

Jean-Marc Fournier

CRÉSO - UNIVERSITÉ DE CAEN

Vincent Gouëset

RÉSO - UNIVERSITÉ RENNES II

ESO - UMR 6590 CNRS

Le Forum mondial de l'eau organisé à Kyoto en mars 2003, qui s'est conclu sur un semi-échec², a buté, comme les précédents sommets mondiaux (Marrakech, 1997, La Haye, 2000), sur l'insoluble équation des « trois E » du développement durable, c'est-à-dire sur la constitution d'un mode de gestion de l'eau qui concilie les exigences de l'environnement, de l'économie et de l'éthique sociale. Comment financer les objectifs ambitieux du dernier sommet de la terre (Johannesbourg, 2002), c'est-à-dire réduire de moitié, d'ici 2015, la part de la population privée d'un accès régulier à l'eau potable et à l'assainissement - actuellement estimée à un demi-milliard de personnes - en combinant, pour reprendre les préceptes de la « bonne gouvernance », le jeu du marché, le rôle régulateur des États et la participation des citoyens ?

La situation de l'eau potable dans les pays du Sud est très préoccupante, en particulier dans les campagnes et les petites villes, traditionnellement mal desservies (Tab. 1), et qui intéressent peu les grands opérateurs privés du nord. En Amérique latine, l'eau potable est surtout un problème urbain, car c'est la région du Sud où le processus d'urbanisation a été le plus rapide au XXe siècle. Les trois quarts de la population habitent aujourd'hui en ville, et parmi ces citadins, la moitié habite dans une grande ville dépassant un million d'habitants.

La gestion de l'eau potable dans les villes d'Amérique latine se pose aujourd'hui comme un « problème social total », qui recoupe à la fois :

- Un enjeu environnemental, avec en amont le problème de la préservation de la ressource, soumise à la pression croissante de l'agriculture, de l'industrie et de la consommation humaine, et en aval la question délicate du retraitement des eaux usées ;
- Un enjeu d'économie politique. La gestion de l'eau dans les métropoles latino-américaines a fait l'objet, au cours des quinze dernières années, d'une vague de

réformes et de privatisations sans précédent à l'échelle mondiale par sa rapidité et son ampleur ;

- Un enjeu d'urbanisme. Dans un contexte de croissance urbaine soutenue, et de modestie des moyens techniques et financiers dont disposent les pouvoirs locaux, l'expansion des réseaux constitue un défi sans cesse renouvelé, et sa maîtrise permet un contrôle indirect de la croissance des villes ;

- Un enjeu social surtout. En effet, l'Amérique latine est la région la plus inégalitaire au Monde, et elle se caractérise par un modèle d'urbanisation hautement ségrégatif (Deler, 1994). L'accès à l'eau potable constitue précisément un des indicateurs élémentaires de la ségrégation socio-spatiale³, et la question de l'accès à l'eau potable dans les villes d'Amérique latine renvoie immédiatement à la question des inégalités sociales.

Quoi de plus inégal en effet que les conditions d'accès à l'eau potable dans les villes d'Amérique latine ? Pourquoi une part importante des habitants des villes d'Amérique latine n'a-t-elle pas accès aux services de l'eau potable et de l'assainissement ? Les enjeux des réformes actuelles du service public de l'eau potable dans les villes d'Amérique latine sont donc très forts. Comment assurer l'accès à l'eau potable pour le plus grand nombre à un tarif acceptable, dans une perspective écologiquement durable, dans le cadre d'une économie désormais réouverte au jeu du marché mondial, et dans un contexte de démocratisation et de moralisation de l'action publique ? À côté d'innovations parfois réussies (tarification modulable, gestion « participative », maintien d'une gestion publique largement rénovée et décentralisée...), on compte de nombreux échecs retentissants : « Guerre de l'eau » à Cochabamba en 2000, nombreux exemples de privatisations ratées, comme à Buenos Aires ou dans d'autres villes d'Argentine (de Gouvello et Fournier, 2002).

1- D'après la conférence donnée au FIG de Saint-Dié-des-Vosges en octobre 2003.

2- « No plans, no money from Kyoto conference » titrait de façon évocatrice le *Financial Times* du 24/03/03.

3- Dans les pays du Sud où la mesure de la pauvreté est méthodologiquement difficile, ce n'est pas un hasard si tous les indicateurs élaborés par les organismes internationaux (depuis la définition des « Besoins élémentaires non satisfaits » dans les années 1980, jusqu'au dernier *Rapport sur le développement humain* du PNUD en 2004), incluent les conditions d'accès à l'eau potable comme un paramètre de base.

Tab. 1 - Conditions d'accès à l'eau et aux installations sanitaires en Amérique latine

	Population privée d'accès à un point d'eau aménagé* (en %)	Population ayant un accès régulier à des points d'eau aménagés* (en %)				Population utilisant des installations sanitaires améliorées** (en %)	
		Dans les campagnes		Dans les villes		1990	2000
CLASSEMENT SELON L'IDH	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
DÉVELOPPEMENT HUMAIN ÉLEVÉ							
Argentine		73		97		87	
Uruguay	2		93		98		95
Costa Rica	5		92		99		89
Chili	7	49	58	98	99	98	96
Cuba	9		77		95		99
Mexique	12	52	69	90	95	87	88
DÉVELOPPEMENT HUMAIN MOYEN							
Panama	10		79		99		99
Colombie	9	84	70	98	99	96	96
Brésil	13	54	53	93	95	82	84
Belize	8		82		100		71
Venezuela	17		70		85		71
Jamaïque	8	87	85	98	98	99	99
Pérou	20	42	62	88	87	77	79
Paraguay	22	46	59	80	93	96	94
Rép. Dominicaine	14	71	78	92	90	70	70
Équateur	15	58	75	82	90	88	92
El Salvador	23	48	64	88	91	87	89
Bolivie	17	47	64	91	95	73	86
Honduras	12	78	81	89	95	88	93
Guatemala	8	69	88	88	98	82	83
Nicaragua	23	44	59	93	91	97	95
FAIBLE DÉVELOPPEMENT HUMAIN							
Haïti	17	50	45	59	49	33	50
Amérique latine et Caraïbes	14		65		94		86
MONDE	18		71		95		85

Source: PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2003

* Accès à un point d'eau aménagé : proportion de la population utilisant l'un quelconque des moyens suivants pour se procurer l'eau de boisson dont elle a besoin : eau sous conduite, robinet public, sondage dans le sol ou pompe, puits (protégé ou abrité) ou source couverte.

** Accès à des installations sanitaires améliorées : proportion de la population disposant, à l'intérieur ou à proximité immédiate de leur logement, de toilettes reliées à un réseau d'égouts, de toute autre forme de toilette à chasse d'eau ou encore d'une fosse d'aisance traditionnelle ou améliorée.

4- H. Coing s'est intéressé aux difficultés du service public (1986) et aux projets de mise en place de nouveaux modèles de gestion en Argentine, au Brésil, et au Venezuela (1990, 1994). Le croisement des dimensions techniques et sociales a été souligné par D. Faudry (1990), tandis que les travaux, plus ponctuels de G. Dupuy (1992), rappellent l'importance de l'étude des réseaux pour comprendre les services de l'eau. Appliquées au cas de la Colombie, les analyses socio-économiques de S. Jaramillo (1995) et L. M. Cuervo (1991, 1996) font le bilan de la diversité des politiques menées sur plus de 20 ans. Dans une perspective internationale, D. Lorrain compare (1995) diverses expériences de gestion urbaines de l'eau mettant en jeu des acteurs privés, aussi bien en France (Lyon) qu'en Afrique (Côte d'Ivoire), qu'en Angleterre ou en Amérique latine (Buenos Aires et Caracas). Certains travaux de la Banque mondiale complètent ces vues avec l'étude de projets innovants (D. Riviera, 1996). Plus récemment, B. de Gouvello (2001) a étudié les enjeux dans le partage des rôles publics et privés en Argentine, et J.-M. Fournier (2001) a rendu compte des inégalités sociales et des concurrences entre les divers usages dans les villes d'Amérique latine. En 2003, G. Schneier et B. de Gouvello ont rassemblé les contributions d'une vingtaine d'auteurs sur le sujet. Enfin la synthèse récente de J.-M. Fournier et V. Gouëset (2004) fait le point sur les publications récentes sur l'eau potable, dans une perspective de comparaison Nord-Sud.

Ce texte, qui reprend la matière d'une conférence donnée au FIG de Saint-Dié des Vosges en octobre 2003, tente de répondre à ces questions. Il s'appuie notamment sur des travaux et des lectures récentes sur le sujet, même si les synthèses sur la gestion de l'eau dans les villes d'Amérique latine sont encore peu nombreuses⁴. Inscrit également dans une démarche de géographie sociale, il montre que le fonctionnement de l'eau dans la ville reflète celui de la société qui lui correspond. Il s'agit de rechercher constamment l'explication des paradoxes liés à l'eau potable en s'intéressant aux mécanismes sociaux qui produisent les inégalités d'accès au service. L'étude des rapports sociaux, et notamment des rapports de pouvoir d'un groupe social à un autre, permet de comprendre les inégalités dans le partage de l'eau. Ces rapports sociaux sont explicitement inscrits, traduits dans

l'espace géographique, ce qui explique la double perspective de la lecture privilégiée ici, sociale et spatiale.

PRODUCTION ET REPRODUCTION DES INÉGALITÉS SOCIALES LIÉES À L'EAU

Le service de l'eau est un bon indicateur de la division sociale urbaine. La caricature oppose les beaux quartiers où abondent piscines et parcs luxuriants aux quartiers dits précaires, alimentés de temps à autre en eau par des camions-citernes afin d'assurer les besoins minimums des habitants. Entre ces deux extrêmes se situe tout un continuum de quartiers intermédiaires qui forme l'essentiel des espaces urbains. Une catégorisation de cet éventail reste délicate tant est grande la variabilité des situations d'un logement à un autre. Les quartiers raccordés au réseau municipal d'adduction d'eau, ou à des réseaux privés, ont des niveaux de service très hétérogènes. Au-delà des facteurs sociaux, des raisons techniques, historiques, politiques expliquent que tel ou tel quartier est plus ou moins bien desservi, avec des fluctuations dans le temps. De même, les disparités sont parfois grandes, à l'échelle de l'Amérique latine, d'un pays à l'autre ou, au sein d'un même espace national, d'une ville à une autre.

Si les niveaux de qualité des services de l'eau correspondent globalement aux grandes positions socio-économiques des populations, des nuances apparaissent dans le détail. Dans des situations exceptionnelles, certains quartiers socialement défavorisés ont un accès à l'eau relativement satisfaisant, alors que d'autres quartiers accueillant des habitants en position sociale dominante bénéficient d'un service très déficient. À une échelle plus fine, à l'intérieur d'un quartier, dans une rue, on perçoit l'infinie complexité des stratégies pour l'accès à l'eau. En effet, d'un logement à l'autre, la présence d'un puits privé, la taille et la qualité du réservoir d'eau, ou encore la connexion clandestine à un réseau d'eau modifient du tout au tout les modalités du service. La qualité des services de l'eau reflète donc globalement le statut socio-économique des habitants mais dans le détail, des nuances sont à apporter. La rapidité de la croissance urbaine et la diversité des filières de production de l'espace urbain expliquent ces déphasages, certes souvent mineurs, entre niveaux des services de l'eau et positions sociales.

Dans ces conditions, les processus de division sociale de l'espace urbain ne suivent pas des schémas simples. Les modalités d'accès aux services, leurs négociations, les rapports sociaux qui s'y développent évoluent en permanence. Aujourd'hui socialement plus hétérogènes, les populations urbaines ont des demandes qui tendent à être diversifiées. Les services de l'eau n'échappent pas à cette tendance. Parallèlement, surgissent de nouvelles formes d'appropriation de l'espace urbain, tels les quartiers enclos, les lotissements privés disposant de leurs propres réseaux d'eau. Ces groupes sociaux recherchent l'assurance de services urbains de qualité. Mais dans le même temps, il s'agit toujours de se positionner socialement, d'avoir l'adresse la plus prestigieuse possible.

Chaque groupe social, en fonction de ses ressources économiques, mais aussi en fonction de son capital d'éducation, de ses désirs d'ascension sociale ou de distinction sociale, adopte des comportements envers l'eau qui sont divergents, voire concurrentiels. Pour certains groupes, avoir l'eau courante c'est déjà afficher un certain standing par rapport aux habitants dont les logements en sont dépourvus. L'accès à un terrain, à un logement, à l'eau, à la citoyenneté s'inscrit dans une même logique d'ascension sociale. Le mode d'urbanisation et le clientélisme politique reposent en partie sur ces conceptions. De cette manière, l'eau permet un certain contrôle social que les dirigeants ne souhaitent pas forcément voir disparaître. Par ailleurs, la demande d'accès à des services de standing, comme l'accès à l'eau embouteillée, indique une ambition de distinction sociale pour l'élite. Tout le monde ne boit pas la même eau et cela n'est pas envisageable. La différenciation vis-à-vis de l'eau participe de la sorte au processus de reproduction sociale.

Au cours des années 1990, le modèle économique dit néolibéral a été généralisé, à des degrés divers, aux pays d'Amérique latine. Le système capitaliste a alors pris des formes différentes, chaque société le « réinventant » en permanence selon des processus plus ou moins complexes.

La réforme des entreprises d'eau potable, presque toutes publiques au départ n'a pas toujours pris la forme d'une privatisation. Au contraire, la réforme et l'introduction de règles commerciales dans la gestion du ser-

vice s'est faite le plus souvent en restant dans le cadre public, à une échelle désormais décentralisée (municipale ou locale). Si les projets économiques nationaux en cours ne concernent pas tout le monde et dessinent des sociétés à tendance duale, la quasi-totalité des urbains s'intègre dans des logiques de société de consommation. La consommation de biens matériels, d'eau mais aussi d'espace géographique est essentielle.

La nécessité de mobiliser des quantités d'eau croissantes est un mode de vie. Depuis l'accès à un terrain urbain sans service de l'eau jusqu'à l'accès à une piscine, les stratégies des familles pour obtenir de l'eau sont liées aux mécanismes déployés pour gravir les échelons de l'échelle sociale. La logique de consommation de hauts niveaux de volumes d'eau a un sens social fort. C'est le signe de l'appartenance à telle ou telle catégorie sociale. Rappelons que consommer, dans le sens de l'économie politique, signifie détruire l'utilité d'une chose. La consommation de l'eau implique donc sa destruction. Au contraire, la notion plus globale d'usage désigne l'action de faire agir quelque chose sur l'eau pour en obtenir un effet, que l'eau subsiste (utilisation), disparaisse (consommation) ou se modifie en se dégradant (usure). Le passage d'une simple consommation à une véritable gestion de l'eau signifie donc une modification du sens social que revêt l'eau.

L'Amérique latine est souvent présentée comme un modèle pour les autres continents en développement, notamment parce que les taux d'urbanisation y sont élevés (on y compte désormais parmi les plus grandes villes du monde) et parce que les conditions de vie y sont relativement meilleures. Au début des années 1980, lorsque l'ONU met en place la « décennie internationale de l'eau » afin de permettre l'accès à l'eau potable pour tous, l'idée d'un service de l'eau universel semble possible. Aujourd'hui, les évolutions sont nuancées. Des travaux spectaculaires accompagnés d'importants investissements ont vu le jour : barrages, aqueducs, réservoirs, etc. ont été multipliés. De très nombreux quartiers sont désormais raccordés aux réseaux d'eau. La qualité de l'eau distribuée tend à progresser ; les stations de traitement sont plus nombreuses et plus performantes. Incontestablement, les conditions de distribution, d'évacuation et de traitement des eaux ont été améliorées. Pourtant, en moyenne 15 % des populations urbaines n'ont toujours pas l'eau à proximité du logement et 20 % ne disposent

pas de tout-à-l'égout. Aucune amélioration majeure n'est prévue dans les années à venir. En dépit des énormes progrès réalisés, l'eau ne semble pouvoir être distribuée que par excès ou par insuffisance.

Actuellement, on entend souvent que le manque d'eau est l'une des principales difficultés auxquelles les villes en développement vont être confrontées. Pourtant, dans la plupart des cas, il ne s'agit pas d'un « manque » d'eau au sens strict, mais d'une distribution inégale et d'une gestion de court terme. Ce qui est présenté comme une pénurie et qui fait vivre une part importante des habitants dans des situations très contraignantes, est en réalité le résultat d'une absence de projet social fort et d'intérêts sociaux divergents. Les inégalités socio-économiques sont aujourd'hui trop importantes pour qu'émerge un grand projet social de l'eau. Si l'égalité sociale et économique est revendiquée par les secteurs populaires, elle peut parfois être perçue par les classes moyennes comme une menace qui doit être contrôlée. De plus, les groupes en position dominante souhaitent maintenir leurs privilèges. La question de l'eau ne peut donc être résolue sans une sérieuse campagne d'éducation, pour ne pas dire une révolution des pratiques d'usage et la définition de principes de distribution moins inégalitaires.

Vers une crise du modèle des années 1990 ? Le « paradigme argentin »

Depuis le début des années 1990, l'Argentine est l'exemple le plus abouti du modèle de gestion de l'eau par la privatisation, ou plus précisément délégation, plus ou moins importante des services. Ce pays est cité en exemple en Amérique latine, mais aussi dans de nombreux autres pays en développement. Depuis la crise argentine de 2001, une nouvelle tendance semble apparaître. Par exemple, les investissements français en Argentine font l'objet d'une attention particulière dans la mesure où l'incertitude prédomine toujours sur la reprise économique. En effet, la France est le troisième investisseur étranger en Argentine après les États-Unis et l'Espagne. En 2003, le président Kirchner a menacé publiquement, et à plusieurs reprises, d'annuler le contrat passé avec *Agua Argentina*, entreprise du groupe Suez qui refusait de continuer à investir pour améliorer et étendre le réseau d'eau sans garantie de contrepartie financière à court terme. Le conflit portait sur la question des tarifs : l'entreprise, qui s'était

endettée en dollars pour financer ses investissements, estimait que les tarifs devaient être augmentés pour compenser la dévaluation du peso argentin (et donc la chute de ses recettes), alors que le gouvernement argentin estimait de son côté que, pour préserver la paix sociale, ils devaient au contraire rester stables.

D'une certaine manière, le gouvernement argentin estime que ces entreprises étrangères doivent participer à l'effort national pour la reprise économique, étant donné que ces entreprises ont largement profité du taux de change favorable des années 1990 et que l'on peut penser que, à moyen ou à long terme, il sera à nouveau possible de réaliser de plus importants profits. Un compromis a finalement été trouvé, la France ayant de son côté soutenu l'Argentine dans ses négociations avec FMI. Le « cessez-le-feu » pour reprendre l'expression du journal *Le Monde* entre « Suez et l'Argentine » a immédiatement provoqué la baisse de l'action Suez à la bourse de Paris⁵. Il est intéressant de noter dans cet exemple que Suez est un acteur mondial dont le rôle est presque comparable à celui d'un État. Il est de surcroît soumis aux pressions de la bourse. De ces tensions économiques entre le global et le local dépendent les programmes d'extension des réseaux d'eau aux périphéries urbaines de Buenos Aires et l'accès à l'eau des populations défavorisées.

Au-delà de ce simple exemple, le contexte mondial ne semble plus, en 2004, favorable au mouvement des délégations internationales de services de l'eau. Entre 2002 et 2004, les actions de Suez et de Veolia Environnement sont respectivement passées de 35 à 16,50 euros et de 40 à 22,78 euros⁶. Pendant cette période, ces groupes ont d'ailleurs renoncé à divers contrats à l'étranger, en Asie, en Amérique latine et même aux États-Unis. En Europe, la tendance est à assurer la gestion de services qui ne demandent pas d'investissements importants plutôt que de s'engager à prendre en charge une délégation intégrale de service. En pleine expansion dans les années 1990, le modèle de partenariat public-privé préconisé par la Banque mondiale et les groupes français pour la gestion de l'eau semble donc connaître une phase de stagnation. L'exemple de Buenos Aires, cité dès le début de la

période comme le plus convainquant, est aussi celui qui montre les risques et les difficultés qui peuvent survenir. Buenos Aires reste donc, à l'échelle mondiale, un exemple particulièrement représentatif des avantages et des limites du modèle de gestion de l'eau proposé depuis le début des années 1990.

S'ajoutent à ce contexte les difficultés de Vivendi Universal en 2002. L'histoire de ce groupe qui a réuni au départ l'ex Générale des Eaux et Universal est directement liée à l'évolution du capitalisme mondial et aux stratégies de fusion. Si la Générale des Eaux incarnait une entreprise nationale exploitant un solide savoir-faire accumulé tout au long du XXe siècle et constamment amélioré, Vivendi Universal représentait plutôt une holding financière transnationale tournée vers la recherche de profits financiers et insérée une logique d'acquisitions de nouveaux groupes sans que l'ensemble ne dégage une réelle cohérence industrielle. L'argument qui justifiait le rapprochement de ces entreprises consistait à dire qu'il était judicieux de rapprocher, d'une part, les contenants, c'est-à-dire les infrastructures, les réseaux, les tuyaux, la logistique, etc. et, d'autre part, les contenus: les informations, les images, les médias, etc. Le présumé était que les savoir-faire de base auraient été les mêmes pour des métiers allant de la gestion de l'eau à l'industrie cinématographique. En réalité, cet argument peut-être vérifiable pour le rapprochement de quelques entreprises, n'apparaît plus vraiment pertinent pour un groupe devenu mondial et dont les activités sont extrêmement dispersées, tant d'un point de vue géographique que sectoriel. L'endettement du groupe puis le scandale financier qui a suivi ont amené à son redécoupage en fonction des spécialités des différents secteurs d'activité. Cette évolution montre bien les liens et interdépendances entre un certain capitalisme français, ici bien représenté par la Générale des Eaux, et un nouveau capitalisme anglo-saxon ou mondial désormais orienté par des logiques plus globales et plus spéculatives.

Prendre en compte une diversité d'échelles géographiques

La question de l'eau dans la ville reflète donc le fonctionnement des sociétés et les mécanismes de production de l'espace urbain. De plus, l'eau oblige à adopter une démarche géographique: considérer simultanément ce qui se passe en un point très précis

5- Voir: Suez et Argentine signent un « cessez-le-feu », *Le Monde*, 14 mai 2004

6- Voir: Les champions français de l'eau sont en crise, *Le Monde*, 29 janvier 2004

et ce qui survient aux alentours, et à de larges échelles. L'eau met en interdépendance et contraint à aménager conjointement des espaces jusque-là relativement autonomes. Le thème de l'eau permet donc de mettre en relation, dans une logique relativement étroite, les échelles régionales, urbaines et intra-urbaines mais aussi nationales et internationales. La prise en compte concertée des questions urbaines, agricoles, industrielles, touristiques, etc. apparaît comme un préambule indispensable vers une gestion plus raisonnée de l'eau. Pour bien comprendre la question de l'eau dans les villes d'Amérique latine, il faut prendre en compte diverses échelles géographiques.

L'échelle mondiale forme tout d'abord un contexte de références générales : les institutions internationales qui financent les grands travaux prônent des réformes majeures allant dans le sens déjà évoqué d'une « bonne gouvernance », soucieuse à la fois de l'environnement, de l'économie et de l'équité sociale, dans un contexte qui est celui de l'économie de marché (l'eau étant à la fois un « bien commun » à protéger et une « valeur marchande »).

L'échelle nationale est décisive, puisque c'est le lieu où, en fonction d'un héritage institutionnel, d'un contexte sociopolitique et d'un niveau de développement propres à chaque pays, sont élaborées les réformes qui ont transformé plus ou moins vite et plus ou moins radicalement le système de l'eau potable au cours des vingt dernières années. Il importe à ce propos de rappeler que l'Amérique latine, au-delà des formidables « convergences » (pour reprendre la formule d'O. Dabène) qui caractérisent son évolution politique, économique et sociale tout au long du XXe siècle, constitue un ensemble composite, fait de similitudes parfois troublantes mais aussi de divergences parfois profondes : la situation de l'eau potable est très différente en Argentine au Mexique, au Venezuela, en Colombie ou au Honduras.

L'échelle régionale est essentielle pour saisir les interrelations de la ville avec son environnement, à l'échelle des bassins-versants, et pour identifier notamment, la compétition pour l'eau entre divers types de consommation : agriculture, industrie, consommation urbaine, tourisme...

L'échelle de la ville dans son ensemble permet de montrer la très grande hétérogénéité des situations relatives à la distribution de l'eau potable et à l'assainissement. Les habitants de certains quartiers disposent

d'eau en quantité pratiquement illimitée alors que d'autres sont victimes d'importants rationnements, et/ou doivent acheter à des compagnies ou à des revendeurs privés une eau très chère et de qualité souvent médiocre.

Enfin l'échelle du quartier met en évidence une mosaïque urbaine complexe et permet d'analyser les comportements, les stratégies et les discours sur l'eau. Parfois dans une même rue, les conditions d'accès à l'eau peuvent être très variables, en qualité comme en quantité. Bien souvent, l'eau ne « manque » pas, mais en réalité les gaspillages et la distribution inégalitaire réduisent les volumes affectés aux populations défavorisées.

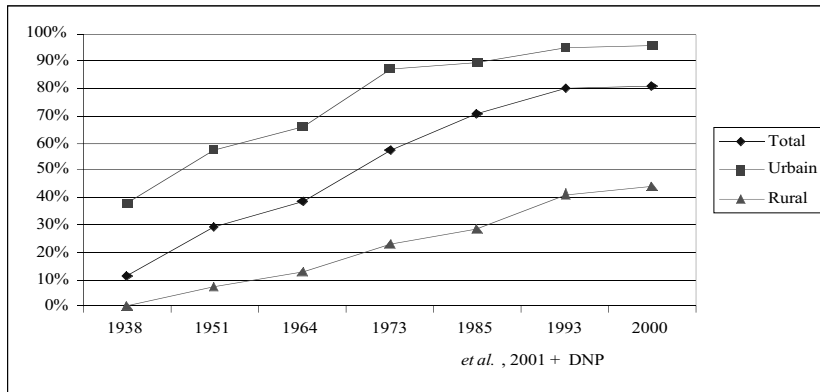
L'EXEMPLE DE LA COLOMBIE : LES CONTRADICTIONS DES RÉFORMES DE L'EAU POTABLE DANS L'AIRE MÉTROPOLITAINE DE BOGOTA

Le cas de la Colombie et l'exemple de l'aire métropolitaine de Bogota illustrent de façon originale le problème des inégalités sociales dans l'accès à l'eau potable. En effet, dans un contexte national où l'eau potable a toujours fait, historiquement, l'objet de politiques volontaristes fortes, Bogota se caractérise par une situation contrastée. À l'intérieur du District Capital, la qualité de l'offre en services publics est globalement bonne. Les disparités dans la qualité du service y sont par ailleurs moins liées à l'effet de la stratification sociale qu'à celui de la localisation à l'intérieur de la ville, certains quartiers, même récents et populaires, étant mieux desservis que d'autres, de standing plus élevé mais mal connectés au réseau. Dans les municipes de la périphérie en revanche, la qualité du service est globalement moins bonne, et surtout très contrastée d'un lieu à un autre. De surcroît, l'évolution récente montre que les réformes de l'eau potable, inspirées à la fois par des principes démocratiques, écologiques et néolibéraux, se révèlent inapplicables à l'échelle de l'agglomération, du fait des contradictions entre ces trois piliers du développement durable.

Un contexte colombien favorable sur le long terme, mais propice aux réformes dans les années 1990

La Colombie est un pays où, historiquement, l'implication de l'État dans l'économie est restée limitée. En revanche, la fourniture d'un service public aussi sen-

Fig. 1 - Evolution de la couverture d'eau potable en Colombie (1938-2000)



sible que l'eau potable a toujours constitué une priorité nationale, une sorte « d'engagement minimal de l'État envers ses citoyens » (Gouëset, 2002). C'est le secteur public qui a pris en charge, à partir des années 1930, l'approvisionnement en eau potable des populations colombiennes, à l'échelon national (avec l'INSFOPAL, entreprise en charge des petites villes et des zones rurales), départemental ou local. Les grandes villes en particulier se sont dotées de puissantes entreprises municipales⁷.

La politique de l'eau a donc été volontariste et relativement cohérente sur le long terme, avec notamment un souci de « gestion sociale de l'eau » (Mesa, 1998), reposant à la fois sur une expansion de l'offre et sur un contrôle des tarifs (par la « Junta Nacional de Tarifas »), qui explique la progression rapide et constante du taux de couverture en eau potable des années 1930 aux années 1990, surtout en ville, où résident aujourd'hui les trois quarts de la population colombienne (Fig. 1).

Cette cohérence historique sur le long terme est assez singulière dans le contexte latino-américain. Elle explique que les entreprises publiques colombiennes bénéficiaient de conditions financières et techniques relativement bonnes dans les années 1990 (Cuervo, 1991 et 1996). Elle permet aussi de comprendre pourquoi les privatisations y ont été moins massives qu'ailleurs, sauf dans les villes les plus mal loties (Côte Caraïbe notamment).

Ce tableau relativement positif doit toutefois être nuancé, car une série de dysfonctionnements ont

7- A titre d'exemple, les trois entreprises municipales d'eau potable ou de services publics des trois plus grandes villes, Bogota, Medellín et Cali, font partie du *Top 50* des entreprises de Colombie.

conduit à une réforme majeure de l'eau et des services publics dans les années 1990.

Les dépenses des entreprises n'ont cessé de s'accroître, alors que la progression des recettes était limitée par la volonté politique de maintenir des tarifs socialement acceptables. L'envolée des dépenses s'explique notamment par l'ampleur des dépenses d'infrastructures, structurellement fortes en raison de la pression démographique et de la croissance

urbaine, et alourdies dans les années 1970 et 1980, par le caractère dispendieux de certains chantiers (qualifiés souvent de « pharaoniques », en Colombie comme ailleurs), et par une sous-évaluation systématique du coût de fonctionnement de ces infrastructures. Bien entendu, ces investissements, financés à crédit, ont accru la dette des entreprises. Parallèlement, les dépenses administratives et notamment les charges de personnel n'ont cessé de s'alourdir, avec des politiques de recrutement souvent entachées de clientélisme. D'autre part, le caractère public des entreprises a aggravé ce dérapage, l'État et les collectivités locales ayant pris l'habitude d'éponger le déficit croissant des services publics.

Le système souffrait par ailleurs de son centralisme, notamment pour l'INSFOPAL, peu efficace dans sa mission envers les zones rurales (cf. la courbe « zone rurale » de la fig. 1).

Enfin les années 1990 ont été marquées, après la Conférence de Rio en 1992, par l'émergence des préoccupations nouvelles du développement durable qui ont infléchi les objectifs de l'action publique : respect de l'environnement et gestion durable des ressources ; décentralisation et « moralisation » du fonctionnement des services publics ; ouverture des services publics aux règles du marché (concurrence, privatisation...), afin d'améliorer leur rentabilité et leur efficacité.

Les réformes reposent, pour l'essentiel, sur la Loi des services publics (1994) et la Loi de l'environnement (1993). Globalement conformes à la « règle des trois E » du développement durable (Environnement, Économie, Éthique), elles sont en grande partie contradictoires pour plusieurs raisons :

- le service est décentralisé à l'échelon municipal

(les maires étant responsables de l'offre d'eau potable dans leur juridiction), mais de nombreuses mairies n'ont pas la capacité financière, technique ou humaine d'assumer cette charge nouvelle ;

- toutefois, afin d'éviter les dérives, la Nation met en place un système de contrôle qui s'avère dans les faits plus dirigiste que le système antérieur, à la fois en amont (une « Commission de régulation de l'eau potable et de l'assainissement », la CRA, est chargée de dicter les règles de gestion) et en aval (une « Surintendance des services publics » vérifie l'exécution des services).

- le marché de l'eau est ouvert à la concurrence et aux investissements privés, mais dans l'immense majorité des cas, la gestion reste publique, les entreprises n'étant pas assez rentables pour attirer les capitaux privés ;

- la participation des usagers à la gestion des entreprises publiques ou privées est officiellement encouragée ; mais les modalités de participation sont sans effet (Jaramillo, 1995) ;

- pour moraliser la gestion des entreprises publiques et optimiser leur efficacité, la CRA impose de séparer leur comptabilité de celle des municipes. Ces derniers sont d'ailleurs vivement incités à créer des entreprises de services publics autonomes, distinctes de l'administration municipale ;

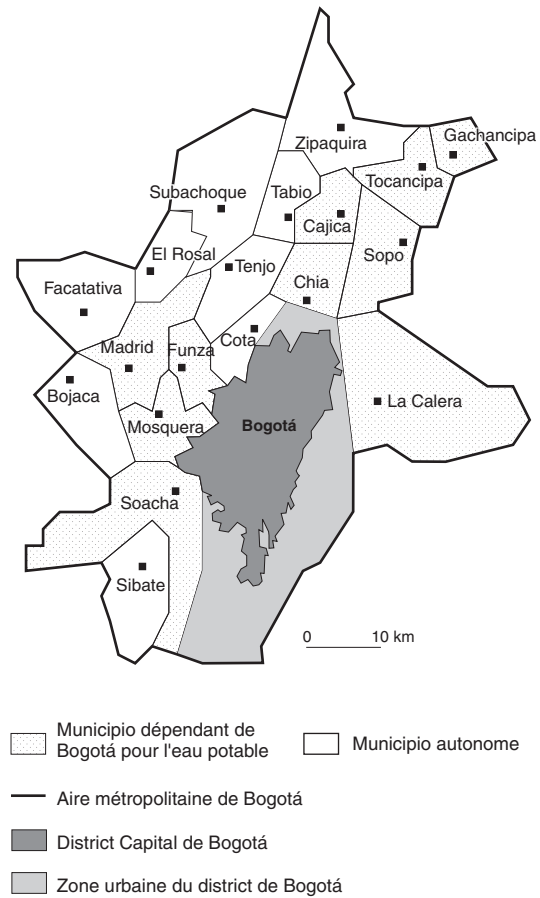
- dans le même objectif, chaque municipe a l'obligation d'équilibrer ses comptes, et les subventions inter-municipales sont proscrites, ce qui limite les perspectives de solidarité territoriales entre une ville riche et ses banlieues populaires par exemple ;

- la CRA impose une politique tarifaire qui permette à la fois de couvrir les coûts de production (ce qui s'est traduit par de fortes hausses de tarifs), et à la fois d'être équitable socialement, en sur-facturant le prix de l'eau aux entreprises et aux populations favorisées, afin de subventionner les classes populaires (« subventions croisées ») ; enfin les contraintes environnementales imposées aux municipes sont énormes, avec notamment un système « d'Écotaxes » (droit d'usage et pénalités sur la pollution) tellement élevées (et compliquées à mettre en œuvre) qu'elles s'avèrent inapplicables dans les faits.

Eau potable et inégalités sociales à Bogota

Peuplé de 5,5 millions d'habitants, et entouré d'une couronne périurbaine d'une vingtaine de municipes

Fig. 2 - La gestion de l'eau potable dans l'aire métropolitaine de Bogota



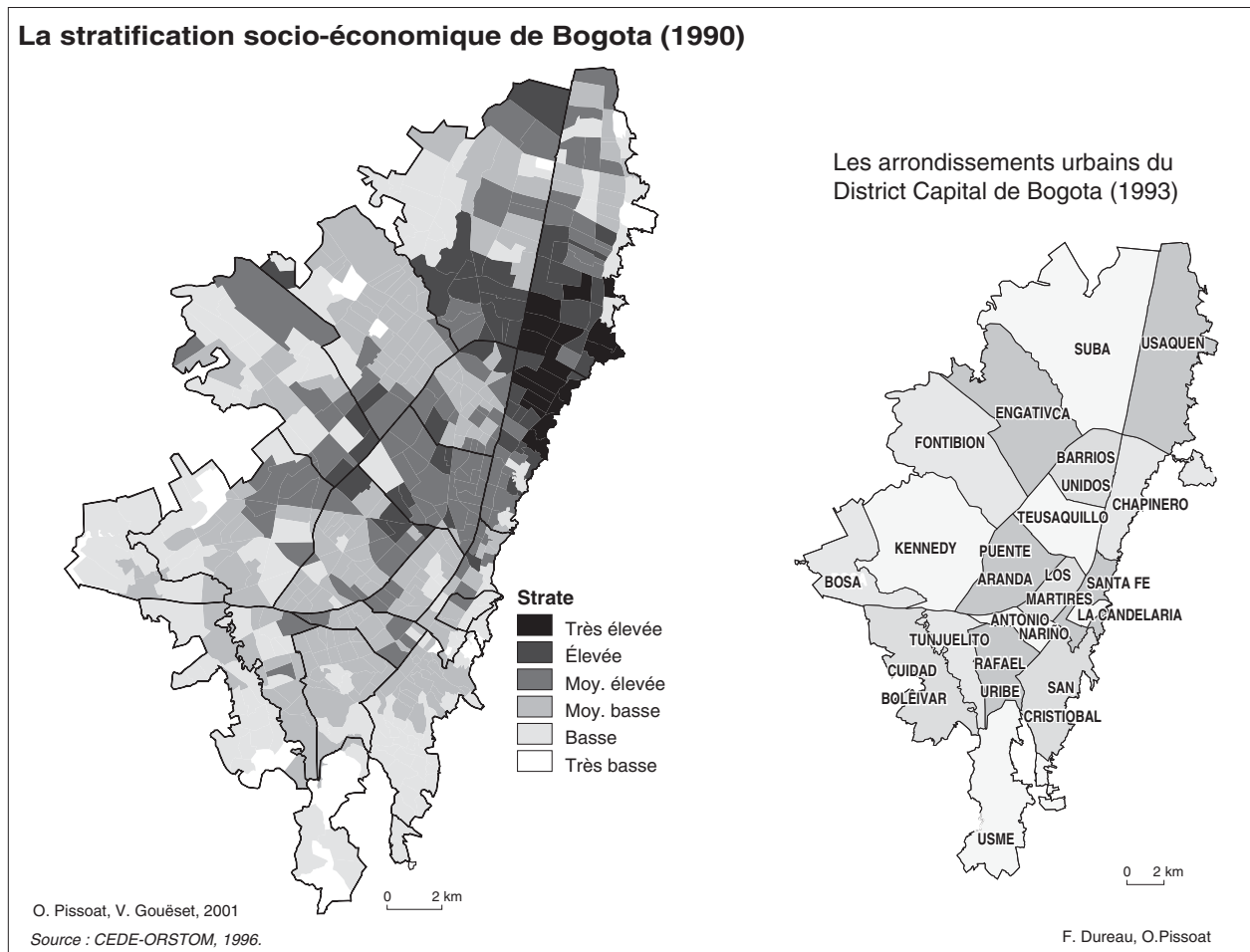
V. GOUËSET, O. PISSOAT, S. ANNONNET (2003)

Source : Gobernación de Cundinamarca - CODE - ANUARIO 1999

totalisant 0,7 million d'habitants lors du dernier recensement (1993), le District Capital de Bogota dispose de sa propre entreprise (publique) d'eau potable et d'assainissement, l'EAAB. Celle-ci couvre également les besoins d'une dizaine de municipes de la périphérie métropolitaine, soit directement (cas de Soacha, la banlieue la plus populaire de Bogota), soit indirectement, sous forme de « vente en bloc » d'eau aux entreprises municipales (Fig. 2).

Malgré un accroissement très rapide de la population de l'aire urbanisée, des années 1950 aux années 1970, l'EAAB a réussi à accroître le taux de couverture en eau potable et en assainissement, y compris dans les quartiers populaires d'origine illégale, aux prix de compromis avec les bâtisseurs de ces quartiers (Dureau F., Lulle T., 1999). Par la suite, les taux de couverture des réseaux d'eau baissent de deux points entre 1985 et 1990, bien que les chiffres officiels cachent cette régression (Cuervo L. M., 1996). Entre 1973 et 1985, les taux de raccordement à l'eau courante et à l'assainissement progressent,

Fig. 3 - La division territoriale et la stratification socio-économique dans le District Capital de Bogota



lentement mais régulièrement, puis la tendance s'inverse entre 1985 et 1993.

Fait important, les disparités du taux de couverture en eau potable à l'intérieur du District de Bogotá ne sont pas directement corrélées à l'âge des quartiers, ni au niveau socio-économique des populations qui les habitent (Fig. 3).

En effet, si les quartiers aisés du nord de Bogotá sont toujours bien desservis (Suba, Usaquén), les quartiers populaires de la périphérie sud de Bogotá sont assez vite couverts (Ciudad Bolívar, Bosa, Usme) au moins sous forme de points d'eau extérieurs au logement ou collectifs, tandis que des zones plus centrales, également populaires, voient leur couverture se dégrader (La Candelaria, Barrios Unidos ou San Cristóbal).

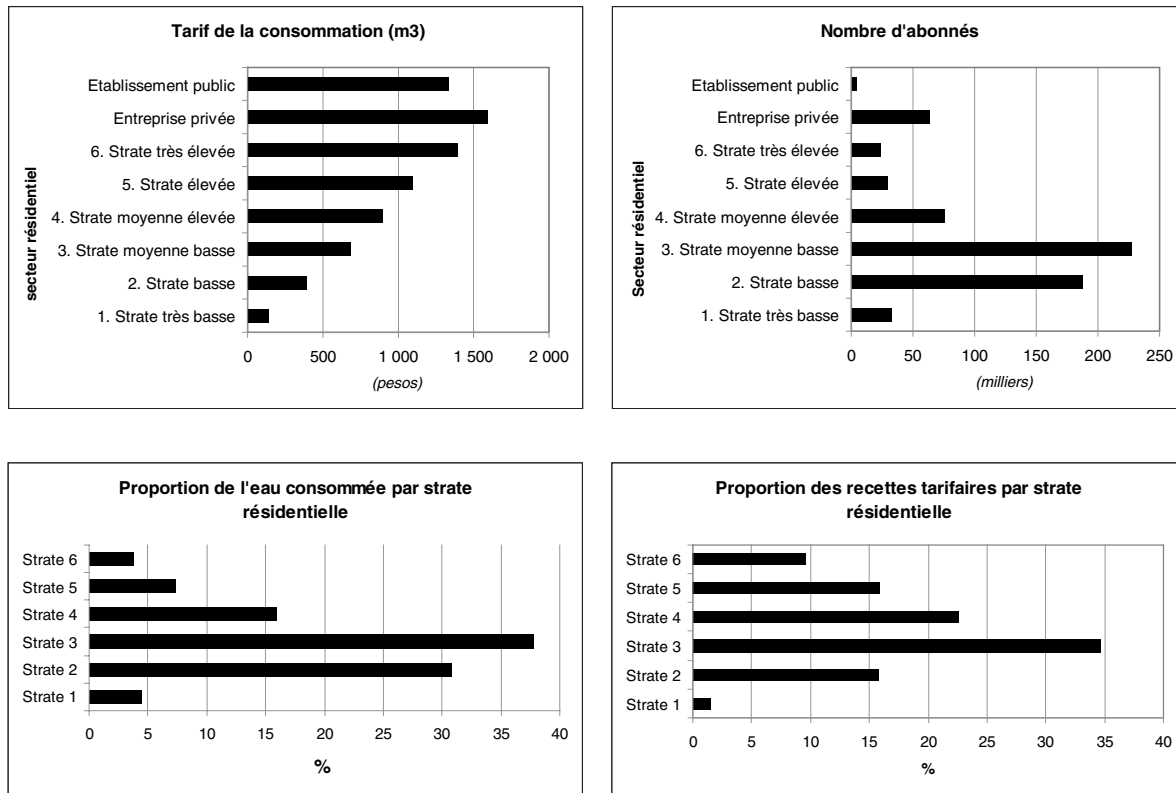
Ces variations s'expliquent par la grande irrégularité des investissements dans le temps, et par une extension des réseaux conçue sans logique d'ensemble, sensible notamment à la pression sociale (et au clientélisme) dans les quartiers populaires en construction. En réalité,

l'eau potable n'a joué qu'un rôle secondaire, au regard des logiques strictement foncières et immobilières, dans le renforcement de la division sociale de l'espace à Bogotá, qui oppose un nord riche, un sud pauvre, et un secteur de classes moyennes à l'ouest (Fig. 3).

D'autre part, la ville de Bogotá, rapidement suivie par d'autres grandes villes colombiennes, a mis au point depuis 1983 un système de péréquation tarifaire tout à fait original, les « subventions croisées », permettant aux classes populaires d'être subventionnées par les populations aisées et les entreprises. En effet, les tarifs de l'eau varient non en fonction des revenus des clients (impossibles à évaluer), mais en fonction du standing résidentiel de leur quartier. Six strates socio-économiques ont ainsi été définies⁸, depuis la plus pauvre (strate 1) à la plus riche (strate 6) (Fig. 3). Le tarif

8- La classification de chaque îlot est effectuée périodiquement par des enquêteurs selon une méthodologie établie par le DNP (Departamento Nacional de Planeación), reposant sur des critères rendant compte de la qualité des constructions et de la voirie.

Fig. 4 - Le système des « subventions croisées » à Bogota



Source: EAAB, 1998 et 2000

appliqué à la « classe moyenne » (strate 4) est calculé de façon à couvrir les coûts de production sans bénéfice ni perte pour l'EAAB. Les strates aisées sont, en revanche, surtaxées, ainsi que les entreprises, ce qui permet de subventionner les trois strates les plus basses, qui bénéficient d'une remise pouvant aller de 15 à 50 % sur le coût réel du service (Fig. 4).

Relativement efficace à l'échelle du District Capital de Bogota, ce système innovant a été progressivement étendu à d'autres villes, avant d'être imposé dans toutes les villes par la Loi des Services publics en 1994. Le système des subventions croisées ne corrige pas les inégalités sociales (les riches continuent d'être riches et de consommer plus d'eau que les pauvres), mais il en atténue les effets, en limitant le coût des services domestiques (eau, assainissement, électricité, ordures ménagères...) pour les populations modestes.

Les observateurs ont toutefois mis en évidence les limites d'un système qui n'est que partiellement redistributif (notamment Jaramillo, 1995):

- La péréquation tarifaire n'est pas du tout proportionnelle à l'échelle des revenus réels (selon Jaramillo, le système précédent exerçait une péréquation

tarifaire moins explicite mais respectant mieux les écarts de revenus);

- Elle renforce la ségrégation socio-spatiale, en contraignant chaque ménage à vivre dans un quartier où il peut payer les services publics;

- Les fonds récoltés auprès des entreprises et des strates les plus élevées ne couvrent qu'une partie des dépenses de l'EAAB, qui doivent être complétés par le budget du District.

Ce modèle bogotain est-il transposable à l'échelle de l'ensemble de l'aire métropolitaine d'une part, et dans les autres villes de Colombie, d'autre part?

Un modèle de gestion difficilement transposable en dehors du District Capital, dans le contexte incertain des réformes de l'eau potable

On manque encore de recul pour mesurer les effets durables de réformes du système de l'eau potable qui prétendent donc conjuguer solidarité sociale, jeu du marché, privatisation et participation des habitants. Toutefois, les contradictions entre les impératifs écologiques, économiques et sociaux, c'est-à-dire entre les « trois E » du développement durable, apparaissent déjà de façon flagrante.

- Sur le plan de l'environnement :

L'Agence chargée de la protection du río Bogota, la Corporación Autónoma Regional (CAR), comme les autres agences de bassin-versant de Colombie, est dans l'incapacité de contrôler la surexploitation des ressources en eau dans la « Savane » de Bogota, tout comme elle est incapable de faire respecter les normes de dépollution des eaux usées, trop coûteuses à mettre en œuvre⁹.

Elle ne parvient même pas à prélever les écotaxes prévues par la Loi de l'environnement, qui menaceraient l'équilibre financier des entreprises ; à l'image des 60 millions de dollars que la CAR prétendait imposer au District Capital de Bogota en 2001, une somme qui aurait « menacé la survie même de l'entreprise », selon les termes de la décision de justice qui a finalement annulé cette amende.

- Sur le plan de l'éthique sociale :

Les résultats des mesures visant à assainir le mode de gestion du marché de l'eau sont également incertains : difficile de dire si la corruption et le clientélisme ont reculé et dans quelles proportions, et si les entreprises sont mieux gérées qu'avant...

La création, dans de nombreuses villes, d'entreprises « autonomes » (l'eau potable était auparavant gérée par les services techniques municipaux), n'a sans doute pas remis en cause l'usage électoraliste de l'eau potable par les élus, car les maires gardent le contrôle sur les ESP. Elle a permis en revanche, dans de nombreux cas, de rationaliser la gestion du service (en luttant par exemple plus efficacement contre les pertes en réseau, ou en améliorant le taux de facturation de l'eau consommée).

- Sur le plan de l'économie :

La politique de hausse de tarifs imposée par la CRA à toutes les entreprises d'eau, publiques et privées, afin de couvrir l'intégralité des coûts de production, a eu des résultats très ambigus : positives en apparence pour le budget des ESP, ces hausses ont été appliquées avec beaucoup de réticence par les élus locaux, qui craignent le mécontentement de leurs administrés, mais aussi par les entreprises elles-mêmes, qui se heurtent à un nombre croissant d'impayés.

Les privatisations sont restées plus limitées en

⁹ Ce qui se répercuteraient inévitablement par une hausse supplémentaire des tarifs, qui ont déjà fortement augmenté en application de la Loi sur les services publics.

Colombie qu'en Argentine ou au Chili. Des compagnies privées, dont le groupe Suez, ont remporté des contrats de gestion déléguée dans quelques villes de 100 000 à 300 000 habitants. Des solutions mixtes, associant secteur public et secteur privé, ont aussi vu le jour, comme à Carthagène. Ce mode de gestion partagée, qui limite les risques à la fois pour les entreprises privées et pour les collectivités locales, présente à long terme le risque de donner lieu à des conflits délicats à résoudre, notamment autour de la fixation des tarifs, dont dépende la marge de profit des investisseurs privés.

La situation est complexe également par le manque de clarté dans la définition des rôles des secteurs privé et public tant pour la prise de décision, la réalisation des projets que pour les financements. La Commission de Régulation de l'Eau, la CRA, dont les prises de position sont toujours très favorables à la concurrence et au jeu du marché, s'avère dans les faits très interventionniste à l'égard des entreprises municipales, imposant partout des hausses de tarifs, mais aussi parfois des baisses, quand elle juge que les coûts de production sont surévalués, comme à Bogotá en 2001, où la CRA prétendait faire baisser de 19 % ses tarifs à l'EAAB, ce qui aurait -comme les écotaxes infligées à l'EAAB- mis en péril la situation financière d'une entreprise déjà en difficulté.

Subventions croisées et solidarité territoriale à l'échelle métropolitaine

Mais surtout, le volet le plus difficilement applicable de la réforme de l'eau potable est celui qui, précisément, concerne le plus directement la question des inégalités sociales : les subventions croisées.

En effet, le système conçu et éprouvé à Bogota ne fonctionne que s'il existe un équilibre numérique entre les entreprises et les classes aisées, qui financent le système, et les classes populaires, qui bénéficient de ces subventions. Or tel n'est pas le cas dans de nombreuses autres villes de Colombie, notamment dans les villes petites et moyennes, dont les populations sont globalement plus pauvres.

L'exemple de l'aire métropolitaine de Bogota illustre bien le problème : tandis que dans le District Capital de Bogota, les strates surtaxées (5 et 6) représentent 9 % des abonnés, 11 % de la consommation, et 26 % des recettes du secteur résidentiel, ces strates sont absentes (ou très peu présentes) dans la plupart des

Tab. 2 - La répartition des clients du secteur résidentiel dans quatre municipalités de l'aire métropolitaine de Bogota

	BOGOTA	CHIA	COTA	MADRID
Strate 1	6%	5%	0,1%	16%
Strate 2	33%	34%	38%	53%
Strate 3	39%	38%	57%	31%
Strate 4	13%	19%	4%	0,3%
Strate 5	5%	3%	-	-
Strate 6	4%	1%	-	-
Total	100%	100%	100%	100%

Source : ESP de Bogota, Chia, Cota et Madrid (2001)

Tab. 3 - Estimation du coût de production, du prix de vente et des ajustements tarifaires possibles dans six municipalités de la Savane de Bogota (1999)

	Coût de production	Prix de vente	Différence	Facturation actuelle	Facturation à prix réel
	(en pesos par m ³)			(en pesos par client et par mois)	
ZIPAQUIRA	497	262	-235	4 727	8 518
CHIA	1086	885	-201	12 743	21 733
CAJICA	1240	1288	48	25 277	24 946
COTA	836	483	-353	8 096	16 324
TABIO	269	321	52	5 555	3 024
TENJO	665	505	-160	7 790	6 779
Moyenne	850	684	-166	10 864	15 594

Source : EAAB, 2001, "Estudios para la definición de los Planes Maestros de acueducto y alcantarillado para los municipios de la Sabana de Bogota", Estudios Civiles y sanitarios ESSERE Ltda.

municipalités de la périphérie métropolitaine, où les strates « subventionnables » (1, 2 et 3) sont au contraire sur-représentées (Tab. 2). Le système des subventions croisées y est donc inapplicable, et les subventions aux classes populaires ne peuvent provenir que du budget municipal, qui se ruine pour « éponger » les déficits de l'eau potable. Seule alternative pour limiter le problème : rationner l'eau, ce que font la plupart des municipalités de la périphérie de Bogotá, alors que, paradoxalement, les réservoirs sont pleins, et que l'entreprise d'eau de Bogotá, l'EAAB, ne demande qu'à leur vendre son eau pour amortir ses propres investissements...

Pour couronner le tout, l'interdiction qui est faite aux entreprises de services publics de percevoir des ressources provenant d'autres municipalités rend impossible tout mécanisme de « solidarité territoriale », à l'échelle métropolitaine entre Bogotá et ses banlieues.

En conséquence, les disparités tarifaires d'une ville à l'autre sont flagrantes : un municipio relativement pauvre mais peu peuplé et bien doté en ressources comme Tabio, peut facturer son eau à bas prix, tandis qu'un municipio très peuplé et mal doté en ressources comme Chia doit appliquer des tarifs près de 3 fois supérieurs. Le cas extrême, fort intéressant, est celui de Cajica : c'est le seul municipio de l'aire métropolitaine à avoir ouvert son

capital à une société privée, Aguas de Manizales (filiale du groupe Suez), qui pratique aujourd'hui des tarifs plus de trois fois supérieures à ceux des villes voisines, ce qui a provoqué en avril 2002 des émeutes urbaines obligeant l'entreprise municipale à faire volte-face, suscitant au passage un conflit avec la mairie.

La logique de solidarité socio-spatiale inscrite dans la loi sur les services publics est donc inapplicable dans la plupart des villes petites et moyennes, et inapplicable également à une échelle métropolitaine, où les inégalités entre municipalités riches pauvres continuent de s'aggraver. Le contraire, en somme, de l'objectif initial des réformes...

Conclusion

Dans les villes d'Amérique latine, l'accès à l'eau potable, en quantité et en qualité, varie selon la position sociale, mais aussi selon la dotation en ressources naturelles et le niveau de richesse des collectivités locales. L'eau manque dans les quartiers et dans les villes pauvres tandis que dans les zones riches, l'eau est consommée de manière presque illimitée. L'eau est ainsi un excellent révélateur des inégalités sociales, de la ségrégation urbaine et illustre bien les problèmes de développement. Pour les habitants socialement les plus défavorisés, l'eau est un souci quotidien pour survivre. Pour les élus politiques, l'accès à l'eau sert à faire des promesses électorales plus ou moins tenues alors que pour les compagnies privées, l'eau est une marchandise que l'on peut vendre aux habitants qui en ont les moyens financiers. Pour d'autres personnes encore, l'eau est avant tout un don de Dieu. En Bolivie et en Argentine, de véritables guerres de l'eau ont éclaté pour refuser la privatisation de l'eau par des compagnies étrangères. L'eau est revendiquée comme un droit humain qui doit rester gratuit ou presque.

À partir de ce constat, plusieurs points peuvent être retenus. Le premier est que les conditions inégalitaires de la distribution de l'eau dans les villes d'Amérique latine perdurent depuis la période coloniale et qu'elles tendent parfois même à être exacerbées. En dépit des énormes progrès réalisés, les services de l'eau continuent d'être très différents d'un quartier ou d'une ville à une autre. La perspective d'un service de l'eau unique et universel n'est pas envisageable sur le long terme puisque les inégalités d'accès à l'eau sont d'abord le reflet, en même temps que la cause, d'inégalités sociales.

Le deuxième point est que le passage d'une gestion quantitative à une gestion qualitative de l'eau n'est pas encore bien amorcé. La transition depuis des sociétés de gaspillage vers des sociétés de rationalisation de l'eau ne fait que commencer.

Le troisième point est qu'il existe de multiples décalages entre les projets urbains, les projets de société et les projets de l'eau. Les projets urbains résultent des principes d'urbanisme de l'époque coloniale. La ville latino-américaine devait alors intégrer les populations colonisées et, dans le même temps, générer une forte ségrégation sociale. Par la suite, ces projets ont été constamment modifiés. Ils sont actuellement bouleversés par le maintien d'une forte croissance démographique et spatiale des villes, et par l'ouverture récente des économies nationales. Les projets de société comprennent les références communes des habitants d'un pays pour organiser la société et l'espace géographique qu'ils construisent pour cela. Enfin, les projets de l'eau établissent des règles consensuelles pour que la gestion de l'eau corresponde aux aspirations de la société. Ces trois grands types de projets, inscrits dans le temps long de l'histoire, ne coïncident pas, ce qui explique les paradoxes et les contradictions que l'on observe aujourd'hui dans le domaine de l'eau.

L'eau manque-t-elle dans les villes d'Amérique latine? Oui, si l'on regarde les quartiers ou les villes périphériques pauvres. Non, si l'on considère les volumes d'eau consommés globalement, les gaspillages et les fuites. Plus qu'un problème de quantité, c'est surtout aujourd'hui un problème de partage équitable de la ressource entre tous les habitants de la société. De ce point de vue, on commence aujourd'hui à comprendre que l'eau est fondamentalement une question sociale qui ne peut être simplement externalisée par une délégation de service. Les solutions strictement techniques et financières resteront insuffisantes ou inopérantes si la dimension sociale n'est pas prise en compte dans tous ses aspects. Seule une éducation des sociétés aux enjeux de l'eau devrait permettre de véritablement penser l'eau et de trouver des compromis entre les divers acteurs impliqués.

Du Sommet de la Terre de Johannesburg au Forum mondial de l'eau de Kyoto et au G8 d'Évian, la question de l'eau est devenue un terme central du débat sur le développement durable. En 2002, des engagements internationaux ont été pris, notamment

celui de réduire de moitié pour 2015 de nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et à un système d'assainissement. Il apparaît important de reconnaître que l'eau n'est pas une marchandise mais un bien durable que personne ne peut s'approprier. Cependant, si l'eau n'a pas de prix, il faut rappeler qu'elle a un coût, et que ce coût tend à augmenter avec la progression de l'ampleur de la pollution. Le principe d'un paiement, même modique, par les usagers semble incontournable pour en finir avec l'idée d'une eau disponible de manière illimitée et qui ne fait que tomber du ciel ou couler d'une source. Cette économie de l'eau, qui suppose une éducation à l'eau, doit être adaptée aux conditions sociales et économiques locales. Par ailleurs, le débat de savoir si la gestion de l'eau doit être publique ou privée n'est, en fin de compte, peut-être pas central. Le rôle des compagnies privées dans les pays en développement est fondamental pour rationaliser les pratiques de gestion et tirer bénéfice de certaines technologies. Bien entendu des entités de régulation doivent encadrer ces acteurs du secteur privé, leur garantir une sécurité juridique tandis que des contre-pouvoirs doivent pouvoir s'exercer si nécessaire. Les enjeux sociaux de l'eau passent par la recherche de compromis sociaux et la diffusion d'informations objectives partagées par le plus grand nombre de personnes possibles.

Enfin, il semble important de dépolitiser la question de l'eau dans le sens où le thème de l'eau reste un outil de campagne électorale et du clientélisme politique et qu'il permet de présenter des résultats électoraux jamais remis en cause: par exemple, le bien-fondé de la construction d'un barrage ou du raccordement aux réseaux de zones d'habitat sans services n'est jamais remis en cause par personne. Il faut ajouter que l'eau a toujours un sens social très fort. C'est un signe de distinction sociale qui se note clairement dans l'achat d'eau embouteillée, plus ou moins potable selon le prix payé, ou encore d'eau minérale pour certaines occasions, qu'elle soit d'origine nationale ou internationale. Depuis l'époque coloniale, tout le monde ne boit pas la même eau et cela n'est pas envisageable à court terme. Même lorsqu'il existe un réseau d'eau qui supporte une distribution égalitaire, des modifications techniques induites par les habitants eux-mêmes réintroduisent le principe d'une distribution inégalitaire: les pompes indi-

viduelles qui aspirent l'eau du réseau collectif, les réservoirs au niveau de chaque logement ou groupe de logements sont des exemples qui tendent à reproduire constamment les inégalités d'accès à l'eau. En Amérique latine, historiquement, il n'y a jamais eu l'accès à l'eau pour tous dans des conditions durables. Une telle perspective suppose en réalité une transformation de long terme impliquant des acteurs internationaux pour obtenir des financements, l'aide de compagnies privées qui disposent de savoir-faire incontournables mais aussi et surtout des gouvernements nationaux et sociétés locales qui doivent s'approprier la question de l'eau par une éducation à l'eau de toutes les strates de la société.

Bibliographie

- BID, 1996, *Estudio del sector de agua potable y saneamiento en Argentina*, Buenos Aires, CETI - Banco Interamericano de Desarrollo, 179 p.
- CEPAL 1999, *Tendencias actuales de la gestión del agua en América latina y Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 98 p.
- Coing H., 1994, À la recherche d'un nouveau modèle de service public: le Venezuela, *Cahiers des Amériques latines*, n° 8, p. 113-140.
- Coing H., Montano I., 1986, La gestion de l'eau potable dans le tiers-monde, *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 30, p. 34-41.
- Coing H., Montano I., 1990, Privatisation: une alternative à propos de l'eau? Brésil et Argentine, *Cahiers des Amériques latines*, n° 8, p. 55-71.
- Cuervo L. M. (dir.), 1996, *Economía política de los servicios públicos*, Bogota, CINEP, 303 p.
- Cuervo L.M., 1991, *La historia del sector de acueducto y alcantarillados en Colombia*, Bogotá, CINEP, Serie « Informes de Investigación », n° 4, 112 p.
- de Gouvello B., 2001, *Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. La mondialisation des « modèles » à l'épreuve du territoire*, Paris, L'Harmattan, 240 p. (coll. Villes et Entreprises)
- de Gouvello B., Fournier J.-M., 2002, Résistances locales aux « privatisations » des services de l'eau, les cas de Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie), *Autrepart*, n° 21, Éditions de l'Aube, IRD, p. 69-82.
- Deler J.-P., 1994, « Un espace marqué par la métropolisation », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 14, numéro spécial « La ville et l'Amérique latine », p. 37-45.
- Dupuy G. (dir.), 1992, *Las redes de servicios urbanos de Buenos Aires, Problemas y alternativas*, Caen, Ed. Paradigme, 257 p.
- Faudry D., 1990, Eau et assainissement: bilan technique et social, *Cahiers des Amériques latines*, n° 8, Paris, IHEAL, p. 41-53.
- Fournier J.-M., 2001, *L'eau dans les villes d'Amérique latine, inégalités sociales et concurrences des usages*, Paris, L'Harmattan, 203 p. (coll. Géographie sociale).
- Fournier J.-M. et Gouëset V., 2004, « Points de Vue sur... L'eau: objet privilégié pour le croisement des recherches nord-sud? », *Autrepart*, IRD Éditions, n° 31 (3/2004).
- Giraldo F. et al., 2001, *El estado del arte de la regulación en el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia*, Bogotá, CRA, 232 p.
- Gouëset V., 2002, « La gestion de l'eau potable et le défi des services publics dans la Savane de Bogota », in *Villes, société et action publique en Amérique latine*, Rennes, Dossier d'habilitation à diriger les recherches, université de Rennes 2, Vol. 3, Chap. 4, p. 119-153.
- Jaramillo S., 1990, *Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia*, Bogota, CINEP, 139 p.
- Lorrain D. (dir.), 1995, *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Économica, 263 p.
- Riviera D., 1996, *The reality of public-private partnerships in water and waste water sector. Representative Experiences in developing countries*, Washington D.C., The World Bank, 58 p.
- Schneier G., de Gouvello B., dir., 2003, *Eaux et réseaux, les défis de la mondialisation*, Paris, Éditions de l'IHEAL, 346 p.