forages et mini-réseaux, soustraits au contrôle de l'entreprise.

À partir de 1996, dans le cadre d'une politique de desserte des aires périurbaines, la LWSC crée les conditions d'une reprise en main de la gestion des points d'eau collectifs jusqu'ici confiés à des partenariats locaux avec des ONG : elle crée en son sein une unité spécifique pour les services des périphéries (*Peri-urban Unit*) et édicte les nouveaux principes d'exploitation des installations collectives (*Peri Urban Strategy Programme*). L'objectif est double : harmoniser des dispositifs techniques et tarifaires disparates ; recentraliser le contrôle juridique de la fourniture des services d'eau (la LWSC étant le seul opérateur à disposer d'une licence officielle à Lusaka, il s'agit de soumettre tout autre bailleur/opérateur d'un mini-réseau à une autorisation et à l'acceptation d'un accord tripartite associant la LWSC, la communauté d'habitants et l'ONG/bailleur). La mise en œuvre de ces principes, inégale, s'appuie par exemple sur l'ouverture d'antennes locales de la LWSC chargées du recouvrement direct des *fees*, la rétribution des fontainiers par l'entreprise sans passer par les ONG ou les intermédiaires locaux, la contractualisation des partenaires comprenant notamment, comme dans le *compound* de Chipata, un volet maintenance assuré par la LWSC et facturé au comité de résidents. Initiée dans le vaste *compound* de George, cette stratégie devrait, à moyen terme, concerner toutes les dessertes périphériques. La rationalité sous-jacente se nourrit du constat d'échec de la gestion « communautaire » et des effets d'éclatement urbain de la juxtaposition de micro-systèmes de desserte encellulés.

Sources : Dubresson, 2001 ; Bousquet, 2004.

Une diversification qualitative et géographique globalement régulée n'est pas antinomique d'un fonctionnement intégré. En revanche, l'introduction de la dimension spatiale non plus comme support de la déclinaison matérielle des niveaux de prestation mais comme élément de régulation du service et de contrôle des sociétaires du réseau modifie sensiblement les enjeux. Cette territorialisation induit alors d'importantes discontinuités dans le rapport des

usagers au service, à l'autorité organisatrice et au territoire qu'elle contrôle, avec de possibles effets en termes de cohésion urbaine. Elle accroît notablement le risque de fragmentation, surtout lorsqu'elle conduit à autonomiser la desserte des pauvres sur la base d'un communautarisme subsidiaire (Jaglin, 2004 à paraître).

Pour gérer et maîtriser la diversité, l'action publique se heurte ainsi à de nouvelles difficultés qui ne sont pas propres aux villes africaines. Il n'est que de se plonger dans la littérature française sur la territorialisation de l'action publique pour s'en convaincre : « Sans conteste, les problèmes de coordination se sont accrus de manière démesurée devant la montée des groupes d'intérêts les plus divers et la multiplication des espaces de gestion pertinents locaux, régionaux, nationaux, européens. La question est celle d'un minimum de cohésion et d'unité. C'est encore d'intégration dont il s'agit : comment parvenir à articuler des buts collectifs dont la formulation est devenue bien difficile, des acteurs dont l'expérience sociale tend à se différencier, et des territoires dont les bases sont hétérogènes » (Duran, Thoenig, 1996). Comment articuler des fins collectives lorsque les acteurs sont de moins en moins socialisés à des principes et normes de conduite communs, lorsque la territorialisation démultiplie les enjeux du service sur des bases et à des échelles hétérogènes ?

La territorialisation apparaît comme une réponse à l'exigence de différenciation des services mais elle est un défi pour l'objectif politique d'intégration. Alors qu'elle sert les intérêts des offreurs de ressources (bailleurs de fonds centralisés et décentralisés) et ceux des intermédiaires (ONG notamment) qui confortent ainsi leur autonomie de porteurs de projets, peut-elle servir les objectifs de pouvoirs publics en quête d'une construction ou reconstruction de leurs capacités d'action et de régulation ? Comment penser des institutions et une action politique durables lorsque se démultiplient les lieux et les réponses à des problèmes perçus comme locaux, lorsque que sont progressivement découplés les territoires du politique et ceux d'une action collective éclatée ?

L'éloge des territoires pragmatiques, terrains d'une action collective flexible et vecteurs, là où l'universalisation reste à achever, d'une extension des services ne doit pas conduire à esquiver les nouveaux problèmes. Ceux d'une territorialisation du service justifiant la désolidarisation d'abord. Ceux ensuite d'une évolution des cadres cognitifs et normatifs. La logique du service en réseau intégré a conduit, presque partout en Afrique, à nier le caractère composite de la desserte réelle tout en maintenant la fiction d'une logique d'offre calée sur des normes de service public nationales et égalitaires. Ces normes, désormais, semblent disqualifiées, l'identification des demandes sociales, la co-production du service mais aussi, de plus en plus, celle des cadres qui la rendent possible étant renvoyées aux acteurs locaux. Mais quelle est ici la « bonne » échelle locale pour préserver un service urbain intégrateur ? Quelles modalités de gouvernance multi-niveaux faut-il forger pour contrer les effets de fragmentation ? L'ingénierie spatiale offre aux services urbains des outils de gestion de la diversité mais elle n'en détermine pas la finalité. Seul un pouvoir politique, à même de définir l'ampleur et le rôle qu'il entend accorder à cette diversité dans la société locale, peut imposer les efforts nécessaires à sa régulation.

Références

- BARBIER R., 2003, « La gestion locale et collective des objets controversés. Réflexions à partir de l'usage agricole des boues d'épuration urbaines », communication aux *Rencontres internationales sur la démocratie et le management local*, Québec, 20-23 mai 2003, 24 p.
- BEALL J., CRANKSHAW O., PARNELL S., 2002, *Uniting A Divided City : Governance and Social Exclusion in Johannesburg*, London, Earthscan Publications, 237 p.
- BÉHAR D., 2000, « Habitat : pour une nouvelle approche territoriale », in *Pouvoirs locaux*, n° 45, II, pp. 45-58.

- BÉNIT C., 2001, *La fragmentation urbaine à Johannesburg*, Poitiers, Université de Poitiers, 512 p., (Thèse de doctorat).
- BOUSQUET A., 2004, « Desserte collective des quartiers pauvres en Zambie : un long apprentissage », in *Flux*, n° 56-57, avril-septembre.
- CALDEIRA T., 2000, *City of walls : Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 487 p.
- COLLIGNON B., VÉZINA M., 2000-a, *Independent Water and Sanitation Providers in African Cities. Full Report of a Ten-Country Study*, Washington, The World Bank, 64 p.
- Di MEO G., 2000, « Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace ? », in LÉVY J., LUSSAULT M. (dirs.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographes à Cerisy*, Paris, Belin, pp. 37-48.
- DONZELOT J., 2003, *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 362 p.
- DUBRESSON A., 2001, *Rapport de mission en Zambie : 21 août-4 septembre 2001*, Paris, l'auteur/Géotopiques (Université Paris X-Nanterre), 8 p.
- DURAN P., THOENIG J-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », in *Revue française de science politique*, 4, pp. 580-623.
- EVANS P., 1996, « Government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergy », in *World Development*, vol. 24, n° 6, pp. 1119-1132.
- GERVAIS-LAMBONY P., 2003, *Territoires citadins : quatre villes africaines*, Paris, Belin, 272 p.
- GRAHAM S., MARVIN S., 2001, *Splintering urbanism : networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London and New York, Routledge, 479 p.
- JAGLIN S., 1995, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou : pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Paris, Karthala, 659 p., (coll. « Hommes et sociétés »).
- JAGLIN S., 2003-a, *Réseaux et fragmentation urbaine : services d'eau en Afrique subsaharienne*, Paris, Université Paris I-Sorbonne, 232 p., (HDR).
- JAGLIN S., 2003-b, « Service d'eau et construction métropolitaine au Cap (Afrique du Sud) : les difficultés de l'intégration urbaine », in *Revue française d'administration publique*, n° 107, pp. 433-446 (dossier Gouverner les très grandes métropoles : institutions et réseaux techniques, sous la direction de P. Le Gallès et D. Lorrain).
- JAGLIN Sylvie, 2004 (à paraître), « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in BACQUÉ M-H., SYNTOMER Y. (dirs.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La découverte.
- LÉVY J., 1999, *Le Tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, pp. 121-133 (coll. « Mappemonde »).
- LOPES de SOUZA M., 2001, « Metropolitan deconcentration, socio-political fragmentation, and extended suburbanisation : Brazilian urbanization in the 1980s and the 1990s », in *Geoforum*, 32, pp. 437-447.
- MERRY S., 2001, « Spatial governmentality and the new social order : Controlling gender violence through law », in *American Anthropologist*, 103 (1), pp. 16-29.
- NAVEZ-BOUCHANINE F. (dir.), 2002, *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?*, Paris, L'Harmattan, 411 p.
- OSTROM E., 1996, « Crossing the Great Divide : Coproduction, Synergy, and Development », in *World Development*, vol. 24, n° 6, pp. 1073-1087.
- RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies Rechniques (LITEC), 249 p.
- ROBINS S., 2002, « At the limits of spatial governmentality : a message from the tip of Africa », in *Third World Quarterly*, vol. 23, n° 4, pp. 665-689.
- SACK R., 1986, *Human territoriality*, Cambridge, Cambridge University Press, 256 p.
- SALCEDO R., TORRES A., 2004, « Gated Communities in Santiago : Wall or Frontier ? », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28.n° 1, March, pp. 27-44.

SMITH L., HANSON S., 2003, « Access to Water for the urban Poor in Cape Town : Where Equity Meets Cost Recovery », in *Urban Studies*, vol. 40, n° 8, July, pp. 1517-1548.

SPARKS A., 2003, *Beyond the Miracle. Inside the new South Africa*, Johannesburg, Cape Town, Jonathan Ball Publishers, 370 p.