

VILLES D'AMÉRIQUE LATINE

Stabilité et recomposition des acteurs de l'eau

*par Jean-Marc Fournier **

Pas de recette miracle pour un droit à l'eau effectif.

Dans les villes d'Amérique latine, l'accès à l'eau potable, en quantité et en qualité, varie traditionnellement selon la position sociale (1). L'eau est ainsi un excellent révélateur des inégalités sociales, de la ségrégation urbaine, et illustre bien les problèmes de développement généraux.

L'eau est devenue un problème

Pour les habitants socialement les plus défavorisés, l'eau est un souci quotidien pour survivre. Pour les élus politiques, la question de l'accès à l'eau sert à faire des promesses électorales pas toujours 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. L'accès à un terrain, à un logement, au réseau d'eau, à la citoyenneté s'inscrivent dans une même logique d'ascension sociale. Le mode d'urbanisation et le clientélisme politique reposent en partie sur ces conceptions (2).

En Bolivie et en Argentine, de véritables « guerres de l'eau » ont éclaté pour refuser la délégation ou privatisation des services de l'eau à des compagnies étrangères. L'eau est alors revendiquée comme un droit humain qui doit rester gratuit. Il apparaît en effet 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 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 cependant adaptée aux conditions sociales et économiques locales : à l'intérieur de l'Amérique latine, les situations sont très hétérogènes (3).

Bien souvent, dans la gestion publique largement prédominante, coûts, financements et tarifs de l'eau ne s'accordent pas. Les organismes publics s'inscrivent généralement dans une logique de déficits, de subventions et de décapitalisation. Depuis une quinzaine d'années, malgré le contexte de décentralisation et de délégation des services à des entreprises, publiques ou privées, la plupart des organismes gestionnaires de l'eau restent dépen-

* GDR Rés-eau-ville
CNRS. Maître de conférences,
Université de Caen,
jmfournier@
mrsh.unicaen.fr

(1) Schématiquement, l'eau manque dans les quartiers pauvres tandis que, dans les quartiers riches, elle est consommée de manière presque illimitée.

(2) Pour certains groupes sociaux, avoir l'eau courante, c'est déjà afficher une certaine position sociale par rapport aux habitants dont les logements en sont dépourvus.

(3) CEPAL, *Tendencias actuales de la gestión del agua en América latina y Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1999, 98 p. Ce texte dégage quelques généralités qui mériteraient d'être nuancées dans de nombreux cas.

dants des logiques d'État. Une double tendance anime de la sorte le secteur de l'eau : centralisation et gestion locale. En effet, l'ampleur des investissements, la technicisation croissante, mais aussi la nécessité de gérer la ressource aux larges échelles des bassins versants, sont de puissants facteurs de concentration. L'organisation du service de l'eau est également éminemment locale, en raison des traditions de gestion clientéliste et de la multiplicité des acteurs locaux impliqués, des particularités d'approvisionnement et de distribution. Par ailleurs, la gestion publique centralisée constitue un important instrument de contrôle que les États souhaitent maintenir, tandis que les problèmes non résolus sont répercutés au niveau local.

Une part importante des habitants d'Amérique latine refuse de payer l'eau à un niveau permettant de couvrir les coûts engendrés et justifie cette attitude par la mauvaise qualité du service ou l'impossibilité économique d'y souscrire. Cette argumentation est réelle pour certains foyers et constitue un prétexte pour d'autres (4)... Le service de l'eau est davantage considéré comme un dû que comme un produit marchand ayant un coût. Les différentes composantes de la société cherchent donc à tirer parti d'une même ressource, souvent d'un même service, d'un même réseau, avec des objectifs différents, voire divergents.

Dans toutes les villes d'Amérique latine, les questions liées aux services urbains, et notamment à l'eau, sont évoquées par la presse. La dimension spectaculaire et sensationnelle des articles produit des effets de choc mais qui sont, en général, à peu près inefficaces, dans la mesure où la fréquence de ces chocs est anesthésiante à la longue. Si les dossiers techniques peuvent être parfois sérieux, les déclarations des hauts personnages sont en général modulées soit pour rassurer, soit pour avertir de l'importance du problème et rappeler à l'ordre les citoyens. Les dossiers de presse donnent rarement des explications globales et claires. Il s'agit souvent d'informations anecdotiques dont le grand nombre souligne bien les perceptions fragmentées du problème.

La démesure des rêves de privatisation

Depuis le début des années 1990, les délégations de services urbains à des compagnies privées ont été multipliées en Amérique latine (5). Cette tendance, encouragée par les organismes internationaux et impulsée par les gouvernements nationaux, tout d'abord dans les capitales et les grandes villes, a été progressivement étendue à des villes intermédiaires. Elle suscite parfois des formes de résistance de la part des acteurs de la société locale. Ainsi, plusieurs projets de délégation de service ont été ralentis, freinés, voire ajournés. Souvent, les contrats font l'objet de renégociations. Plus rarement, la réaction de la société locale a conduit à l'annulation de contrats de délégation,

(4) Les groupes socialement favorisés ne veulent pas payer l'eau à une administration en laquelle ils n'ont pas confiance, mais exigent cependant de l'eau en quantité illimitée, ce qui amène souvent à son gaspillage. Les groupes défavorisés font valoir leur droit à l'eau, qu'il est difficile de refuser. Enfin les industriels ne veulent pas payer l'eau plus chère que pour l'usage domestique tandis que l'eau pour l'agriculture est la plus subventionnée.

(5) **B. de Gouello**, *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, 2001, 240 p.



comme cela a été le cas à Tucuman (Argentine) et à Cochabamba (Bolivie). Dans ces deux exemples, le manque de légitimité des entreprises et l'insécurité juridique sont apparus comme des éléments importants d'explication des conflits. Un autre élément à souligner est celui de la mise en accusation des entreprises par les acteurs de la société locale ou de la société dite civile. Avec la délégation des services urbains, les habitants découvrent des entreprises, clairement identifiables, qui ont des devoirs face à leurs clients. Il est alors possible de leur faire porter la responsabilité des problèmes. Dans de tels cas, de nombreux habitants ont l'impression de subir les inconvénients de la mondialisation sans bénéficier en contrepartie de ses retombées positives. À Tucuman et à Cochabamba, le refus local de l'application du modèle dit de bonne gouvernance a permis l'apparition de nouveaux acteurs : commissions de régulation associant des membres d'horizons divers ayant un rôle d'arbitrage, défenseurs du peuple censés assurer des contre-pouvoirs, coordinations ou associations d'usagers ou de consommateurs, etc. De plus, certains acteurs traditionnels ont saisi l'opportunité des conflits pour reconquérir une légitimité perdue ou diminuée. Ces échecs de délégation sont en partie liés à la surdétermination de la gestion urbaine par le politique. L'instrumentalisation politique de l'eau a en effet perduré après la délégation. Par ailleurs, si les compagnies privées ont assurément commis des erreurs, trop de paramètres sont entrés en ligne de compte pour qu'elles les maîtrisent effectivement.

Aujourd'hui, le contexte mondial ne semble plus aussi favorable au mouvement de délégation de services de l'eau aux sociétés internationales. Depuis quelques années, les grands groupes internationaux ont d'ailleurs renoncé à divers contrats en Amérique latine. En pleine expansion dans les années 1990, le modèle de gestion de l'eau préconisé par la Banque mondiale et les majors français de l'eau semble donc connaître une phase de stagnation (6).

Dans les villes d'Amérique latine, les stratégies d'accès à l'eau sont l'objet de nombreuses discussions, négociations et compromis. L'eau se vend, l'eau se vole, l'eau est l'objet de rapports économiques, de rapports politiques et de rapports sociaux. Ce fonctionnement favorise la représentation des minorités organisées et peut aussi accroître les inégalités. Paradoxalement, chaque groupe social développe des stratégies d'accès à l'eau qui sont finalement coûteuses. Par exemple, sur le long terme, le prix de l'eau vendue en camion-citerne est toujours beaucoup plus élevé que celui du réseau de distribution. L'achat d'un réservoir, d'une pompe individuelle et leur entretien génèrent des coûts importants qui sont supportés par un foyer, ou au mieux par un ensemble limité de ménages. Dans ce contexte, seul un projet fédérateur basé sur les lois du marché économique, mais tenant compte des impératifs sociaux, pourrait rapprocher des

(6) L'exemple de Buenos Aires, cité dès le début de la période comme le plus convaincant, est aussi celui qui montre encore aujourd'hui les risques et les difficultés qui peuvent survenir lorsque le contrat doit être renégocié à diverses reprises.

G. Schneier, B. de Gouvello (dir.), *Eaux et réseaux, les défis de la mondialisation*, Paris, Éditions de l'IHEAL, 2003, 346 p.

intérêts trop divergents et permettre une gestion plus rationnelle, bénéficiant à un plus grand nombre, et finalement moins coûteuse.

La tendance historique est celle d'une progression constante des taux de raccordements aux services de distribution et d'évacuation de l'eau. En dépit des énormes progrès réalisés, les services de l'eau continuent d'être très différents d'un quartier à un autre, d'une ville à une autre et d'un pays à un autre. La perspective d'un service de l'eau unique et universel n'est pas envisageable sur le court terme, puisque les inégalités d'accès à l'eau sont d'abord le reflet, en même temps que la cause, d'inégalités sociales. La gestion de l'eau reste aujourd'hui éminemment publique et politique, et cette situation va très probablement durer encore longtemps. La privatisation des services de l'eau, généralement présentée comme une solution alternative à la gestion publique, suppose en réalité le problème de l'eau déjà résolu par les sociétés locales elles-mêmes. Le débat de savoir si la gestion de l'eau doit être publique ou privée n'est donc, en fin de compte, pas central. Le rôle des compagnies privées est certes fondamental pour rationaliser les pratiques de gestion et tirer bénéfice de certaines technologies. De plus, des entités de régulation doivent encadrer ces acteurs du secteur privé, leur garantir une sécurité juridique, tandis que des contre-pouvoirs représentant la société locale doivent pouvoir s'exercer si nécessaire. Les enjeux sociaux de l'eau passent alors, pour être durables, par la recherche de compromis sociaux et la diffusion d'informations objectives partagées par le plus grand nombre de personnes possible (7). Enfin, il importe de réaffirmer que l'eau n'est pas un bien comme les autres. Il s'agit d'un bien collectif impliquant une mise en commun de sa gestion, ce qui est contraire aux stratégies cloisonnées et concurrentielles actuellement observées. Des projets fédérateurs restent à inventer dans cette perspective.

Jean-Marc Fournier (8)

(7) **E. Swyngedouw**, *Social Power and The Urbanization of Water, Flows of Power*, Oxford University Press, 2004, 209 p.

(8) Auteur de *L'eau dans les villes d'Amérique latine, inégalités sociales et concurrence des usages*, Paris, L'Harmattan, 2001.