



HAL
open science

La construction d'une politique publique non conventionnelle dans un pays "sous perfusion": le cas des petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo

Jérémie Cavé

► **To cite this version:**

Jérémie Cavé. La construction d'une politique publique non conventionnelle dans un pays "sous perfusion": le cas des petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo. Architecture, aménagement de l'espace. 2008. hal-00650342

HAL Id: hal-00650342

<https://enpc.hal.science/hal-00650342>

Submitted on 9 Dec 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

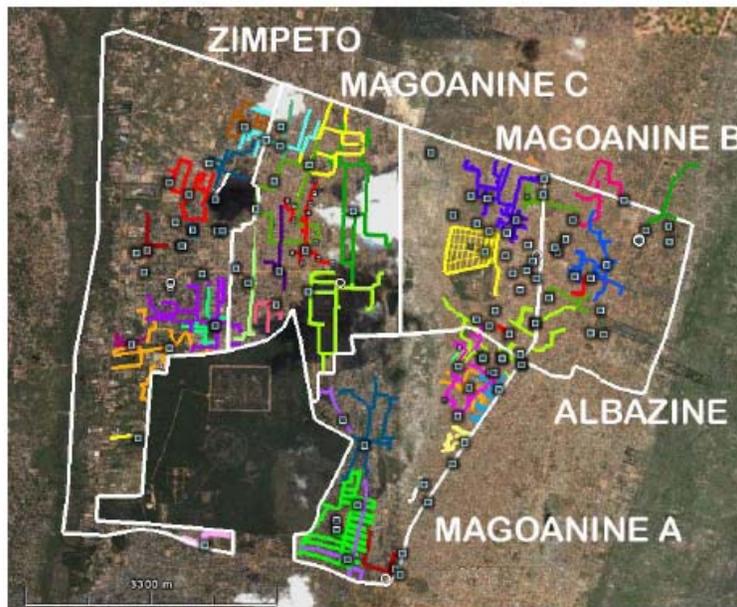
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Master Management des Organisations et Politiques Publiques



Ecole des Mines, Paris X Nanterre, ESCP-EAP, Polytechnique, ENA, ESSEC

La construction d'une politique publique non conventionnelle dans un pays "sous perfusion" : le cas des petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo



(Hydroconseil/SAL, 2007/09 : 51)

Jérémie Cavé

Sous la Direction de : **Christelle Pezon**

Jury :

Michel Nakhla
Aymeric Blanc
Janique Etienne

Septembre 2008

Résumé

Irréversiblement mutilée par la dualité de l'époque coloniale entre la ville de ciment et la ville de roseau, Maputo connaît de graves problèmes d'accès à l'eau. Le réseau officiel de distribution, dont la gestion a été déléguée à un grand groupe privé étranger, ne dessert qu'un tiers des habitants de l'agglomération. Pour pallier à la défaillance de ce service public essentiel, des opérateurs privés sont apparus dans les quartiers périphériques, distribuant l'eau dans leur voisinage, au moyen de canalisations souples et à partir de forages indépendants. Initialement considérés comme illégaux, ces POPs sont aujourd'hui en passe d'être intégrés par les autorités à la politique publique d'approvisionnement en eau. Le présent mémoire démontre que, si certaines des caractéristiques de leur activité justifient qu'ils soient perçus comme les précurseurs d'un changement de paradigme global dans la délivrance de ce service, la "politique du chiffre" impulsée par la fixation, par les Nations Unies, des Objectifs Millénaires du Développement en 2015 a également contribué à imposer précipitamment un dispositif technico-gestionnaire séduisant, mais dont les risques réels pourraient avoir été sous-évalués.

Mots-clé :

Développement – Eau – POP – AFD – Maputo – Politique publique – Régulation –
Fragmentation

Remerciements

A l'heure de clore ce travail, et à l'heure pour vous - lecteurs et lectrices - de commencer à le lire, je tiens à témoigner ma reconnaissance envers les personnes de l'agence AFD à Maputo qui ont, à tout moment, facilité nos démarches sur place - et même après : Rosita, Teresa, Mussá, Laurence...

« muito obrigado, viu ! »

Ce terrain d'investigation, bien sûr, n'aurait jamais été possible sans l'implication et la confiance que m'ont témoignée mes deux maîtres de stage : Aymeric Blanc et Nicolas Meisel. Quant au mémoire, en lui-même, il n'a vu le jour que grâce aux remarques, toujours avisées et encourageantes, de Christelle Pezon. Merci !

Ce travail doit également beaucoup aux sources d'informations providentielles qu'ont été, sur place : Christophe Nothomb et Emmanuel Chaponnière.

Au-delà de ces interlocuteurs et interlocutrices privilégié-e-s, je tiens à remercier, au sein de l'AFD, Robert Peccoud, directeur du Département de la Recherche, ainsi que Ludovic Cocogne, directeur de la Division Recherches Economiques et Sociales.

J'ai pris beaucoup de plaisir à travailler parmi les membres de cette belle équipe du 6^{ème} étage, continent E du 5, rue Rolland Barthes : Valérie, Réjane, Nicolas, Laurence-et-Sandrine, entre autres... Sans oublier Babette - ni cette mystérieuse Anna Lipschitz, qui m'ont aimablement accueilli dans leur bureau par intervalles !

Au sein de l'AFD, je remercie également et tout à trac : Maurice Bernard, Janique Etienne, Jocelyne Delarue, ainsi que Sylvie Sciancialopore et la « bande des stagiaires » pour leur participation, proche ou lointaine, à mes cogitations de ces cinq derniers mois.

Hors AFD, j'exprime ma gratitude à Stéphanie Desnogues, qui a eu l'heureuse idée de me parler de ce stage.

"Spéciale dédicace" à Alban, Céline, Pablo et Luya qui ont dû composer, ces derniers mois, avec mes humeurs, parfois renfrognées.

Je remercie mes parents pour avoir assuré toute la logistique durant ce mois d'août qui fut laborieux mais aussi, grâce à eux, agréable. Je salue bien, aussi, la famille Riccoleau - et leur chat - pour m'avoir permis de travailler sur la grande table de leur maison, au calme.

Merci, enfin, à celle qui a subi mes moments de doute, d'autisme, comme d'euphorie, en m'écoutant toujours avec attention, sachant distiller avec tact ses conseils précieux.

| | |
|---|------------|
| RESUME | 3 |
| REMERCIEMENTS | 5 |
| ACRONYMES | 13 |
| ACRONYMES | 13 |
| INTRODUCTION | 15 |
| I. SOCIO-GENESE DES POLITIQUES PUBLIQUES URBAINES DE L'EAU A MAPUTO A TRAVERS DES REGIMES POLITIQUES SUCCESSIVEMENT ANTITHETIQUES..... | 25 |
| II. DES INONDATIONS PRECIPITENT L'ECHEC UN MODE DE REGULATION MINUTIEUSEMENT PREPARE : LA DELEGATION DU SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION DE L'EAU A MAPUTO-MATOLA | 47 |
| III. COMMENT LES POPS, BOULEVERSANT LE PARADIGME DE LA DELIVRANCE D'UN SERVICE ESSENTIEL, SONT-ILS PASSES DU STATUT DE PROBLEME A CELUI DE DEBUT D'UNE SOLUTION ?..... | 71 |
| IV. L'ELABORATION DE LA REGULATION INSTITUTIONNELLE D'UNE INNOVATION TECHNICO-GESTIONNAIRE : DEBATS AUTOUR DE LA REINJECTION <i>TOP-DOWN</i> D'UNE SOLUTION EMPIRIQUE..... | 99 |
| CONCLUSION..... | 125 |
| BIBLIOGRAPHIE | 131 |
| ANNEXE | 139 |

| | |
|--|-----------|
| RESUME | 3 |
| REMERCIEMENTS | 5 |
| ACRONYMES | 13 |
| INTRODUCTION | 15 |
| Intérêts empiriques..... | 19 |
| Portée théorique..... | 20 |
| Cadre d'analyse..... | 23 |
| Annonce du plan | 24 |
| | |
| I. SOCIO-GENESE DES POLITIQUES PUBLIQUES URBAINES DE L'EAU A MAPUTO A TRAVERS DES REGIMES POLITIQUES SUCCESSIVEMENT ANTITHETIQUES..... | 25 |
| | |
| I.1. Période coloniale : les luttes d'influence entre puissances coloniales déterminent la naissance tardive d'une capitale excentrée, surgie d'un marais | 25 |
| I.1.1. Le Mozambique, une colonie portugaise de peuplement récent..... | 25 |
| I.1.2. Lourenço Marques : une capitale pour les Blancs sur un marais asséché | 26 |
| I.1.3. Fin de la colonisation : explosion urbaine et durcissement des barrières raciales | 27 |
| | |
| I.2. [1975-1983] Proclamation de l'Indépendance du Mozambique, République africaine et socialiste ; début d'une guérilla "de déstabilisation" en milieu rural | 29 |
| I.2.1. Une indépendance volontariste géopolitiquement inacceptable | 29 |
| a) L'euphorie de l'Indépendance socialiste dure... 2 ans | 29 |
| b) Le Mozambique devient une case brûlante sur l'échiquier de la guerre « froide »..... | 30 |
| I.2.2. La guerre civile, telle une grenade, impacte Maputo de l'intérieur : c'est l'implosion urbaine | 31 |
| a) Troubles politiques, marasme économique... et explosion urbaine | 31 |
| b) Enorme pression sur les services existants en milieu urbain | 32 |
| | |
| I.3. [1984-1992] Sécheresses, mort de Samora Machel, le barrage cède : Irruption du capitalisme international – ou fin de l'indépendance | 33 |
| I.3.1. La jeune nation socialiste, assoiffée, pactise avec les agents du camp occidental et amorce une transition vers le libéralisme..... | 33 |
| a) La sécheresse comme élément déclencheur ? | 33 |
| b) Libéralisation de l'économie sous l'injonction du FMI et de la Banque mondiale..... | 33 |
| I.3.2. La <i>cidade</i> doit devenir « l'allégorie spatiale de la croissance économique »..... | 34 |
| a) Changement de paradigme : la ville comme « asset » | 34 |
| b) Dégradation du service collectif de distribution de l'eau..... | 35 |
| I.3.3. L'arrivée des bailleurs : début d'une " <i>success story</i> " à haute valeur symbolique | 36 |
| | |
| I.4. [1992-1998] Une transition verrouillée de l'intérieur et pilotée de l'étranger. Au menu : économie libérale, multipartisme et paix | 37 |
| I.4.1. Mise en place d'un régime « patrimonial-démocratique » sponsorisé | 37 |
| a) Les bailleurs financent la reconversion des Renamistes | 37 |
| b) "Prébudétarisation" de la chose publique par un parti unique..... | 37 |
| I.4.2. Décentralisation et gestion urbaine partagée..... | 38 |
| a) Une semi-décentralisation..... | 38 |
| b) Maputo-Matola : Un défi immense pour des capacités institutionnelles faibles..... | 39 |

| | |
|---|-----------|
| I.5. Bilan : comment distribuer l'eau dans une agglomération « pluri-urbaine » ? | 41 |
| I.5.1. Maputo-Matola : une agglomération post-moderne protéiforme..... | 41 |
| I.5.2. Le phénomène péri-urbain : que reste-t-il de la dualité <i>cemento/caniço</i> issue de la période coloniale ? 42 | |
| I.5.3. Le défi de la gestion de l'approvisionnement en eau dans cette diversité du phénomène urbain : quelle nouvelle stratégie « <i>pluri-urbaine</i> » ? | 46 |
| II. DES INONDATIONS PRECIPITENT L'ECHEC UN MODE DE REGULATION MINUTIEUSEMENT PREPARE : LA DELEGATION DU SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION DE L'EAU A MAPUTO-MATOLA | 47 |
| II.1. Un nouveau référentiel, porté par les experts des organisations de financement internationales : la participation du secteur privé | 47 |
| II.1.1. La privatisation, épouvantail de la marchandisation des services d'eau | 47 |
| II.1.2. L'« <i>ambiguïté fondamentale</i> » du droit à l'eau | 48 |
| a) L'eau est-elle un droit ou un besoin ? | 48 |
| b) C'est la perversité de la gestion publique qui impose la marchandisation | 48 |
| II.2. Institutionnalisation du nouveau référentiel : la patiente élaboration du <i>Quadro de Gestão Delegada</i> 49 | |
| II.2.1. Début des années 1990 : les premiers jalons | 50 |
| a) Deux lois fondatrices sont votées en 1991 | 50 |
| b) Le funeste diagnostic de l'entreprise publique, Águas de Maputo | 51 |
| II.2.2. Le <i>Quadro de Gestão Delegada</i> , une architecture institutionnelle originale | 52 |
| a) Définition plus précise de la politique de l'eau | 52 |
| b) Le triangle central du <i>Quadro de Gestão Delegada</i> | 53 |
| II.3. Le contrat d'affermage : la victoire frivole du consortium franco-portugais « Águas de Mozambique » ne tarde pas à plonger le mode de régulation dans la crise | 57 |
| II.3.1. Préparée depuis 10 ans, la DSP explose en vol au bout d'à peine deux ans..... | 57 |
| a) Le contrat d'affermage est remporté par un consortium franco-portugais | 57 |
| b) Des inondations séculaires à Maputo révèlent l'extrême frivolité de cet alliage | 58 |
| II.3.2. Le pathétique bilan de l'exploitation privée révèle les carences structurelles du mode de régulation 59 | |
| a) Cherry picking strategy et abandon du PAABP | 60 |
| b) Bilan de la prestation de l'opérateur privé... et sources alternatives..... | 60 |
| II.4. “Pendant ce temps-là, à Cochabamba”... le référentiel global/sectoriel est mis à bas | 65 |
| II.4.1. Des « <i>échecs retentissants</i> » mettent un terme à dix ans de « <i>myopie généralisée</i> » | 65 |
| a) L'échec de gros contrats de concession tempère « l'exubérance irrationnelle » des firmes transnationales..... | 65 |
| b) Les performances dépendent-elles tant que cela du mode de gestion ?..... | 66 |
| II.4.2. Les bailleurs se tournent vers un nouveau type d'opérateurs : petits, indépendants et privés | 67 |
| a) “How do POPs pop up?” | 67 |
| b) Les traits saillants des POPs | 68 |
| c) L'eau est plus chère pour les plus pauvres | 68 |
| d) L'ignorance prévaut quant aux logiques de l'« informel » | 69 |
| e) Hors-la-loi, mais utiles : quel ressort de l'action publique ? | 69 |

III. COMMENT LES POPS, BOULEVERSANT LE PARADIGME DE LA DELIVRANCE D'UN SERVICE ESSENTIEL, SONT-ILS PASSES DU STATUT DE PROBLEME A CELUI DE DEBUT D'UNE SOLUTION ? 71

III.1. Etat des lieux de l'approvisionnement en eau à Maputo-Matola : la découverte fortuite d'un monstre 71

- III.1.1. En 2003, l'AFD déploie un programme de routine : réduction des pertes et gestion des bornes fontaines 71
- III.1.2. En 2004, l'étude de faisabilité révèle un phénomène insoupçonné : les POPS ! 72
 - a) D'étranges créatures, nées de la désresponsabilisation des acteurs conventionnels 72
 - b) Qui sont ces POPS ? Quel est leur secret ? 74
 - c) Une prolifération exceptionnelle que bailleurs et autorités ont, sciemment ou non, encouragée 77
 - d) Quel encadrement institutionnel pour ce phénomène qui n'est plus négligeable ? 80

III.2. Comment s'est constituée la "fenêtre d'opportunité" qui a permis la prise en compte des POPS dans l'élaboration de la politique publique de distribution de l'eau à Maputo-Matola ? 83

- III.2.1. Le courant des problèmes : pénurie d'eau et POPS illégaux 83
 - a) L'insuffisant accès à l'eau : les raisons d'un problème 84
 - b) La naissance des POPS : au-delà du "récit" 85
- III.2.2. Le courant politique : inertie du QGD et solutions innovantes 86
 - a) Les POPS sont des parasites gênants et hors la loi dont il faut se débarrasser 86
 - b) L'ampleur du phénomène rend impossible de les ignorer ou de les supprimer 87
- III.2.3. Le courant des politiques : l'ingérence des organisations internationales 88
 - a) L'Etat desserre son emprise sur la société, le vent souffle en faveur des POPS 88
 - b) Avec l'échéance des élections de 2009, la fenêtre d'opportunité s'ouvre subitement 89
- III.2.4. Du fait de l'intrusion des bailleurs, le courant politique rétro-alimente le courant des problèmes 89

III.3. Le réseau universel en difficulté face à des petits réseaux privés de distribution de l'eau de proximité : un paradigme ébranlé, un autre en gestation ? 90

- III.3.1. La crise du modèle du réseau universel ? 91
 - a) Un monopole "naturel" qui justifie l'industrialisation et la gestion publique 91
 - b) Le réseau universel : un « fétichisme » occidental hors-sujet ? 91
 - c) Un contexte de remise en cause, plus large, du concept de service public 93
- III.3.2. A quelles conditions ces réponses émergentes pourraient-elles constituer un nouveau paradigme ? 93
 - a) L'irruption des POPS est le produit de décisions socio-politiques 93
 - b) Une réponse politico-gestionnaire aux défis de la pluri-urbanité 94
 - c) Des tendances « fragmentogènes » qui rendent l'action publique plus que jamais nécessaire 95

III.4. Quel service public dans une agglomération fragmentée ? 96

- III.4.1. Un service à plusieurs vitesses ? 96
- III.4.2. Quelle prise en compte des POPS par les politiques publiques ? 96
- III.4.3. Davids contre Goliath ou la problématique du réseau dual 97
- III.4.4. Reconnaître les POPS comme un interlocuteur légitime 98
- III.4.5. Organiser la complémentarité des réseaux 98

| | |
|--|------------|
| IV. L'ELABORATION DE LA REGULATION INSTITUTIONNELLE D'UNE INNOVATION TECHNICO-GESTIONNAIRE : DEBATS AUTOUR DE LA REINJECTION TOP-DOWN D'UNE SOLUTION EMPIRIQUE..... | 99 |
| IV.1. La composante 3 du MWSP, portée par l'AFD : comment induire la politique de distribution de l'eau en s'inscrivant en marge du problème ? | 99 |
| IV.1.1. En dépit des efforts de coordination de l'aide, l'action des bailleurs demeure assez cacophonique | 99 |
| a) Harmonisation de l'aide : les déclarations de Rome et de Paris | 99 |
| b) Le Mozambique, pays-pilote pour l'harmonisation de l'aide | 100 |
| c) La France « participe activement à l'effort d'harmonisation » | 101 |
| IV.1.2. L'AFD choisit de s'impliquer sur le volet le plus innovant du MWSP, même s'il reste périphérique par rapport aux enjeux politiques..... | 102 |
| a) Le montage d'un projet multi-bailleurs permet à l'AFD de se positionner sur l'axe le plus innovant | 102 |
| b) Le "campo de furos" : un projet top-down conçue à partir d'une démarche bottom-up ? | 103 |
| c) L'"output-based aid", un nouvel instrument des politiques publiques de développement ?..... | 104 |
| IV.2. Retour sur les expériences internationales de régulation des POPs : bienvenue dans un monde à tâtons ! 105 | |
| IV.2.1. La régulation comme forme de gouvernance d'un service collectif..... | 105 |
| IV.2.2. Qui dit « régulation » dit « formalisation » ? | 105 |
| IV.2.3. Une régulation souple pour ne pas briser le dynamisme des POPs | 106 |
| IV.3. Discussions, négociations et médiations autour d'une question nouvelle de régulation : les vertus inattendues du <i>Quadro de Gestão Delegada</i> | 108 |
| IV.3.1. Face à l'empressement des bailleurs, la puissance publique peut-elle conserver la maîtrise du processus de construction du politique ?..... | 108 |
| a) Inventer la régulation de petits monopoles juxtaposés, tel est le défi qui attend la puissance publique | 108 |
| b) Les POPs peuvent-ils s'incruster dans le QGD ? | 109 |
| IV.3.2. Laulane, District Urbain n°4 : voyage au cœur du problème..... | 111 |
| a) Un groupe de travail se constitue pour démêler cette épineuse configuration | 111 |
| b) Au bord de la rupture, le contrat AdM-FIPAG est sauvé par la BM qui continue à proclamer son succès | 112 |
| c) L'élaboration d'un éventail de scénarios envisageables : de l'expulsion à la coopération | 113 |
| IV.3.3. L'analyse en termes de réseaux : les <i>issue networks</i> passent, la <i>policy community</i> reste | 116 |
| a) L'univers des consultants internationaux : un « <i>issue network</i> » ?..... | 116 |
| b) FIPAG, CRA et consorts : cette « <i>dream team</i> » patrimoniale est-elle une <i>policy community</i> ?..... | 117 |
| IV.4. Eléments de prospective sur la mise en complémentarité des services..... | 119 |
| a) Quelques leviers d'action pour la transition institutionnelle des POPs..... | 119 |
| b) Un engouement pour les POPs, dans la course aux OMD, qui masque de graves inconnues ? | 121 |
| c) La revenda de quintal : un potentiel énorme qui, curieusement, n'intéresse personne..... | 122 |
| CONCLUSION..... | 125 |
| Apports et limites des théories mobilisées | 125 |
| Retour sur les enjeux théoriques | 126 |
| Qu'en est-il des intérêts empiriques ? | 127 |
| BIBLIOGRAPHIE | 131 |
| ANNEXE | 139 |

Acronymes

| Sigle | Signification | Sigle | Signification |
|--------------|--|--------------|--|
| ABG | Aide budgétaire globale | MWSP | Maputo Water Supply Project |
| AdM | Águas de Mozambique | MZM | Mozambican Meticals 1 EUR = 35 MZM ; 1 USD = 24 MZM |
| AFD | Agence Française de Développement | NWPD | National Water Program Development |
| ANC | African National Congress | OCDE | Organisation de Coopération pour le Développement Economique |
| ARA-Sul | Administração Regional de Águas do Sul | OMD | Objectif Millénaire du Développement |
| BEI | Banque Européenne d'Investissement | ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| BTP | Bâtiment Travaux Publics | PAABP | Programa de Abastecimento de Água nos Bairros Periféricos |
| CE | Communauté Européenne | PARPA | Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta |
| CHAEM | Centro de Higiene Alimentar e Exames Médicos | PAS | Programme d'Ajustement Structurel |
| CRA | Conselho de Regulação do Abastecimento de Água | PDG | Président Directeur Général |
| DFID | Department For International Development | PIB | Produit Intérieur Brut |
| DNA | Direcção Nacional de Águas | PNA | Política Nacional de Águas |
| DSP | Délégation de Service Public | PNB | Produit National Brut |
| DO | Opérateur Dominant | PNDA | Programa Nacional de Desenvolvimento de Águas |
| DU | District Urbain | PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| EUA | Etats-Unis d'Amérique | POPs | Petits Opérateurs Privés |
| FCGD | Forum Coordenador da Gestão Delegada | PRE | Programa de Reabilitação Económica |
| FIPAG | Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água | PRES | Programa de Reabilitação Económica e Social |
| FMI | Fonds Monétaire International | PSP | Participation du secteur privé |
| FMO | <i>Société Néerlandaise pour le Financement du Développement</i> | PTA | Política Tarifária de Águas |
| FRELIMO | Frente de Libertação do Mozambique | QGD | Quadro de Gestão Delegada |
| IDH | Indice de Développement Humain | RDA | République Démocratique d'Allemagne |
| IFI | Institutions Financières Internationales | SCAC | Service de Coopération et d'Action Culturelle |
| MAE | Ministère des Affaires Etrangères | SSIP | Small-Scale Independent Operators |
| MCC | Millenium Challenge Corporation | URSS | Union des Républiques Soviétiques |
| MOPH | Ministério de Obras Públicas e Habitação | USD | United States Dollars |

Introduction

« *Isaura, la ville aux mille puits, s'est élevée présume-t-on sur un profond lac souterrain. Partout où ses habitants, creusant dans la terre de longs trous verticaux, ont réussi à trouver de l'eau, jusque là et pas plus loin, la ville s'est étendue : son périmètre verdoyant répète celui des rives obscures du lac enseveli, un paysage invisible est la condition du paysage visible... »*

(Calvino, 2007 : 27).

La ville effilée décrite, en 1972, par I. Calvino, n'est pas très éloignée de la réalité de Maputo, la capitale du Mozambique. Ce n'est pas le cœur de celle-ci, toutefois, qui rythme ses pulsations sur le débit des eaux souterraines, mais sa périphérie. Comment la nappe enfouie a commencé à irriguer et à viabiliser le paysage visible, voilà ce que nous allons tenter de découvrir.

Situé en Afrique australe, le Mozambique recense 20 millions d'habitants sur une superficie d'environ 800 000 km². Bien que doté d'un fort potentiel agricole et de richesses naturelles considérables (fleuves, gaz, charbon), le Mozambique est l'un des pays les plus pauvres du monde : il est classé 171^{ème} sur 177 pays, au classement IDH¹ établi par le PNUD en 2004.

Il faut dire qu'entre son statut initial de colonie portugaise et le processus actuel de satellisation par l'Afrique du Sud, l'histoire moderne du pays a été pour le moins tortueuse. Le président actuel, Armando Guebuza, est un dirigeant historique du *FREnte de LIBertação do MOZambique*² ou FRELIMO. Ce parti, qui a mené, avec le soutien des pays communistes, la lutte pour l'émancipation coloniale, s'est installé au pouvoir depuis l'Indépendance, en 1975. Plus que d'autres pays sans doute, le Mozambique est un pur produit de la guerre froide : ses dirigeants ont même fait figurer sur le drapeau national, l'arme emblématique des combattants parrainés par le camp soviétique : la fameuse AK-47 ou "Kalachnikov".



Pris dans la logique de la guerre froide, le Mozambique a été le théâtre d'une guerre civile longue de plus de 15 ans, fomentée par des puissances étrangères. Peu avant l'effondrement de l'URSS, le Mozambique, acculé à la misère, a viré de bord et s'est tourné vers les pays occidentaux afin de bénéficier de leur Aide Publique au Développement (APD). Dans le domaine du développement - entendu comme l'accroissement des richesses associé à l'amélioration des conditions de vie d'une population sur un territoire donné - les années 1980 sont marquées par la crise de la dette. Celle-ci, comme l'explique P. Jacquet, modifie l'attribution et le rôle de l'aide en instaurant une « *conditionnalité exigeante de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel* »³. Les intérêts des donateurs reviennent au premier plan ; l'aide doit soutenir les processus de réforme et de modernisation des institutions. Le fonctionnement des institutions mozambicaines et, partant, du FRELIMO en est totalement bouleversé.

¹ Indice de Développement Humain

² Front de Libération du Mozambique

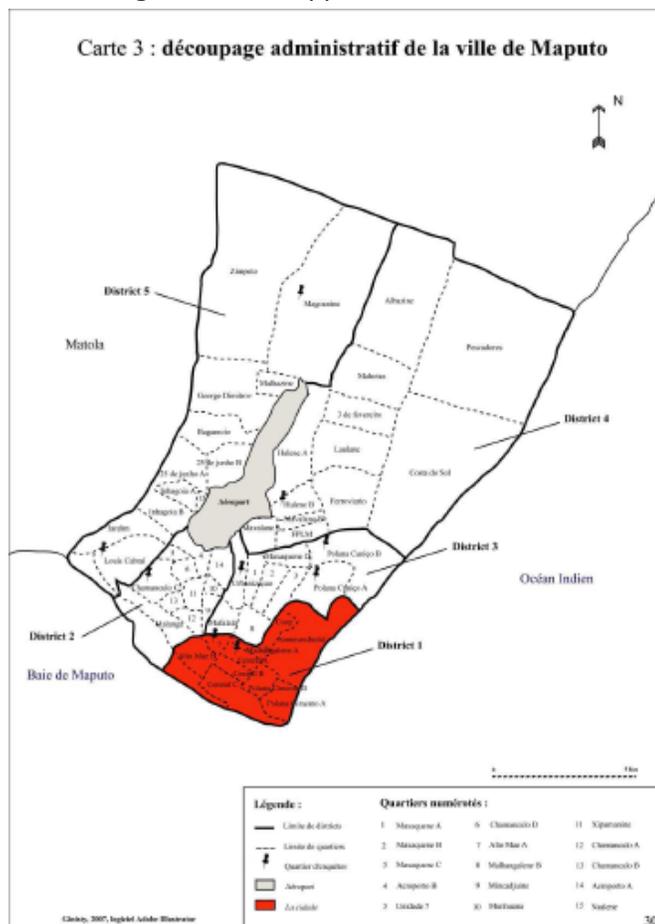
³ Jacquet, 2006 : 943

Les dirigeants ont su s'adapter et, depuis lors, le pays vit "sous perfusion" de l'aide financière internationale ; celle-ci représentant plus de la moitié du budget de l'Etat ! 55 % de cette APD provient de bailleurs bilatéraux, dont la France ; le reste est financé par 23 agences multilatérales et 150 ONG. En 2005, l'aide reçue par le Mozambique s'élevait à plus d'un milliard de dollars, soit 58 USD par habitant, alors que la moyenne, en Afrique, n'est que de 26 USD⁴.

Mais l'histoire du Mozambique est avant tout une histoire d'eau. Long pays côtier s'étendant *do Rovuma ao Maputo*⁵, les deux fleuves-frontière séparés par 3 000 km, le pays abrite en tout neuf fleuves, dont le Zambèze. Un seul de ces fleuves, néanmoins, prend sa source au Mozambique, ce qui est déterminant pour expliquer l'ancrage du pays dans son environnement géopolitique régional. Ainsi, alors que le pays est tout en longitude, les principaux axes de communication sont orientés Est-Ouest. En particulier, trois "corridors" relient les pays voisins - l'Afrique du Sud et le Zimbabwe principalement - aux villes côtières du Mozambique : Maputo, Beira, Nacala.

Au-delà des fleuves, la vie du pays tout entière est rythmée par le cycle de l'eau et ses exubérances : l'eau est tantôt une ressource rare, lors des fréquentes sécheresses⁶, tantôt une ressource surabondante, lors des tout aussi fréquentes inondations⁷. Cette instabilité explique en partie les difficultés de gestion de l'approvisionnement en eau de la population. Comme le résume B. Lachartre, « pour l'Etat mozambicain, l'eau représente une histoire d'amour contrariée, une gageure et, après d'infructueuses tentatives, un échec. L'eau, ressource naturelle, n'est pas devenue le bien essentiel, abondant, réparti de façon égalitaire et accessible à tous, que l'Etat avait promis d'assurer »⁸.

L'accès à l'eau est particulièrement inégal en milieu urbain et, notamment, à Maputo, la capitale politique, industrielle et économique du Mozambique. Directement reliée aux régions agricoles et minières les plus riches d'Afrique du Sud, Maputo est, de loin, la ville la plus importante du pays : elle compte trois fois plus d'habitants que Beira, la deuxième ville du Mozambique. La ville de Maputo est divisée en 7 Districts Urbains (DU) et 64 *bairros*⁹. Elle forme, avec la municipalité de Matola, qui compte 3 postes administratifs et 41 *bairros*, une agglomération qui s'étend sur 172 km².



(Ginisty, 2007 : 30)

⁴ Kruks-Wisner, 2006 : 54

⁵ « du fleuve Rovuma [au Nord] au fleuve Maputo [au Sud] »

⁶ 1981-1984, 1991-1992, 1994-1995

⁷ 1977-1978, 1985, 1988, 2000, 2001

⁸ Lachartre, 2000 : 261

⁹ quartiers

La ville de Maputo présente la caractéristique d'être marquée par une très forte dualité entre la *cidade de cemento*¹⁰, ville européenne arborée qui suit un plan en damier, et la *cidade de caniço*¹¹, zone d'habitat précaire non planifié. La différence est telle que le terme *cidade*, dans le langage courant, désigne exclusivement la première facette de la ville. Celle-ci, plus ancienne, ne représente pourtant, en 2007, plus que 7 % de l'espace urbain !

Passant en revue les agglomérations urbaines des pays du Sud, M. Davis précise : « *les populations urbaines les plus misérables sont sans doute celles de Maputo et de Kinshasa, où le revenu des deux tiers des habitants est inférieur au minimum vital journalier* »¹². L'accès - ou non - à l'eau, en tant que service essentiel, c'est-à-dire service dont la jouissance assure et garantit la survie au quotidien, fait partie des critères qualifiant le degré de pauvreté. Pour reprendre le lexique latourien, l'eau potable n'est pas uniquement une ressource naturelle, c'est un "quasi-objet", un "hybride" mêlant : nature, pouvoir, technique et symbole. Comme l'explique E. Swyngedouw, « *la circulation de l'eau est une partie de l'économie politique du pouvoir qui donne sa structure et sa cohérence à la fabrique urbaine* »¹³. En d'autres termes, les dispositifs d'exclusion et d'accès à l'eau, et par extension les inégalités de richesse, ne sont pas un donné, mais un construit.

Ces enjeux de pouvoir autour de l'accès à l'eau existent à l'échelle locale, comme à l'échelle globale. Ainsi, alors que 1 être humain de par le monde sur 5 n'a pas accès à de l'eau potable sûre¹⁴, les riches résidents des Etats désertiques des EUA consomment en moyenne 950 litres par personne et par jour¹⁵, et un Français moyen 137 litres. Dans les pays du Sud, les problèmes d'accès et de qualité de service sont démultipliés par le l'urbanisation accélérée de la fin du XX^{ème} siècle. En Afrique, en particulier, la population urbaine a augmenté de 85 % entre 1990 et 2004. Dans le même temps, le nombre de citadins non desservis en eau a doublé, atteignant 52 millions de personnes en 2004, et le taux de desserte par branchement à domicile a nettement régressé : de 45 à 36 %¹⁶.

Pourtant, les dépenses dans le secteur de l'eau n'ont cessé d'augmenter, en proportion de l'APD, depuis les années 1980. Face à ce constat d'échec, en 2000, les organisations internationales du développement décident de changer leurs méthodes et d'accentuer l'efficacité de l'aide. Le "Sommet du Millénaire" qui se tient à Johannesburg, en Afrique du Sud, définit ainsi 8 objectifs, 18 cibles et 48 indicateurs à l'horizon 2015¹⁷. Le 7^{ème} Objectif Millénaire du Développement (OMD), notamment, implique de diminuer de moitié, entre 1990 et 2015, la part des êtres humains qui n'ont pas accès à l'eau potable (1,1 milliard). Selon les calculs des experts de l'Organisation Mondiale de la Santé, l'atteinte cet OMD « *implique la nouvelle desserte de 404 millions d'Africains* » sachant que « *les investissements réalisés sur la décennie 1990-2000 [n'ont permis la desserte que] de 135 millions d'Africains* »¹⁸. Ainsi, pour espérer atteindre cet objectif global, serait-il nécessaire de multiplier au moins par trois les rythmes d'investissement dans le secteur de l'eau en Afrique. Ou alors imaginer de nouvelles solutions, moins coûteuses, d'accès à l'eau.

Dans la perspective de l'atteinte des OMD en 2015, le Mozambique doit atteindre un taux de couverture en milieu urbain de 70 %, soit près de 9 millions d'habitants. Il s'agit donc

¹⁰ Ville de ciment

¹¹ Ville de canisse (ou roseau), en référence au type d'habitat traditionnel, qui se compose de huttes construites à partir de roseaux, pieux de bois, torchis et toits de chaume.

¹² Davis, 2005 : 15.

¹³ Swyngedouw, 2004 : 2

¹⁴ OMS 2000

¹⁵ Solley et alii., 1998. Cité par Bakker, 2003 : 335

¹⁶ Bousquet, 2006 : 5

¹⁷ Déclaration du Millénaire, sur le site des Nations Unies : <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>

¹⁸ Bousquet, 2006 : 6

de doubler le nombre d'urbains ayant accès à l'eau en 2007¹⁹. L'urgence et l'ampleur de ce défi a amené les autorités nationales et les bailleurs de fonds à envisager de mettre en œuvre, dans l'agglomération de Maputo, une solution peu conventionnelle. Le réseau officiel ne parvenant pas à satisfaire, depuis longtemps, les besoins de l'ensemble de la population de l'agglomération, les habitants de la périphérie déploient des stratégies d'approvisionnement mixtes auprès de différents types de fournisseurs informels. A la fin des années 1990, toutefois, de petits systèmes autonomes de distribution de l'eau, via des canalisations, ont surgi et proliféré dans les quartiers de la *cidade de caniço*. Ignorés, dans un premier temps, par les autorités nationales, puis considérés comme les pilliers d'une ressource commune et des concurrents illégaux du fournisseur officiel, ces *pequenos operadores privados*²⁰ ou "POPs" en sont peu à peu venus à être considérés comme des prolongements possibles du service public de l'eau à Maputo.

L'idée que des opérateurs de petite taille et juxtaposés puissent participer à la délivrance d'un service essentiel est absolument nouvelle, dans le secteur de l'eau tout du moins. Choquante pour les uns, excitante pour les autres, cette perspective menace de remettre radicalement en question un certain nombre de postulats sur lesquels reposait la notion même de service public. Comment de petits entrepreneurs peuvent-ils être aussi compétitifs qu'un gros opérateur bénéficiant d'économies d'échelle ? Est-il acceptable d'établir des dispositifs d'approvisionnement sous-normés pour une certaine partie de la population ? Une infrastructure unitaire et figée n'est-elle pas seule à même de créer un sentiment d'appartenance à un ensemble urbain cohérent ?

En somme, la problématique qui guidera notre exploration de ce phénomène est la suivante :

L'intégration des POPs à la politique publique de distribution de l'eau à Maputo est-elle une sous-solution médiocre, mise à l'agenda car déterminante pour l'atteinte des OMD en 2015, ou bien représente-t-elle l'amorce d'une reconception post-moderne de la délivrance d'un service essentiel dans une agglomération pluri-urbaine ?

Du point de vue de l'étude des politiques publiques, dans une approche cognitive, le cas des POPs de Maputo correspond à un processus très intéressant d'élaboration d'une interprétation commune de la société. Dans cette approche, en effet, comme l'explique Y. Surel : « *les politiques publiques participent à la construction sociale de la réalité* »²¹. Leur objet n'est plus de résoudre des problèmes, mais de construire collectivement, via un processus d'apprentissage, des cadres de représentation du réel. L'étude de ces processus permet alors de révéler les rapports de force et les formes de légitimation de l'autorité politique. A Maputo, les POPs posent un défi aux autorités publiques : constituent-ils un fléau à combattre ou bien un levier à mobiliser ? Comment les acteurs passent-ils d'une conception à une autre ? La question est d'autant plus touffue, à Maputo : ville très hétérogène où l'action publique est déployée par différents types d'acteurs (locaux, nationaux, transnationaux). Dans ce contexte, la question formulée par P. Duran et J.-C. Thoenig trouve tout son sens : 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* ? »²².

¹⁹ PNA, 2007

²⁰ Petits Opérateurs Privés (POPs)

²¹ Surel, 1995 in Pollet, Faure & Warin (dir.), 1995 : 149

²² Duran & Thoenig, 1996: 619

Intérêts empiriques

Cette recherche présente trois types d'intérêts empiriques :

- l'appréciation de mon positionnement personnel en tant que chercheur ;
- la compréhension, à travers l'étude du phénomène des POPs, du processus historique de constitution de l'urbain à Maputo ;
- la validation (ou l'infirmité) du soupçon, alimenté par les experts du secteur de l'eau, selon lequel les POPs pourraient annoncer un changement de "paradigme".

Mon positionnement personnel

D'un point de vue personnel, tout d'abord, cette démarche de recherche avait pour but de tester l'idée selon laquelle un observateur ne saurait être neutre par rapport à l'objet de son étude. Dans cette optique, il valait mieux faire un terrain court avec un rôle actif dans le processus étudié, plutôt qu'un terrain long en "touriste". Cette hypothèse m'a conduit à intégrer l'Agence Française de Développement (AFD)²³, pour effectuer un stage au Département de la Recherche. Aymeric Blanc et Nicolas Meisel initiaient un projet de recherche sur les POPs de Maputo, à la demande des agents opérationnels de l'AFD impliqués sur place et dans la perspective du prochain Sommet Mondial de l'Eau en 2008.

Mon stage, de 15 semaines, a compris un séjour de 8 jours au Mozambique. Cette implication, en tant qu'agent d'un bailleur de fonds occidental, a donc conditionné mon approche du terrain. Tout d'abord, nous étions logés, mon collègue Aymeric Blanc et moi-même, dans l'hôtel le plus luxueux de Maputo, dans le *cemento*, effectuant tous nos déplacements dans une voiture climatisée de type "4x4" conduite par un chauffeur. Chaque matin, nous discutons des problèmes d'eau à Maputo face à un buffet garni, devant la piscine azurée et la mer, au loin. Ensuite, les acteurs que nous avons rencontrés sur le terrain étaient principalement des responsables institutionnels. Leurs discours étaient inévitablement conditionnés par le fait qu'ils s'adressaient à des représentants d'une organisation de financement. La distorsion supplémentaire induite par la traduction était néanmoins évitée puisque nous parlions tous deux le portugais. Ce type particulier d'accès au terrain s'est-il révélé fructueux ou bien a-t-il limité mon investigation ?

Le processus historique de constitution de l'agglomération de Maputo

Du point de vue de l'étude historique de la ville de Maputo, cette recherche sur les POPs à l'œuvre dans les quartiers excentrés du caniço est également intéressante. Certes, le retour sur le processus historique de constitution de cette zone urbaine doit d'abord nous permettre, comme l'indique E. Swyngedouw de « *reconstruire l'historicité socio-politique de situation d'accès ou non à une ressource "naturelle"* »²⁴. Par ricochet, toutefois, ce détour devrait nous permettre d'évaluer dans quelle mesure ces nouveaux dispositifs d'approvisionnement en eau contribuent à cicatrifier la ségrégation hydrique et urbanistique de l'époque coloniale. A moins que les POPs ne se révèlent être, au contraire, le produit de cette ségrégation. Autrement dit : faut-il considérer les POPs comme une forme de sous-service ou bien comme un élément de transition entre des zones d'habitat spontané et une urbanité ordonnée ? Les POPs sont-ils la simple traduction technique des quartiers desquels ils émanent, renforçant l'hétérogénéité de l'agglomération ou bien représentent-ils un moyen de hausser le niveau d'urbanité ? Il s'agira, en somme, de s'interroger sur les relations entre la diversité organisationnelle des services et la

²³ L'AFD est l'opérateur-pivot de l'APD française. Elle est en charge des financements dans le secteur productif et dans les secteurs : santé, éducation, développement rural et urbain, infrastructures, environnement. Ses instruments sont : assistance technique, dons, produit des annulations de dette, prêts non souverains.

²⁴ Swyngedouw, 2004 : 181

fragmentation urbaine. Cette interrogation nous permettra, enfin, de mieux comprendre le phénomène péri-urbain, très prégnant à Maputo. S'agit-il d'une forme de sous-urbanité, une phase de transition du rural vers l'urbain ou bien encore des zones hybrides dans lesquelles s'inventent de nouveaux patrons d'urbanité ?

Les implications paradigmatiques à l'échelle internationale

Parmi les acteurs internationaux du secteur de l'eau, le cas de Maputo est suivi de près car il est suspecté de contenir les germes d'un nouveau paradigme de distribution de l'eau potable en milieu pluri-urbain. De ce point de vue, il présente un intérêt empirique sectoriel : ce mode d'exploitation polycentrique n'est-il qu'une déclinaison du fameux "système D" africain ou bien induit-il une véritable révolution conceptuelle ? Les dispositifs alternatifs des POPs sont-ils à même d'éviter l'écartèlement des autorités publiques de nombreux pays du Sud entre les revendications pressantes des élites urbaines tentées par le regroupement sélectif, d'une part, et une masse importante de populations pauvres et marginalisées dans des périphéries qui s'étalent d'autre part ? Surtout, est-il possible de mettre en place un cadre institutionnel original et efficient pour maîtriser les opérateurs démultipliés d'un service essentiel ? Enfin, pourquoi les POPs suscitent-ils plus d'enthousiasme et d'espairs que d'autres dispositifs alternatifs, tels que la revente d'eau du réseau officiel entre voisins, par exemple ?

Portée théorique

Cette recherche ne se borne pas à l'identification de systèmes techniques nouveaux : cet objet révèle aussi le comportement des organisations impliquées, qu'il s'agisse des structures de pilotage des réseaux techniques urbains et/ou des institutions politico-administratives mobilisées. La méthodologie employée consiste donc à ne jamais séparer les deux dimensions de la gestion publique urbaine que sont : d'une part, la configuration des solutions techniques et, d'autre part, l'articulation socio-politique des leviers d'action. Réfléchir sur les modes de gestion de l'eau nous permet d'aborder les questions de la gouvernance urbaine et de la nature du pouvoir politique au Mozambique et de leurs conséquences sur l'organisation de la société urbaine et les représentations légitimes. Il s'agit donc là d'un travail d'économie politique au sens, défini par M. Foucault, de science qui saisit « *ce réseau continu et multiple de rapports entre la population, le territoire et la richesse* »²⁵.

Les enjeux théoriques envisagés sont au nombre de trois :

- A quel type de politique publique l'APD correspond-elle ?
- Quel est le processus de construction du politique dans un Etat dont plus de la moitié du budget provient de l'assistance internationale ?
- Ce cas précis permet-il d'avancer des concepts plus rigoureux que celui, très large, de "gouvernance" ?

L'aide publique au développement comme politique publique

Le positionnement de l'APD vis-à-vis du statut de politique publique n'est pas simple : l'APD constitue une politique publique pour le pays qui la fournit et elle se traduit en politiques publiques pour les pays récipiendaires.

En France, la stratégie générale de l'aide est établie par le Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement. Un Document Cadre de Partenariat (DCP) est conclu tous les cinq ans avec chacun des pays bénéficiaires pour définir les axes d'intervention. Sur le plan opérationnel, l'APD française dispose de deux relais : les

²⁵ Foucault, 1978 in Foucault, 1993 : 653

ambassades²⁶, qui dépendent du Ministère des Affaires Etrangères (MAE), et l'AFD, qui dépend du Sous-Secrétariat à la Coopération Internationale. En 2006, l'enveloppe globale de l'APD française se situe, en valeur absolue, au 5^{ème} rang des pays membres du Comité d'Aide au Développement. L'Afrique sub-saharienne en est le premier bénéficiaire, récoltant 54 % de l'aide bilatérale.

Ce qui est intéressant, d'un point de vue heuristique pour l'analyse des politiques publiques, c'est que l'efficacité de l'APD a toujours été évaluée de façon plus sourcilieuse et systématique que les politiques publiques internes. Comme le constate B. Perret, « *l'aide au développement figure parmi les rares domaines de l'action publique où l'évaluation existe depuis des décennies (...)* à titre d'exemple, 181 projets ou groupes de projets ont fait l'objet d'une évaluation rétrospective par l'AFD entre 1993 et 1999 »²⁷. Les acteurs du développement sont donc relativement²⁸ précurseurs sur les débats quant à l'allocation et aux modalités d'attribution des ressources, ainsi qu'à la mesure de la performance.

L'évaluation de l'efficacité bute toutefois, sur la non-prise en compte de l'usage qu'en font les bénéficiaires. Comme le remarque P. Jacquet, la question centrale de l'efficacité devrait donc être : « *l'effort d'APD peut-il être utilisé par les bénéficiaires pour se développer ?* »²⁹. Il importe donc de restituer la seconde facette de l'APD comme politique publique en étudiant comment l'aide fournie est traduite en des programmes gouvernementaux d'action publique. Dans cette perspective, le Mozambique constitue un cas exceptionnel à double titre : d'une part, il est le plus gros récipiendaire unique de l'APD au monde et d'autre part, il est, de ce fait, devenu un pays-pilote pour l'application des nouveaux principes de coordination de l'aide, énoncés à Rome en 2003 puis précisés à Paris en 2005, en vue d'améliorer l'efficacité de l'APD.

Comment se construit le politique dans un pays "sous perfusion" ?

P. Muller se demandait déjà, en 2000, « *comment les processus d'action publique [pouvaient] produire un ordre légitime dans des sociétés de plus en plus complexes ?* »³⁰. Cette question redouble de pertinence dans le cas d'un pays qui vit sous perfusion de l'assistance financière et technique internationale : comment se construit le politique, c'est-à-dire le bien commun, dans ces conditions ? Y. Mény et J.-C. Thoenig définissent une politique publique comme « *le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale* »³¹. D'accord, mais qui est cette autorité à Maputo ? Qui élabore la politique publique de l'eau ? Qui la met en œuvre ? Le gouvernement ? Le *Ministério de Obras Públicas e Habitação*³² (MOPH) ? La *Direcção Nacional de Águas*³³ (DNA) ? La Banque Mondiale (BM) ? Le Fonds Monétaire International (FMI) ? Les bailleurs de fonds bilatéraux ?

Le passage en revue de ces divers acteurs nous amène à prendre acte, ici, du découplage entre le territoire du politique et celui de l'action collective. Partant, il convient d'introduire une première distinction entre : puissance financière "publique" (les bailleurs) et légitimité "politique". Cependant, si les représentants politiques élus n'ont plus les clefs des programmes d'action publique mis en œuvre, comment se constituent les processus sociaux de légitimité politique ? Dans quelle mesure les interventions exogènes et les stratégies changeantes des bailleurs (ajustements structurels, démocratisation, décentralisation, etc.) altèrent-elles la réalité politique du pays concerné ? Il convient en outre de souligner le rôle des acteurs privés du développement. Si, au nom du "partenariat" public-privé, les grands groupes privés en profitent pour

²⁶ Pour les secteurs : gouvernance, recherche, enseignement supérieur, diversité culturelle et francophonie.

²⁷ Perret, 1998 : 69

²⁸ La division "Evaluation" au sein du Département de la Recherche à l'AFD est très récente.

²⁹ Jacquet, 2006 : 947

³⁰ Muller, 2000 : 192

³¹ Mény & Thoenig, 1989 : 129

³² Ministère des Travaux Publics et du Logement

³³ Direction Nationale des Eaux

imposer leurs modèles, fixer les normes, choisir l'implantation des réseaux sur des critères de rentabilité, qu'advient-il de l'entretien ou des zones moins solvables ?

Comme le remarque J.-J. Gabas, « *tous ces événements bouleversent profondément les espaces de coordination entre acteurs et, de ce fait, la construction du politique* »³⁴. Les flagrantes asymétries de pouvoir, en particulier, menacent d'appauvrir les processus d'élaboration de la légitimité politique. Les acteurs transnationaux du développement commencent à en avoir conscience, qui cherchent de plus en plus à déployer leurs actions - au moins dans le discours - avec les acteurs économiques locaux pertinents, ainsi qu'avec les pouvoirs publics locaux. La prise en compte des POPs à Maputo s'inscrit dans cette évolution. Mais, là encore, qui est à l'origine du projet d'intégrer les POPs comme opérateurs du service public ? Qui le met en application ? S'agit-il de l'expérimentation d'une chimère technocratique ? Peut-on parler de « *coproduction* », au sens défini par E. Ostrom de « *process through which inputs used to produce a good or service are contributed by individuals who are not "in" the same organization* »³⁵ ? Qu'en est-il de la participation de la population ?

Au-delà du concept mou de "gouvernance" ?

L'étude de l'APD en tant que politique publique permet-elle de mieux définir le mot-valise de "gouvernance" ? Celui-ci peut être défini comme l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux et institutions, visant la réalisation de projets (urbains) collectivement négociés. Comme l'expliquent A. Dubresson et S. Jaglin, le terme a vocation « *à décrire un certain nombre de faits observés : l'intervention (...) d'acteurs nombreux et divers, l'ouverture des processus de décision au-delà des seules institutions publiques, des modalités nouvelles d'élaboration et de mise en œuvre de l'action collective* »³⁶. Dans le secteur de l'eau, en effet, prolifèrent de nouveaux acteurs et institutions, alliant souvent des composantes publiques et privées, qui supplantent les autorités publiques traditionnelles. La structure de régulation s'en trouve épaissie avec, souvent, des responsabilités mal définies, peu de comptes à rendre et des enjeux politiques latents. Désignant bien le brouillage des repères habituels, le terme ne nous aide cependant pas à cerner les enjeux qui émergent et à réintroduire de la clarté.

Plutôt que le terme de "gouvernance" qui sépare le problème, comme donné pré-construit, de l'action visant à le résoudre, B. Jobert préfère le concept de "régulation" politique. La régulation peut être à son tour définie comme l'ensemble des mécanismes juridiques, économiques et politiques auxquels recourent les autorités publiques pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction - ou la transformation - d'un système social. Dans le cas des POPs de Maputo, nous verrons comment la régulation est dans un premier temps élaborée de façon à nier les POPs, puis comment les acteurs tentent d'infléchir cette disposition en cherchant à les intégrer, sans pour autant détruire l'architecture mise en place auparavant. Dans cette optique, la question de la traduction d'une innovation technique en une nouvelle organisation institutionnelle de régulation sera abordée. Ce processus de négociation collective de formes de régulation nouvelles, territoriales ou spatiales, est encore en cours à Maputo.

³⁴ Gabas, 2003 : 40

³⁵ « processus au cours duquel des inputs destinés à produire un bien ou un service sont apportés par des individus qui ne sont pas "dans" la même organisation » (Ostrom, 1996 : 86).

³⁶ Dubresson & Jaglin, 2002 : 72. Cités par Bousquet, 2006 : 24

Cadre d'analyse

Les enjeux, empiriques comme théoriques, soulevés par ce cas d'étude sont donc nombreux. Pour guider notre recherche, nous pouvons, comme nous y incite S. Botton³⁷, mobiliser un corpus théorique d'étude des politiques publiques fourni, en vue de l'appliquer à un type de terrain - une ville d'un pays en développement - auquel ces théories ont jusqu'à présent été peu confrontées. Cette démarche devrait nous permettre, outre d'organiser le réel en vue de mieux le comprendre, de tester ces théories, d'en révéler certaines limites et d'indiquer des pistes en vue de les enrichir.

Quels défis et opportunités les POPs présentent-ils du point de vue de l'analyse des politiques publiques ? Dans un premier temps, nous étudierons comment les POPs mettent à bas un "référentiel global sectoriel", au sens défini par B. Jobert et P. Muller³⁸ : celui de la délégation des services publics à de grands opérateurs privés. Il s'agira donc, en particulier, de décrire la mise en crise d'un référentiel, angle que ce concept, selon Y. Surel³⁹, permettrait mal de traiter. Nous aurons par conséquent recours au modèle d'étude d'un référentiel sur le temps long, tel qu'élaboré par K. Chatzis⁴⁰ et fondé sur trois temps : naissance, institutionnalisation et crise.

Nous chercherons dans un deuxième temps à élucider les raisons de l'émergence des POPs à Maputo et de leur prise en compte par les autorités publiques, en déconstruisant les "récits" habituels livrés par nos interlocuteurs. Pour cela, nous mobiliserons la théorie de J. Kingdon⁴¹, selon laquelle trois "courants" convergent pour former une "fenêtre d'opportunité" susceptible de permettre l'acceptation et la mise en œuvre d'une politique publique particulière. La reconstitution de ce processus progressif de reconnaissance du rôle joué par ces acteurs informels impliquera de développer une analyse en termes de "réseaux" de politique publique. Elle nous amènera enfin à nous demander dans quelle mesure la politique publique en cours d'élaboration suit une démarche de type "*bottom-up*" ou reproduit *in fine* un mode de fonctionnement "*top-down*".

³⁷ Botton, 2007

³⁸ Jobert & Muller, 1987

³⁹ Surel, 1995 in Pollet, Faure & Warin (dir.), 1995

⁴⁰ Chatzis, 1997 in Marié & Gariépy, 1997

⁴¹ Kingdon, 1995

Annnonce du plan

Le plan adopté pour mener à bien cette enquête se compose de quatre parties.

Dans un premier temps, nous retracerons le processus historique de constitution de la ville de Maputo afin de comprendre la stupéfiante dualité qui la caractérise et un phénomène qui en découle : la péri-urbanité. La restitution des régimes politiques sous lesquels ont été déployées les politiques publiques, urbaines et hydrauliques, depuis le début du XX^{ème} siècle, devrait nous permettre de révéler les relations de pouvoir à l'œuvre derrière la morphologie duale de Maputo et l'aléatoire accès à l'eau.

Dans un second temps, nous nous attacherons à comprendre les bouleversements intervenus dans le secteur de l'approvisionnement en eau au cours des années 1990 qui ont - directement ou indirectement - suscité l'apparition des POPs à Maputo. Retracer le processus de mise en place du nouveau *quadro de gestão*⁴² devrait nous permettre de focaliser notre attention, dans une approche de type institutionnaliste historique, sur « *la façon dont les relations de pouvoir inscrites dans les institutions existantes confèrent à certains acteurs ou intérêts davantage de pouvoir qu'à d'autres concernant la création de nouvelles institutions* »⁴³. La compréhension de l'état des forces qui prévaut au début des années 2000 est ainsi essentielle pour espérer décrypter les stratégies des parties prenantes du processus d'intégration des POPs au service public de distribution de l'eau.

La troisième partie sera l'occasion de présenter le phénomène des POPs lui-même - le "monstre" - au moyen de nombreuses données chiffrées, issues des multiples études effectuées par les prestataires de l'AFD et par les institutions mozambicaines. Après cet état des lieux, nous tenterons de reconstituer l'enchaînement des événements et des représentations qui ont *in fine* permis d'envisager l'intégration des POPs au service public. Nous évaluerons alors le caractère révolutionnaire - ou non - de cette nouvelle façon de concevoir l'approvisionnement en eau et les possibilités qu'elle aboutisse à la constitution d'un nouveau paradigme de délivrance d'un service essentiel.

Enfin, la dernière partie aura vocation à analyser le processus de négociation en cours autour de la régulation d'un service public, qui inclurait à la fois l'opérateur officiel et les petits opérateurs privés. Seront en particulier décryptés les rôles joués par l'AFD, les consultants internationaux et les institutions nationales. Notre attention se focalisera plus spécifiquement sur la zone de Laulane où coexistent actuellement les deux types d'opérateurs, dans un climat potentiellement explosif. Enfin, nous nous permettrons d'avancer un certain nombre d'éléments normatifs quant aux opportunités et aux risques que présentent ce projet.

⁴² Cadre de gestion

⁴³ Hall & Taylor, 1997. Cités par Gabas, 2003 : 39

I. Socio-genèse des politiques publiques urbaines de l'eau à Maputo à travers des régimes politiques successivement antithétiques

Les POPs surgissent dans la périphérie de Maputo et la composante 3 du Maputo Water Supply Project (MWSP) est centrée sur les quartiers péri-urbains. Qu'est-ce que c'est que ces zones péri-urbaines ? Pourquoi suscitent-elles une approche spécifique ? Afin de comprendre l'enjeu péri-urbain dans l'agglomération de Maputo-Matola, il est nécessaire de retracer la structuration sociale, matérielle et discursive de la ville et ses impacts sur les politiques publiques urbaines à travers des régimes politiques aussi différents que le colonialisme, le socialisme, la transition vers le libéralisme sous perfusion d'assistance internationale.

Peut-on identifier des politiques publiques propres à chaque type de régime politique ou bien y a-t-il une continuité dans l'action des responsables de l'aménagement urbain ? Comment naît la dualité entre la *cidade de cemento* et le *caniço* à l'époque coloniale ? La péri-urbanité vient-elle prolonger ou annihiler cette dichotomie ?

Ce parcours historique répond à deux exigences :

- déterminer si la péri-urbanité constitue une forme temporaire de sous-urbanité ou bien correspond à un espace plus durable de transition du rural vers l'urbain ;
- comprendre comment l'évolution de la morphologie urbaine a déterminé la forme du service public de distribution de l'eau à Maputo.

I.1. Période coloniale : les luttes d'influence entre puissances coloniales déterminent la naissance tardive d'une capitale excentrée, surgie d'un marais

I.1.1. Le Mozambique, une colonie portugaise de peuplement récent

L'histoire moderne du Mozambique commence véritablement au cours du dernier quart du XIXe siècle, période durant laquelle les frontières actuelles du pays sont arrêtées, l'économie et la société prennent forme et les premiers mouvements de résistance à la colonisation apparaissent.



Installés depuis plusieurs siècles, les Portugais ne prétendaient nullement faire du Mozambique une colonie de peuplement. A partir du XIXe siècle, cependant, la situation géographique de cette colonie éveille les appétits territoriaux de ses voisins. Le Mozambique apparaît comme un territoire de transit vers les ports en eau profonde de l'Océan Indien : Nacala, Beira et Lourenço Marques. Le Portugal décide alors d'intensifier son occupation coloniale. Mais si le Mozambique compte déjà deux millions d'habitants, la métropole elle-même n'en recense guère que cinq millions. Ainsi, l'histoire moderne du Mozambique se trouve-t-elle déterminée par « l'histoire d'un pays européen agricole et pauvre, qui se trouve entraîné dans une entreprise coloniale (...) sans avoir les moyens humains et financiers (...) de coloniser un territoire situé à 10 000 kilomètres et neuf fois plus grand que le sien »⁴⁴. Compte tenu de ces proportions,

⁴⁴ Jouanneau, 1995 : 54

les Portugais mettent sur pied un Etat colonial centralisé et autoritaire qui fonctionne sur la base de la ségrégation raciale : les Noirs sont exclus de la société et une administration distincte leur est réservée. En réaction, éclate, en 1916, la rébellion Barue qui constitue la première opposition commune de peuples d'ascendance différente - mais tous Zambéziens - à la puissance coloniale, avec pour ambition de libérer une région entière.

Au même moment, la hausse du prix des matières premières provoquée par la première guerre mondiale entraîne l'augmentation de la production des mines Sud-Africaines du Transvaal (charbon, or, diamant). Cette croissance de l'activité minière a un impact immédiat sur le Mozambique par l'accélération subite de l'émigration des travailleurs du sud de la colonie portugaise, à un rythme compris entre 60 et 120 000 hommes par an. Cette main d'œuvre reste mozambicaine puisque, par arrangement contractuel, il est établi que la moitié des salaires ne sera reversée au travailleur que lorsque celui-ci rentrera définitivement au Mozambique. Si le pouvoir d'achat des Mozambicains augmente, cette émigration massive induit des effets déstructurant pour la croissance du pays : le milieu rural est vidé de sa main d'œuvre, l'agriculture guère développée et l'urbanisation atrophiée.

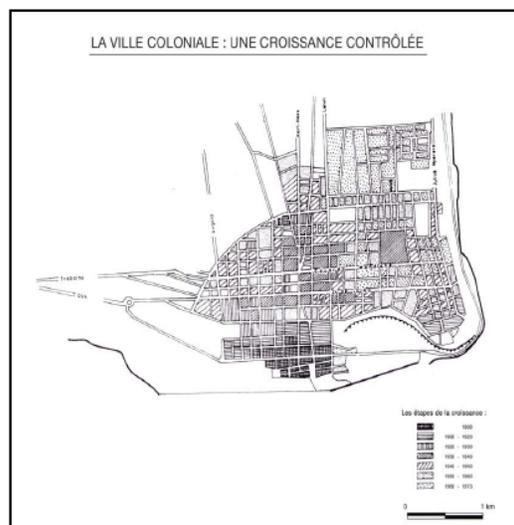
I.1.2. Lourenço Marques : une capitale pour les Blancs sur un marais asséché

Avant sa création par les Portugais en 1781, Lourenço Marques⁴⁵ n'avait été qu'une simple fortification construite par les Hollandais vers 1730 sur une étroite bande de terre entièrement cernée de marécages. Cependant, le fleuve Maputo y débouchait sur une grande baie, la *Delagoa Bay*, et la nappe d'eau souterraine accessible sur les hauteurs étant potable, les colons purent s'y installer durablement.

Un long combat contre les marécages permit l'essor urbain de ce port naturel. La croissance de la ville, impulsée dès 1887 par le développement du capitalisme britannique, s'articule autour du point nodal entre les installations portuaires et ferroviaires. Celles-ci permettent de désenclaver les républiques boers de l'emprise britannique et d'offrir un débouché à une économie minière en expansion. C'est ainsi que Lourenço Marques devient "le quai minéralier de l'Afrique du Sud" et, accessoirement, un repaire de bars et de maisons closes à l'attention des Sud-Africains. De *presídio*⁴⁶ (1771), puis *vila* (1876) et *cidade* (1887), Lourenço Marques accède au statut de capitale de la province du Mozambique le 1^{er} décembre 1898. Le choix révèle bien l'influence des puissances voisines, puisque le cœur de peuplement historique du pays se situait bien plus au Nord, autour de la vallée du Zambèze.

(Vivet, 2006 : 66)

« Ville créée par et pour les Européens »⁴⁷, Lourenço Marques se développe du Sud vers le Nord et du littoral vers l'intérieur, suivant un plan en damier. La ségrégation raciale se répercute d'une façon éclatante sur la structuration urbaine de la ville, qui croît en respectant une implacable dualité : bâtiments en ciment et larges avenues arborées d'un côté ; cabanes et paillotes en toits de chaume dans le *caniço*. Bien que majoritaires en nombre dès 1920 (cf tableau), les Noirs sont interdits de résidence à l'intérieur de la *cidade*



Carte 7: La ville coloniale, une croissance contrôlée
Source : MENDES C. (Op. Cit.), 1979.

⁴⁵ Lourenço Marques : nom du 1er européen à effectuer une reconnaissance méthodique de la baie (1545).

⁴⁶ Prison

⁴⁷ Ginisty, 2007 : 33

de *cemento* depuis 1876. L'identité urbaine est exclusivement réservée aux Blancs. Cette violence symbolique se traduit dans le langage des Africains, qui disent *Xilonguine* pour désigner la ville⁴⁸, mais n'ont pas de mot générique pour désigner l'endroit où eux-mêmes résident, cette anti-ville.

| Lourenço Marques / Maputo | | | | | |
|---------------------------|-------------------|------------|------------------------------|-----------|--------|
| Année | Population totale | | Composition de la population | | |
| | Nombre | Croissance | Européens | Africains | Autres |
| | valeur absolue | % | % | % | % |
| 1858 | 888 | - | 8 | 86 | 6 |
| 1896 | 3 672 | - | 42 | 37 | 21 |
| 1904 | 9 849 | 168 | 48 | 35 | 17 |
| 1912 | 13 353 | 36 | 42 | 35 | 24 |
| 1920 | 20 642 | 55 | 40 | 46 | 14 |
| 1930 | 42 779 | 107 | 20 | 67 | 13 |
| 1940 | 68 219 | 59 | 21 | 67 | 12 |
| 1950 | 93 265 | 37 | 25 | 62 | 13 |
| 1960 | 172 546 | 85 | 18 | 71 | 11 |
| 1970 | 378 348 | 119 | 22 | - | - |
| 1980 | 537 400 | 42 | - | - | - |
| 1991 | 871 776 | 62 | - | - | - |
| 1997 | 987 943 | 13 | - | - | - |
| 2006 | 1 224 227 | 24 | - | - | - |

Tableau réalisé à partir de : Jouanneau (1995), Lachartre (2000) et Brandão Alves (2006)

A partir 1930, alors que l'urbanisation connaît une accélération flagrante du fait de l'augmentation du peuplement africain dans les quartiers périphériques ou *subúrbios*⁴⁹, les pouvoirs publics se focalisent sur la construction de la ville haute⁵⁰, essentiellement résidentielle. Et pour cause, « *les Câmaras Municipais n'étaient censées pourvoir qu'aux seuls besoins de la ville de ciment (...), l'aménagement des quartiers périphériques restant hors de leur juridiction* »⁵¹. De même, la compagnie britannique Delagoa Bay Corporation, qui contrôle plusieurs grands services publics (eau, électricité, télécommunications, transports urbains)⁵² veille à concentrer l'ensemble de ces infrastructures dans le centre de la ville. La ségrégation urbaine se renforce en particulier d'un « *apartheid hydrique* »⁵³ : la couleur de peau détermine, à quelques aménagements près, le niveau de service d'eau disponible pour les populations.

I.1.3. Fin de la colonisation : explosion urbaine et durcissement des barrières raciales

Pour répondre à cet accroissement du peuplement autochtone, les dirigeants Portugais de l'*Estado novo** instaurent, en 1930, l'Acte Colonial qui établit une distinction drastique entre *civilizados* (Blancs, Indiens, Métis, Noirs assimilés) et *indígenas*. Les Noirs sont prisonniers d'une complexe imbrication entre droit du travail, droit de circulation et droit de résidence. La ville coloniale leur est complètement aliénée : « *l'espace urbain [étant] par définition, un lieu de contrôle social permanent et risqué* »⁵⁴. Les "indigènes" sont notamment privés de toute instruction, de sorte qu'en 1950 le Mozambique compte 98 %

⁴⁸ du mot changane *Xilungo*, qui signifie : Blanc

⁴⁹ Banlieues, littéralement : sous-villes.

⁵⁰ Composée des quartiers : Polana, Alto Maé, Coop, Malhangalene, Sommerschild

⁵¹ Lachartre, 2000 : 43

⁵² C'est à la demande de la Delagoa Bay Corporation que fut édifié, par l'architecte anglais Walter Reid en 1922, le somptueux hôtel Polana, de style colonial, où nous fûmes hébergés, lors de notre mission à Maputo, en tant que représentants de l'AFD, parmi bien d'autres Blancs.

⁵³ Jaglin. Citée par Bousquet, 2006 : 28

⁵⁴ Lachartre, 2000 : 48

d'illettrés. Seuls les *assimilados*, les Métis et quelques Noirs, dont le nombre reste inférieur à 5 000, ont accès à l'instruction. Mais comme le souligne Eduardo Mondlane, assimilé lui-même, comme la plupart des héros de l'Indépendance, l'assimilation n'est pas une « *acceptation de l'Africain en tant qu'Africain* »⁵⁵ : l'assimilé doit vivre comme un Blanc, sans pour autant avoir droit aux mêmes égards.

À partir des années 1950, portés par la thèse salazarienne du "luso-tropicalisme", selon laquelle les Portugais sont doués d'un "génie colonisateur" reposant sur le métissage culturel et racial, les Portugais émigrent en nombre vers les colonies africaines. La concurrence pour l'accès au sol devenant plus aigüe, les barrières raciales se durcissent encore, sous l'influence des régimes d'apartheid voisins (Afrique du Sud, Rhodésie du Sud). Des "réserves" sont créées aux confins de la ville et de la campagne, tandis que la ville des Européens empiète sur les quartiers africains.

Du fait de cette politique pro-colonisation, comme l'indique D. Jouanneau, « *les vingt-cinq dernières années de la colonisation portugaise sont indiscutablement marquées par un réel effort d'investissement de la part du Portugal* »⁵⁶. De 1953 à 1964, deux plans quinquennaux permettent la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures. Dans le domaine hydraulique, une politique moderniste de grands ouvrages de rétention est déployée, en vue de stabiliser tout autant l'approvisionnement en eau des villes mozambicaines que l'équilibre géopolitique régional. Ainsi, le barrage de Cahora Bassa, cinquième plus grand barrage au monde, sur le fleuve Zambèze, alimente non seulement une partie du Mozambique, mais aussi : l'Afrique du Sud, le Malawi, la Zambie et la Rhodésie du Sud.

Ces efforts d'investissement, toutefois, sont tardifs et à contre-courant des politiques d'indépendance menées par les autres puissances coloniales. En 1962, est fondé le FRELIMO et, deux ans plus tard, débute la guerre pour l'Indépendance. A l'enjeu territorial s'ajoute la problématique de la guerre froide : le FRELIMO bénéficie de l'assistance matérielle et technique des Soviétiques, des Chinois et même des Tchèques. Ce soutien oblige le Portugal à déployer 16 000 soldats. En 1967, peu de temps avant la mort de Salazar, le Ministre portugais des Affaires Etrangères déclare ainsi : le Portugal a "*le devoir de défendre l'Afrique contre le communisme*"⁵⁷.

Se déroulant majoritairement en milieu rural, cette guerre de libération nationale épargne relativement les villes. Celles-ci, et la capitale en particulier, n'en restent pas moins marquées par une dualité sidérante, fruit de la totale déresponsabilisation des colons qui n'ont jamais cherché à accompagner la croissance de la ville "indigène". Le constat formulé, en 1976, par Samora Machel, est sans appel : « *les villes et les agglomérations (...) reflètent de manière criante toutes les contradictions, injustices, divisions et préjugés de la société coloniale portugaise, basées sur le racisme et le capitalisme* »⁵⁸.

⁵⁵ Mondlane, 1979. Cité par Jouanneau, 1995 : 83

⁵⁶ Jouanneau, 1995 : 89

⁵⁷ Jouanneau, 1995 : 88

⁵⁸ Ginisty, 2007 : 37

I.2. [1975-1983] Proclamation de l'Indépendance du Mozambique, République africaine et socialiste ; début d'une guérilla "de déstabilisation" en milieu rural

I.2.1. Une indépendance volontariste géopolitiquement inacceptable

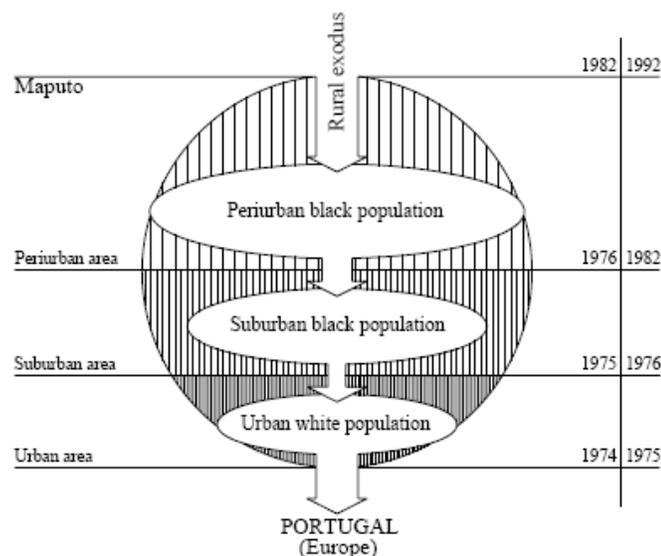
a) L'euphorie de l'Indépendance socialiste dure... 2 ans

Le Mozambique devient officiellement indépendant le 25 juin 1975. La capitale ne change pas, mais elle est rebaptisée : Lourenço Marques devient "Maputo", du nom du fleuve qui y coule. La République Populaire du Mozambique se définit comme anticolonialiste et anticapitaliste, donc : africaine et socialiste. Comme le reconnaît Samora Machel : « *la vérité est que nous savions parfaitement ce que nous ne voulions pas (...). Mais sur ce que nous voulions, nos idées étaient vagues. Elles étaient nées sur le terrain, et avaient été corrigées par la pratique. Nous connaissons certainement des échecs, mais nous en tirerons des enseignements* »⁵⁹.

Le premier évènement (dé)structurant pour cette toute jeune République est le départ précipité des colons : en 8 mois, 100 000 Portugais sur 200 000 quittent le Mozambique pour le Portugal, l'Afrique du Sud, la Rhodésie ou le Swaziland. Cet "exode blanc" laisse vacants la quasi-totalité des habitations des centres urbains. Un phénomène d'ascension socio-géographique s'opère. D'abord spontané, il devient organisé avec la nationalisation de 25 000 logements de la *cidade de cemento* : la nouvelle élite bureaucratique prend la place des Portugais, les ruraux débarquent en banlieue et ainsi de suite (cf diagramme).

Processus de montée en grade en chaîne

Si l'accès des déshérités à cette *cidade* naguère inatteignable devient le symbole des espoirs permis par la révolution, cet évènement met aussi en lumière l'abysse manque de moyens et de capacités techniques des nouveaux dirigeants du pays. En plus de la fuite des Portugais qui occupaient jusque là tous les postes de responsabilité, la République Populaire du Mozambique doit faire face à une fuite spectaculaire de ses "cerveaux". En 1976, il ne restait, selon D. Jouanneau, que 30 médecins, 5 architectes et 11 ingénieurs... pour une population de 12 millions d'habitants !



(Brandão Alves, 2006 : 2)

Ces carences sont néanmoins occultées, voire même compensées, par l'euphorie qui accompagne les premières années de l'Indépendance. L'heure est à la suppression des vestiges coloniaux, à la mise en place d'un régime socialiste et à la proclamation de l'ère de l'homme nouveau. « *Nous n'avons pas l'intention de rester perpétuellement des fournisseurs de matière première* »⁶⁰ déclare Samora Machel. L'Etat procède à des nationalisations tous azimuts. L'accès à la terre, en particulier, est bouleversé : il devient

⁵⁹ Machel, 1975. Cité par Jouanneau, 1995 : 115

⁶⁰ Jouanneau, 1995 : 127

gratuit, mais soumis à une autorisation bureaucratique. Ce nouveau régime foncier entraîne des occupations informelles massives, contrôlées à l'échelle locale seulement.

Peu à peu, l'Etat acquiert des caractéristiques centralistes et interventionnistes prononcées, jusqu'à instaurer ce que E. Braathen surnomme le « *centralisme radical-despotique* »⁶¹. L'action publique est exclusivement *top-down*⁶², conçue par les dirigeants du parti unique, le FRELIMO. Ces derniers, d'anciens *assimilados*, sombrent dans une mimésis des pratiques de l'Etat colonial honni. Cette volonté de contrôle est relayée, à l'échelle locale, par les *grupos dinamizadores*⁶³ qui interviennent dans les *bairros* et dans leurs sous-divisiones, les *quarteirões*. La population, urbaine en particulier, encadrée de près, ne jouit que d'une forme de « *citoyenneté passive* »⁶⁴.

Il n'en est pas moins qu'ont lieu, en 1977, les premières élections au suffrage universel de l'histoire du Mozambique.

b) Le Mozambique devient une case brûlante sur l'échiquier de la guerre « froide »

Après l'Indépendance, le soutien du bloc Est permet de pallier aux carences structurelles de la jeune République Populaire. De 1975 à 1990, le Mozambique bénéficie d'une aide massive dans les domaines de la sécurité, de l'industrie, de l'agriculture, et de la santé. Les dirigeants du FRELIMO accueillent 900 coopérants militaires soviétiques, des équipements de télécommunication venus de RDA, des ingénieurs et administrateurs hongrois ou bulgares, des techniciens chinois, des médecins cubains, etc. Mais le positionnement politique de la République Populaire ne lui attire pas que des soutiens. Le FRELIMO est en effet explicitement anti-apartheid : il soutient l'ANC de Nelson Mandela en Afrique du Sud, ainsi que le mouvement de Robert Mugabe dans la Rhodésie du Sud de Ian Smith. Ces deux pays riverains, dirigés par des Blancs, ne tardent pas à se retourner contre le Mozambique.

L'Afrique du Sud met fin aux contrats de très nombreux mineurs mozambicains, qui ne sont plus que 30 000 à y travailler en 1978. De surcroît, l'Afrique du Sud réduit le transit de marchandises par la capitale mozambicaine, au profit de Durban et de Port Elizabeth. En conséquence, l'activité du port chute de 90 % entre 1973 et 1986. Le Mozambique, structuré autour de sa capitale qui n'est qu'à 500 kilomètres de Johannesburg, découvre alors son extrême dépendance vis-à-vis du voisin sud-africain. Le revirement économique de celui-ci plonge le pays dans une récession sans précédent.

Dans le même temps, la Rhodésie du Sud décide d'employer la voie para-militaire, et foment de toutes pièces la rébellion de la Renamo, qui démarre dès 1977. C'est le début d'une longue et douloureuse « *guerre d'implosion et de pulvérisation postcoloniale* »⁶⁵ qui voit s'affronter deux citoyennetés concurrentes : celle, dominante, du FRELIMO et celle, par les armes, de la Renamo, dont les membres sont vilipendés par la propagande du FRELIMO comme des "bandits armés". Or, comme le précise Ch. Geffray, si « *la Renamo n'est certes pas une association de brigandage, [...] elle n'est certainement pas non plus une organisation politique, elle ne nourrit aucun projet pour les populations du pays. La guerre, qui est la condition de [sa] reproduction (...), constitue par elle-même son véritable projet* »⁶⁶.

Et lorsque s'écroule, en 1980, le régime ségrégationniste en Rhodésie, l'Afrique du Sud prend le relais du soutien à la Renamo de façon à ce que la guerre civile perdure. C'est le cas et même pire : la terreur s'installe dans les zones rurales, dont tous les équipements sont sabotés, entraînant un mouvement précipité d'émigration vers les villes.

⁶¹ Braathen & Aslak, 2001 : 204

⁶² Du haut vers le bas

⁶³ Groupes dynamiseurs

⁶⁴ Faite, 2003 : 1

⁶⁵ Cahen, 2002 : 13. Cité par Vivet, 2006 : 32

⁶⁶ Jouanneau, 1995 : 144

I.2.2. La guerre civile, telle une grenade, impacte Maputo de l'intérieur : c'est l'implosion urbaine

a) *Troubles politiques, marasme économique... et explosion urbaine*

Le nouveau régime se décline, dans le domaine de l'aménagement du territoire urbain, en une utopie urbaine socialisante, portée par des anciens *assimilados* ayant grandi dans les quartiers de la proche banlieue où, selon Samora Machel « *le peuple vit dans des conditions infra-humaines* »⁶⁷. De fait, cette condition correspond aux quartiers "suburbains" puisque le degré d'urbanité de la périphérie est mesuré à l'aune de celui de la *cidade*. Pour y remédier, dès 1976, les *subúrbios* sont intégrés administrativement à la ville. De 1978 à 1983, 12 plans directeurs sont approuvés formellement, dont aucun n'est appliqué. Au sein du FRELIMO, s'affirme progressivement une ligne de gestion urbaine orthodoxe, productiviste et techno-bureaucratique qui n'empêche pas la détérioration générale des conditions de vie, due au contexte militaro-économique.

De 1977 à 1992, la guérilla, qui se répand dans le pays en "peau de léopard", a un rôle d'accélérateur de la croissance urbaine. L'occupation et la défense des villes constituent en effet l'objectif central de la stratégie militaire du FRELIMO. Au cours de la décennie 1970, « *avec le Burkina-Faso, le Mozambique est le pays [d'Afrique australe] qui connaît le taux de croissance urbaine le plus important* »⁶⁸ : la population urbaine du pays double. Cette croissance urbaine « *de rattrapage* »⁶⁹ touche en particulier Maputo, qui subit une urbanisation de crise où le "mirage urbain", qui attire les populations les plus mal loties, se double d'un impératif de sécurité. Alors que Lourenço Marques faisait figure de citadelle inaccessible, Maputo devient « *une ville-refuge* »⁷⁰.

LA DENSIFICATION DU QUARTIER URBANIZAÇÃO



(Vivet, 2006 : 55)

Les *deslocados*⁷¹ vont en priorité rejoindre des membres de leur famille habitant les quartiers centraux de l'agglomération. Aussi, la taille moyenne de l'unité familiale passe-t-elle de 6 individus, en 1980, à 9 en 1996⁷². A défaut de parents, les réfugiés s'implantent dans les interstices vacants de la *cidade* et de la périphérie proche. Les moindres recoins de l'espace public sont occupés et des zones d'habitat spontané surgissent un peu partout. La croissance annuelle du nombre d'habitants se situe autour de 12 à 17 % dans trois des quartiers les plus densément peuplés de Maputo⁷³. Peu à peu, sous la pression de cette *incrustation* généralisée, dans les quartiers du *caniço* proches du centre, les constructions en dur se multiplient.

⁶⁷ Lachartre, 2000 : 78

⁶⁸ Vivet, 2006 : 62

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Les déplacés de guerre

⁷² Bouman et alii., 1997 : 35

⁷³ Ibid.

A défaut de parents et d'espace dans la *cidade* et les *subúrbios* proches, la population qui afflue vers la capitale s'installe aussi à la périphérie de la ville, même si ces zones sont moins protégées. La démarcation entre milieux urbain et rural commence alors à s'estomper. Dès 1976, intervenant à la suite d'inondations pour mettre en place un programme d'aide, les Nations Unies emploient un terme novateur : « *UNDP Emergency assistance project in peri-urban areas* »⁷⁴. Ainsi, alors que les habitations des quartiers de *caniço* délaissent le roseau pour les parpaings et le béton, la réalité péri-urbaine fait-elle son apparition.

b) Enorme pression sur les services existants en milieu urbain

En 1974, l'accès à l'eau étant meilleur en milieu urbain qu'à la campagne, les efforts du FRELIMO sont focalisés sur l'eau rurale. En ville, l'objectif des autorités consiste simplement à maintenir le niveau de service existant, c'est-à-dire celui de la *cidade*, et à y instaurer l'égalité d'accès. L'approvisionnement en eau urbaine devient la responsabilité d'entreprises municipales rattachées à la DNA. L'Etat subventionne le prix de l'eau potable canalisée, de sorte que, entre 1975 et 1980, le nombre de foyers branchés au réseau de l'entreprise *Águas de Maputo* est multiplié par deux⁷⁵.

L'arrivée massive des migrants à Maputo n'en provoque pas moins la saturation et la détérioration des équipements publics : dans la *cidade*, mais également dans les *subúrbios*. Les demandes sociales des citoyens résidant hors du DU n°1 se font entendre et, en particulier, celle d'un meilleur accès à l'eau. A Maxaquene, par exemple, les habitants ne disposent que d'une borne-fontaine pour 2 000 personnes. Le gouvernement tente alors de rompre la dichotomie *cidade/caniço* en étendant les équipements essentiels : écoles primaires, dispensaires, réseau d'eau. Néanmoins, « *dépendant de différents ministères et directions nationales, pâtissant du manque de coordination et de retard dans les financements, les adductions ne furent que partiellement achevées, compte tenu également des insuffisantes capacités du réseau urbain central* »⁷⁶. Les dirigeants du parti se replient alors sur le forage de puits profonds en périphérie, captant l'eau de la nappe souterraine et la distribuant au moyen de bornes fontaines.

En réalité, l'effet combiné de la guerre, de la récession économique, de l'interruption des circuits commerciaux et de la sécheresse qui sévit de 1981 à 1984, conduit en fin de compte à une aggravation des déséquilibres de l'époque coloniale. Comme dans d'autres capitales d'Afrique orientale, telles que Nairobi, Lusaka ou Dar-es-Salaam, « *l'accès et l'extension des réseaux d'eau bénéficient aux classes moyennes qui soutiennent le pacte politique passé avec les élites au pouvoir, malgré les promesses de rattrapage des inégalités [formulées par les] pères des indépendances* »⁷⁷.

⁷⁴ Projet d'assistance d'urgence des Nations Unies dans les zones péri-urbaines

⁷⁵ Cahen, 1989 : 291. Cité par Ginisty, 2007 : 44

⁷⁶ Lachartre, 2000 : 94

⁷⁷ Bousquet, 2006 : 485

I.3. [1984-1992] Sécheresses, mort de Samora Machel, le barrage cède : Irruption du capitalisme international – ou fin de l'indépendance

I.3.1. La jeune nation socialiste, assoiffée, pactise avec les agents du camp occidental et amorce une transition vers le libéralisme

a) La sécheresse comme élément déclencheur ?

Dès 1978, la nécessité de moderniser les infrastructures conjuguée à l'affaiblissement des capacités d'aide extérieure d'un camp soviétique déclinant conduit le FRELIMO à se tourner vers les pays d'Europe occidentale pour leur solliciter des emprunts. Ces ajustements, toutefois, ne suffisent pas à redresser l'économie nationale. Au début des années 1980, la sécheresse puis les inondations qui s'abattent sur le pays ont raison des dernières forces de la République Populaire du Mozambique. En 1984, la dette extérieure en vient à dépasser le PIB du pays. Cette année-là, après de difficiles débats internes, le gouvernement du Mozambique accepte d'adhérer au FMI et à la Banque Mondiale.

L'ampleur des concessions exigées, dès 1986, par le FMI à un pays exsangue est sans commune mesure avec celles des emprunts précédents : dévaluation de 42 % du *Metical*⁷⁸, licenciements massifs dans l'administration et les entreprises d'Etat, suppression des subventions aux services publics, création d'un impôt dit "de reconstruction nationale".

b) Libéralisation de l'économie sous l'injonction du FMI et de la Banque mondiale

Le premier Plan d'Ajustement Structurel (PAS) est mis en place en 1987 et s'intitule : *Programa de Reabilitação Económica* (PRE). Ce programme, piloté par les experts du FMI, consiste à mobiliser une aide extérieure substantielle pour assurer les importations vitales et à libéraliser progressivement l'économie, en particulier via un programme de privatisations. Une centaine de sociétés sont ainsi séparées de l'emprise de l'Etat entre 1989 et 1993 ; 1 300 autres suivront entre 1990 et 1997.

Cette libéralisation⁷⁹ à marche forcée s'accompagne, au cours de dix longues premières années, d'une faible croissance économique, d'un développement de la corruption et d'une précarisation des conditions d'existence des populations. Si ce PAS a amélioré les conditions de vie d'une minorité, il a surtout énormément durci celles de la majorité qui a eu à subir : une baisse drastique de son pouvoir d'achat, la suppression de 12,5 % du nombre total d'emplois, la hausse du prix de tous les biens de consommation courante et une rupture dans l'extension et la qualité des services publics.

A Maputo, le solde migratoire, qui demeure positif, accentue encore la paupérisation des habitants. Les chiffres de la pauvreté s'aggravent en valeur relative et absolue : si, en 1980, 15 % des 540 000 habitants étaient considérés comme vivant dans une pauvreté absolue, en 1991, cela concerne 50 % des 872 000 habitants de Maputo⁸⁰. L'indice le plus dramatique de ce panorama socio-économique est que les causes de cette pauvreté sont structurelles : en 1992, en effet, 30 % de la population a un emploi et seulement 33 % est en âge d'en avoir un, 45 % de la population a moins de 25 ans et, dans 12 % des foyers, le chef de famille est une femme, souvent veuve. L'ampleur des ravages sociaux du PAS mis en œuvre amène, en 1992, le FMI à rajouter une lettre à son acronyme : ce sera désormais le PRES, *Programa de Reabilitação Económica... e Social*.

Compte tenu des fortes pertes d'emploi dans le secteur formel, c'est le dynamisme du secteur informel qui empêche le pays de sombrer le dénuement absolu. Ce secteur, jusque là négligeable, connaît une importante expansion se traduisant par la multiplication de petites unités de production de biens ou de services de proximité.

⁷⁸ Monnaie nationale. Au pluriel : *Meticais*.

⁷⁹ Libéralisation : dé-régulation et re-régulation destinées à encourager la concurrence sur un marché.

⁸⁰ Raposo, 2007 in Fourchard (dir.), 2007 : 55

Comme le remarque B. Lachartre, pauvreté urbaine et explosion de l'économie informelle sont le « *prix à payer - inopportun et dégradant - de la transition au libéralisme économique* »⁸¹.

I.3.2. La *cidade* doit devenir « l'allégorie spatiale de la croissance économique »

a) Changement de paradigme : la ville comme « asset »

Pendant les années 1980, la perception très forte de la croissance urbaine, alors qu'elle est moins élevée qu'au cours de la décennie précédente, « *révèle un état de crise urbaine (...). Il n'y a plus du tout adéquation entre (...) les services urbains existants et la population* »⁸². A cette époque, la densification du centre et des *subúrbios* atteint son apogée. A partir du début des années 1990, cependant, s'opère une redistribution de la population, du centre vers la périphérie. Les quartiers très périphériques, qui demeuraient peu habités - car peu sûrs, se densifient, bien qu'ils soient établis sur des terrains souvent peu favorables et disposant de peu d'infrastructures. En 1991, le *cemento* ne concentre plus que 18 % de la population et ne représente plus que 10 % de la superficie de l'agglomération.

Dans le domaine de l'aménagement urbain, l'Etat, influencé par de nouveaux acteurs exogènes, impulse une transition vers la production de la "ville libérale" : la ville est perçue comme un atout à mettre en vitrine, elle doit devenir l'« *allégorie spatiale de la croissance* »⁸³ économique. Dès 1983, le gouvernement organise la *gentrification* (*def° !*) du DU n°1, purgeant celui-ci de tout caractère "suburbain". L'"Opération Production" est mise en œuvre, qui consiste en une expulsion de tous les individus superflus (chômeurs, mendiants, trafiquants, femmes seules, etc.) en vue de réserver la *cidade* aux élites et/ou aux individus "productifs". Comme l'explique I. Raposo, « *les nouveaux arrangements gestionnaires ont ainsi pour but principal l'efficacité macro-économique de la ville et la qualité urbaine des quartiers centraux* »⁸⁴.

Dans la même ligne, en 1985, le *Plano de Estrutura da Cidade de Maputo*⁸⁵, oppose le *desenvolvimento não ordenado*⁸⁶ à l'*expansão ordenada*⁸⁷. Le périmètre de la ville est élargi de façon à inclure les quartiers périphériques et le plan distingue trois catégories de zones urbaines : les zones "urbanisées", "semi-urbanisées" et "non urbanisées". Les habitants de plusieurs quartiers périphériques proches, tels que ceux de Polana Caniço, sont déplacés de façon ordonnée vers la périphérie lointaine⁸⁸. Trois ans plus tard, le changement de l'organisation institutionnelle de la gestion urbaine se traduit par un retour au système des *Câmaras coloniais*⁸⁹. Dans le même temps, de nouvelles formes d'organisation locale émergent à l'échelle des *quarteirões*, mais leur activité reste très limitée du fait de la pauvreté, de l'illettrisme, de la méfiance, du manque d'expérience et de l'individualisation des comportements.

« *Ni socialiste, ni libérale, la ville en transition est cette ville en crise (...) où se délite peu à peu un modèle urbain socialiste en faillite, sans qu'émerge encore pour autant la ville de demain* »⁹⁰.

⁸¹ Lachartre, 2000 : 176

⁸² Vivet, 2006 : 67

⁸³ Ginisty, 2007 : 4

⁸⁴ Raposo, 2007 in Fourchard (dir.), 2007 : 61

⁸⁵ Equivalent du Plan Directeur de la ville

⁸⁶ « développement non ordonné »

⁸⁷ « expansion ordonnée »

⁸⁸ Seul hic : les noms de rues restent ceux des grands héros communistes : avenida Karl Marx, avenida Vladimir Lenine, avenida Mao Tsé Tung...

⁸⁹ Chambres (législatives) coloniales

⁹⁰ Lachartre, 2000 : 134

b) Dégradation du service collectif de distribution de l'eau

Le service de distribution de l'eau est affecté de plein fouet par ces évolutions : entre 1987 et 1992, le tarif de l'eau potable canalisée pour les particuliers augmente sept fois de suite, soit une élévation totale comprise entre 33 et 100 %.

Par ailleurs, la sécheresse du début des années 1980 a révélé l'ignorance des autorités publiques de Maputo quant aux ressources aquifères souterraines. Comme l'exprime Olinda Souza, directrice générale de ARA-Sul : « *a grande atenção foi sempre a água de rio* »⁹¹. Une étude géohydrologique à l'échelle nationale, conduite par des ingénieurs néerlandais, lève le voile quant aux ressources en eau du sous-sol. Compte tenu des combats qui continuent, la DNA décide de ne pas exploiter la nappe identifiée sous la capitale, mais de la conserver comme une réserve stratégique.

Cet élément nouveau donne toutefois des idées aux responsables de l'approvisionnement en eau, qui mettent en place, dans le cadre du Plan Directeur de Maputo (1987-1995), le PAABP* : *Programa de Abastecimento de Água nos Bairros Periféricos*⁹². Il s'agit d'exploiter les réserves souterraines pour augmenter considérablement le nombre de bornes fontaines dans l'agglomération, y compris dans les quartiers éloignés du réseau central d'eau canalisée. Ces bornes fontaines, alimentées par des puits proches, constituent des *pequenos sistemas*⁹³ autonomes. L'objectif est d'en construire 240, le but final de cette politique publique étant d'« *alcançar um abastecimento sustentável de águas nas zonas peri-urbanas* »⁹⁴. Si la responsabilité de la mise en œuvre du PAABP incombe à l'entreprise publique Águas de Maputo, les équipements sont construits par plusieurs types d'organisations : nationales (le Ministère des Routes, le Ministère du Logement) et transnationales (la coopération internationale et les ONG). S'inspirant d'initiatives rurales, le système de gestion des équipements retenu est local et communautaire. Les *grupos dinamizadores* et le *secretário de bairro*⁹⁵ jouent un rôle crucial dans la constitution de comités locaux de l'eau (*comités de água*).

Ce programme innovant ne va pas sans susciter quelques réticences au sein de la DNA. Manuel Alvarinho, notamment, exprime l'idée qu'il n'est pas pertinent d'investir dans ce projet puisqu'il sera obsolète dès que le réseau conventionnel atteindra les quartiers concernés. De plus, sa mise en œuvre est poussive : en 1996, seules 127 bornes fontaines ont été construites. Dans certains quartiers, comme celui de Chamanculo, le délai de réalisation a été tel que les bornes fontaines ont finalement été installées alors que le réseau de Águas de Maputo était déjà arrivé dans le quartier. En 1996, un quart des bornes fontaines recensées par l'équipe de G. Thompson ne fonctionne pas. Enfin, il n'y a aucune régulation des tarifs : ceux-ci varient d'un *comité de água* à un autre.

Malgré tout, le PAABP est considéré comme un relatif succès puisqu'il contribue à améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers situés loin du centre. En 1992, si 83 % des habitants de la *cidade de cimento* ont l'eau courante à domicile, dans les districts urbains n°3, 4 et 5, ce n'est le cas que de moins de 5 % de la population⁹⁶. La décision est donc prise, en 1989, de l'étendre à toutes les villes du pays⁹⁷. Le bilan de cette politique publique contribue néanmoins à masquer une réalité de la circulation de l'eau urbaine beaucoup plus *bottom-up*. En 1992, pour 60 % des foyers de Maputo, la principale source d'approvisionnement en eau est le robinet d'un voisin connecté au réseau de Águas de Maputo⁹⁸. A titre de comparaison, la borne fontaine, qui implique de faire la queue et n'est pas souvent ouverte le matin à l'aube, n'est le principal point de fourniture que pour 8 % des usagers !

⁹¹ « l'attention a toujours été tournée vers l'eau de surface » in Entretien n°13 (cf annexe).

⁹² Programme d'Approvisionnement en Eau des Quartiers Périphériques.

⁹³ « petits systèmes »

⁹⁴ « atteindre un approvisionnement en eau soutenable dans les quartiers péri-urbains » (Bouman et alii., 1997 : 18).

⁹⁵ Secrétaire de quartier, relais local du FRELIMO.

⁹⁶ Lachartre, 2000 : 163

⁹⁷ Bouman et alii., 1997 : 9

⁹⁸ Gray, 1992 in Bouman et alii., 1997 : 36

I.3.3. L'arrivée des bailleurs : début d'une "success story" à haute valeur symbolique

Au Mozambique, les bailleurs de fonds occidentaux ont été les acteurs de ce que J. Hanlon a surnommé l'« invasion de l'aide »⁹⁹ internationale. Si seules sept ONG étaient recensées en 1980 dans ce pays aux belles plages de sable blanc, elles sont plus de 200 en 1990, alors que la guerre civile s'éteint à petit feu.

De 1987 à 1991, l'aide publique au développement représente jusqu'à 70 % du PNB du Mozambique, soit une dépendance vis-à-vis de l'aide internationale parmi les plus élevées du continent. En 1995, l'aide s'élève à un milliard de dollars par an, soit : 70 % du PNB, 75 % des importations et 70 % des investissements. Il s'agit alors tout simplement du plus gros récipiendaire unique de l'assistance étrangère. La dette du pays vis-à-vis de ses créanciers, de 5 milliards de dollars représente le double du PNB annuel. Le gouvernement mozambicain a été suffisamment habile pour maintenir les conditions de l'aide. En 1999, il devient ainsi le troisième pays parmi les plus endettés du monde¹⁰⁰ à atteindre le "completion point" (??), synonyme de renégociation de la dette.

C'est cette trajectoire qui explique que le Mozambique soit présenté par la Banque Mondiale comme l'une des rares "success stories" de l'aide au développement en Afrique. L'atteinte du completion point, selon eux « underscores recognition by the international community of its continued progress in implementing sound macroeconomic and structural policies »¹⁰¹. Si cette trajectoire prouve sans doute l'application systématique des injonctions des organisations de financement internationales, il est permis de nourrir quelques doutes quant au "succès" de ce parcours. Une déclaration plus récente de J. Walker, responsable du Mozambique à la Banque Mondiale est de ce point de vue assez révélatrice : « Mozambique also succeeded in containing poverty and enhancing access to social services [...] with all groups including the bottom quintile of population, benefiting from economic growth »¹⁰². Malgré cette performance exceptionnelle, est-elle forcée de reconnaître « 10 millions of Mozambicans still live in absolute poverty »¹⁰³. Sur une population totale de 19 millions d'habitants, cela représente donc plus de 50 % des Mozambicains. Le problème est que les experts de la Banque Mondiale sont à la fois juge et partie : ils évaluent les progrès accomplis par le pays et, ce faisant, ils dressent le bilan de leur propre travail.

⁹⁹ Hanlon, 1991 in Kruks-Wisner, 2006 : 57

¹⁰⁰ Après la Bolivie et l'Ouganda

¹⁰¹ « souligne la reconnaissance par la communauté internationale de ses progrès réguliers dans la mise en œuvre de politiques structurelles et macro-économiques solides et de la qualité d'ensemble de sa feuille de route pour la réduction de la pauvreté » World Bank (2001). Cité par E. Braathen & O. Aslak (2001) p.200

¹⁰² « le Mozambique a également réussi à contenir la pauvreté et améliorer l'accès aux services sociaux (...), l'ensemble des groupes bénéficiant de la croissance économique, y compris le dernier quintile de la population ».

¹⁰³ « 10 millions de Mozambicains vivent toujours dans une pauvreté absolue » (Walker, 2007 : 6)

I.4. [1992-1998] Une transition verrouillée de l'intérieur et pilotée de l'étranger. Au menu : économie libérale, multipartisme et paix

I.4.1. Mise en place d'un régime « patrimonial-démocratique » sponsorisé

a) Les bailleurs financent la reconversion des Renamistes

Le début des années 1990 constitue, pour la République Populaire du Mozambique, née 15 ans plus tôt, une triple transition vers : l'économie libérale, le multipartisme et, enfin, la paix civile. En 1990, le FRELIMO accepte de réviser la Constitution en autorisant notamment la liberté d'association. La réforme politique, n'est pas tant la conséquence de la libéralisation économique amorcée depuis plusieurs années, qu'issue de la nécessité de mettre fin à la guerre civile et d'éviter l'explosion sociale. En effet, la sécheresse, qui frappe à nouveau le pays en 1991-1992, rend les difficiles conditions de vie intolérables. Dans tous les secteurs d'activité, les grèves se multiplient.

Cependant, la part prise par la société civile à l'ensemble des péripéties de la transition libérale s'arrête là ; la sphère politico-diplomatique demeure fermée sur elle-même. Dès 1990, les bailleurs ont entrepris de payer la reconversion civile des cadres de la Renamo, en alimentant un *Trust Fund* de 15 millions de dollars. La cessation des combats, pilotée par les puissances étrangères, vient récompenser l'adoption par le gouvernement mozambicain du "kit" de la démocratie représentative libérale. Le Mozambique s'étant converti au capitalisme, la Renamo est en effet désormais devenue plus gênante qu'utile.

Lorsque sont signés les accords de paix, en 1992, la République Populaire du Mozambique, sur 17 années d'existence, n'a connu qu'à peine un an et demi de paix. Sur une population totale de 15 millions de personnes, le conflit a provoqué un million de victimes civiles et près de 5 millions de *deslocados*. Dans le quartier périphérique de Laulane, à Maputo, 82 % des familles ont émigré vers la ville à cause de la guerre.

b) "Prébendialisation" de la chose publique par un parti unique

En dépit de la libéralisation formelle du début des années 1990, le FRELIMO demeure omniprésent à tous les échelons de la structure étatique et de la société. Si le patrimonialisme est défini comme un régime où les règles sont personnalisées, où la distinction entre les domaines public et privé est brouillée, et où le principal levier d'action réside dans des relations verticales clientélistes, le FRELIMO amorce une re-patrimonialisation de la chose publique, après la parenthèse de la période post-indépendance, faisant ainsi écho à la gestion coloniale.

Nonobstant le multipartisme de façade, le parti unique continue d'occuper tous les postes de pouvoir : tout fonctionnaire aspirant à une progression au cours de sa carrière doit avoir la carte du parti. Le pouvoir politique donne accès au pouvoir économique et les ressources nationalisées subissent un processus de "prébendialisation" préalable à la privatisation. Encadrée de près, dans chaque *quarteirão*, et préoccupée par sa survie quotidienne, la population assiste passivement à cette évolution. « *Le FRELIMO trustee tout* » nous dit Christophe Nothomb, en français et à l'écart des oreilles indiscrettes¹⁰⁴. Constatant qu'il se caractérise par une incapacité à régler les problèmes sur une base légale et impersonnelle, E. Braathen qualifie ce régime de « *patrimonial-démocratique* »¹⁰⁵. Ainsi, le parti est-il devenu l'unique plateforme de communication et de résolution des conflits.

Pendant ce temps-là, des élections sont organisées, "sponsorisées" par les bailleurs internationaux. En 1994, les élections présidentielles, financées à 95 % (41 millions de dollars) par la communauté internationale, sont un large succès, pour le pays et pour le

¹⁰⁴ Entretien n°16 (cf annexe).

¹⁰⁵ Braathen & Aslak, 2001 : 202

FRELIMO ; la population manifestant par là son souhait d'une perpétuation de la paix plus qu'un choix politique quelconque. Le cycle suivant, en 1999, financé à 80 %, donne des résultats plus controversés. Un dirigeant de la Renamo les valide en échange d'une valise de 500 000 dollars. Cela n'empêche nullement les bailleurs de se féliciter de ce processus électoral, évoquant « *trois cycles électoraux réussis (1994, 1999, 2003-2004)* »¹⁰⁶. Encore une fois, les bailleurs sont juge et partie : ce sont eux qui financent les élections et eux aussi qui les reconnaissent comme valides. Le cycle électoral de 1998 et 1999 a pourtant largement déstabilisé le pays. L'assassinat, jamais élucidé, en novembre 2000, du journaliste Cardoso, qui enquêtait sur des affaires de corruption au plus haut niveau de l'Etat, suscite une violente agitation politique. La même année, des grèves dans le Nord du pays sont réprimées dans le sang. L'explosion n'est pas loin : la population mozambicaine assiste impuissante à une délégitimation de l'Etat légal et à une militarisation de la politique.

En fait, la stabilité du pays provient d'un contexte géopolitique régional exceptionnellement calme, de catastrophes naturelles qui ravivent la solidarité nationale¹⁰⁷ et, bien entendu, de la continuité de l'aide au développement macro-économique. En effet, à la fin des années 1990 apparaissent les premiers indicateurs favorables. Recherchant la paix sociale, le gouvernement mozambicain a fait de la réduction de la pauvreté l'objectif central de sa politique. Depuis 2001, un document stratégique détermine l'ensemble des orientations politiques : le *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta*¹⁰⁸ (PARPA), qui sera actualisé en 2006 (PARPA II).

I.4.2. Décentralisation et gestion urbaine partagée

a) Une semi-décentralisation

La seconde moitié des années 1990 est marquée par les mesures de décentralisation et de gouvernance mises en œuvre. La décentralisation constitue l'un des piliers du consensus de Washington et devient l'une des conditions d'accès à l'aide en faveur des zones urbaines. Partant, en 1995, est votée la réforme de *Descentralização e Autonomia dos Orgãos Locais*¹⁰⁹. Cependant, à l'initiative de la vieille-garde du FRELIMO réticente à l'idée de déléguer son pouvoir, la loi est amendée deux ans plus tard (Loi n°2/97). Conséquence de ce réajustement, 75 % de la population (rurale) est exclue du vote. Voyant là une manœuvre du pouvoir pour rester en place, les partisans du parti de la Renamo appellent au boycott des élections municipales de 1998. Celles-ci sont un fiasco, plus de 85 % des inscrits s'abstiennent. Au final, les observateurs parlent de "semi-décentralisation" puisque, en 2007 encore, moins de 1 % du budget seulement est transféré aux municipalités.

La Municipalité de Maputo est créée dès 1991. Son premier maire élu, Artur Canana, cède en 2003 sa place à Eneas Comiche, autre cadre du FRELIMO, lors d'élections locales qui enregistrent 24 % de participation. Le système de gouvernance municipale est effectivement ambigu : « *basé sur un système centralisé (secrétaires de bairro, chefs de quarteirões, et chefs de 10 familles/10 maisons) qui perdure et l'actuel système décentralisé (présidents de conseils municipaux, présidents d'assemblées municipales)* »¹¹⁰. Ce nouvel échelon de pouvoir politique n'en offre pas moins l'opportunité aux bailleurs de contourner l'Etat. La gestion urbaine devient une affaire partagée entre plusieurs acteurs, y compris ceux de la société civile. Cependant, les pratiques autoritaires et bureaucratiques demeurent, les décisions restent centralisées. L'emprise du pouvoir central sur les collectivités locales s'opère par le vecteur des finances publiques : comme l'explique G. Kruks-Wissner (cf tableau ci-dessous), l'autonomie budgétaire reste relative. Les revenus que la municipalité ne parvient pas à

¹⁰⁶ in Document Cadre de Partenariat France-Mozambique (2006-2010) p.6

¹⁰⁷ En particulier, les inondations séculaires qui ravagent Maputo, en 2000.

¹⁰⁸ Plan d'Action pour la Réduction de la Pauvreté Absolue

¹⁰⁹ Décentralisation et Autonomie des Organes Locaux

¹¹⁰ CEDH/UEM, 2005 : 17. Cité par Ginisty, 2007 : 48

récolter, l'Etat les lui apporte, les soumettant au même type de conditionnalités qu'il subit lui-même de la part des bailleurs internationaux.

| Revenue Source | % Budget * |
|---|-----------------|
| Principal Local Taxes & Fees ** | 30 |
| Property Tax | 8 |
| Income Tax | 1 |
| "Economic Activity" Taxes | 2 |
| Market Licence Fees | 3 |
| Publicity Fees | 6 |
| "Garbage / City Cleaning" Tax | 7 |
| Vehicle Parking Fees | 3 |
| Intergovernmental Transferts | 57 |
| Total Projected Revenue 2005 | 11 million USD |
| Total Revenue Received 2005 | 5.6 million USD |
| Budget Shortfall 2005 | 5.4 million USD |
| % Target Collected | 51% |
| <i>Source : Conselho Municipal da Cidade de Maputo. "Orçamento para o ano económico 2006"</i> | |
| <i>* Total does not equal 100% due to discrepancies in budget report.</i> | |
| <i>** Other fees and taxes exist, but are not reported in the 2006 budget.</i> | |

(Kruks-Wisner, 2006 : 24)

L'assistance est exclusivement financière et aucun transfert de savoir-faire n'a lieu entre l'Etat et les agents municipaux. Dans le domaine de l'aménagement urbain, en particulier, les capacités institutionnelles sont faibles, comme le constatent des consultants en 1997 : « *os Conselhos Municipais são actualmente muito fracos* »¹¹¹ car, tout d'abord, peu d'attention a été portée aux questions d'aménagement avant 1985 et, ensuite, parce que les PAS ont provoqué la fuite des compétences vers les organisations privées, à but lucratif ou non. B. Lachartre avance une troisième raison : selon elle, « *l'urbanisation relativement tardive et lente du pays est à l'origine du faible coefficient d'intérêt porté aux problèmes urbains jusqu'à la décennie 80 et du savoir-faire limité prévalant à tous niveaux pour y faire face* »¹¹².

b) Maputo-Matola : Un défi immense pour des capacités institutionnelles faibles

De plus en plus d'ONG et d'agences de coopération internationales interviennent dans la gestion urbaine, qui sont dotées de moyens techniques, financiers et humains beaucoup plus étoffés. J.-J. Gabas identifie ce type d'asymétries de pouvoir comme un risque d'appauvrissement dans la construction du politique¹¹³. De fait, le différentiel manifeste qui sépare les organisations étrangères de la municipalité de Maputo traduit la faible emprise démocratique des citoyens sur le devenir de leur ville. Néanmoins, ces asymétries conduisent également à une considérable complexification de la construction administrative de l'action publique. Si, juridiquement, le service d'approvisionnement en eau est de la responsabilité de la municipalité, ONG et bailleurs « *desenvolvem as suas próprias políticas* »¹¹⁴ : « *na maioria dos casos o apóio é pontual e instantâneo [...]. tem um caracter de "emergência" com pouca atenção aos aspectos sociais ou organizativos* »¹¹⁵.

Cette juxtaposition de projets sur le territoire d'une même municipalité soulève des problèmes de coordination entre acteurs de la gestion urbaine. Au-delà, les observateurs constatent « *uma competição entre as organizações intervenientes nos bairros* »¹¹⁶, ce

¹¹¹ « Les Conseils Municipaux sont, à l'heure d'aujourd'hui, très faibles » (Bouman et alii., 1997 : 16).

¹¹² Lachartre, 2000 : 142

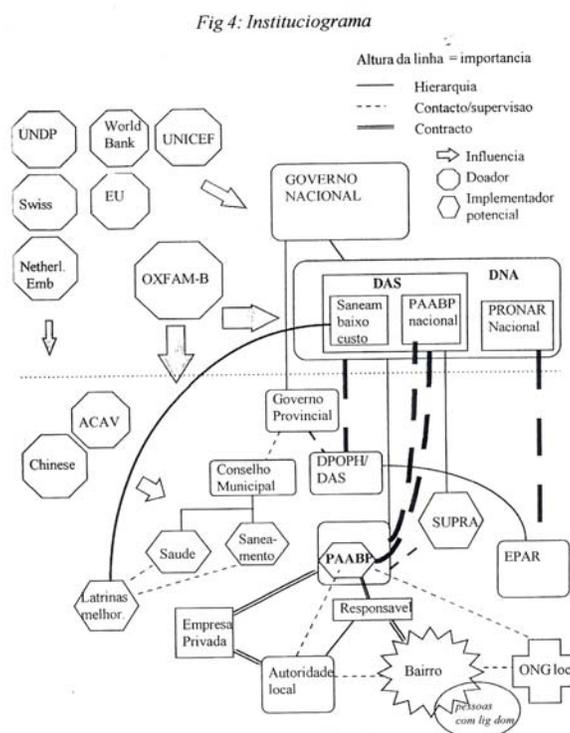
¹¹³ Gabas, 2003 : 41

¹¹⁴ « ONG et bailleurs développent leurs propres politiques » (publiques) (Bouman et alii., 1997 : 12).

¹¹⁵ « Dans la plupart des cas, l'appui est ponctuel et instantané (...) il a un caractère d'urgence et accorde peu d'attention aux aspects sociaux ou organisationnels » (Bouman et alii., 1997 : 16).

¹¹⁶ « Une concurrence entre les organisations intervenant dans les quartiers » (Bouman et alii., 1997 : 16).

qui porterait à parler d'une gestion urbaine « disputée »¹¹⁷, plutôt que partagée. Le schéma ci-dessous, produit par ces mêmes consultants, illustre bien la difficulté à harmoniser l'intervention d'une multitude d'organismes aux statuts et capacités d'action très hétérogènes.



(Bouman, 1997 : 15)

De surcroît, la croissance urbaine se poursuit, puisque la ville est devenue le symbole de la productivité économique et que, partant, l'exode rural continue. A présent, ce sont les zones les plus périphériques qui grossissent et s'étalent. Entre 1980 et 1997, la croissance annuelle n'a été que de 0,8 % dans les quartiers urbanisés, de 1,9 % dans les quartiers périphériques mais de 6,5 % dans les quartiers péri-urbains¹¹⁸. Cette croissance se produisant dans les quartiers les plus périphériques, les habitations sont plus espacées que dans les *subúrbios* plus proches du centre, où l'habitat est pourtant déjà extrêmement horizontal. Aujourd'hui, Maputo est en effet, par sa superficie, l'une des plus grandes capitales d'Afrique. Cet étalement de l'habitat dans les quartiers situés aux confins de la ville et de la campagne entraîne alors une ruralisation des zones périphériques de l'espace urbain.

Dans l'agglomération de Maputo-Matola, les capacités d'action limitées des pouvoirs municipaux¹¹⁹, qui se traduisent par une dégradation des services publics, suscitent deux types de phénomènes contrastés : une paupérisation des marges urbaines et la prolifération de services collectifs privés. Dans les quartiers éloignés du centre, moins denses et où le foncier est moins cher, se développent des condominiums¹²⁰ réservés à des familles aisées qui disposent là de tous les services nécessaires. Ces "clubs" côtoient souvent les quartiers les plus précaires, comme à Costa do Sol où, à moins d'un kilomètre de villages récents en roseau qui ne disposaient pas de la moindre borne fontaine avant mars 2008, s'étend un parc aquatique pour enfants.

¹¹⁷ Dorier-Apprill, 2005

¹¹⁸ Raposo, 2007 in Fourchard (dir.), 2007: 55

¹¹⁹ La Mairie de Matola ne dispose pas de davantage de marges de manœuvre.

¹²⁰ communautés closes

Le *caniço* a tendance à disparaître au profit du parpaing. Mais cela ne dénote pas pour autant une amélioration des conditions de vie des gens puisque le parpaing est aujourd'hui moins cher que le roseau, dont les plantations ont succombé à l'urbanisation. Comme le déclare une habitante des quartiers péri-urbains: « *Pobre vive em casa de caniço, mas tem também pobre que vive em casa de bloco* »¹²¹. Inversement, le canisse n'est pas forcément synonyme d'extrême pauvreté ou de mentalité rurale. Le choix du roseau comme matériau de construction peut également s'expliquer par l'intention de la famille de rentrer, à terme, sur ses terres d'origine, ou bien par des motifs religieux, ou encore de confort. Plus solide, une maison en parpaing est en effet moins bien isolée de la chaleur et du froid qu'une maison en "canisse"¹²².

Ainsi, comme l'explique J. Vivet : « *les concepts de ruralité et d'urbanité posent parfois problème et il faut veiller aux présupposés et jugements de valeurs qui encombrant le chercheur dans son analyse. Le citadin qui vit dans une case de caniço est-il forcément plus « rural » que le citadin qui vit dans une case en dur ? Est-ce que la famille qui pratique un peu d'agriculture de subsistance autour de sa maison se comporte comme en milieu rural ? Dans certains cas, n'est-ce pas plutôt la preuve de l'adaptabilité de ces populations au contexte urbain, la marque de stratégies de survie différenciées ?* »¹²³.

I.5. Bilan : comment distribuer l'eau dans une agglomération « pluri-urbaine » ?

I.5.1. Maputo-Matola : une agglomération post-moderne protéiforme

En 2004, le Mozambique reste classé 171e sur 177 pays, pour son indice de développement humain, selon le PNUD. Six ans plus tôt, sur une population de près de 20 millions d'habitants, 70 % vivaient encore dans la pauvreté absolue, 70 % n'avait pas d'accès aux soins, 58 % étaient analphabètes et 54 % n'avaient pas accès à de l'eau sûre. Les conditions de vie difficiles, en particulier en milieu rural, ont donc nourri la croissance urbaine de la capitale, de sorte qu'en 2007, l'agglomération formée par Maputo, Matola et Boane atteint quasiment les 2 millions d'habitants, soit 10 % de la population du pays.

Cette croissance urbaine tardive, combinée à la succession des régimes colonial ségrégationniste, puis socialiste étatique et enfin libéral assisté ont laissé peu de place à la consolidation d'une véritable citadinité. O. M. Faite parle même d'« *Estadania* »¹²⁴ plutôt que de *cidadania* pour souligner l'omnipotence de l'appareil étatique. La douloureuse formation d'une urbanité conventionnelle est aussi souvent expliquée par la longue guerre civile et ses effets de saturation urbaine. Toutefois, un certain nombre des dysfonctionnements actuels existaient déjà avant la guerre et le risque est que celle-ci serve de prétexte commode pour éviter toute remise en cause des politiques publiques.

Or, la responsabilité des autorités est directement en cause face à des niveaux de précarité et d'urbanité qui tendent de plus en plus à se différencier. Il est possible d'identifier une continuité dans l'insuffisance des politiques publiques déployées au sens où, comme le remarque K. Ginisty, « *l'inégalité s'apparente au produit du sous-développement, entre faiblesse budgétaire et incapacité gestionnaire* »¹²⁵. L'impuissance publique patente a conduit à processus de "suburbanisation" accélérée, qui n'est plus le produit d'un quelconque développement industriel, mais bien le fruit moisi du chômage et de l'exclusion. Ainsi, « *les logiques de survie ont largement refaçonné la ville "par le bas", déconstruit la vision "par le haut" que pouvaient avoir les autorités* »¹²⁶. Cette

¹²¹ « Les pauvres vivent dans des maisons en canisse, mais il y a aussi des pauvres qui vivent dans des maisons en parpaing » (Raposo & Salvador, 2002 : 42).

¹²² Terme employé dans le Sud de la France et dans des pays d'Afrique francophone, pour désigner le roseau.

¹²³ Vivet, 2006 : 110

¹²⁴ Faite, 2003 : 4

¹²⁵ Ginisty, 2007 : 40

¹²⁶ Vivet, 2006 : 126

dissolution de l'autorité publique urbaine, la fragmentation des zones de l'agglomération et la privatisation d'un certain nombre d'infrastructures et d'espaces ont abouti à une adultération de l'espace public, qui n'est plus le lieu de la citoyenneté mais de la "débrouille".

I.5.2. Le phénomène péri-urbain : que reste-t-il de la dualité *cemento/caniço* issue de la période coloniale ?

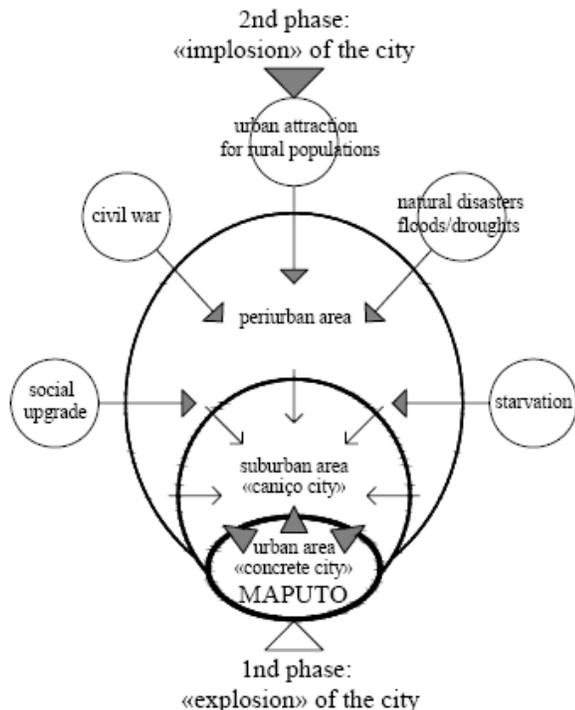
Le développement démographique et spatial de Maputo peut être décomposé en un premier phénomène d'expansion horizontale, suivi d'une densification des quartiers centraux, puis d'un étalement de la marge urbaine (cf diagramme ci-dessous). Le premier résultat, incontestable, de cette évolution est que la *cidade* se distingue toujours nettement du reste de la ville. « *Les limites de son extension sont encore visibles dans le large arc de cercle qui continue de définir deux mondes* »¹²⁷, ne serait-ce que parce qu'au-delà, il n'y a plus aucun bâtiment qui dépasse une hauteur équivalente à deux étages. Inscrite dans le paysage dès la naissance de la ville, la dualité entre la zone de *cemento* et la zone de *caniço* s'est donc maintenue de façon irréductible. Car même si la qualité du centre-ville s'est indéniablement dégradée sous le coup des incrustations de migrants venus chercher un refuge, les quartiers périphériques proches en ont davantage pâti que les quartiers, plus aérés, de la *cidade*. Ainsi, la densité humaine est parfois plus élevée dans DU n°2 que dans le *cemento*, alors que les constructions sont beaucoup plus verticales dans le centre ! C'est pourquoi certains auteurs estiment que la dualité *cemento/caniço* s'est même accentuée au tournant du millénaire (Raposo 2004).

Diagramme d'évolution urbaine : le double mouvement explosion/implosion

(Brandão Alves, 2006 : 5)

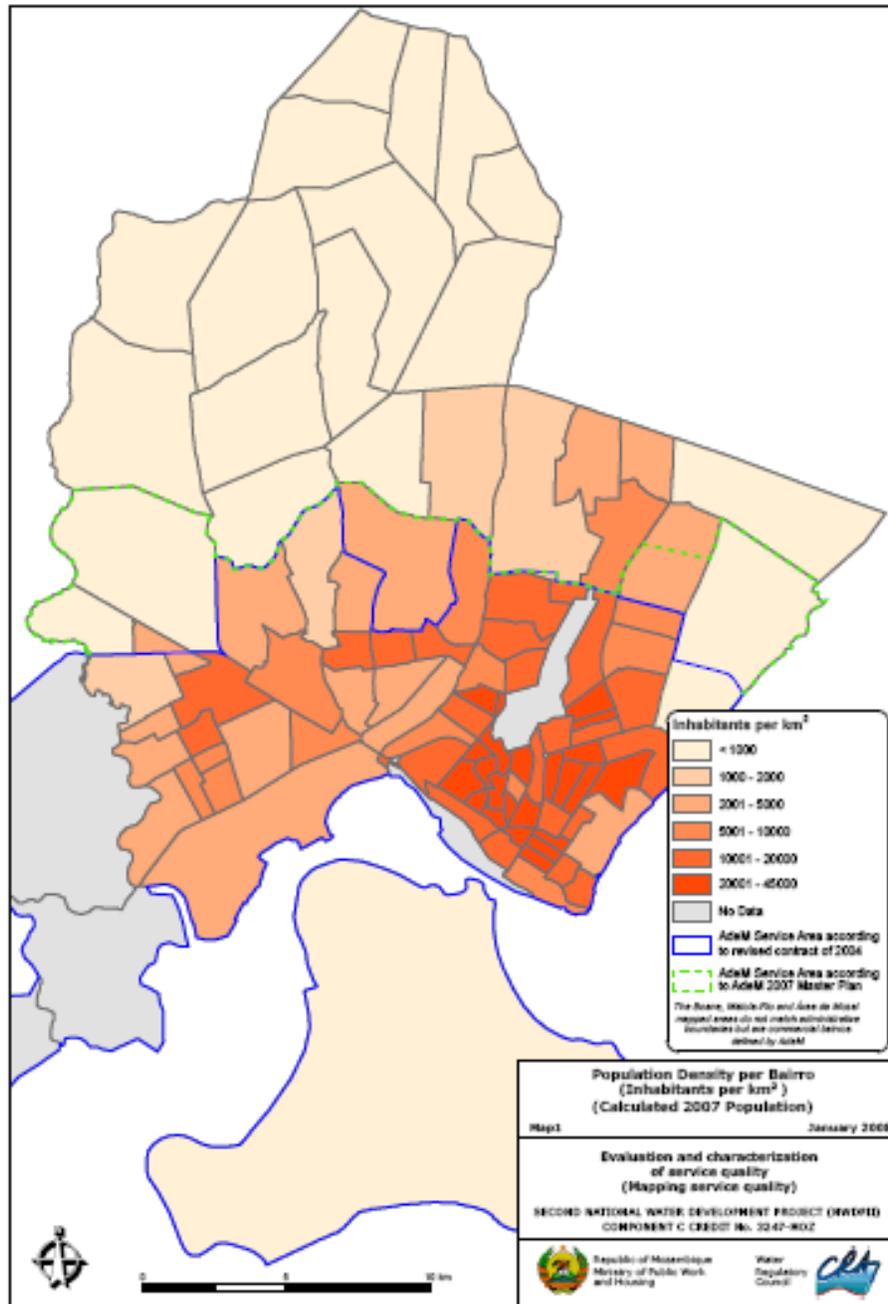
Ainsi, la dualité persiste-t-elle. Cela signifie tout d'abord que le plan en damier propre et régulier de la *cidade* a tenu le coup de l'urbanisation incontrôlée de la capitale. Mais cela signifie aussi que les quartiers jadis ignorés du *caniço* n'ont pas disparu : ils n'ont ni été abandonnés par leurs habitants qui seraient retournés à la campagne ni été fondus dans le paysage urbain de la *cidade*. Le différentiel initial, sans doute, était trop important et les efforts publics postérieurs trop timides. C'est pourquoi, depuis l'Indépendance, une variété d'expressions se succèdent dans les bouches des observateurs : quartiers "périphériques", "semi-urbanisés", "informels", "suburbains", etc.

« *Implicitement, ces dénominations reposent sur l'hypothèse (...) que seule persiste et perdure dans le temps la cité formelle, d'origine européenne, tandis que l'autre partie de la ville est destinée à disparaître et à se transformer (...). Non seulement les quartiers informels, ou d'habitat précaire, ne disparaissent pas, mais ils ont, au contraire, tendance à s'étendre* »¹²⁸.



¹²⁷ Lachartre, 2000 : 64

¹²⁸ Lachartre, 2000 : 162



(Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008)

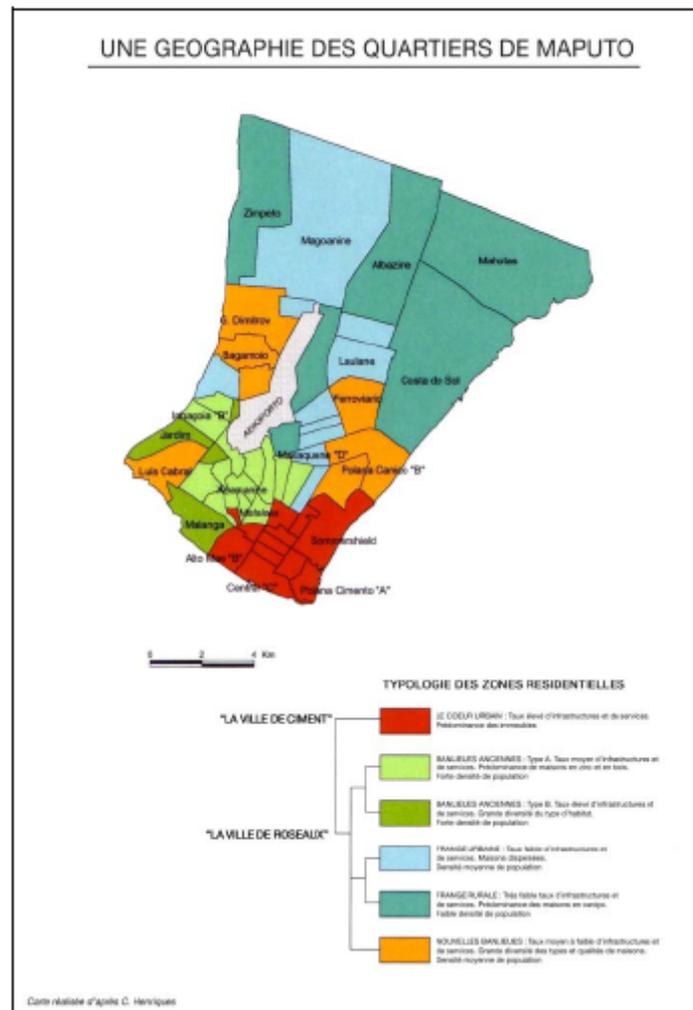
Et, plus ils s'étendent, moins ils semblent "urbains". Le passage d'une population très largement rurale à un tiers de la population vivant en ville en à peine trente ans ne pouvait manquer d'altérer l'urbanité. Dès lors, plutôt que de se focaliser sur la dualité de l'époque coloniale, M. Araujo¹²⁹ distingue trois ceintures de désintégration urbaine progressive : d'abord le *cemento*, puis le *subúrbio* et enfin le *peri-urbano*. L'eau canalisée est un des critères permettant de distinguer les 2 dernières.

¹²⁹ Raposo, 2007 in Fourchard (dir.), 2007: 54

| Characterization of Maputo's neighbourhoods | | | | |
|---|-------------------|--|--|--|
| | Total | Cement City | Suburban | Peri-urban |
| | | DU n°1 | DU n°2 & 3 | DU n°4 & 5 |
| Population (estimation) % | 1 300 000 100% | 250 000 20% | 855 000 65% | 195 000 15% |
| Characteristics | | Colonial center, concrete buildings, commercial & government center, high rise apartments. | High density, single story residential housing, primarily tin and concrete. | Low-density, single story housing, a mixture of tin, concrete and thatch. Prevalence of mixed land use, including urban agriculture. |
| Water situation | | Most homes (approaching 100%) have household water connections | Less than 1/3 of residents have household water connections. Majority rely on public taps or shared connections. | Less than 1 % of households access municipal water connections. Majority rely on private standpipes or wells. |

in Kruks-Wisner (2006): 26.

C. Henriques¹³⁰ va encore plus loin en déclinant cinq catégories successives : d'abord le cemento (DU 1), puis une zone suburbaine ancienne (A et B), une zone suburbaine récente, et ensuite une marge urbaine et une marge rurale.



(Vivet, 2006 : 88)

¹³⁰ Vivet, 2006 : 88

Si la distinction entre la marge urbaine et la marge rurale semble pour le moins peu évidente, ces catégorisations révèlent bien la multiplication et la fragmentation des espaces urbains au détriment d'une urbanité "pure". La péri-urbanité vient donc déclinier la dichotomie coloniale. Ainsi plutôt que trois strates dégressives, il y a lieu de considérer le *subúrbio* et le *peri-urbano* comme deux sous-strates du *caniço*. En effet, les quartiers du DU n°2, du fait de la très forte densité qui y règne, connaissent souvent plus de problèmes que les quartiers péri-urbains, qui ne regroupent quant à eux que 15 % de la population de l'agglomération¹³¹. Aussi, densification n'est nullement synonyme de plus d'urbanité.



Partie Sud du bairro Albazine

Zones peu denses de Magoanine "B"

(Seureca/Hydroconseil, 2005 : 20-21)

Les critères permettant de définir le degré d'urbanité d'une zone de peuplement concentré sont davantage liés à la diversification des activités et à l'adéquation entre les activités exercées et les espaces de leur réalisation. Dans cette perspective, la problématique particulière des zones péri-urbaines tient à ce que ces espaces sont de véritables interfaces traversées par des dynamiques à la fois urbaines et rurales, dans des dimensions physiques, environnementales, sociales, économiques et institutionnelles. Selon A. Allen¹³², les caractéristiques de ces zones sont :

- des activités économiques et des usages des sols tantôt urbains, tantôt ruraux ;
- des groupes socio-économiques hétérogènes et susceptibles de changer rapidement, compte tenu de la spéculation foncière sur ces terrains peu onéreux ;
- une situation géographique hors de portée du réseau conventionnel d'adduction de l'eau potable (propre de la ville horizontale) ;
- la présence et l'activité de multiples agents publics et privés, dont les périmètres se chevauchent et dont les mandats sont parfois contradictoires (il n'existe aucune autorité *ad hoc*).

Le fait de n'être pas desservi par le réseau suscite différents types d'adaptation, tels que le PAABP. Ce genre de dispositifs est à l'origine de l'amalgame, restrictif, entre pauvres et habitants péri-urbains. Or, la logique d'aménagement des zones péri-urbaines est autrement plus complexe : les territoires péri-urbains deviennent peu à peu multifonctionnels et sont aussi le lieu d'implantation de zones de culture vivrière, de grandes surfaces commerciales, de *gated communities* et de résidences plus spacieuses pour des habitants des quartiers centraux qui ont décidé de mettre leur logement en location. Il n'en reste pas moins que les quartiers les plus éloignés sont ceux des formes d'occupation les plus récentes et qu'ils s'en trouvent « *envahis par des formes hybrides d'activité économique, socio-culturelle, immobilière, politique, à la fois formelles et*

¹³¹ Kruks-Wisner, 2006 : 27

¹³² Allen, Davila & Hofmann, 2006: 21

informelles, légales et illégales, urbaines et rurales, modernes et coutumières »¹³³. La péri-urbanité constitue donc un espace de transition entre urbain et rural, bien plus qu'une phase temporaire menant vers un degré affermi d'une urbanité standard.

I.5.3. Le défi de la gestion de l'approvisionnement en eau dans cette diversité du phénomène urbain : quelle nouvelle stratégie « pluri-urbaine » ?

Face à cette diversification du phénomène urbain, comment organiser l'accès de tous les citoyens à l'eau potable ? La distribution de l'eau à Maputo a connu une gestion de guerre, puis une gestion de crise. A présent, les autorités veulent anticiper en édifiant un nouveau barrage, sur la rivière Nkomati, en périphérie de la capitale¹³⁴. Sous la pression des Chinois, qui ne demandent qu'à bâtir de lourdes infrastructures, les autorités ne semblent raisonner qu'en termes quantitatifs, prévoyant un déficit d'alimentation du barrage des Pequenos Limbombos par rapport à l'augmentation de la population et des besoins de l'usine d'aluminium Mozal. Pour l'heure, l'eau potable de Maputo est captée dans le fleuve Umbeluzi, à 30 km au sud de Maputo, traitée dans une station adjacente, puis acheminée via quatre centres distributeurs¹³⁵ et 900 km de canalisations enterrées.

Malgré cela, les autorités peinent toujours à prendre en compte la dimension spatiale de l'urbanisation, 64 % de la population n'est toujours pas branchée au réseau. L'extension du réseau ne s'opère que sur une seule facette de la morphologie urbaine de Maputo, à ceci près que les *subúrbios* les plus anciens ont entretemps été reliés à la matrice. Mais, au-delà, il convient de se demander qui assure les fonctions, auparavant dévolues aux services urbains, de prise en compte de la demande des citoyens pauvres ? Les pouvoirs publics locaux restent en effet dépendants de modèles extérieurs et d'accords avec les organismes internationaux. Il y a donc un problème, au sens défini par J.-G. Padioleau, d'une situation où « *les acteurs perçoivent un écart entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être* »¹³⁶.

Comme l'explique Brandão Alves, Maputo a besoin d'une nouvelle stratégie urbaine pour rompre avec la tradition technique formelle d'une part et l'héritage colonial d'autre part. Cette stratégie doit être basée sur des standards ouverts à l'interaction, assimilables et applicables. Bien qu'une politique publique ne saurait être la simple résolution d'un problème, nous allons voir le processus d'apprentissage par lequel se créent de nouvelles visions du monde de la distribution de l'eau.

¹³³ Raposo, 2007 in Fourchard (dir.), 2007 : 57

¹³⁴ Campbell, 2004 : 1

¹³⁵ Bientôt 5 : Matola, Machava, Chamanculo, Maxaquene et Laulane/Hulene.

¹³⁶ Padioleau, 1982 : 25

II. Des inondations précipitent l'échec un mode de régulation minutieusement préparé : la délégation du service public de distribution de l'eau à Maputo-Matola

Au Mozambique, la réforme du secteur de la distribution de l'eau potable qui est mise en œuvre au cours des années 1990 s'inscrit, comme les autres secteurs de l'économie, dans le sillage des préceptes néolibéraux des "ajustements structurels", qui remplacent, dans la conception des politiques publiques, les principes keynésiens de l'Etat-providence. Dans une approche cognitive des politiques publiques, l'approche néolibérale peut être assimilée à un "référentiel", au sens défini par B. Jobert et P. Muller, c'est-à-dire : « *une image de la réalité sociale construite à travers le prisme des rapports d'hégémonie sectoriels et globaux* »¹³⁷.

Si le néolibéralisme constitue un référentiel global, sa traduction dans le domaine de la gestion de l'eau, via la privatisation ou la marchandisation du service, correspond à un référentiel sectoriel. Y. Surel, toutefois, critique l'utilité de ce concept de "référentiel" en soulignant qu'il crée un angle-mort quant aux périodes de crise et de remise en cause conjointe des systèmes d'acteurs et univers cognitifs qui déterminent un type de politiques publiques¹³⁸. Pour tenter d'éviter cet écueil, nous testerons ici le modèle proposé par K. Chatzis, dans un article de 1997¹³⁹, en vue d'étudier l'évolution d'un référentiel sur la longue durée. Ce modèle devrait nous permettre d'inclure la période de rupture et de transition d'un référentiel à un autre, dans le spectre saisi par cet outil théorique.

II.1. Un nouveau référentiel, porté par les experts des organisations de financement internationales : la participation du secteur privé

II.1.1. La privatisation, épouvantail de la marchandisation des services d'eau

Son caractère essentiel à la vie confère à l'eau une importance non seulement symbolique, mais aussi culturelle, politique, territoriale. Source potentielle de conflits, elle justifie l'implication de la puissance publique, chargée du bien commun. Mais, si, au cours du XX^e siècle en Europe, c'est effectivement le modèle de la gestion qui a dominé, c'est également dû au fait que les lourdes infrastructures d'adduction de l'eau potable se prêtent bien à un contrôle de type monopolistique. Les économistes n'ont d'ailleurs pas hésité à qualifier ce secteur de monopole "naturel".

Depuis les années 1980, cependant, non seulement l'efficacité mais surtout la légitimité du mode de gestion publique se sont vues remises en cause, en particulier dans les pays en développement. Du fait d'une urbanisation rapide, les opérateurs publics se sont trouvés confrontés à une forte croissance de la demande. Sous la pression des experts des institutions de financement internationales (IFI), particulièrement critiques, les Etats ont alors commencé à confier le service de distribution de l'eau de leurs principaux pôles urbains à des opérateurs privés : après le Royaume-Uni, l'Espagne et la Pologne ont suivi l'Argentine, la Bolivie, l'Afrique du Sud, la Chine, le Maroc, les Philippines, etc. En 2003, plus de 100 villes dans le monde étaient gérées par un petit nombre de firmes privées. La plupart de ces contrats sont des concessions sur 20 à 30 ans, comprenant la construction, l'exploitation et la maintenance des infrastructures.

¹³⁷ Jobert & Muller, 1987 : 70

¹³⁸ Surel, 1995 in Pollet, Faure & Warin (dir.), 1995

¹³⁹ Chatzis, 1997 in Marié & Gariépy, 1997

Selon K. Bakker¹⁴⁰, cette vague néolibérale de "privatisation" des services d'eau se distingue des précédentes implications du secteur privé par quatre caractéristiques :

- l'échelle mondiale, inédite ;
- le phénomène d'urbanisation qui implique des flux financiers considérables et croissants ;
- le soutien, financier et idéologique, des experts des IFI ;
- un processus plus large de délégation de fonctions régaliennes de l'Etat à des acteurs non-étatiques.

Ceci étant dit, le terme de "privatisations", et les oppositions qu'il a suscitées, contribue à masquer les nuances du phénomène. En effet, plutôt que des privatisations, c'est-à-dire des transferts de propriété du public au privé, la plupart des contrats passés relèvent de la participation du secteur privé (PSP) : une variété de dispositifs contractuels permettant l'implication de firmes et de capitaux privés pour construire et/ou exploiter des infrastructures, qui demeurent la propriété de la puissance publique.

La remise en cause de la gestion publique et l'épouvantail de la "privatisation" des services d'approvisionnement en eau urbaine ont *in fine* favorisé leur marchandisation. Celle-ci correspond à une redéfinition des outils de gestion (règles, normes et usages) impliquant l'introduction du marché en tant que mécanisme d'allocation. La marchandisation n'affecte donc pas tant la propriété des ressources que le mode de leur gestion. Ses conséquences, toutefois, n'en sont guère moins considérables d'un point de vue politique et éthique, en particulier en ce qui concerne l'accès de tous à l'eau.

II.1.2. L'« *ambiguïté fondamentale* » du droit à l'eau

a) L'eau est-elle un droit ou un besoin ?

Tirant les enseignements de ses travaux comparatifs en France et en Angleterre, O. Coutard estime que la question n'est pas si simple et que « *le droit à l'eau souffre d'une ambiguïté fondamentale* ». D'un côté, « *l'eau est (...) un bien essentiel, dont nul ne peut être privé* » ; de l'autre, la construction de canalisations est un processus coûteux qui, pour être durable, doit être rémunéré. Dans cette optique, « *nul, apparemment, ne peut exiger d'être alimenté gratuitement* »¹⁴¹ en eau, mais des subventions peuvent toutefois alléger le poids de ce service. Partant, le droit à l'eau, très délicat à mettre en œuvre, a de plus en plus tendance à se borner à un droit des plus pauvres à l'assistance. Partout, les entreprises privées ont en effet concentré leurs efforts sur les marchés solvables et évincent du service les populations les plus pauvres. La conséquence de cette gestion, comme l'explique Sylvie Brunel, est « *une Afrique à "deux débits", les grandes compagnies ayant favorisé le "magot" (les consommateurs urbains solvables) au détriment du "marigot" (les non solvables)* »¹⁴². L'eau est alors un droit bafoué.

b) C'est la perversité de la gestion publique qui impose la marchandisation

Les partisans de la PSP opinent que la faillite de la gestion publique réside dans l'idée selon laquelle le droit à l'eau serait un mécanisme adéquat pour gérer sa distribution. J.-T. Winpenny, de l'OCDE, livre son diagnostic : « *in the majority of countries [...] water has been treated as though it were available in unlimited quantities, and supplied at zero or low cost to consumers [...] with cost a secondary consideration* »¹⁴³. Selon elle, au-delà de cet « *entitlement syndrome* »¹⁴⁴, la gestion publique est source de tous les

¹⁴⁰ Bakker, 2003 : 328

¹⁴¹ Bousquet, 2006 : 11

¹⁴² Brunel S. (2003) p.1

¹⁴³ « Dans la majorité des pays (...) l'eau a été traitée comme si elle était disponibles en quantités illimitées et distribuée aux usagers à coût faible ou nul (...) avec une considération secondaire accordée aux coûts » (Winpenny, 1994 : 2. Citée par Bakker, 2003 : 336)

¹⁴⁴ « le syndrome de l'eau comme un dû » (Winpenny, 1994 : 2. Citée par Bakker, 2003 : 336).

maux : désincitation à l'innovation technique, pollution des nappes, surexploitation des ressources, sous-investissement. Surtout, ce mode de gestion est présenté comme éminemment pervers puisque conduisant à une "redistribution négative" : en facturant le service existant en-deçà du coût réel, l'opérateur public renonce à l'idée d'étendre le service. Les subventions au secteur ne bénéficient qu'aux populations, même humbles, qui sont déjà connectées.

La recherche de la rentabilité éviterait, elle, de sombrer dans ces travers. Puisque l'échec de la gestion publique provient d'une incapacité « *to treat water as a scarce commodity* »¹⁴⁵, il suffirait de réintroduire de la rareté. Dans cette optique, la préoccupation pour la soutenabilité du développement tombe à point nommé : la rareté peut alors être décrite comme une condition universelle, simultanément naturelle (bilan écologique) et sociale (gestion publique).

Le recouvrement total des coûts n'est pas seulement souhaitable, il est possible. Peu importe que les branchés aient profité des subventions à l'investissement et à l'exploitation : désormais, les aspirants au réseau - souvent plus pauvres - doivent tout payer. Dans cette perspective, les prix (très) élevés payés par les habitants aux vendeurs informels sont présentés comme une preuve de leur capacité à déboursier des sommes permettant le recouvrement des coûts, voire même le profit. Dans certains cas, cette "capacité à payer" pour un service informel d'approvisionnement en eau est même associée à un "consentement à payer". Un consultant de la DFID décrit la situation en ces termes : « *this mostly affects the poorer members of society who are least able to afford to pay - but pay they must, in order to survive. The ability is there to pay a reasonable price for an appropriate level of water (...) services* »¹⁴⁶, avant d'en conclure : « *the willingness to pay has to be developed prior to and during [the introduction of] Public Private Partnerships* »¹⁴⁷.

Compte tenu de ce nouveau référentiel défendu par les experts du FMI, de l'OCDE et de la Banque Mondiale, dès les années 1980, les agences de coopérations internationales « *ont souvent fait de l'introduction d'un opérateur privé dans la gestion des services d'eau une condition sine qua non de leur soutien financier* »¹⁴⁸.

II.2. Institutionnalisation du nouveau référentiel : la patiente élaboration du *Quadro de Gestão Delegada*

Le Mozambique ne déroge pas à la règle et, dès 1987, le PRE fait état de l'inadaptation du fonctionnement des services d'eau. Partant, la Banque Mondiale et le FMI impulsent une réforme de fond du secteur en vue d'intégrer les principes et critères d'efficacité dans l'utilisation des ressources, là où jusqu'alors régnait une logique d'offre et de service unique. Cette réforme se décline en trois étapes :

1. des réformes structurelles, telles que la décentralisation (cf ci-dessus) ou le démembrement des entreprises publiques ;
2. la mise en place d'un cadre légal et institutionnel rénové ;
3. et l'introduction de la participation privée dans la gestion du service.

Cette manœuvre d'économie politique correspond, dans le modèle de K. Chatzis, à la phase d'institutionnalisation du nouveau référentiel de la marchandisation des services d'eau. Retracer le processus de construction du cadre institutionnel propice à l'application de ce référentiel devrait nous permettre de comprendre les raisons de l'échec du contrat

¹⁴⁵ Winpenny, 1994: 2. Citée par Bakker, 2003 : 337

¹⁴⁶ « Cela concerne surtout les membres les plus pauvres de la société, qui sont le moins à même de payer – mais ils doivent payer, en vue de survivre. La capacité est là de payer un prix raisonnable pour un niveau approprié de services de d'eau potable » (DFID, 1998 : 10. Cité par Bakker, 2003 : 338).

¹⁴⁷ « le consentement à payer doit être développer avant et pendant [l'introduction de] partenariats publics privés » (DFID, 1998 : 10. Cité par Bakker, 2003 : 338).

¹⁴⁸ Trémolet, 2006 : 59

d'affermage et le positionnement des différents acteurs vis-à-vis de la situation qui va en résulter. Par ce parcours, nous prétendons nous appuyer sur « *l'étude historique de l'action sociale [...] comme outil méthodologique pour mettre en évidence les conditions sociales de la constitution des acteurs et la genèse de leur identité sociale* »¹⁴⁹.

II.2.1. Début des années 1990 : les premiers jalons

a) *Deux lois fondatrices sont votées en 1991*

Le *Ministério de Obras Públicas e Habitação* (MOPH) est, au sein du gouvernement mozambicain, l'organisme qui chapeaute l'ensemble du secteur de l'eau. C'est donc à lui qu'incombe la mission de mettre à exécution les recommandations macro-économiques des institutions financières internationales. Le cœur de la réforme consiste à instaurer une réelle autonomie de gestion de ces entreprises vis-à-vis de l'Etat, en particulier en ce qui concerne la fixation des tarifs. Deux lois, votées le 3 août 1991, permettent d'amorcer ce bouleversement : la *Lei de Águas*¹⁵⁰ et la *Lei das Empresas Públicas*¹⁵¹.

i] *Lei de Águas (n°16/91)*

De prime abord, la loi définit les ressources qui font partie du domaine hydrique public, en particulier : « *As águas [...] subterrâneas [...] são propriedade do Estado, constituindo domínio público hídrico* »¹⁵². Le texte établit aussi les principes de gestion de l'eau. De ce point de vue, la loi prépare le terrain pour la PSP en stipulant que n'importe quelles personnes, singulières ou collectives, publiques ou privées, nationales ou étrangères peuvent avoir accès aux usages et mobilisations privatives de l'eau. La durée maximale des concessions est fixée à 50 ans (art. 36). Non seulement, les mobilisations privatives sont autorisées, mais elle sont même recommandées : « *o Ministério encorajará as iniciativas do seus órgãos, das populações, das empresas públicas e privadas na área da gestão que sejam compatíveis com as orientações da política geral do Estado* »¹⁵³. La décentralisation politique se double ainsi d'une décentralisation organisationnelle, qui annonce la délégation à venir.

ii] *Lei das Empresas Públicas (n°17/91).*

La *Lei das Empresas Públicas* complète la première en actant la profonde altération dans le mode de gestion des entreprises publiques. Le prologue de ce texte de loi ne cache pas le scepticisme de ses auteurs à l'égard de l'institutionnalisation forcée d'un référentiel, par définition passager : « *por força de um circunstancialismo económico-financeiro recente, designadamente o Programa de Reabilitação Económica, [a filosofia subjacente] demonstra que o regime jurídico aplicável às empresas estatais, se encontra sobremaneira ultrapassado* »¹⁵⁴. Le caractère prétendument "obsolète" est donc explicitement associé à un "circonstancialisme" (sic !), ce qui est une manière de souligner qu'il s'agit là d'une orientation politique, plutôt que d'une évolution inéluctable.

Nonobstant ce prologue critique, la loi n'en établit pas moins fermement les modalités d'introduction de nouveaux mécanismes juridiques destinés à garantir « *uma cada vez maior eficiência e rentabilidade do sector empresarial público* »¹⁵⁵. L'autonomie

¹⁴⁹ Smith, 1995 in Pollet, Faure & Warin (dir.), 1995 : 118

¹⁵⁰ « Loi des eaux »

¹⁵¹ « Loi des entreprises publiques »

¹⁵² Art. 1 - *Lei de Águas* (n°16/91)

¹⁵³ « le Ministère encouragera les initiatives de ses organes, des populations, des entreprises publiques et privées dans le domaine de la gestion qui soient compatibles avec les orientations de la politique générale de l'Etat » in Art. 15 - *Lei de Águas* (n°16/91)

¹⁵⁴ « du fait d'un circonstancialisme économique-financier récent, plus précisément le Programme de Réhabilitation Economique, [la philosophie sous-jacente à ce texte] prouve que le régime juridique applicable aux entreprises étatiques se trouve démesurément obsolète » in *Lei das Empresas Públicas* (n°17/91)

¹⁵⁵ « une efficacité et rentabilité du secteur entrepreneurial public chaque fois plus grande » in *Lei das Empresas Públicas* (n°17/91)

administrative, financière et patrimoniale des entreprises publiques est érigée en principe crucial. La possibilité d'entreprises "mixtes" est également introduite.

b) Le funeste diagnostic de l'entreprise publique, Águas de Maputo

Au cours des années 1980, la chute du taux de raccordement au réseau, de 34 % à 29 % (en 1991), reflète l'incapacité de l'entreprise publique Águas de Maputo à suivre la croissance démographique et notamment celle des quartiers périphériques. Le taux de desserte en eau ne se maintient, au cours de la même période, aux alentours de 50 % que grâce à l'augmentation du nombre de bornes fontaines¹⁵⁶. Celles-ci sont en effet intégrées, depuis 1987, via le PAABP, comme sous-système d'approvisionnement de la ville. Cependant, du fait des nouvelles exigences de rentabilité, l'entreprise publique Águas de Maputo a tendance à considérer que le PAABP système n'est pas suffisamment lucratif et qu'il les empêche de poursuivre l'extension du réseau dans les quartiers périphériques.

Ces éléments révèlent une certaine tension en interne, que ce soit au sein de la DNA comme de l'entreprise municipale. Ces tensions se traduisent en difficultés organisationnelles pour les administrateurs du PAABP : « *o problema de não ser levado tão a sério devido ao sentimento de "superioridade técnica" dos sistemas urbanos* »¹⁵⁷. La certaine condescendance exprimée par les exploitants du réseau conventionnel envers les représentants de cette solution palliative, par défaut, pour les pauvres « *tem criado uma cultura organizacional que é (...) mais defensora que iniciadora* »¹⁵⁸.

Au-delà même de ce programme périphérique, la performance de Águas de Maputo ne résiste pas au diagnostic auquel elle est soumise en 1992. Curieusement, les fossoyeurs de l'entreprise municipale ne sont autres que les consultants de la société d'expertise Saur International, ex-filiale du groupe privé français du BTP qui remportera le contrat six ans plus tard. Conscients de l'enjeu que cette étude représente pour leur maison-mère et portés par les outils technico-idéologiques du référentiel qui monte en puissance, le tableau dressé par les experts de SAUR est sans appel. Ils pointent tout à la fois : « *l'accumulation des retards dans l'installation de nouveaux compteurs, la faible capacité de recouvrement des prix de l'eau (60-65 %) et des autres services (abonnements, location de compteurs...), la multiplicité des tarifs et l'inconséquence du système de facturation, le nombre élevé de branchements clandestins, les déperditions dépassant les 40 %* »¹⁵⁹, etc.

De fait, la prestation technique et administrative de Águas de Maputo n'est pas flamboyante : l'entreprise est en déficit chronique, du fait d'un prix de vente de l'eau au m³ très en-dessous du coût réel. Instruits des nouveaux critères d'évaluation de la performance de gestion d'un service collectifs, « *les bailleurs de fonds - comme la Caisse Française de Développement*¹⁶⁰, par exemple - [ont commencé à conditionner] *l'allocation de nouveaux financements à l'entreprise Águas de Maputo, à l'ajustement immédiat du tarif de ses services au niveau des coûts d'opération et de manutention ainsi qu'au réajustement progressif du tarif de l'eau* »¹⁶¹. En attendant mieux.

¹⁵⁶ Lachartre, 2000 : 262

¹⁵⁷ « Le problème de n'être pas pris tant au sérieux du fait du sentiment de "supériorité technique" des systèmes urbains » (Bouman et alii., 1997 : 20).

¹⁵⁸ « a créé une culture organisationnelle qui est [...] plus sur la défensive que dans l'initiative » (Bouman et alii., 1997 : 22).

¹⁵⁹ Lachartre, 2000 : 262

¹⁶⁰ Ancien nom de l'AFD

¹⁶¹ Lachartre, 2000 : 262

II.2.2. Le *Quadro de Gestão Delegada*, une architecture institutionnelle originale

Aux principes de péréquation des tarifs et de subventions croisées succèdent donc de nouveaux critères et indicateurs qui n'épargnent pas non plus les acteurs institutionnels. Ainsi, la DNA n'échappe-t-elle pas à une relative mise en accusation : « *a gestão interna [é] verticalmente estruturada [...]. Não existem reuniões do pessoal [...]. A coordenação das tarefas é maioritariamente dada como ordens* »¹⁶². Et plus loin : « *em geral, a metodologia ainda é "supply driven" e "top down"* »¹⁶³. Le terme *ainda*, employé par des observateurs étrangers illustre bien le regard condescendant jeté à un fonctionnement considéré comme quasiment archaïque, du point de vue des nouveaux impératifs de rationalisation gestionnaire.

Afin de préparer la délégation du service public (DSP) de distribution de l'eau à un opérateur privé, il convient par conséquent de revoir l'ensemble de l'architecture institutionnelle du secteur. Ce processus de construction du *quadro de gestão delegada*¹⁶⁴ (QGD) est un processus de longue haleine, progressif et patient.

Dans un premier temps, la réforme de décentralisation de 1995 instaure le principe de transfert de la responsabilité de la distribution de l'eau de l'Etat aux *autarquias*¹⁶⁵. Cependant, considérant que ces tout nouveaux échelons de l'activité politique et administrative ne sont pas prêts à assumer une telle compétence et sans doute aussi en vue de garder une certaine maîtrise du processus, l'Etat décide d'évincer, dans une première phase - à durée indéterminée, la municipalité au profit d'institutions étatiques nouvelles. Ici, comme plus tard, alors que la *Lei de Águas* prévoyait la participation des populations aux principales décisions, celles-ci ne sont pas même consultées.

a) Définition plus précise de la politique de l'eau

i] *La Política Nacional de Águas* (n° 7/95)

Approuvée le 8 août 1995, la *Política Nacional de Águas*¹⁶⁶ (PNA) établit officiellement le principe de la participation du secteur privé et de la limitation du rôle de l'Etat. Cette politique s'inscrit bien dans le dogme du développement par la croissance en incitant les acteurs à allier, dans leurs objectifs, croissance économique et réduction de la pauvreté. L'eau est reconnue comme un bien à la fois économique et social, de sorte que si le texte évoque l'augmentation du taux de couverture, en particulier vers les zones rurales et à bas revenus, il n'en stipule pas moins que le recouvrement total des coûts doit être atteint dès 2003. Le texte ouvre la porte à la différenciation du service en encourageant les opérateurs à adapter les services à la capacité économique des usagers.

Dans la foulée, en 1997, est mis en place, avec la Banque Mondiale, le *Programa Nacional de Desenvolvimento de Águas*¹⁶⁷ (PNDA I), pour préparer la PSP.

ii] *La Política Tarifária de Águas* (n°60/98)

En 1998, est adoptée la *Política Tarifária de Águas*¹⁶⁸ (PTA), qui constitue la clef de voûte du *Quadro de Gestão Delegada*. Si l'autonomie financière et tarifaire des entreprises publiques était destinée à modifier le fonctionnement de Águas de Maputo, l'enjeu, ici, est tout autre : il s'agit d'imposer à un futur opérateur privé la mise en acte du dogme de la "vérité des prix". Les modalités en sont simples : recouvrement des coûts

¹⁶² « La gestion interne [est] verticalement structurée (...). Il n'existe pas de réunions du personnel (...). La coordination des tâches est majoritairement effectuée par des ordres » (Bouman et alii., 1997 : 22)

¹⁶³ « d'une manière générale, la méthodologie est encore guidée par l'offre et descendante » (Bouman et alii., 1997 : 57)

¹⁶⁴ Cadre de Gestion Délégué

¹⁶⁵ Municipalités

¹⁶⁶ Politique Nationale des Eaux

¹⁶⁷ Programme National de Développement des Eaux

¹⁶⁸ Politique Tarifaire des Eaux

d'exploitation et de maintenance à court-terme ; recouvrement des investissements à moyen-terme. Ce texte entérine donc le principe de l'utilisateur-payeur. Sur la structure tarifaire proprement dite, il n'avance que deux éléments : un tarif constitué d'une part fixe et d'une part variable (proportionnelle à la consommation), ainsi qu'un tarif domestique distinct du tarif industriel ou commercial. En ce sens, il conserve un certain souci d'équité, notamment en incitant à augmenter la desserte en eau « *com particular prioridade para as zonas peri-urbanas* »¹⁶⁹.

La même année, paraît le texte instituant le QGD. Ainsi, débute, en 1999, la participation du secteur privé, enserrée dans le *quadro de gestão delegada*, lui-même élaboré dans le cadre du PNDA II.

| Composition du financement du programme PNDA II (en millions de USD) | Apports extérieurs | | | Gouvernement du Mozambique | Total |
|--|---|-----------|-----------------------------|----------------------------------|------------|
| | Association Internationale de Développement | BAD | Gouvernement néerlandais | | |
| Gestion privée (y compris travaux de réhabilitation) | 40 | | | 3 | 43 |
| Investissements en Travaux et Services | 30 | 20 | 10 | 5 | 65 |
| Politique et stratégie d'approvisionnement en eau urbaine | 5 | | | 2 | 7 |
| Total | 75 | 20 | 10 | 10 | 115 |
| NB: L'AFD a concédé des fonds supplémentaires (3 millions d'euros), pour l'aide d'urgence après les inondations de 2000. | | | | | |
| in FIPAG (2002): 3 | | | | | |

b) Le triangle central du Quadro de Gestão Delegada

i] *Le Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de água (FIPAG)*

Le *Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de água*¹⁷⁰, ou FIPAG, est créé le 23 décembre 98 par les décrets n°72/98 et 73/98. Sa mission consiste à « *obter, através de uma gestão efectiva da participação do sector privado, melhorias no abastecimento de água nas cidades de Maputo, Beira, Quelimane, Nampula e Pemba, usando eficientemente o património e os investimentos, e promovendo tarifas justas* »¹⁷¹. Ainsi, le FIPAG a-t-il pour vocation de se substituer, de façon temporaire, au pouvoir municipal des principales villes du pays, afin de gérer le contrat avec l'opérateur privé. Le FIPAG constitue une solution pragmatique en vue de préparer le transfert de la responsabilité des services aux autorités locales. Au-delà, il reflète la réticence profonde de l'Etat mozambicain – et donc du FRELIMO – à déléguer ses prérogatives à d'autres : qu'il s'agisse d'échelons inférieurs dans la décentralisation ou bien d'acteurs privés. Il est possible de voir là la résistance idéologique d'acteurs attachés à l'importance de la puissance publique ou bien, plus prosaïquement, les effets de la routine organisationnelle d'un parti unique.

Si, en tant que représentant du peuple, la Municipalité conserve le mandat formel, les capacités d'action des deux organisations sont sans commune mesure. La révision des salaires et des conditions de travail, qui figurait parmi les aménagements du nouveau cadre institutionnel, est visible ne serait-ce qu'au niveau des bâtiments et équipements dont disposent les uns et les autres : le FIPAG est confortablement installé dans deux maisons d'un quartier résidentiel central de Maputo, tandis que le département "*Mercados, Desenvolvimento Rural e Agua*"¹⁷² de la Municipalité de Matola, par exemple, est installée loin du centre, dans une maison vétuste, où le matériel de travail est rudimentaire.

¹⁶⁹ « avec une priorité particulière pour les zones péri-urbaines » in Política Tarifária de Águas (n°60/98) 4.2.1.

¹⁷⁰ Fonds d'Investissement e de Patrimoine d'Approvisionnement en Eau

¹⁷¹ « obtenir, via une gestion effective de la PSP, des améliorations dans l'approvisionnement en eau des villes de Maputo, Beira, Quelimane, Nampula et Pemba, en utilisant efficacement le patrimoine et les investissements, et en promouvant des tarifs justes » (FIPAG, 2002 : 5).

¹⁷² Marchés, Développement Rural et Eau

Le FIPAG, est constitué d'un conseil administratif et d'une direction exécutive, et compte une vingtaine de personnes au total. Ses trois axes de travail sont les suivants :

- ✓ gestion financière et des investissements pour la réhabilitation et l'extension du patrimoine des systèmes d'approvisionnement en eau ;
- ✓ maximisation de l'efficacité et de la rentabilité du patrimoine ;
- ✓ suivi et contrôle du contrat de gestion passé avec l'opérateur privé.

Le premier axe est, de loin, le plus consistant car, hormis les investissements négociés lors du plan quadriennal, le FIPAG n'est pas financé par l'Etat. Il doit donc se consacrer à lever des fonds auprès d'organisations internationales pour acquérir des revenus propres. Son seul atout, vis-à-vis des financeurs, est de représenter une cible d'investissement fiable¹⁷³. C'est pourquoi des critères très précis sont arrêtés en vue de définir quels sont les systèmes dont le FIPAG a la gestion¹⁷⁴.

Le FIPAG est donc une institution de gestion des investissements et du patrimoine dont le portefeuille représente, en 2007, 350 millions de dollars sur 5 ans pour Maputo. Il a aussi à charge le paiement des intérêts et le remboursement des emprunts, ce qui représente un service de la dette conséquent : 75 millions de MZM en 2008¹⁷⁵.

ii] Le Conselho de Regulação do Abastecimento de água (CRA)

Créé le même jour que le FIPAG, par les décrets n°72/98 et 74/98, le *Conselho de Regulação do Abastecimento de água*¹⁷⁶, ou CRA, poursuit les trois objectifs suivants :

- ✓ assurer la régulation des prix ;
- ✓ prendre la défense du consommateur ;
- ✓ servir de médiateur entre le FIPAG et l'opérateur privé, en cas de conflit.

Composé, à l'origine, de seulement trois membres nommés par le MOPH, pour réguler toutes les villes du pays où le FIPAG intervient, le CRA, par l'intermédiaire de son inénarrable président Manuel Alvarinho, définit sa mission comme l'impératif de garantir un service « *justo, confiável e sustentável para todos* »¹⁷⁷.

Jouissant d'une autonomie administrative et financière, le CRA s'affiche, dans sa plaquette de présentation, en tant qu'agence de régulation indépendante. Pour ce qui est de la régulation des tarifs, M. Alvarinho confie aspirer à un « *serviço universal* »¹⁷⁸, qui satisferait à la fois « *consumidores* »¹⁷⁹ et fournisseurs. Dans l'optique de la défense des usagers du service, faisant référence aux OMD, le président du CRA juge inacceptable que près de la moitié de la population n'ait pas un accès sûr à l'eau et s'exclame : « *AGUA PARA TODOS !* »¹⁸⁰. Enfin, en tant que médiateur, il se réfère au FIPAG et à l'opérateur privé sous le mot de « *parceiros* »¹⁸¹ du QGD.

iii] Le troisième larron : l'opérateur privé à qui est délégué le service public

Hormis l'organisme régional de gestion de la ressource (ARA-Sul) et les responsabilités afférentes au domaine de l'assainissement (DNA et Municipalités), le tableau est à présent presque complet. Il ne manque plus que l'invité d'honneur de ce QGD : l'entreprise privée qui va exploiter le système de distribution de l'eau. Quelle que soit son identité, sa place dans l'architecture institutionnelle est précisément délimitée. Le PPP conclu sera un affermage, et non une concession, puisque le FIPAG a été institué en vue

¹⁷³ A ce titre, la photo d'une poignée de mains noire et blanche est assez révélatrice

¹⁷⁴ Ceux-ci doivent avant tout être rentables. C'est pourquoi le FIPAG ne s'occupe pas de l'assainissement.

¹⁷⁵ DNA, 2007 : 11

¹⁷⁶ Conseil de Régulation de l'Approvisionnement en Eau

¹⁷⁷ « juste, fiable, soutenable et pour tous » (CRA, 2006)

¹⁷⁸ « Service universel » (CRA, 2006)

¹⁷⁹ « consommateurs » (CRA, 2006)

¹⁸⁰ « DE L'EAU POUR TOUS ! » (CRA, 2006)

¹⁸¹ « partenaires » (CRA, 2006)

de conserver une gestion publique des investissements. Dans ce cadre, l'opérateur privé exerce la gestion commerciale de la relation aux clients à ses propres risques et procède au recouvrement. Quelque soient ses recettes, il reverse une somme fixe au CRA et, au FIPAG, une somme constituée d'une part fixe et d'une part liée aux volumes recouverts¹⁸².

Schéma du FIPAG (BPD, 2007 : 10)

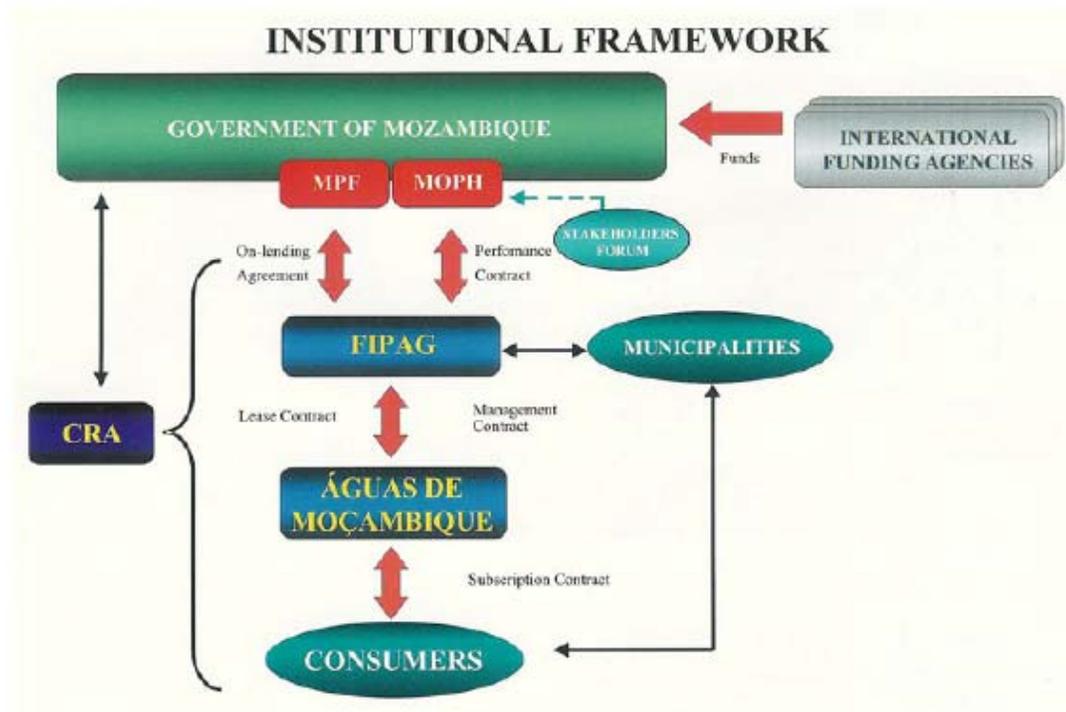
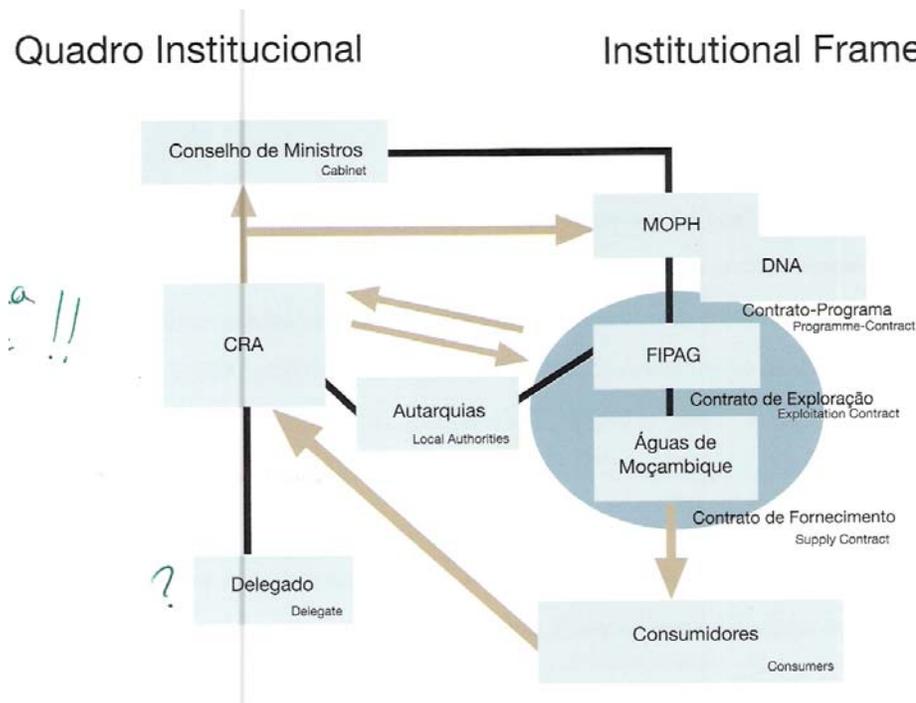


Schéma du CRA (CRA, 2006)

Quadro Institucional

Institutional Framework



¹⁸² C'est la part proportionnelle de cette *rental fee* qui nous incline à parler d'affermage, plutôt que de gérance.

La comparaison entre ces deux représentations graphiques du système d'action autour duquel va se structurer la politique publique se révèle très instructive du point de vue de la perception réciproque des organisations. Le FIPAG reprend le beau schéma visible dans la plupart des documents, tandis que le CRA semble s'être davantage approprié l'architecture institutionnelle et, en la redessinant, prouve qu'il a l'intention de la façonner.

Dans les deux schémas, le rôle de la DNA n'apparaît pas clairement : elle est carrément absente dans l'un et présentée comme une annexe du MOPH dans l'autre. De fait, dans la pratique, le FIPAG discute directement avec le MOPH et le CRA semble ici indiquer qu'il entretient des relations directes avec les Ministres. Il est également à noter que les agences financières internationales n'apparaissent plus dans le schéma du CRA¹⁸³ et que les "consommateurs" y ont un rôle plus actif, ce qui illustre bien les centres d'intérêts de l'agence de régulation. La position accordée aux *autarquias* est particulièrement intéressante : si elles sont manifestement centrales dans le schéma du CRA, le FIPAG, qui est justement censé disparaître pour céder son rôle aux municipalités, les relègue en périphérie des circuits de décision. Enfin, dans le schéma du CRA, le FIPAG et l'opérateur privé sont ostensiblement placés dans le même sac, sans doute pour signifier le caractère indépendant de sa médiation.

La quasi-disparition de la DNA n'est pas anodine : les nouveaux organes institutionnels n'ont été formés qu'au prix du dépeçage de l'ancien cadre de gestion de l'eau. Les ressources humaines de l'entreprise publique Águas de Maputo et de la DNA ont été réparties au sein du QGD flambant neuf. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples : Miguel Alves est passé de Águas de Maputo au poste de directeur exécutif du FIPAG, Miguel Magalhães est passé de la DNA au CRA et Manuel Alvarinho, actuel président du CRA, a présidé au sein de la DNA à la création de douze entreprises publiques municipales. En attirant les fonctionnaires-clé en place vers les postes de direction des nouvelles instances, rémunérés en dollars, la Banque mondiale et le gouvernement mozambicain se sont ainsi assurés de limiter les pertes institutionnelles en termes de savoir-faire, de connaissance du terrain et de fluidité des contacts.

¹⁸³ Et le FCGD, que les acteurs n'ont jamais mentionné en ma présence, non plus.

II.3. Le contrat d'affermage : la victoire frivole du consortium franco-portugais « Águas de Mozambique » ne tarde pas à plonger le mode de régulation dans la crise

II.3.1. Préparée depuis 10 ans, la DSP explose en vol au bout d'à peine deux ans

a) Le contrat d'affermage est remporté par un consortium franco-portugais

Le 27 septembre 1999, après appel d'offres, l'entreprise publique Águas de Maputo est dessaisie de sa fonction, assurer l'approvisionnement en eau de la capitale du Mozambique, au profit d'une SARL enregistrée à Maputo, à capital très majoritairement étranger et baptisée « Águas de Mozambique » (AdM). Le contrat signé est valable pour une durée de quinze ans et concerne l'agglomération *Grande Maputo*, constituée par les villes de Maputo et Matola.

Derrière ce nom démagogique, se cache une alliance entre trois types d'entreprises :

- le groupe français SAUR, ex-filiale du géant du BTP Bouygues ;
- la société anonyme Águas do Portugal International, enregistrée à Lisbonne et intimement liée à l'entreprise publique Águas do Portugal ;
- et, marginalement, des entreprises mozambicaines spécialisées sur les aspects de "production" de l'eau, dont Vitens.

Cet alliage atypique présentait un profil susceptible de convaincre les décideurs : il intégrait des entreprises mozambicaines, offrait la proximité linguistique d'une entreprise publique portugaise et l'expérience d'un grand groupe privé international, en Afrique en particulier. De surcroît, SAUR avait une bonne connaissance du terrain puisque c'est sa filiale qui avait réalisé le diagnostic, quelques années plus tôt, de l'entreprise publique de Maputo¹⁸⁴.

Forts de leurs atouts, les dirigeants de AdM ont « cassé les prix » (MB ? BD ?), alors qu'il était notoire que les données du cahier des charges comportaient une large marge d'erreur. Cela leur permit de remporter l'appel d'offre devant leurs concurrents. Selon Maurice Bernard, directeur du département "Eau et Assainissement" de l'AFD, SAUR, via AdM, a procédé là suivant une logique primaire, typique des entreprises de l'eau avant la loi Sapin¹⁸⁵ : « on prend les parts de marché en se saignant et ensuite on se gave »¹⁸⁶. En d'autres termes, cela consiste à faire une offre largement sous-estimée pour être sûr de remporter le contrat, puis de s'arroger des compléments de rémunération par divers moyens : passation d'avenants, non réalisation des investissements de renouvellement, exigence de droits d'usage, etc. Cette stratégie sans vergogne était d'autant moins risquée que prévalait alors l'idée, largement empirique, qu'"un contrat n'[était] jamais rompu". Elle était aussi d'autant moins périlleuse que les dirigeants des firmes européennes étaient persuadés d'une vérité générale : "en Afrique, le pouvoir est corruptible". Autrement dit, il suffisait d'avoir accès aux circuits pour profiter immédiatement, moyennant quelques pots de vin, des largesses des dirigeants politiques.

Certes, le contrat passé en 1999 intervient bien après la mise en place de la Loi Sapin, mais Maurice Bernard n'a certainement pas tort de prendre en compte l'inertie propre à une culture d'entreprise¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Pour une somme qu'il serait intéressant de connaître...

¹⁸⁵ En France, en réaction à l'affaire Carignon, la Loi Sapin (1993) et le M49 (cadre comptable qui instaure les budgets annexes pour les services publics des collectivités) ont considérablement encadré et assaini les procédures de passation de marchés entre collectivités locales et entreprises privées.

¹⁸⁶ Entretien n°23 (cf annexe).

¹⁸⁷ Si tant est que la Loi Sapin ait changé quoi que ce soit du comportement des firmes françaises à l'étranger...

b) Des inondations séculaires à Maputo révèlent l'extrême frivolité de cet alliage

L'exploitation par AdM du réseau d'alimentation en eau de l'agglomération de Maputo-Matola débute en décembre 1999. Six semaines plus tard, se produisent à Maputo les pires inondations du siècle d'un pays pourtant habitué aux extravagances du cycle de l'eau (inondations et sécheresses). Pluies torrentielles et cyclones s'abattent pendant des dizaines de jours sur la ville, provoquant des dégâts incalculables. La ville est ravagée, le *caniço* en particulier : des centaines de milliers de personnes se retrouvent sans abri, les équipements urbains sont hors d'usage. Les conditions de santé et d'hygiène ne tardent pas à se dégrader : malaria et choléra se répandent dans la ville. L'Etat est absolument dépassé par ce scénario catastrophe. L'agglomération est alors envahie par d'innombrables ONG internationales qui mettent notamment en place, dans l'urgence, des systèmes alternatifs de distribution de l'eau et d'assainissement.

De leur côté, les agents de AdM dépensent tout l'argent provisionné pour le renouvellement dans des réparations d'urgence du réseau. C'est alors que les ennuis commencent. Les dirigeants de SAUR, sentant les conditions se détériorer et privés des provisions de renouvellement dans lesquelles ils sont habitués à puiser allègrement, manifestent leur contrariété. Conformément à la logique décrite plus haut et confortés par l'article 18 du décret de création du QGD, qui stipule : « *quando (...) se alterarem significativamente as condições de exploração, o cedente compromete-se a promover a reposição do equilíbrio economico-financeiro do contrato* »¹⁸⁸, les dirigeants d'AdM réclament alors au FIPAG une augmentation des tarifs. Un an plus tard, le FIPAG sollicite AdM en retour, en vue de procéder à une révision intermédiaire des tarifs. Les parties prenantes entament les négociations en juillet 2001. Trois mois plus tard, SAUR, actionnaire majoritaire du consortium, annonce son intention de se retirer de AdM.

Mettant sa menace à exécution, en décembre 2001, soit exactement deux ans après le début du contrat, SAUR se retire de Águas de Mozambique et les Portugais de Águas do Portugal International rachètent ses parts dans le groupement. Aussitôt, FIPAG et Águas do Portugal signent un *Memorando de Entendimento*¹⁸⁹ destiné à garantir la continuité du service et à ouvrir des négociations, comme prévu par l'article 38 de la *Lei de Águas*. Águas do Portugal International, qui n'avait au départ qu'un simple contrat d'assistance technique avec AdM, se retrouve désormais en première ligne du contrat d'exploitation. La renégociation complète du contrat, qui ne porte plus uniquement sur les tarifs, s'étend tout au long des années 2002 et 2003. Le contexte est alors très délicat : le service continue *a minima*, mais aucun investissement ni projet d'extension n'est réalisé. L'exploitation du service est au point mort ; le mode de régulation, pourtant institutionnalisé avec une grande minutie, est en crise.

En janvier 2004, enfin, les parties tombent d'accord et un nouveau contrat est signé. Nombre d'observateurs du processus estiment que Águas do Portugal n'est resté que pour des "raisons politiques". Difficile de savoir ce que cela signifie concrètement au-delà des liens évidents, mais complexes, qui existent entre le Portugal et son ancienne colonie. Reste que, de l'avis de tous les consultants, la prestation de AdM à Maputo est « *minable* »¹⁹⁰ : ils ne font même pas la base du travail d'un délégataire, (relevé des compteurs, entretien, etc.). Si, en 1999, Águas do Portugal a accepté de prendre part au consortium, ce n'était certainement « *pas pour le business* »¹⁹¹ : ils n'avaient qu'un simple contrat d'assistance technique, destiné peu ou prou à offrir des vacances agréables à certains cadres encombrants. L'extrait d'une annexe du contrat, où la rémunération du directeur général est modifiée à la machine à écrire (sic !), illustre bien les motivations vénales des Portugais.

¹⁸⁸ « En cas d'altération significative des conditions d'exploitation, l'autorité délégante s'engage à promouvoir le rétablissement de l'équilibre économique-financier du contrat » in Art. 18 - Decreto n°72/98.

¹⁸⁹ *Memorandum of Understanding*

¹⁹⁰ Entretien n°23 (cf annexe).

¹⁹¹ Entretien n°23 (cf annexe).

Atribuições de Longo Prazo – mais de 12 (doze meses) a partir de 31 de Dezembro de 2002

| Função | Comissão Mensal Em Euros |
|---|-----------------------------|
| Director Geral | 15 413 |
| Assistente do Director Geral | 12 580 |
| Director de Departamento Sénior - Comercial | 11 858 |
| Director de Departamento Sénior - Técnico | 10 533 |
| Director de Departamento Sénior – Gestão de Investimentos e Activos | 7 605 |
| Gestor de Área - Pemba | 6 757 |
| Gestor de Área - Nampula | 6 757 |
| Gestor de Área – Beira | 11119 |
| Gestor de Área - Quelimane | 10 591 |

(Annexe 9 du Contrat FIPAG-AdM, 2004 :14)

De fait, Águas do Portugal n'en est pas à son coup d'essai. Ils ont essayé de se déployer dans toutes les anciennes colonies portugaises mais ont connu l'échec presque partout, notamment au Brésil¹⁹² et au Cap-Vert. Au Mozambique, les performances de Águas do Portugal se révèlent plutôt pires que celles de Águas de Maputo, l'entreprise publique mise à bas. Les meilleurs agents de l'entreprise publique ont quitté AdM, écœurés par le fonctionnement opaque, le climat social délétère, la méconnaissance du terrain des dirigeants blancs au comportement néocolonial et restant très peu de temps en place avant d'être remplacés. Selon M. Bernard, « ce n'est pas un problème de personnes, c'est un problème de mandat »¹⁹³.

II.3.2. Le pathétique bilan de l'exploitation privée révèle les carences structurelles du mode de régulation

La DNA, en 2007, résume bien l'affaire : « *Infelizmente, trata-se por enquanto de uma Parceria Público-Privado sem verdadeiro "privado". Sem nenhum julgamento de valor sobre os seus respetivos méritos, nem as Águas de Portugal, nem a Vitens apresentam características de empresas privadas. [...]. O único actor privado que apareceu no cenário com o objectivo de ganhar dinheiro mal permaneceu dois anos. Embaralhou a concorrência com uma proposta descabida, ganhou, reclamou que as condições reais não correspondiam ao que tinha sido colocado nos termos de referência (o que todos os concorrentes sabiam pertinentemente), e escapou à primeira oportunidade* »¹⁹⁴. La DNA met ici en valeur son insatisfaction à l'égard des performances d'opérateurs de culture publique, mais souligne également les méthodes de voyou de l'acteur privé. Elle passe

¹⁹² Au Brésil, Águas do Portugal avait décroché le contrat de la ville de Búzios, station balnéaire proche de Rio de Janeiro, de réputation équivalente à celle de Saint Tropez en France...

¹⁹³ Entretien n°23 (cf annexe).

¹⁹⁴ « Malheureusement, il s'agit d'un PPP sans véritable privé. Sans aucun jugement de valeur [sic] sur leurs mérites respectifs, ni Águas de Portugal ni Vitens ne présentent les caractéristiques d'acteurs privés. [...] Le seul acteur privé qui est entré en scène avec l'objectif de gagner de l'argent n'est pas même resté deux ans. Il se débarrassa de la concurrence avec une offre insensée, gagna puis réclama que les conditions réelles ne correspondaient pas aux termes de référence (ce que tous les candidats savaient pertinemment) et s'enfuit à la première occasion » (DNA, 2007 : 32).

évidemment sous silence les raisons d'un cahier des charges aussi peu réaliste et du choix du candidat sur le seul critère du prix. A notre sens, au-delà des défauts des uns et des autres, c'est le mode de régulation lui-même qui est en cause.

a) Cherry picking strategy et abandon du PAABP

Ainsi, en dépit des représentants de la Banque Mondiale qui, afférés à leur *success story* si symbolique et opportune, continuent, en 2007, de proclamer la grande réussite du contrat d'affermage de la distribution de l'eau à Maputo (« *NWDP II is considered a flagship project for the use of private sector participation in the water sector in Southern and East Africa* »¹⁹⁵), le bilan que l'on peut dresser en 2005 n'a rien de reluisant.

Au-delà de l'inconséquence de SAUR et de l'incompétence de Águas do Portugal, le résultat de la délégation de l'exploitation du service à un opérateur privé est qu'il ne devient pas plus facile d'étendre le réseau aux populations pauvres. Loin de là, l'institutionnalisation du nouveau référentiel de la marchandisation du service a conduit, à Maputo, à une augmentation des tarifs et à une limitation de l'extension du réseau. Entre 1999 et 2007, le prix de l'eau a augmenté de 272 %¹⁹⁶, soit beaucoup plus que l'inflation, qui était d'environ 13 % par an sur la même période.

Outre l'augmentation des tarifs, le choix de faire peser les risques commerciaux directement sur l'exploitant privé a incité celui-ci à pousser pour soient raccordées en priorité les quartiers habités par les populations les plus solvables. Il applique là une *cherry-picking strategy*¹⁹⁷ consistant à choisir les heureux bénéficiaires de son service en fonction de leur hypothétique propension à payer leurs factures. De même, l'affermage n'a aucunement encouragé l'opérateur à s'engager dans des activités qui n'étaient pas directement lucratives, comme le PAABP dont la responsabilité avait été transférée de Águas de Maputo au FIPAG, qui en a confié la gestion à AdM¹⁹⁸. Entre 1998 et 2004, les petits systèmes autonomes d'approvisionnement en eau par les bornes fontaines sont tombés en désuétude. Le "complexe de supériorité technique" identifié quelques années plus tôt s'est révélé encore plus prégnant chez l'exploitant privé.

En fin de compte, le principal motif de satisfaction issu de l'institutionnalisation de ce nouveau référentiel global/sectoriel est le bon fonctionnement du QGD. En effet, le fait que la PSP ait été mise à rude épreuve avec des inondations dès le troisième mois d'exploitation, la dégradation temporaire de la qualité du service et le retrait du leader du consortium, a révélé la robustesse du QGD à travers la bonne tenue de ses deux institutions phares : le FIPAG et le CRA. Pour ce qui est de ce dernier, de surcroît, il faut avoir à l'esprit que l'existence d'une agence de régulation publique est un phénomène rare en Afrique. Les seules qui fonctionnent voient souvent leur neutralité ouvertement contestée. Le CRA, toutefois, semble avoir réussi à gagner une certaine crédibilité aux yeux des observateurs internationaux. Ainsi, S. Trémolet indique-t-elle tout de go, en 2006 : « *seul le CRA, au Mozambique, a réussi à se faire respecter en tant qu'arbitre légitime sur la scène locale et internationale* »¹⁹⁹.

b) Bilan de la prestation de l'opérateur privé... et sources alternatives

i] Un bilan peu défendable

En 2004, le réseau d'adduction d'eau de AdM dessert la *cidade de cemento*, ainsi que 43 quartiers du caniço sur un total de 64. L'opérateur recense deux fois plus de clients à Maputo, qu'à Matola, ville à l'habitat moins dense et plus éloignée du cœur historique du réseau.

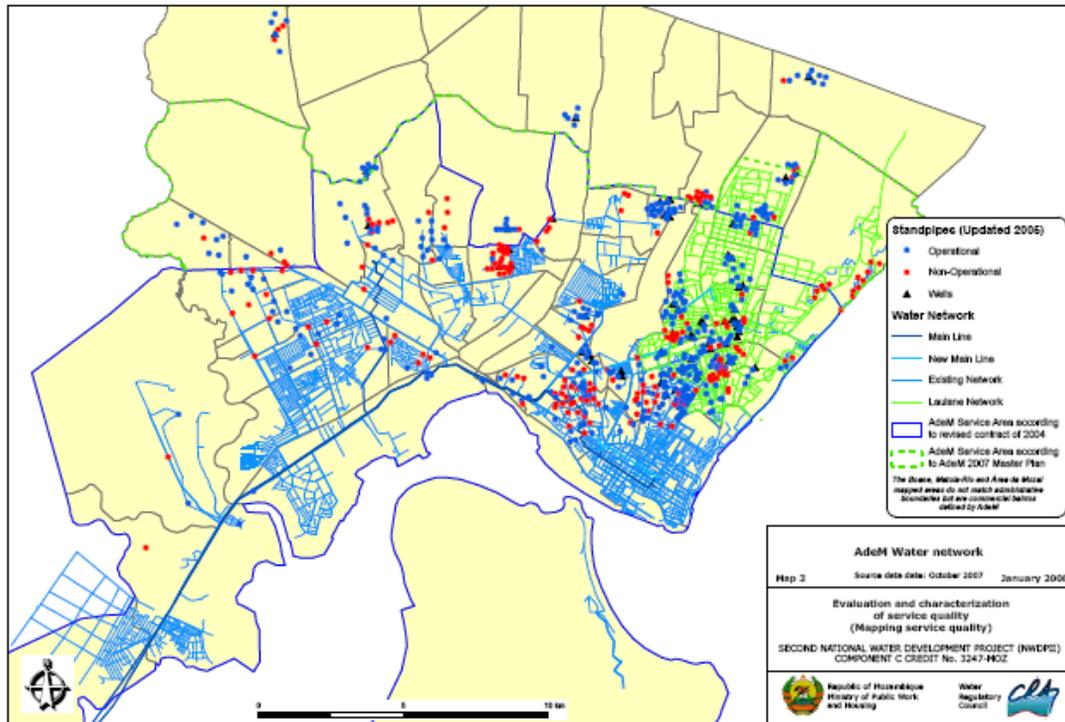
¹⁹⁵ « le IIe volet du [Programme National de Développement des Eaux, PNDA] est considéré comme un projet-phare pour l'usage de la PSP dans le secteur de l'Eau en Afrique australe et orientale » (Walker, 2007 : 5).

¹⁹⁶ Ginisty, 2007 : 85

¹⁹⁷ Stratégie du tri des cerises

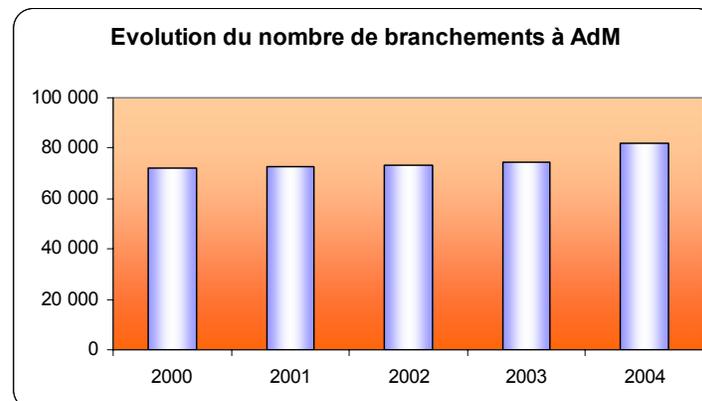
¹⁹⁸ Ainsi, dans le cadre des obligations de reprise du personnel, la responsable du PAABP chez Águas de Maputo, Lidia Salatiel, a-t-elle rejoint AdM et occupe toujours le poste dédié à la fourniture d'eau péri-urbaine.

¹⁹⁹ Trémolet, 2006 : 66



(Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008)

Le nombre d'usagers du réseau a augmenté à un rythme moyen de 3 % par an entre 2000 et 2004.

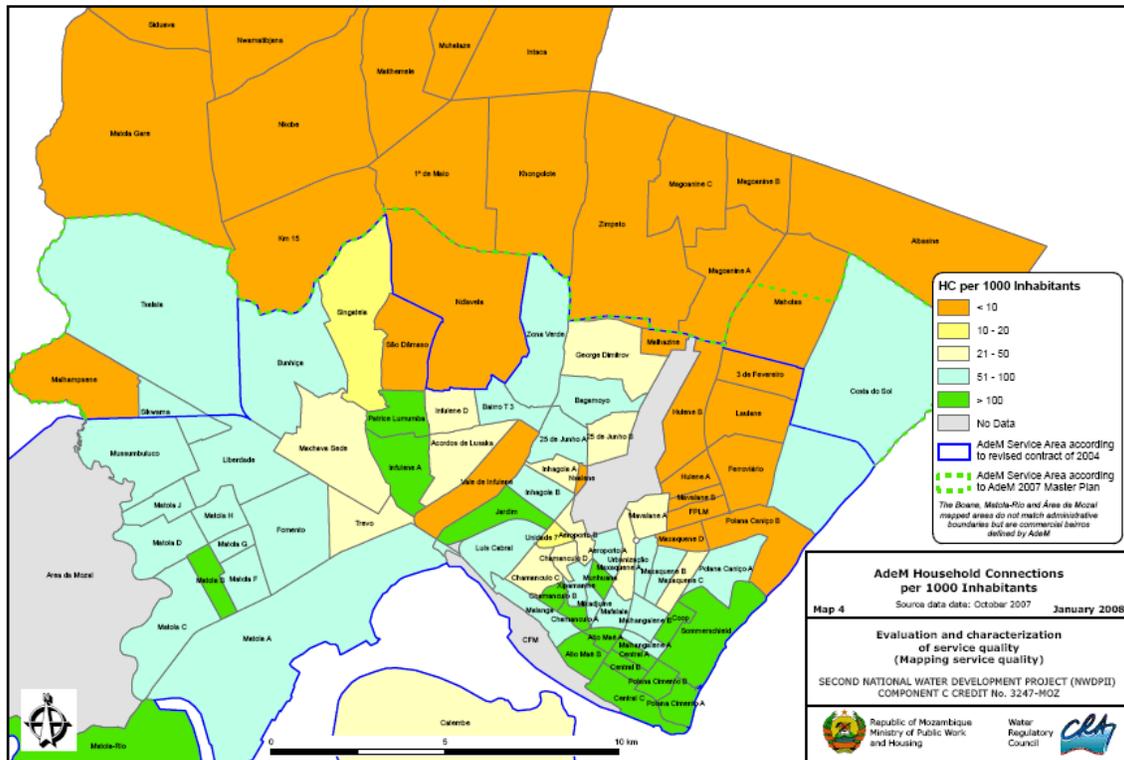


(Seureca/Hydroconseil, 2005 : 43)

En 2007, l'opérateur privé annonce desservir 35 % des habitations de l'agglomération, via 89 000 branchements domiciliaires, et 300 bornes fontaines²⁰⁰. D'après J. Bhatt, la *cidade*, qui n'héberge que 9 % de la population regroupe 36 % des branchements. La carte ci-dessus confirme globalement cette appréciation : les quartiers du centre historique de Maputo sont incomparablement mieux desservis que le reste de l'agglomération. Du PAABP, il ne reste plus que 51 systèmes autonomes publics, qui représentent moins de 2 % de l'alimentation en eau assurée par AdM²⁰¹.

²⁰⁰ AdM, 2007 : 16

²⁰¹ AdM, 2007 : 29



(Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008)

Cependant, être relié à AdM ne représente pas non plus la panacée. Le coût du branchement, de 2300 MZM, soit environ 66 euros, représente 160 % du salaire mensuel minimal (officiel) en 2004. En outre, le service de l'opérateur se caractérise par la forte discontinuité de la distribution. La moyenne par jour se situe aux alentours de 10 à 12 heures de fonctionnement seulement. Le graphique ci-dessous présente quelques estimations selon les quartiers.

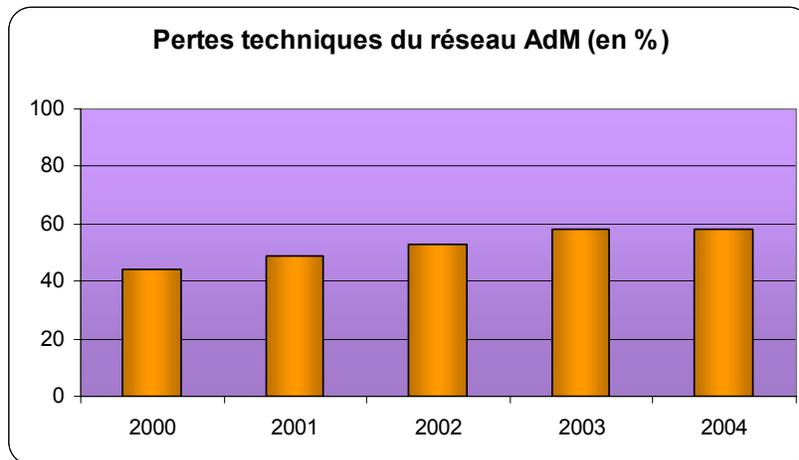
| Distribution Centres | | Average Distribution Time (hrs) |
|----------------------|-----------|---------------------------------|
| MATOLA | High Zone | 12 |
| | Low Zone | 12 |
| MACHAVA | | 15 |
| CHAMANCULO | | 12 |
| MAXAQUENE | High Zone | 15 |
| ALTO MAE | Low Zone | 10 |
| CATEMBE | | 6 |

Source: Aguas de Moçambique / FIPAG, July 2003

(Seureca/Hydroconseil, 2005 : 56)

Ces intermittences ne sont pas tant liées aux capacités de production²⁰². La discontinuité du service est provoquée par le niveau extrêmement élevé des pertes d'eau dans le réseau, qui n'ont eu de cesse de s'aggraver depuis 2000. Selon l'exploitant lui-même, celles-ci s'élèvent à 58 % de l'eau produite, de sorte que sur 65 millions de m³ injectés dans le réseau en une année, seuls 27 millions de m³ sont effectivement facturés.

²⁰² bien que les responsables d'AdM prévoient un dépassement des capacités de production dès 2006.



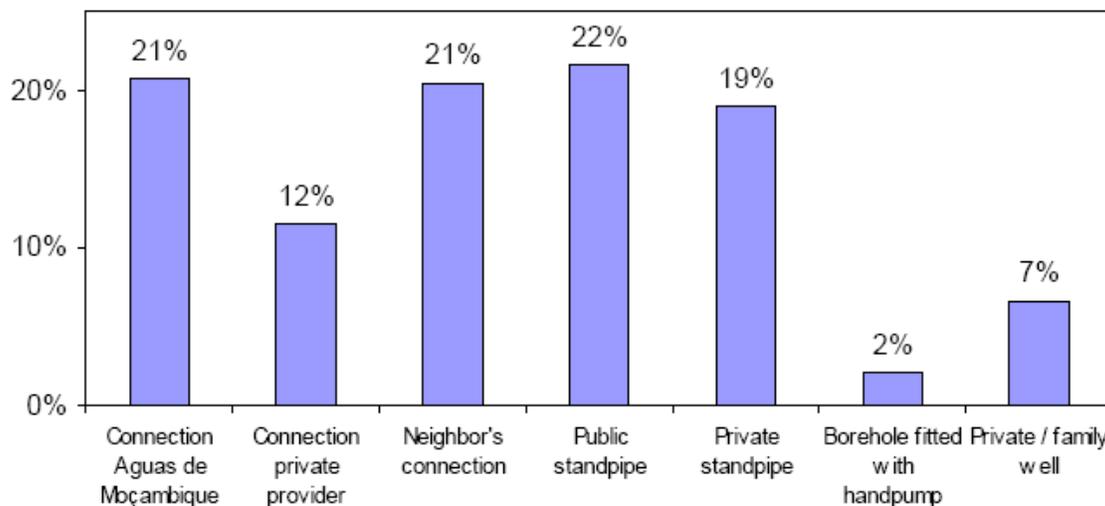
(Seureca/Hydroconseil, 2005 : 46)

Une partie de ces pertes colossales est due à un problème de facturation, 57 % des usagers étant facturés au forfait, car dépourvus de compteur. Sans compter, enfin, que 30 % du volume facturé par AdM aux usagers n'est pas recouvré !

Par conséquent, quels que soient les critères envisagés (continuité du service, égalité des citoyens, rigueur de la gestion commerciale, qualité de l'entretien, etc.) l'évaluation de la gestion de la distribution de l'eau par l'opérateur privé AdM donne des résultats nettement insatisfaisants. De ce fait, dans les calculs pour l'atteinte des OMD, le Mozambique est l'un des rares pays où l'accès à une source améliorée en zone urbaine décroît !

ii] AdM : l'arbre qui cache la forêt

Il convient cependant de nuancer ce constat final, en précisant que les habitants de l'agglomération de Maputo-Matola font appel, pour palier aux carences du service d'AdM, à tout un éventail de solutions d'approvisionnement en eau : revente de *quintal*²⁰³, puits privés, pompe à main, camions-citerne, eau embouteillée, etc. Le diagramme ci-dessous illustre la part du recours à ces sources alternatives en 2004.



(Seureca/Hydroconseil, 2005 : 58)

²⁰³ Patio, cour intérieure

Les raisons pour lesquelles les habitants des subúrbios de Maputo-Matola sont amenés à varier leurs sources d’approvisionnement en eau sont diverses. La principale, cependant, et de loin (50 % des occurrences), est l’insuffisante quantité d’eau obtenue par l’intermédiaire de la source principale²⁰⁴.

| Sources d'approvisionnement en eau (en %) | Total | Catégories urbaines | | |
|---|------------|---------------------|-------------------|------------|
| | | Suburbain | Suburbain externe | Périurbain |
| Branchement AdM | 23 | 30 | 30 | 2 |
| Robinet du voisin | 26 | 36 | 30 | 6 |
| Borne-fontaine publique | 14 | 22 | 12 | 7 |
| Branchement POP | 12 | 1 | 8 | 31 |
| Borne-fontaine d'un POP | 11 | 6 | 8 | 24 |
| Puits privé (du voisin) | 7 | 4 | 5 | 14 |
| Puits privé propre | 5 | 1 | 7 | 10 |
| Pompe manuelle publique | 2 | - | - | 6 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

(SAL, 2007 : 27)

Ce panorama des formes alternatives de la distribution d’eau dans une réalité pluri-urbaine révèle l’importance du phénomène de la revente d’eau entre voisins. Et ce mécanisme de "débrouille" n’est pas nouveau : dès 1992, des études identifient que dans les quartiers où plus de 30 % des habitants disposent d’un branchement au réseau, « *populações com conexões privadas (e furos privados) são actores importantes no programa de abastecimento de agua* »²⁰⁵. L’ampleur de ce phénomène est imputable à deux facteurs: le manque de subventions au branchement, tout d’abord, qui rend celui-ci inaccessible pour de larges tranches de la population ; le manque de compteurs, ensuite, qui incite les abonnés à revendre des quantités d’eau aussi importantes que possibles, puisque le tarif qu’ils paient est indépendant de la consommation.

En 1996, le MOPH a établi, par décret, que la part consacrée, chaque mois, à l’approvisionnement en eau potable ne devait pas dépasser 4 % de 2 salaires minimum.

| Level of service | Average monthly bill (in MZM) | Expressed in % of two minimum monthly wages |
|----------------------------------|-------------------------------|---|
| FIPAG - House connection | 99 | 5% |
| FIPAG - Yard tap | 83 | 4% |
| Neighborhood resale from FIPAG | 78 | 4% |
| Public well | 79 | 4% |
| Standpipe connected to FIPAG | 59 | 3% |
| Private well | 55 | 3% |
| Borehole fitted with a hand pump | 24 | 1% |

in Seureca/Hydroconseil (2005): 61

Une appréciation du service exclusivement en termes de coût ne tient cependant pas compte de la qualité du service. Le recours aux bornes fontaines, par exemple, est très consommateur en temps. L’eau que revend le voisin est peut-être 32 % plus onéreuse, mais le temps d’attente pour être servi est pratiquement deux fois plus court²⁰⁶.

A la question posée de savoir quel serait le principal point d’amélioration de la situation actuelle d’approvisionnement en eau, les personnes interrogées plébiscitent largement : obtenir un branchement à domicile (50 %) et un coût moins élevé (48 %).

²⁰⁴ SAL-CDS, 2007 : 42

²⁰⁵ « les populations dotées d’un branchement privé (ou de puits privés) sont des acteurs importants de l’approvisionnement en eau » (Bouman et alii., 1997 : 16)

²⁰⁶ SAL-CDS, 2007 : 42-45

II.4. "Pendant ce temps-là, à Cochabamba"... le référentiel global/sectoriel est mis à bas

Au-delà du Mozambique, la fin des années 1990 et le début des années 2000 marquent un tournant du point de vue de la stratégie d'engagement des grands groupes privés de gestion de l'eau et, plus généralement, du point de vue des politiques de développement néolibérales. Les « *échecs retentissants* »²⁰⁷ des grandes PSP de distribution d'eau, tels que ceux de Suez à Buenos Aires, en Argentine, ou à Cochabamba, en Bolivie, sont emblématiques de l'entrée en crise de ce référentiel global.

II.4.1. Des « *échecs retentissants* » mettent un terme à dix ans de « *myopie généralisée* »

a) L'échec de gros contrats de concession tempère « l'exubérance irrationnelle » des firmes transnationales

Comme l'explique M. Orange, dans un entretien croisé avec G. Mestrallet, le PDG de Suez et O. Bouygues, l'ex-PDG de la SAUR : « *brusquement (...), les responsables des groupes ont réalisé que la croissance internationale était dangereuse, que les contrats à long terme dans l'eau comportent des risques contractuels, de politiques de change et financiers, qui avaient souvent été sous-estimés* »²⁰⁸. Or, à l'instar de la SAUR vis-à-vis du contrat d'affermage du service d'eau de Maputo : « *emportés dans leur volonté d'expansion, les grands groupes ont financé sur leurs fonds propres l'acquisition de leurs parts de marché : ils ont massivement acheté des réseaux dans le cadre de privatisations municipales (...) à l'étranger. Sans assurance d'obtenir un rendement* »²⁰⁹.

En s'appuyant sur les résultats d'une enquête d'évaluation de la réforme des secteurs de l'eau dans sept pays africains, S. Trémolet n'hésite pas à parler de dix ans de « *myopie généralisée* »²¹⁰ pour expliquer un phénomène global de mobilisation de ressources sans commune mesure avec les résultats observés. Derrière l'illusion d'une rationalité gestionnaire inhérente au secteur privé et susceptible de résoudre tous les dysfonctionnements des services d'eau en régie, sont en effet apparus de multiples points d'achoppement. Les difficultés éprouvées par les firmes pour fournir de l'eau dans des zones urbaines d'expansion rapide et non planifiée sont à la fois : techniques, du fait d'infrastructures très peu souples, et institutionnelles, compte tenu des faibles capacités et du manque de données²¹¹. K. Bakker évoque, pour résumer les travers de la gestion déléguée de services de distribution de l'eau dans les villes des pays du Sud, le cercle vicieux des « *3 lows : low investment, low service standards, low cost recovery* »²¹².

La remise en cause du référentiel de la marchandisation des services d'eau se prolonge, dès 2002, au cours du second Forum Social Mondial de Porto Alegre, par la création de la "coalition mondiale contre la privatisation et la marchandisation de l'eau". Les reproches qui sont adressés au modèle de délégation « à la française » sont : son iniquité sociale, l'augmentation des prix qu'il induit, la rente de monopole qui s'en suit, la baisse de la qualité de l'eau, les coupures arbitraires, la corruption, le sous-investissement et l'omnipotence des actionnaires vis-à-vis des populations pauvres dont les vies sont en jeu. Ces opposants altermondialistes, emmenés par des figures de proue telles que Arundhati Roy ou Vandana Shiva, militent notamment pour la gestion communautaire des ressources. En somme, comme le dit F. Bourguignon, économiste en chef à la

²⁰⁷ Hibou & Vallée, 2007

²⁰⁸ Entretien paru dans Le Monde en 2004. Cité par Bousquet, 2006 : 9

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ Trémolet, 2006 : 68

²¹¹ Bien qu'à Maputo-Matola, la campagne d'adressage menée dans les *subúrbios*, avec notamment la participation de la coopération décentralisée de la ville de Saint Denis (93), a permis de neutraliser cet écueil.

²¹² « les trois faibles : investissement faible, niveaux de services faibles, faible recouvrement des coûts » (Bakker, 2003 : 333).

Banque Mondiale : « l'époque de "l'exubérance irrationnelle" en faveur des privatisations (...) est bel et bien terminée »²¹³.

b) Les performances dépendent-elles tant que cela du mode de gestion ?

Pour reprendre l'analyse de S. Jaglin, « après vingt ans de réformes, les acteurs dominants admettent que marchandisation et délégation n'apportent en elles-mêmes aucune réponse à l'ambition d'universalisation du service »²¹⁴. En effet, au regard des expériences de participation du secteur privé dans le secteur de l'eau des grandes agglomérations des pays du Sud, le constat est que si elle a contribué à améliorer le service dans quelques cas, dans bien d'autres elle n'a pas permis de résorber les problèmes, quant elle ne les a pas aggravés. Et si, dans les cas de Buenos Aires ou de Manille, l'échec est en partie imputable à des soubresauts macro-économiques, dans de nombreux autres pays, d'Afrique en particulier, ce sont les erreurs dès la conception des contrats (fiabilité des données, formules tarifaires, mauvaise allocation des risques), les performances insuffisantes de l'opérateur privé ou encore le cadre institutionnel inadapté qui sont à l'origine des déceptions quant à ce référentiel tant loué.

Dans le même temps, quelques expériences divergentes ont démontré qu'il était possible d'améliorer le fonctionnement du service dans un cadre institutionnel public-public, par l'intermédiaire d'incitations à la performance, ou de contrats de court-terme passés avec des entreprises privées en vue de susciter une émulation ou un transfert de compétences. Conjuguées aux échecs de nombreuses "privatisations", ces solutions alternatives ont conduit les experts au constat suivant, qui enterme définitivement le référentiel emblématique des années 1990 : « il est quasiment impossible d'établir un lien significatif entre le modèle de gestion et les performances du secteur, que ce soit en matière d'efficacité technique et commerciale ou en termes de performances financières »²¹⁵.

Au-delà même de la "privatisation" des services, ce qui est remis en cause par le phénomène pluri-urbain des grandes agglomérations des pays du Sud, c'est la territorialisation du pouvoir étatique - en tant que régulateur ou propriétaire, la création d'une série de monopoles et les législations interdisant l'auto-provision, comme à Cochabamba. Ainsi, selon K. Bakker, « 'privatization' is better read as an overlapping set of strategies - industrialization, corporatization, and internationalization - of water supply in zones where a high degree of [...] small-scale, unincorporated private (often informal) water supply businesses [already] operate »²¹⁶.

Or les petits fournisseurs informels d'eau, agissant dans les quartiers périphériques délaissés par le réseau conventionnel, ne pourraient-ils pas être associés à la résolution de ce problème - l'insuffisante desserte en eau - plutôt que d'être combattus avec acharnement ? De fait, peu à peu, les experts des organisations internationales de développement se tournent vers d'autres façons de concevoir la délivrance d'un service en zone pluri-urbaine, associant par exemple un secteur public revigoré à des acteurs locaux. Cela va les amener à s'intéresser de près à des acteurs un peu hétéroclites de la distribution de l'eau : les POPs ou Petits Opérateurs Privés. Tout-à-coup, s'écrit J. Tandler, en 2002 : « everybody seems to love small firms »²¹⁷ !

²¹³ Trémolet, 2006 : 60

²¹⁴ Bousquet, 2006 : 358

²¹⁵ Trémolet, 2006 : 60

²¹⁶ Bakker, 2003 : 340

²¹⁷ Tandler, 2002 : 1

II.4.2. Les bailleurs se tournent vers un nouveau type d'opérateurs : petits, indépendants et privés

En vue d'appréhender le profil de ces acteurs atypiques, qui construisent leur légitimité dans l'illégalité, il est instructif de passer en revue la littérature internationale sur le sujet. Les premières études sur les POPs de la distribution d'eau datent de la fin des années 1990 et sont le fait d'experts de la Banque Mondiale. A cette époque, prévaut l'idée que des petits opérateurs indépendants ne pourront jamais être compétitifs par rapport à un opérateur principal bénéficiant d'économies d'échelle. Tout au plus les POPs sont-ils considérés comme un phénomène transitoire curieux, mais bien pratique.

Le début des années 2000 marque une inflexion dans cette vision du secteur de l'eau. De nouvelles études révèlent le dynamisme des POPs dans plusieurs villes de pays en développement, au Paraguay notamment. Pouvant représenter jusqu'à 84 % du chiffre d'affaires de la filière eau d'une agglomération africaine et générant 3 à 15 fois plus d'emplois que l'opérateur principal (Collignon 1998), ces acteurs non conventionnels gagnent en crédibilité aux yeux des acteurs institutionnels.

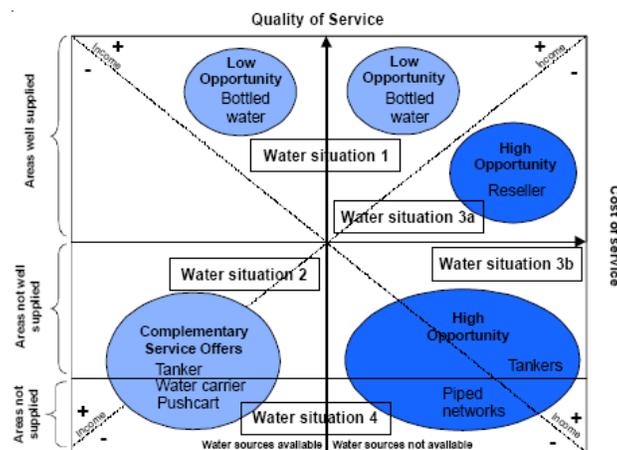
De fait, les POPs sont importants à trois titres. Ils fournissent de l'eau à de nombreux foyers à bas revenus, notamment dans des zones urbaines difficiles à desservir au moyen d'un réseau conventionnel. Ce faisant, ils améliorent les conditions de vie des habitants des quartiers défavorisés. Ensuite, ils parviennent à proposer, sans bénéficier d'aucune subvention, un service qui rivalise avec celui offert par l'opérateur principal. Enfin, ils représentent un moyen alternatif - et peut-être plus efficace - de généraliser l'accès à l'eau en réseau, plutôt que de chercher à étendre le réseau officiel (Mc Granahan, 2006).

a) "How do POPs pop up?"²¹⁸

Plutôt que « la faillite de l'Etat », c'est l'insuffisance des dispositifs - publics comme privés - du secteur formel qui crée les conditions d'émergence d'initiatives privées spontanées. Ainsi, les POPs s'insèrent-ils « dans les interstices laissés par les deux solutions politiquement correctes »²¹⁹. D'une manière générale, il semble que la présence et l'amplitude des POPs soit inversement proportionnelle à la performance de l'opérateur dominant (ou DO) (Collignon, 1998). Les caractéristiques du service rendu par le DO (privé ou public) d'une part - en termes de taux de desserte, de fiabilité, et de prix - et l'existence de sources d'eau alternatives d'autre part déterminent des niches propices à l'émergence de différents profils de POPs (Conan, 2003).

Figure 4. Niche Markets for SSPWPs According to Water Situation

(Conan, 2003 : 2)



Le graphique ci-contre montre que l'activité des POPs urbains concerne surtout la distribution finale de l'eau. De fait, ce sont plus souvent les POPs établis en milieu rural, loin de tout réseau, qui créent leur propre source d'eau. En zone urbaine, plus la qualité du service est bonne, moins les POPs ont un rôle à jouer, si ce n'est dans la distribution d'eau en bouteille. Plus le service de l'opérateur

²¹⁸ « Comment les POPs surgissent-ils ? »

²¹⁹ Dardenne, 2006 : 35

dominant est cher, plus se développent les pratiques de revente d'eau issue du réseau principal. Et là où le service principal est cher et mauvais, une niche se crée pour des « pionniers » qui construisent des mini-réseaux à partir d'une source d'eau indépendante (Conan, 2003).

b) Les traits saillants des POPs

Petites structures locales, multiples et flexibles, souvent individuelles ou familiales, les POPs collent de très près à une demande atomisée, variable dans le temps et dans l'espace (Collignon, 2000).

Pouvant offrir des quantités d'eau limitées, les POPs ambulants conviennent mieux qu'un gros opérateur à des foyers aux revenus très modestes. Mobiles, ils interviennent dans tous types de quartiers, même les plus isolés et les plus précaires. Brisant le modèle d'une canalisation unique qui débite de l'eau à tous en continu, leur service s'adapte à des choix d'approvisionnement variant quotidiennement en fonction du débit, du prix, de la qualité ou de l'usage de l'eau escompté.

Les opérateurs de mini-réseaux sont, eux, plus vulnérables : leur service repose sur des immobilisations dont la durée d'amortissement peut aller de 3 à plus de 10 ans. Ils ciblent par conséquent leur zone d'implantation avec plus de précautions (Solo, 2003). Si leur service est moins sophistiqué que celui du DO – relevant souvent du « bricolage », il n'en est pas moins fonctionnel et, surtout, localement accepté (Schaub-Jones, 2006), d'autant que ces petits opérateurs de proximité connaissent bien leurs usagers, leur mode de vie et permettent des paiements échelonnés.

c) L'eau est plus chère pour les plus pauvres

La fourniture en eau auprès des vendeurs ambulants ne constitue nullement une situation optimale puisque leur réactivité va souvent de pair avec des tarifs élevés. De fait, les POPs sont souvent perçus comme étant plus chers, pour les usagers, que les grands groupes privés. Il faut toutefois se méfier de ce genre de comparaisons car le service qu'ils rendent est distinct : les POPs font de la distribution, à domicile, de petites quantités d'eau, souvent en aval du réseau principal. Il s'agit donc un dispositif coûteux, qui fonctionne sans subventions (Collignon, 2000).

Les populations des quartiers péri-urbains sont donc prises dans un paradoxe : exclues d'une distribution en réseau, peu onéreuse à l'unité, mais exigeant un paiement régulier ; forcées de recourir à une distribution au compte-goutte, sur demande, nettement plus chère à l'unité. Comme le remarque M. Kjellen, « *les prix unitaires élevés de l'eau vendue en petites quantités constituent une grande iniquité dans les villes à faibles revenus* »²²⁰.

Le principal obstacle à l'accès à un approvisionnement en réseau, quel qu'il soit, réside en fait dans le coût du branchement. S'agissant du réseau officiel, tout nouvel usager doit assumer intégralement ce coût, car les bas tarifs généralement pratiqués par le DO ne lui permettent généralement pas de dégager l'excédent nécessaire pour étendre son réseau. S'agissant du mini-réseau d'un POP, c'est aussi bien souvent sur l'utilisateur que repose l'intégralité du coût de la connexion. En effet, les POPs ne bénéficiant d'aucune subvention, leur statut étant précaire et leur accès au crédit très difficile, ils cherchent à rentabiliser leur installation au plus vite. Ils n'ont donc guère d'autre choix que de faire reposer tout le poids de leur investissement sur le prix initial de la connexion et peuvent, ensuite, appliquer un tarif unitaire de consommation modéré. En somme, à raison d'un coût moyen du branchement compris entre 60 et 120 USD, ce ne sont pas uniquement les plus pauvres qui sont exclus du réseau (Kjellen, 2006).

En tant que compléments à un service public insuffisant, les petits opérateurs de réseaux trouvent des niches où s'établir dans les zones urbaines peu desservies ou isolées : souvent des zones d'habitat spontané, au cœur de la ville ou bien dans la ceinture péri-

²²⁰ Kjellen, 2006 : 18

urbaine (Kariuki, 2005). Cela ne signifie pas pour autant qu'ils adressent leur service aux populations les plus démunies. Au contraire, ils manifestent une tendance à orienter leur activité vers les fractions les plus aisées de la population du quartier où ils se trouvent (Solo, 2003). Un impact *indirect* des POPs est toutefois postulé : les prix baisseraient du fait de la concurrence qu'ils exercent les uns sur les autres (Schaub-Jones, 2006). Si l'exemple du Paraguay révèle au contraire que les *aguateros* ont plutôt tendance à respecter leurs zones d'exclusivité respectives, il n'est pas moins vrai que l'on assiste à des cas de chevauchement partiel de différents systèmes (Kjellen, 2006). Ainsi, en Argentine ou au Guatemala, de nombreux foyers ont plusieurs branchements chez eux et peuvent ainsi décider au jour-le-jour de leur source d'approvisionnement (Solo, 2003).

d) *L'ignorance prévaut quant aux logiques de l' « informel »*

L'adjectif « *informel* » se révèle être un mot-valise, mal ajusté aux réalités qu'il désigne. L'informalité est définie de multiples façons. Elle peut indiquer l'absence d'enregistrement administratif et/ou de comptabilité écrite d'une structure (Walther, 2006). Pour d'autres, le secteur informel regroupe des activités dont la supervision publique – en termes de qualité, de normes, de prix – serait limitée (Schaub-Jones, 2008). Pour d'autres encore, ce secteur s'apparenterait à une économie de marché pré-capitaliste, dont les agents sont dépourvus de capacité d'accumulation, par manque de visibilité à long, moyen – voire même court – termes (Walther, 2006).

Nous considérerons ici qu'un acteur de l'économie informelle est un individu qui ne détient pas de licence commerciale l'autorisant à exercer son activité. Il mobilise une main d'œuvre importante et a recours à des technologies basiques. Ne payant ni impôts ni taxes, il est exclu des éventuels dispositifs publics de protection sociale et ne projette que sur un court-terme.

L'illégalité dans laquelle évoluent la plupart des POPs entraîne un certain nombre de contraintes. Ils n'ont le plus souvent pas d'autorisation pour revendre l'eau issue du réseau principal, et donc guère de chances de bénéficier de tarifs commerciaux de la part de l'opérateur dominant. S'ils sont souvent tolérés dans les faits, ils n'en restent pas moins juridiquement vulnérables en cas de conflit : ils n'ont aucun titre de propriété sûr de leurs infrastructures, les ressources en eau souterraines appartiennent à l'Etat et ils peuvent être chassés à tout moment. Cette menace constante les empêche d'élaborer un projet entrepreneurial à moyen ou long-terme. Et ce, d'autant plus qu'ils n'ont pas accès au crédit, ou alors à des taux très élevés via des institutions informelles de prêt.

e) *Hors-la-loi, mais utiles : quel ressort de l'action publique ?*

Confrontés à cette précarité permanente, les doivent être suffisamment habiles pour gérer les nombreuses transactions sociales qu'implique le caractère essentiel de leur activité commerciale dans ces quartiers pauvres (Owen, 2006). Cela peut passer par la corruption de petits fonctionnaires, la manipulation de l'information comptable relative aux coûts ou la mobilisation des associations pour orchestrer des campagnes de lobby (Solo, 2003). Or, il est évident que ces stratégies de contournement engendrent des coûts, qui sont supportés par les usagers. De sorte qu'il est permis de penser que, libérés d'un certain nombre de contraintes inhérentes à leur absence de statut, leurs coûts pourraient en être réduits et leurs tarifs abaissés.

Ainsi, deux logiques caractérisent le développement des POPs : d'une part, un impératif de survie, qui les fait évoluer dans l'illégalité ; et d'autre part, la prise en charge d'une fonction sociale essentielle, qui leur confère une indéniable légitimité (Walther, 2006). En fin de compte, c'est le poids accordé à chacune de ces logiques qui détermine le type d'action que la puissance publique va mener à leur égard et, *in fine*, le statut de leur activité.

III. Comment les POPs, bouleversant le paradigme de la délivrance d'un service essentiel, sont-ils passés du statut de problème à celui de début d'une solution ?

La lutte contre la pauvreté étant devenue, au cours des années 1990, le credo des institutions internationales de développement, le PARPA II devient, au Mozambique, le document d'orientation fondamental déterminant toutes les politiques publiques menées. Intégré, ainsi que les OMD, au plan quinquennal 2005-2009 du gouvernement mozambicain, il fixe comme objectif, pour 2009, l'accès à une source d'eau améliorée pour 60 % de la population urbaine du pays, soit 4 millions de personnes²²¹.

Ces objectifs obligent par conséquent les acteurs institutionnels à se pencher sur la question de l'approvisionnement en eau dans les quartiers périphériques de l'agglomération, question jusque là complètement ignorée. C'est alors que les autorités, découvrent que la distribution de l'eau y est accaparée, depuis un certain temps déjà, par des acteurs informels relativement organisés. C'est ainsi que le phénomène des POPs n'apparaît au grand jour que lorsque, pour la première fois, les *subúrbios* récents sont explorés par les autorités en tant que zones à part entière de la ville et de ses enjeux.

Ces schémas non-conventionnels de la distribution d'eau peuvent alors apparaître comme les fruits distordus du rêve des concepteurs des politiques publiques effectivement mises en œuvre. L'émergence des POPs, si elle est issue des effets conjugués du QGD et du PAABP, ne manifeste-t-elle pas toute l'irrationalité de l'aboutissement de l'action publique ? Quels sont alors les récits avancés par les acteurs institutionnels pour redonner du sens à cette évolution ? En quoi ces récits consensuels déterminent-ils le rôle accordés aux POPs ? Et que se passerait-il si, derrière l'horreur apparente de ces dispositifs atypiques, se cachait un principe organisationnel innovant ? Qui d'autre, en effet, mieux que les habitants des quartiers périphériques des pays du Sud qui n'ont jamais connu les dispositifs conventionnels de délivrance d'un service public, était susceptible de dépasser ces normes, voire de les transgresser ?

III.1. Etat des lieux de l'approvisionnement en eau à Maputo-Matola : la découverte fortuite d'un monstre

III.1.1. En 2003, l'AFD déploie un programme de routine : réduction des pertes et gestion des bornes fontaines

Les inondations du millénaire, dont les dégâts persistent jusqu'en 2003, ont révélé l'ampleur des insuffisances et des infrastructures nécessaires à Maputo. A l'instar de nombreuses organisations internationales dans d'autres secteurs, l'AFD décide alors de monter un projet d'amélioration des conditions d'accès à l'eau dans les *subúrbios* de l'agglomération. Ce projet de développement s'inscrit dans les préoccupations gouvernementales et qui sait s'il n'a pas été exigé par AdM au cours des renégociations de son contrat avec les autorités du secteur de l'eau ? Les termes de références de l'étude destinée à établir un état des lieux préliminaire est en effet présenté ainsi : « à la demande des autorités mozambicaines, et dans le cadre du nouveau contrat de gestion des services de l'eau de l'agglomération de Maputo, l'Agence Française de Développement (AFD) a l'intention de financer un projet de réhabilitation des réseaux d'eau potable de l'agglomération de Maputo »²²². Ce projet de financement comprend deux volets, tous deux assez "classiques" : d'une part, la réduction des pertes du réseau ; et d'autre part, l'amélioration de la gestion des bornes fontaines.

²²¹ L'objectif, pour 2015, étant d'atteindre 70 % de la population urbaine, soit 5,4 millions d'habitants.

²²² AFD/DTO/EAA, 2003 : 1

Cependant, les termes de référence de l'étude de faisabilité comportent déjà une focalisation sur la problématique des « *quartiers péri-urbains* »²²³. Dans la perspective de l'optimisation de la gestion des bornes fontaines, en effet, le consultant est invité à réfléchir à « *la mise en œuvre d'un modèle de gestion associant de petits opérateurs privés locaux (ONG ou secteur privé) et l'entreprise affermant le système de distribution de l'eau de l'agglomération de Maputo* »²²⁴. Dans cette perspective, l'AFD demande même au consultant d'organiser un séminaire de présentation des « *modalités non-conventionnelles [d'approvisionnement en eau potable] existantes dans de nombreux pays d'Amérique Latine, d'Afrique ou d'Asie* »²²⁵.

Le responsable du projet au sein de la Division "Eau et Assainissement" de l'AFD est donc au fait des études et réflexions en cours, au sein de la communauté des experts internationaux, sur les dispositifs alternatifs de distribution de l'eau dans les grandes agglomérations des pays du Sud. Les performances de AdM s'avérant lamentables, l'occasion est belle de chercher, à Maputo, d'autres acteurs à qui confier la responsabilité de la distribution de l'eau. Le double profil du consultant recherché illustre l'importance associée à cette quête, puisque l'AFD recommande que « *l'offre soit présentée par un groupement associant :*

- ✓ *une société spécialisée dans l'étude et la mise en œuvre des services alternatifs en milieu péri-urbains ;*
- ✓ *une société spécialisée dans l'élaboration et la mise en œuvre de programme de réduction des pertes ou un exploitant de services d'eau potable* »²²⁶.

Le groupement finalement retenu associe logiquement Seureca, filiale de Véolia, à Hydroconseil, dont le directeur, Bernard Collignon, est l'auteur d'une des premières études, parue en 1998, sur les petits opérateurs privés de l'alimentation en eau²²⁷. Dans la foulée, en 2003, se tient à Maputo, en association avec le CRA et le *Water Utility Partnership*²²⁸, un séminaire sur ce thème présentant des cas d'étude un peu partout dans le monde.

III.1.2. En 2004, l'étude de faisabilité révèle un phénomène insoupçonné : les POPs !

Au cours de l'étude de faisabilité du projet financé par l'AFD, les consultants, sous la houlette de C. Nothomb, investissent les *subúrbios* de Maputo-Matola. Arpentant les bas-fonds délaissés de l'agglomération, ils tombent nez à nez avec un phénomène qu'ils avaient déjà rencontré ailleurs, mais dont ils ne soupçonnaient pas l'existence ici : des petits exploitants privés de réseaux de canalisations bricolés, desservant les habitants d'un quartier à par des branchements domicile.

a) D'étranges créatures, nées de la déresponsabilisation des acteurs conventionnels

Ces POPs se distinguent des distributeurs d'eau alternatifs plus habituels, tels que les camions-citernes ambulants ou les comités de gestion communautaires, par le fait que leur structure d'approvisionnement est fixe et qu'ils la développent comme n'importe quel négoce à but lucratif. La particularité des POPs de Maputo est qu'à leur autonomie financière s'ajoute l'usage d'une source d'eau indépendante : l'eau qui circule dans leurs mini-réseaux ne provient pas du réseau AdM, ils l'extraient du sous-sol au moyen d'un forage et d'une pompe qui leur appartient.

²²³ AFD/DTO/EAA, 2003 : 7

²²⁴ AFD/DTO/EAA, 2003 : 3

²²⁵ AFD/DTO/EAA, 2003 : 4.

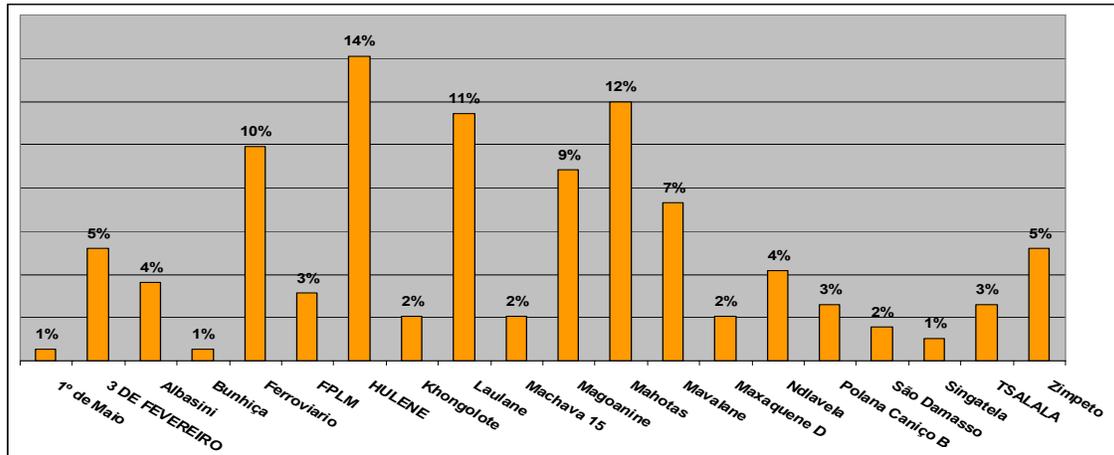
²²⁶ AFD/DTO/EAA, 2003 : 7

²²⁷ Collignon & Valfrey-Visser, 1998

²²⁸ Programme lancé en 1996 par l'Union Africaine des Distributeurs d'Eau, dans le but d'améliorer les services publics de l'eau en Afrique.

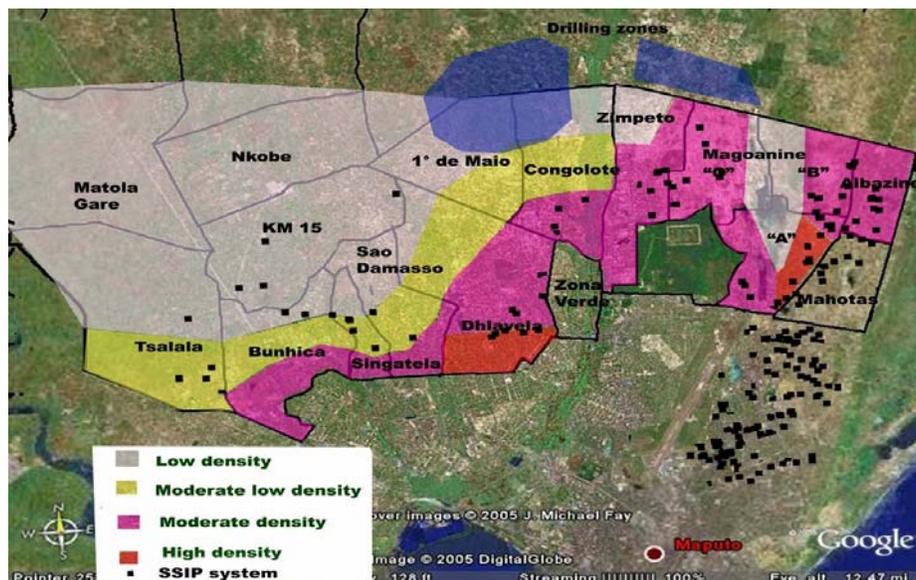
Cette double fragmentation, gestionnaire et technique, du système global de distribution de l'eau des quartiers périphériques de Maputo-Matola confère à ce terrain un caractère unique. Les consultants s'en rendent compte, qui détaillent alors ce chapitre dans leur étude de faisabilité et effectuent même des *additional studies*²²⁹. Ce faisant, ils réalisent que le phénomène est loin d'être négligeable, les POPs représentant une des principales sources d'alimentation en eau pour la population de nombreux quartiers.

Répartition géographique des POPs par bairros en 2004



(Seureca/Hydroconseil, 2005/11 : p.61)

Contrairement à la focalisation des bailleurs sur les quartiers péri-urbains, si les POPs sont bien présents dans les zones urbaines non desservies par le réseau AdM, leur répartition se révèle être fonction de la densité des zones urbaines. Ainsi, les quartiers peu denses, véritablement péri-urbains (voire péri-ruraux), du Nord de l'agglomération comptent-ils très peu de POPs.



(Seureca/Hydroconseil, 2005/11 : p.12)

La découverte de ces acteurs anime les consultants étrangers qui voient là l'opportunité de sortir de la routine des gros contrats de concession d'eau ; mais les POPs suscitent également des réactions beaucoup plus réservées. Les POPs dérangent en ce qu'ils

²²⁹ études supplémentaires

sortent des cadres cognitifs habituels, qui ne permettent de concevoir qu'une seule alternative : le réseau conventionnel ou bien, à défaut, des vendeurs informels aux pratiques aisément disqualifiables (exploitation de la misère à but lucratif, fonctionnement non optimisé, cartels, etc.). Cet état des choses, en un sens, arrangeait toutes les parties prenantes, le réseau conventionnel étant perçu comme le salut face à des pseudo-solutions crapuleuses. A tel point que E. Swyngedouw, étudiant le cas de Guayaquil, en Equateur, va même jusqu'à dénoncer l'alliance entre acteurs privés formels et informels : la perception de ces vendeurs ambulants comme une solution temporaire, dans l'attente de l'arrivée "prochaine" du réseau, permet *in fine* leur prolifération non régulée et leur implantation durable²³⁰.

De ce point de vue, les POPs s'apparentent à un monstre. En effet, c'est l'incompétence et l'inconséquence des grands groupes formels, associées à des initiatives inachevées des pouvoirs publics pour promouvoir d'autres solutions, qui ont engendré ce phénomène bizarre, qui déjoue les grilles de pensée habituelles et rompt avec fracas le *statu quo* prévalant au détriment des plus démunis.

b) Qui sont ces POPs ? Quel est leur secret ?

Curieux de comprendre ce phénomène peu banal, les consultants entreprennent de décrypter le fonctionnement et le profil des POPs. Les études menées courant 2004 révèlent qu'il s'agit, à chaque fois, d'un individu qui a créé lui-même son affaire. Dans bien des cas, il s'agit, au départ, d'un ancien mineur, à la retraite, qui, lassé d'attendre l'hypothétique arrivée du réseau, décide de creuser un trou pour aller chercher l'eau de la nappe phréatique. Ses voisins, le voyant faire, le sollicitent alors pour qu'il tire un tuyau jusqu'à chez eux, moyennant paiement si nécessaire. Peu à peu, le POP développe son réseau à travers tout le *quarteirão*, éventuellement jusqu'à ce que l'activité représente sa seule source de revenu, ce qui est le cas pour 21 % d'entre eux²³¹. Le POP finance l'expansion de son activité sur ses seuls fonds privés : 66 % d'entre eux déclarent n'avoir reçu aucun soutien financier.



(Hydroconseil/SAL, 2007 n°2 : 1)

Le système d'un POP consiste, la plupart du temps, des éléments suivants : un forage, une pompe électrique, un réservoir placé en hauteur, puis un réseau de canalisations souples, peu ou pas enterrées, allant chacune du réservoir au client final. Cette multitude de tuyaux a pris l'appellation de "réseau spaghetti".



(Hydroconseil/SAL, 2007/02 : 1)

²³⁰ Swyngedouw, 2004 : 126

²³¹ Tous les pourcentages non référencés plus bas se rapportent à l'étude : SAL-CDS, 2007.

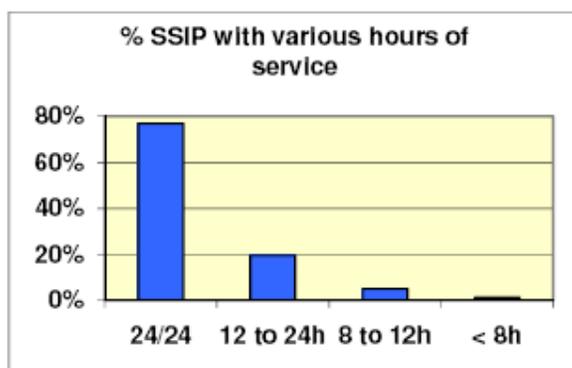
L'investissement initial, conséquent, est donc le forage. Ensuite, plus des deux tiers des POPs réalisent des branchements à domicile, souvent accompagnés des quelques bornes fontaines. Les clients souhaitant bénéficier du service du POP doivent payer le prix de la connexion à l'avance. Ce n'est qu'après que le POP installe le raccordement jusqu'au foyer concerné. Les compteurs, systématiques, sont posés soit chez le POP (cf photo), soit directement chez le client.

(Hydroconseil/SAL, 2007/11 : 14)

Dans l'ensemble, le service assuré par les POPs est très satisfaisant : il fonctionne pratiquement 24h/24 et la pression est tout-à-fait raisonnable.



Continuité du service fourni par les POPs



(Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008 : 57)

Le service des POPs est, en revanche, plus cher que celui de AdM. Le tarif moyen d'un POP se situe aux alentours de 20 à 25 MZM/m³, soit près de 1 USD/m³. Le prix du branchement constituant la variable utilisée pour attirer de nouveaux clients, celui-ci varie beaucoup d'un POP à l'autre : de 0 à 3 000 MZM environ, soit jusqu'à 88 € ou deux fois le salaire minimum (officiel).

| Coûts estimés d'un branchement d'un POP | MZM |
|--|--------------|
| Tube de 3/4" de 30 mètres | 210 |
| Dispositif de branchement à la canalisation générale | 150 |
| Kit de connection (tube galvanisé, robinet) | 250 |
| Compteur de 3/4" | 580 |
| Total | 1 190 |

(Hydroconseil/SAL, 2007/11 : 14)

En 2004, d'après l'étude de faisabilité, l'approvisionnement mensuel en eau pour un foyer client d'un POP représentait, en moyenne et hors coût du branchement, moins de 5 % du budget familial, derrière l'alimentation (44 %), les transports (15 %), la location et le fioul (7 %), le téléphone (6 %) et l'électricité (5 %)²³².

L'enquête réalisée en 2008 fournit toutefois une estimation plus élevée de la charge que représente le service d'eau à domicile des POPs.

²³² Seureca/Hydroconseil, 2005/01 : 42

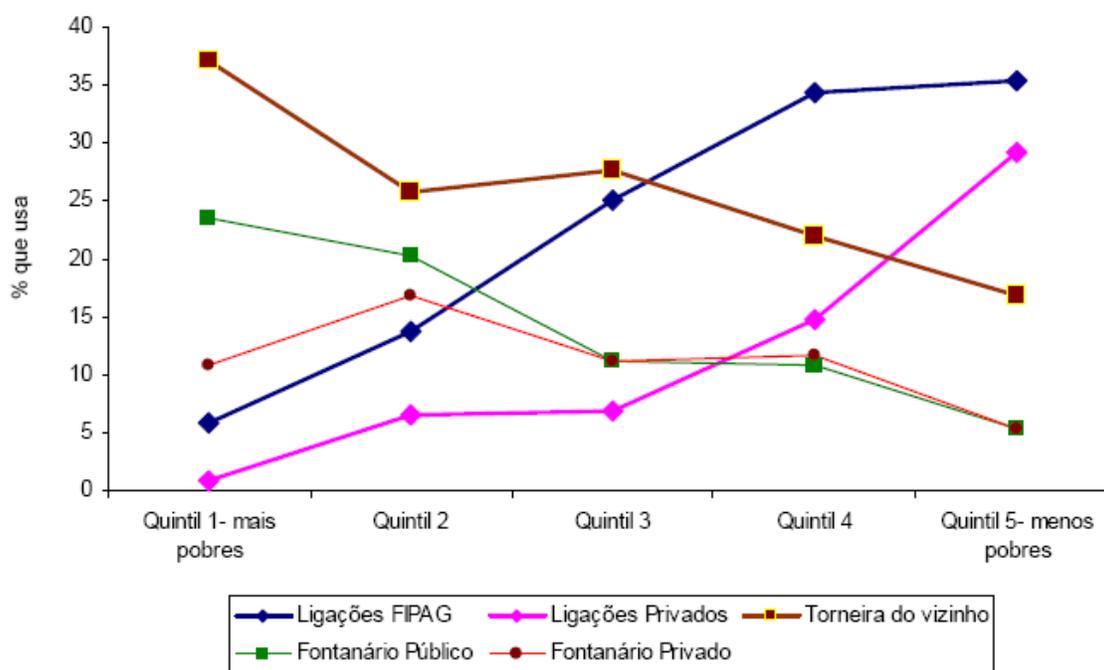
| Coût mensuel moyen de l'approvisionnement en eau en 2004 (en % de 2 salaires minimum) | | | |
|--|------|------|------|
| Source | 2001 | 2004 | 2006 |
| Branchement AdM | 4 | 4 | 8 |
| Branchement POP | 12 | 10 | 7 |
| Robinet du voisin | 3 | 4 | 3 |
| Borne-fontaine publique | 4 | 3 | 2 |
| Borne-fontaine privée | 7 | 5 | 4 |
| Puits particulier | 2 | 3 | 3 |

in Evans, Thompson & Trémolet (2008): 17.

De fait, il semblerait que les POPs touchent prioritairement les foyers les plus aisés de leur quartier.

Cela s'explique d'abord par le service qu'ils proposent : le branchement à domicile. En effet, la répartition de leurs clients selon les différents quintiles de pauvreté est similaire à celle des abonnés au réseau d'AdM.

Source d'approvisionnement en fonction du degré de pauvreté



(SAL, 2007 : 55)

L'offre d'AdM concerne les quartiers les plus centraux, globalement plus riches, mais son service est moins cher. Le tarif d'AdM est d'environ 10 MZM/m³²³³. Le tarif moyen des POPs est donc 1,5 fois plus cher. Toutefois, comme le remarque le CRA « *it has not been demonstrated that AdM selling price is enough to finance the water service on the long term* »²³⁴ alors que le POP, lui, recouvre la totalité de ses investissements.

²³³ pour une consommation de 0 à 10 m³

²³⁴ « il n'a pas été prouvé que le prix de vente de AdM est suffisant pour financer le service d'eau à long terme » (Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008 : 59).

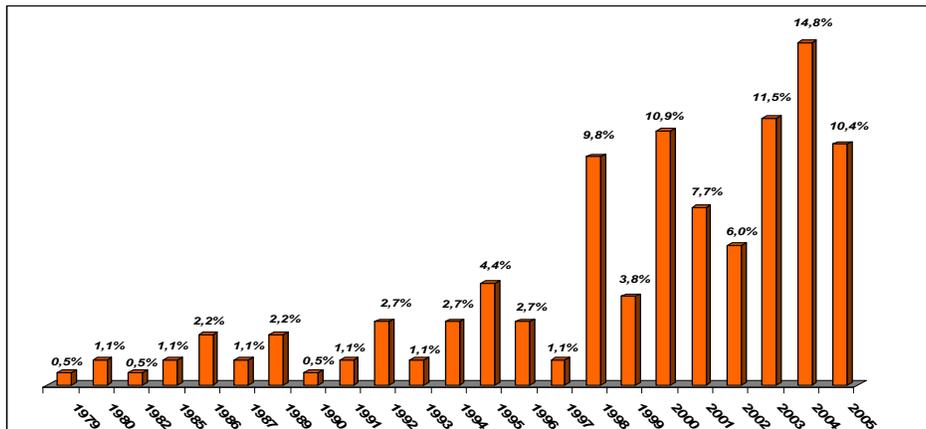
c) Une prolifération exceptionnelle que bailleurs et autorités ont, sciemment ou non, encouragée

Juridiquement, si l'on s'en tient à l'article 1 de la *Lei de Águas*, l'activité des POPs est illégale, puisque les ressources souterraines font partie du domaine public hydrique. Ceci étant dit, il n'est pas difficile non plus de trouver des aspects de la législation irréalises que les POPs rendent effectifs. Ainsi, l'article 8 de ce même texte de loi fixe-t-il comme objectif « *o abastecimento contínuo e suficiente das populações em água potável* »²³⁵ et encourage même la promotion « *de acções de [...] captação destinadas a aumentar o volumen global dos recursos hídricos disponíveis* »²³⁶.

C'est pourquoi, sans doute, les autorités ont-elle permis aux bailleurs et autres organisations internationales de déployer, à partir de 2004, toute une série de visites et d'études sur les POPs. La découverte des POPs intervenait en effet au moment où l'attention des organisations internationales du développement se tournait de plus près vers les acteurs locaux de la gestion de l'eau. De nombreux experts ont sollicité les POPs de Maputo, d'autant que le phénomène mozambicain a ses caractéristiques propres et que certains POPs avaient déjà, en 2004, une expérience de près de dix ans.

Le fait d'avoir vu les visiteurs étrangers défiler, parfois par bus entiers, pour regarder les mini-réseaux des POPs existants a-t-il donné des idées aux habitants des *subúrbios* ? Le bruit a-t-il couru qu'en dépit de cette publicité, les autorités étatiques n'intervenaient pas pour ordonner la fermeture des installations ? Difficile de le savoir, mais il n'en reste pas moins que le nombre des POPs a très rapidement explosé dans les quartiers périphériques de l'agglomération. Entre 2002 et 2005, le nombre de POPs en activité aurait ainsi augmenté de 43 %.

Année de construction des systèmes des POPs



(Seureca/Hydroconseil, 2005/11 : p.62)

Si 192 POPs étaient déjà recensés en 2005, le phénomène s'était encore considérablement amplifié en 2007 : 335 POPs ayant la gestion de près de 22 000 branchements et de 300 bornes fontaines²³⁷. L'année suivante, la combinaison de trois enquêtes menées dans des quartiers différents permettait aux consultants travaillant pour le CRA d'avancer les statistiques ahurissantes suivantes : 427 POPs pour 37 400 branchements et 328 bornes fontaines²³⁸.

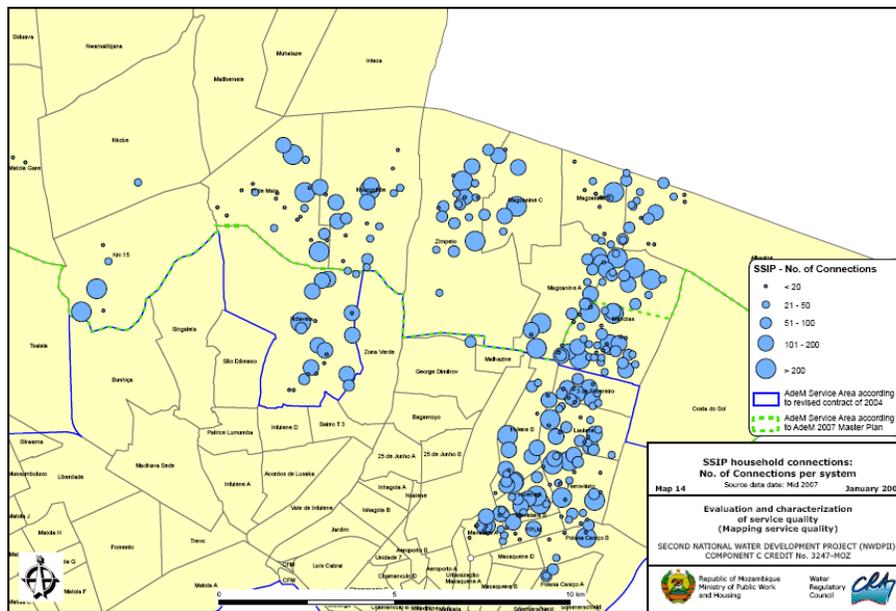
²³⁵ « l'approvisionnement continu et suffisant des populations en eau potable »

²³⁶ « des actions de (...) captation destinées à augmenter le volume global des ressources hydriques disponibles » in Art. 8 - *Lei de Águas* (n°16/91)

²³⁷ Hydroconseil/SAL, 2007/11 : 11

²³⁸ Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008 : 53

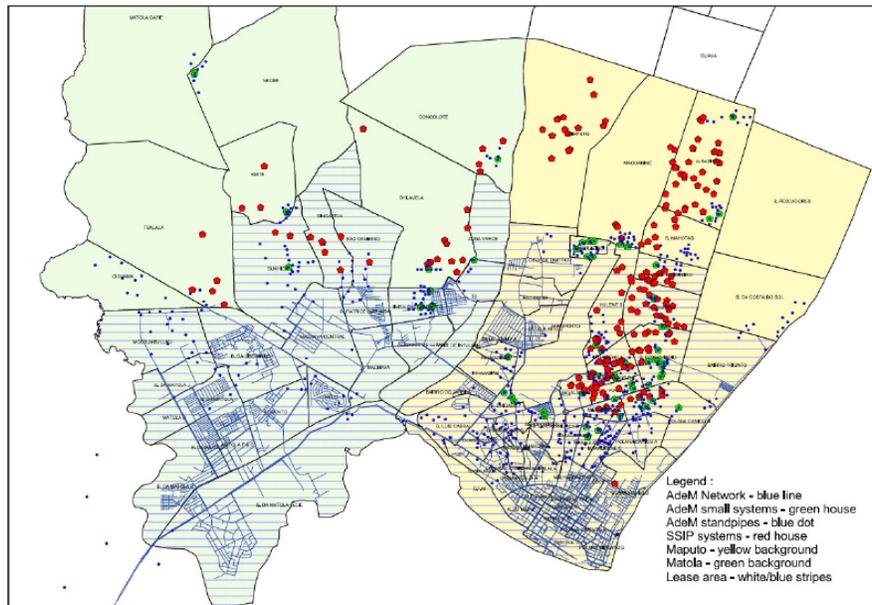
Répartition des POPs dans l'agglomération



(Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008)

La hausse du nombre de POPs ne s'est cependant pas traduite par une expansion géographique démesurée. Les POPs demeurent beaucoup plus présents dans les quartiers denses : « *population density in the 14 bairros where SSIPs are most used in Maputo is high* »²³⁹. Ils continuent à s'agglutiner à la limite de la zone urbaine couverte par le réseau : c'est-à-dire dans ces quartiers que les consultants du CRA qualifient de « *inner peri-urban* »²⁴⁰, plutôt que dans les quartiers péri-urbains proprement dit, ou « *northern rural peripheral bairros* »²⁴¹.

Répartition des POPs (points rouges) par rapport au réseau AdM (lignes bleues)



(Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008)

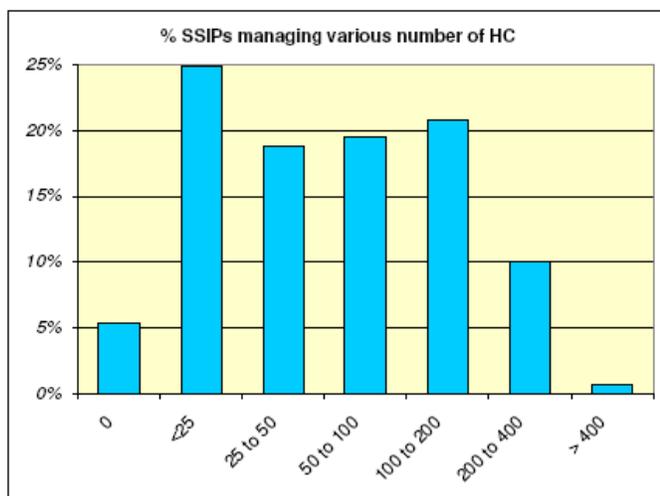
²³⁹ Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008 : 29

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Ibid.

Implantés dans une ceinture péri-réseau restreinte, les POPs sont nombreux et de petite taille : 60 % d'entre eux déclarent gérer moins de 100 branchements.

Répartition des POPs en fonction du nombre de leurs clients



(Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008 : 51)

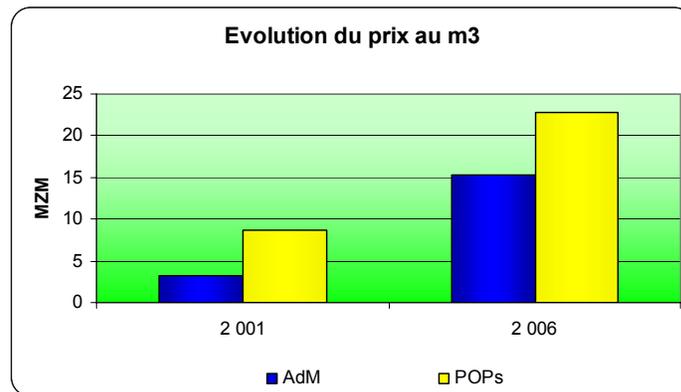
C'est ce qui amène les ingénieurs d'Hydroconseil à penser que les POPs ne sont pas des monopoles juxtaposés aux limites clairement établies. Selon eux, bien que 87 % des POPs disent connaître d'autres POPs et que, dès lors, la probabilité de pratiques de cartel ne puisse être évacuée, la régulation des prix entre POPs s'opère par la concurrence dans le marché. A l'appui de cette vision, ils relèvent plusieurs cas de superposition de réseaux, illustrés par l'exemple de la photo ci-dessous.

Exemple de réseaux de POPs superposés



(Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008 : 61)

Cela n'a néanmoins pas empêché les tarifs des POPs de croître, à un rythme certes nettement moins élevé que les tarifs de AdM.



(SAL, 2007 : 38)

d) *Quel encadrement institutionnel pour ce phénomène qui n'est plus négligeable ?*

Au-delà du rôle supposé des observateurs internationaux, il est évident que les POPs n'ont pas pu proliférer de cette manière sans obtenir l'aval de certaines autorités, à plus forte raison dans une société où la population urbaine est rigoureusement encadrée à tous les échelons administratifs. Ainsi, 17 % des POPs affirment-ils détenir une *licença precária*²⁴² et 37 % font part d'un accord informel passé avec le secrétaire de *bairro*. La *licença precária*, délivrée par les autorités du *distrito urbano* s'apparente en fait à taxe commerciale. Bien qu'elle ne soit délivrée que dans certains DU de l'agglomération, elle est prévue par la loi : « *as Águas do domínio público [...] podem ser objecto de aproveitamento privativo mediante licenciamento ou concessão* »²⁴³. Outre ces autorisations, les POPs soumettent deux fois par an leurs échantillons à un organe du Ministère de la Santé, le CHAEM, qui les analyse pour vérifier la qualité de l'eau distribuée.

Les POPs ont donc bénéficié d'une certaine protection des autorités, quoique variable selon les quartiers. Cette reconnaissance locale était d'autant plus aisée que les POPs amélioraient les conditions de vie des résidents. Dans les quartiers peu urbanisés, ils ont même un impact sur l'aménagement urbain, comme l'expliquent les consultants du CRA : « *as a consequence of water availability, more and more people settled in this area, which is now one of the most rapidly growing in the city* »²⁴⁴. Il n'est donc pas rare, qu'à l'échelle des *quarteirões*, les responsables politiques locaux incitent – voire forcent ? - les POPs à s'installer à tel ou tel endroit mal desservi.

L'encadrement législatif et institutionnel est donc mal adapté aux POPs. Les installations des POPs ne détenant pas de licence peuvent ainsi, selon la loi²⁴⁵, être démolies aux frais des "infracteurs". Mais ces licences même, comme leur nom l'indique, « *são precárias e revogáveis, não podendo servir de fundamento para oposição aos pedidos de concessão* »²⁴⁶. Aussi ne protègent-elles nullement les POPs implantés sur le périmètre d'affermage de AdM, y compris dans les zones où le réseau officiel n'est pas déployé. Ces approximations expliquent que 79 % des POPs déclarent vouloir être officiellement reconnus par les autorités. Les principaux motifs de cette aspiration commune sont la

²⁴² Licence précaire

²⁴³ « Les eaux du domaine public (...) peuvent faire l'objet d'une mobilisation privative, moyennant la délivrance d'une licence ou concession » in Art. 25 - Lei de Águas (n°16/91)

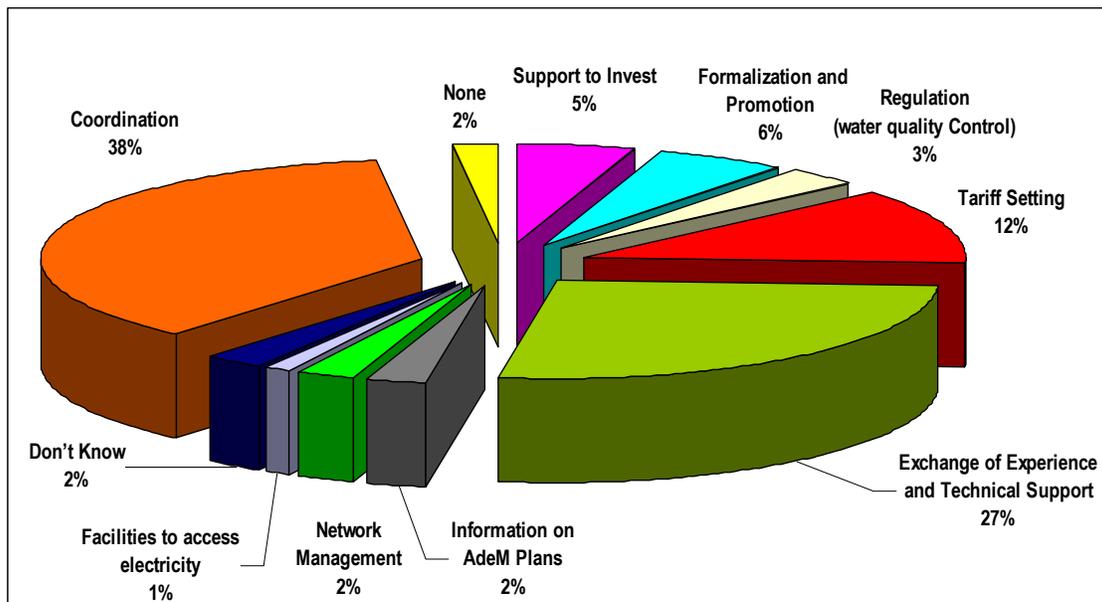
²⁴⁴ « du fait de l'accessibilité de l'eau, de plus en plus de gens se sont installés dans cette zone, qui est aujourd'hui l'une des zones en plus forte croissance de la ville » (Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008 : 48).

²⁴⁵ Art. 66 - Lei de Águas (n°16/91)

²⁴⁶ « sont précaires et révocables, ne pouvant servir de fondement pour s'opposer à une demande de concession » in Art. 32 - Lei de Águas (n°16/91)

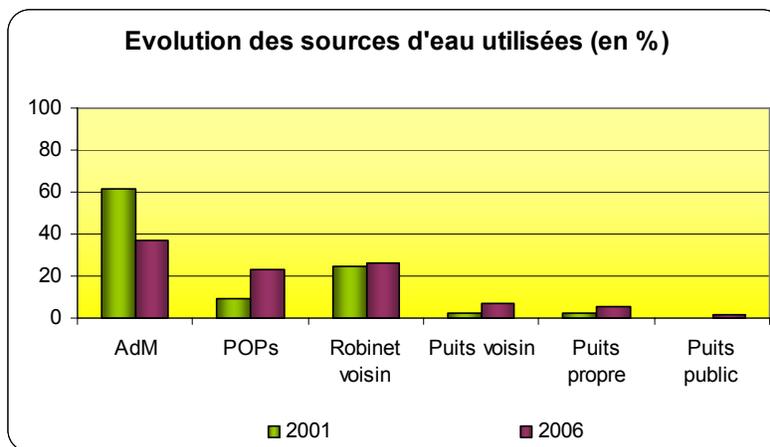
nécessité de coordonner leurs activités entre elles et vis-à-vis de l'opérateur officiel, ainsi qu'un besoin d'assistance technique.

Principales formes de collaboration avec AdM envisagées par les POPs



(Seureca/Hydroconseil, 2005/11 : p.65)

Force est d'admettre que les POPs ne sont pas à court d'arguments : entre 2002 et 2008, ils ont installé 20 000 branchements alors que, dans le même temps, AdM n'en installait que 13 000 !



(SAL, 2007 : 29)

Pour défendre leurs vues, et avec l'aide du CRA et des consultants étrangers, les POPs ont donc créé, dès 2005, une association censée les représenter. Baptisée *Amati*, du mot changane *mati* qui signifie *eau*, cette organisation s'est constituée autour d'une vingtaine de POPs qui ne se connaissaient guère, mais ressentaient tous le besoin de défendre leurs intérêts communs. L'année suivante, une association dissidente, *Aforamo*, s'est créée autour d'un leader charismatique.

Les responsables du CRA comme ceux de AdM reconnaissent que c'est du fait de leurs insuffisances que le phénomène a pris une telle ampleur : comme nous l'a dit Fernando

Nhamtumbo, du CRA : « *nós estamos atrasados nos investimentos* »²⁴⁷. Malgré cela, toutes les parties prenantes n'ont pas vu l'émergence de cette nouvelle organisation d'un bon œil. Des incidents opposant les POPs aux agents de AdM, relatifs à des dégradations d'infrastructures, ont caractérisé les premiers temps de leur coexistence. Pourtant, les prestations des deux types d'opérateurs semblent complémentaires : AdM a ses meilleurs taux de couverture dans la cidade, tandis que les POPs sont présents dans les quartiers Nord depuis une dizaine d'années. La répartition, certes, est moins évidente dans les *subúrbios* intermédiaires. Mais, au-delà, il reste des quartiers qui ne sont desservis ni par l'un, ni par les autres, et où la situation d'approvisionnement en eau est critique.

En 2005, cependant, les parties prenantes sont loin d'une convergence de vues quant à une possible répartition des tâches. Dès lors, comment se fait-il que, le 15 mai 2008, le Ministre Felicio Zacarias, ait pris tout le monde de court en déclarant que les POPs devaient être officialisés, plutôt que combattus ?

²⁴⁷ « Nous sommes en retard sur les investissements » in Entretien n°8 (cf annexe).

III.2. Comment s'est constituée la "fenêtre d'opportunité" qui a permis la prise en compte des POPs dans l'élaboration de la politique publique de distribution de l'eau à Maputo-Matola ?

Comment, en quelques années, les POPs passent-ils d'être le problème à faire partie de la solution, à la fois pour les autorités locales et pour les agents de la Banque Mondiale, par exemple ? La théorie développée par J. Kingdon, dans un ouvrage classique²⁴⁸, peut nous permettre de reconstituer la chaîne des événements et des représentations qui ont permis que l'intégration des POPs au schéma global de distribution de l'eau à Maputo-Matola devienne envisageable.

Une explication courante nous a été à plusieurs reprises présentée : les POPs sont apparus à la suite de la rapide croissance urbaine qu'a connue Maputo, du fait notamment de la guerre civile, qui a complètement dépassé les capacités régulatrices des autorités locales. De nombreux quartiers étant hors de portée du réseau conventionnel et la nappe phréatique se trouvant à une profondeur relativement faible, les habitants des *subúrbios* ont eu l'idée de creuser pour s'alimenter en eau et ont commencé à faire des affaires dans leur quartier. Finalement, la performance de AdM étant si mauvaise, l'apport des POPs à la collectivité a pris le pas, dans les perceptions des autorités, sur le caractère illicite de leur activité.

Cette explication est à première vue satisfaisante : simple, mais plausible et, semble-t-il, suffisante. Il est toutefois permis de penser qu'il s'agit d'un "récit", c'est-à-dire d'une réorganisation *a posteriori* d'un problème politique, selon un schéma narratif constitué de grands enchaînements causaux. Scruté de plus près, ce récit de l'avènement d'une politique publique ne tient pas. La croissance urbaine accélérée qui dépasse les capacités institutionnelles des autorités est un phénomène propre à l'immense majorité des pays du Sud. Tous n'hébergent pourtant pas des POPs. De nombreuses questions ne sont pas résolues : pourquoi des usines lointaines ne manquent-elles pas d'eau ? Pourquoi les POPs n'ont-ils pas développé la revente de l'eau d'AdM ? Pourquoi distribuer l'eau via des mini-réseaux, plutôt que par camion citerne ou au jerrican ? Pourquoi opter pour un négoce lucratif plutôt que pour de la distribution gratuite ou communautaire ?

L'analyse en termes de courants (ou *streams*) qui contribuent à percer une fenêtre d'opportunité politique pour l'action publique devrait nous permettre de démystifier ce récit consensuel, puis de comprendre quels processus de reformulation des enjeux et de reconfigurations du pouvoir conduisent à la possibilité cognitive et matérielle de la politique publique annoncée par le Ministre Felicio Zacarias.

III.2.1. Le courant des problèmes : pénurie d'eau et POPs illégaux

Dans la théorie de J. Kingdon, un premier courant doit nous permettre de comprendre comment certains événements font surgir un problème politique, appelant une action publique. Comment un phénomène en vient-il à être perçu comme un problème ? Pourquoi l'attention se focalise-t-elle sur ce problème là plutôt que sur un autre ?

La particularité du cas de Maputo réside dans le fait que l'émergence de la possibilité d'associer les POPs à la desserte officielle provient de la conjonction initiale de deux problèmes :

1. l'insuffisant accès de la population à des sources d'eau améliorées ;
2. l'existence même des POPs et leurs activités tangentiellement illégales.

Ces deux réalités urbaines insatisfaisantes sont, au début des années 2000, mises à l'agenda politique en tant que problèmes d'ordre public. Comment ces réalités se constituent et pourquoi sont-elles mises sous les projecteurs des autorités publiques ? Voilà ce que nous allons tenter d'expliquer.

²⁴⁸ Kingdon, 1995

a) L'insuffisant accès à l'eau : les raisons d'un problème

L'insuffisant accès à des sources améliorées d'eau dans les *subúrbios* de l'agglomération de Maputo provient effectivement, en partie, du développement démographique et spatial de cette zone urbaine. La naissance et la croissance du *caniço*, hors de toute supervision publique jusqu'en 1970, a abouti à une situation de grand dénuement en termes d'infrastructures. Ensuite, l'afflux en nombre des *deslocados*, dépassant les capacités d'action des autorités locales, a contribué à aggraver cette inadéquation entre équipements et taille de la population. Ces habitants étant pauvres et livrés à eux-mêmes, les *subúrbios* ont considérablement grossi, sur la base d'habitations très peu verticales. Cette croissance horizontale a ainsi contribué à éloigner les populations du réseau central de canalisations d'eau et de la perspective que celui-ci les atteigne un jour.

Ceci étant dit, l'insuffisance de la desserte n'est pas due qu'à des raisons démographiques et spatiales. Elle n'est pas non plus exclusivement imputable aux mauvaises performances de AdM. Le manque d'eau des habitants des *subúrbios* est également le fruit de décisions socio-politiques et notamment de pratiques le lobbying et de clientélisme. Ainsi, les groupes industriels implantés dans l'agglomération, qui sont, de loin, les plus gros consommateurs d'eau, n'en manquent pas. Et cela, en flagrante violation de la loi qui énonce clairement: « *o abastecimento de agua á população, para consumo humano e para satisfação das necessidades sanitarias, tem prioridade sobre os demais usos privativos* »²⁴⁹. Or, sur la photo satellite de Maputo qui était accrochée au mur, dans le bureau de AdM où nous fûmes reçus²⁵⁰, un seul point, bleu, avait été ajouté : l'emplacement de l'usine Coca-Cola. Coïncidence saisissante, Antonio Fernando Laice, qui est l'un des trois membres initiaux du CRA, est encore aujourd'hui membre du conseil d'administration de Coca-Cola Mozambique. Les acteurs industriels sont en effet à même d'activer ce que S. Benjamin nomme les « *upper governance circuits* », tandis que les habitants des quartiers pauvres restent cantonnés dans les « *lower governance circuits* »²⁵¹.

De même, la décision d'implanter l'usine Mozal dans la banlieue de Maputo (à 17 km du centre !) était de nature à mettre en péril l'approvisionnement en eau de toute une partie de la population. B. Lachartre en témoigne, en 2000, en indiquant que deux questions ont été soulevées avant la construction de cet gigantesque projet industriel : le devenir des déchets et les énormes « *besoins en eau qui risquent de "pomper" les ressources prévues pour l'amélioration de la desserte des quartiers périphériques de la capitale* »²⁵². En somme, l'explication par la croissance urbaine n'est pas suffisante. Elle présente l'avantage de masquer les responsabilités politiques dans la distribution d'une ressource qui est tout aussi construite que naturelle.

Dans sa théorie, J. Kingdon insiste sur l'importance d'un choc exogène pour faire émerger le caractère problématique d'un phénomène. Pour ce qui est de l'accès à des sources sûres d'eau à Maputo, il est indéniable que les inondations de 2000 ont eu un rôle déclencheur. En permettant l'accès massif d'organisations internationales dans un pays jusque là assez verrouillé, cet évènement a permis d'exposer les conditions "infra-humaines" dans lesquelles vivaient les habitants des *subúrbios*. En détruisant bon nombre d'infrastructures et en provoquant la propagation d'épidémies graves, les inondations ont rendu plus que jamais urgente la nécessité d'assurer un accès sûr et durable à une eau salubre.

Au-même moment, et non loin de là, à Johannesburg, se tient le "Sommet du Millénaire". Celui-ci, réunissant l'ensemble des organisations impliquées dans les questions de développement, est destiné à surmonter la "fatigue" de l'aide qui s'est installée depuis la fin de la guerre froide. Fondé sur deux piliers, les biens publics locaux et mondiaux, ce

²⁴⁹ « l'approvisionnement en eau de la population, pour la consommation humaine et la satisfaction des besoins sanitaires, est prioritaire par rapport à tous les autres usages privatifs » Art. 26 - Lei de Águas (n°16/91)

²⁵⁰ Entretien n°14 (cf annexe).

²⁵¹ Ruet, 2008 : 18

²⁵² Lachartre, 2000 : 271

sommet établit des objectifs universels à atteindre pour 2015, et notamment l'accès à l'eau. Dans ce domaine, le Mozambique fait partie des pays les moins développés qui, pour espérer atteindre le 7^{ème} OMD, doivent doubler le rythme d'augmentation de la desserte en eau qu'ils ont connu entre 1990 et 2004.

Le 7^{ème} OMD comprend aussi l'amélioration de l'assainissement. Or, ce domaine, dont l'extrême insuffisance à Maputo a également été mise en valeur lors des inondations de 2000, n'est pas érigé en problème au même titre que l'accès à l'eau potable. Pourquoi ? Dès la formation du QGD, le FIPAG s'est désintéressé de l'assainissement du fait de son insuffisante rentabilité. Cela n'empêche pas, bien au contraire, des ONG d'installer des latrines améliorées dans de nombreux *bairros* du *caniço*. Il y a d'ailleurs sans doute l'idée, chez les responsables politiques, qu'il n'est pas plus idiot de laisser les ONG se charger de l'assainissement et de se consacrer, quant à eux, sur le défi de l'accès à l'eau. Cette mission est en effet autrement plus valorisante, potentiellement lucrative et rentable politiquement. Même chez les bailleurs, il est possible de percevoir un certain tropisme vers le domaine, noble, de l'eau, plutôt que vers l'assainissement. La distribution d'eau, il est vrai, est à Maputo une question en suspens, puisque le contrat d'affermage bat de l'aile et que se développe, de manière incontrôlée, un autre phénomène : les POPs.

b) La naissance des POPs : au-delà du "récit"

L'explication récurrente, que nous cherchons ici à démystifier, associe l'émergence des POPs à la simple présence d'une nappe d'eau souterraine relativement accessible. Il y a effectivement des ressources en eau à 100-120 mètres de profondeur, dans le sous-sol de Maputo. Cependant, comme l'explique B. Latour, « l'existence d'une ressource naturelle ne suffit évidemment pas à créer la conscience de cette ressource. Il y faut un grand nombre de médiations - histoire, catastrophes, réunions, personnalités - afin d'impliquer ou d'intégrer la ressource dans les représentations »²⁵³. Le simple fait que la nappe existe n'entraîne pas automatiquement l'idée, chez les habitants des *subúrbios*, qu'ils pourraient l'extraire pour la distribuer dans le quartier, via un réseau spaghetti. Comment les habitants pouvaient-ils soupçonner ce potentiel alors même que les autorités, jusqu'en 1987, n'avaient pas la moindre connaissance des ressources souterraines ?

Il est possible d'identifier plusieurs de ces médiations qui ont permis la prise en compte de la ressource dans les schémas cognitifs des habitants. Il y avait tout d'abord, un certain nombre de dispositifs d'approvisionnement en eau dans le *caniço*, des puits publics ou privés, qui puisaient l'eau à quelques dizaines de mètres dans le sous-sol. Mais la qualité de cette eau, aisément contaminable, était (et demeure) assez précaire. Les *pequenhos sistemas* du PAABP, représentent une médiation supplémentaire. En matérialisant l'idée qu'il était possible de mettre en place un système d'approvisionnement en eau autonome et d'une qualité satisfaisante, car allant chercher l'eau profondément, ces *furos* représentaient une avancée - technique et cognitive - considérable. Largement implantés dans le *caniço*, gérés par des comités de quartier, mais pas toujours durables, les *furos* représentent même, pour les habitants des quartiers périphériques, le seul modèle public d'approvisionnement en eau. Il ne s'agit, certes, que de bornes fontaines gérées collectivement. Mais la médiation que ces *furos* représentent est davantage liée, du point de vue de l'émergence des POPs, à l'idée de la possibilité d'une source indépendante de qualité, plus qu'au mode de distribution et de gestion.

Pourquoi, de même, la revente de *quintal*, pratique très répandue, n'a-t-elle pas incité les POPs à créer des réseaux à partir de l'eau du réseau AdM ? A cela, deux raisons peuvent être avancées. Il convient premièrement de noter que le profil récurrent des POPs est celui d'un homme, à la retraite, ayant investi son petit pécule dans un forage qui lui appartient. Plus précisément, il s'agit souvent d'un ancien mineur, ayant travaillé toute

²⁵³ Latour, 1995 : 16

sa vie dans les galeries souterraines du Transvaal, qui est revenu vivre à Maputo, fort d'une pension de retraite. Or, quoi de plus logique, pour un homme qui a passé sa vie à creuser des trous pour d'autres, que de songer, en situation de pénurie d'eau, à creuser la terre pour tenter d'y débusquer le liquide précieux et cela, enfin, pour son propre compte ? Deuxièmement, le début des années 2000, correspond, selon les termes employés par C. Nothomb, à une période de « *déclat des initiatives privées* »²⁵⁴. Une dizaine d'années après le retour de la paix civile, le déploiement de multiples initiatives d'ONG pour stabiliser la situation provoquée par les inondations, a obligé l'Etat à desserrer son emprise sur la société et à autoriser des initiatives autres que strictement *top-down*. Les mineurs retraités ont donc pu investir leur butin pour monter leur propre affaire, sans être trop inquiétés par les responsables politiques locaux.

Enfin, l'horizontalité des habitations de l'agglomération a indéniablement favorisé l'idée de distribuer l'eau par l'intermédiaire de tuyaux puisque la pression requise pour injecter l'eau dans le petit réseau jusqu'aux clients n'est pas très élevée et, par conséquent, tout à fait envisageable pour ces petits entrepreneurs.

III.2.2. Le courant politique : inertie du QGD et solutions innovantes

Selon J. Kingdon, il est fréquent qu'un agenda politique se modifie lorsque des réponses préexistantes, depuis longtemps en développement, se trouvent articulées à de nouvelles questions urgentes. Ce schéma se retrouve en effet à Maputo où les mini-réseaux des POPs, qui croissent depuis une dizaine d'années, sont soudain perçus comme un levier garantissant l'accès à une source d'eau améliorée. Mais comment surgit cette idée que les POPs puissent représenter, non pas un problème, mais une partie de la solution ? Comment est défini l'éventail des solutions disponibles à chacun des deux problèmes identifiés plus haut ? Au risque de trop distinguer les deux trajectoires, nous essaierons de montrer ici comment la superposition partielle des spectres des solutions possibles à ces deux problèmes, a conduit les autorités à envisager le second comme une partie du remède au premier, jugé prioritaire.

a) *Les POPs sont des parasites gênants et hors la loi dont il faut se débarrasser*

Les grandes options possibles concernant le problème de l'accès à l'eau sont les suivantes : ignorer le problème, améliorer le réseau conventionnel ou compléter celui-ci avec des dispositifs d'approvisionnement alternatifs. La première option, toutefois, est limitée : un gouvernement dont plus de la moitié du budget est issu des contributions d'organisations internationales peut difficilement envisager de ne tenir aucun compte des orientations majeures de ces acteurs. Sans compter que la population qui n'a pas accès à l'eau est aussi, désormais, l'électorat potentiel des représentants politiques nationaux.

La deuxième possibilité est, en revanche, tout-à-fait logique. Des mesures ayant été déployées depuis près d'une quinzaine d'années pour mettre en place le contrat d'affermage de la distribution de l'eau, l'idée de résoudre le problème de l'insuffisant accès à l'eau par ce biais... coule de source. Les responsables étatiques ont entendu chanter les louanges de la PSP depuis plus de dix ans par les bailleurs et IFI. Compte tenu de ce cadre cognitif déterminé, tout dispositif alternatif de distribution de l'eau a des chances de leur apparaître comme une solution par défaut, palliative, pour les pauvres. Une solution infiniment méprisable à l'aune des critères de la modernité occidentale. De surcroît, installés, pour un bon nombre d'entre eux, à l'intérieur du périmètre officiellement confié à l'opérateur privé, les POPs s'inscrivent comme un obstacle sur le chemin de cette solution. La perspective de répondre au défi de la desserte en eau par l'amélioration des performances du service conventionnel implique donc de combattre les POPs. De même que la pratique de la revente de *quintal*, d'ailleurs.

Une autre solution au problème de l'accès à l'eau est, toutefois, envisagée par les autorités transnationales que sont les bailleurs de fonds internationaux. Les agents de

²⁵⁴ Entretien n°16 (cf annexe).

l'AFD, en particulier, adoptent une perspective tout à fait inverse. A leurs yeux, si la revente de *quintal* constitue un problème, c'est uniquement parce l'exploitant a failli dans sa mission d'installation systématique de compteurs. Ils n'accordent plus de crédit à celui-ci et se tournent au contraire vers les possibilités de promouvoir des dispositifs alternatifs. Si les vendeurs d'eau ambulants sont assimilés à un phénomène néfaste, les POPs, qui gèrent des mini-réseaux, sont valorisés en ce qu'ils contribuent à structurer et stabiliser l'urbanité. Ils font en outre preuve d'un puissant dynamisme entrepreneurial, susceptible d'augmenter efficacement le nombre de foyers desservis.

Il convient toutefois de préciser que les POPs ne suscitent pas la fascination de tous les bailleurs. Ainsi, en 2007, le représentant de la BM au Mozambique, M. Tavares, interrogé par Aymeric Blanc, n'a-t-il pas même daigné reconnaître leur existence. En revanche, au sein de l'AFD, les POPs suscitent l'intérêt le plus vif des agents opérationnels. Ceux-ci semblent stimulés à l'idée de développer un type de partenariat public-privé qui s'écarte des gros contrats de concessions promus par le FMI et la BM et de faire ainsi entendre une conception dissonante du développement.

b) L'ampleur du phénomène rend impossible de les ignorer ou de les supprimer

Ce qui est intéressant dans le cas de Maputo, c'est que l'intérêt que le phénomène des POPs a suscité chez les observateurs internationaux a contribué à amplifier le phénomène lui-même. En effet, au-delà des agents de l'AFD, de nombreuses organisations internationales de développement ont missionné sur place des personnes pour prendre connaissance de ces "fameux POPs mozambicains". Voyant que cette activité plus ou moins illicite suscitait un tel intérêt de la part de personnes venues du monde entier qui se déplaçaient dans le *caniço* accompagnées d'acteurs institutionnels, les habitants des subúrbios ont sans aucun doute senti qu'il y avait là un filon porteur. Le président de l'association Amati n'a-t-il pas été invité à participer, en 2004, à un colloque au Kenya sur cette question ? Nul doute qu'un tel prestige a eu des répercussions sur la valorisation de cette activité, désormais perçue comme peu risquée.

Cette alimentation du phénomène lui-même a été si forte qu'il est même permis de penser que la fascination des bailleurs envers ces petits entrepreneurs dynamiques s'est presque révélée auto-réalisatrice. A en croire Christophe Nothomb, en effet, avant l'étude de faisabilité de 2004, le phénomène non seulement n'avait pas cette ampleur, mais n'était pas aussi abouti qu'il l'est devenu : à l'époque, selon lui, les branchements à domicile étaient rares ! Ceux-ci n'ont commencé à être développés qu'à partir du moment où les POPs ont initié les discussions avec les professionnels du développement. De là à penser que ces derniers les ont orientés vers ce mode de distribution, il y a un pas aisé, que le manque d'éléments nous empêche cependant de franchir.

L'ampleur prise par le phénomène des POPs les a rendus incontournables. Nul ne peut plus ignorer, en 2005, leur contribution à l'alimentation en eau dans les quartiers périphériques. Il importe dès lors de récupérer une certaine maîtrise sur leur activité. La possible déplétion de la ressource souterraine d'une part, et les risques sanitaires de contamination d'autre part, renforcent le caractère problématique du phénomène POP. Surtout, ces éléments font le lien et établissent une hiérarchie entre les deux problèmes initialement diagnostiqués. En fin de compte, l'inflation du second phénomène identifié comme un problème aboutit à renforcer le caractère fondamental du premier : l'accès à une eau sûre.

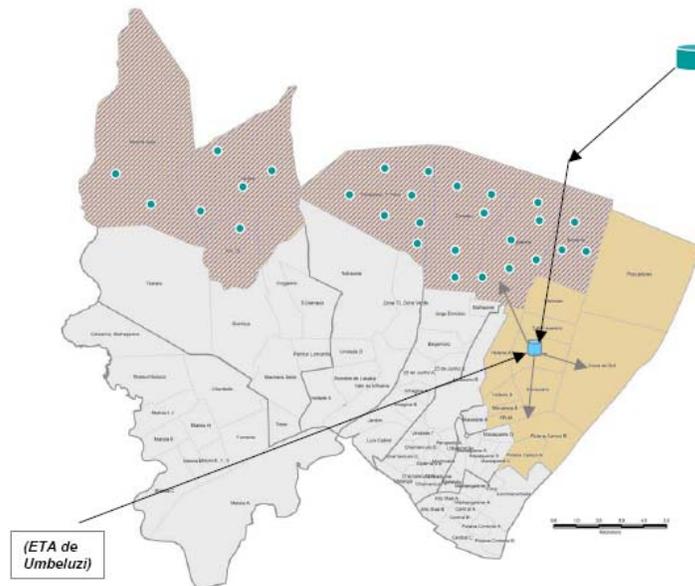
III.2.3. Le courant des politiques : l'ingérence des organisations internationales

Troisième volet de la constitution d'une fenêtre d'opportunité permettant d'expliquer la mise en œuvre d'une politique publique particulière, le courant des politiques a vocation à resituer les solutions théoriquement envisageables, et la nouvelle perception des problèmes qu'elles induisent, dans le champ politique concret : les tabous, les focalisations, les rapports de force, les pratiques. Il s'agit donc de voir comment les idées et arguments des uns et des autres sont soumis au crible des contraintes réelles et finissent par être, ou n'être pas, matérialisées en une politique publique effective.

a) L'Etat desserre son emprise sur la société, le vent souffle en faveur des POPs...

Au départ, l'initiative des POPs viole toutes les conceptions de l'action publique que le FRELIMO véhicule depuis 1975 : des politiques publiques définies en haut lieu et appliquées par une masse docile. Cependant, l'intrusion des IFI, les réformes de décentralisation, puis l'irruption d'innombrables ONG lors des inondations de 2000 ont fini par altérer cette pratique. L'Etat, bon gré mal gré, finit par lâcher progressivement du lest aux autres acteurs œuvrant pour le bien commun. Et les échelons locaux du pouvoir se révèlent capables de mettre en œuvre des pratiques assez nouvelles et désinhibées. Ainsi, après les inondations de 2000, la Municipalité a-t-elle passé des contrats avec des petits opérateurs, associatifs et privés, en vue d'améliorer les conditions de propreté dans les *subúrbios*²⁵⁵. De même, les autorités nationales se rendent compte que les POPs bénéficient du soutien des secrétaires de *bairros*, qui sont les premiers à reconnaître leur contribution à la collectivité.

Dans le même temps, du côté des organisations internationales de développement, une forme de lobbying détourné se met en place pour orienter les décisions des responsables politiques nationaux. Si la BM s'accroche à promouvoir par tous les moyens la réussite du contrat d'affermage, en allant jusqu'à financer massivement AdM, via le FIPAG, pour que



l'exploitant puisse établir des branchements à bas prix, l'AFD s'emploie à faire peser la balance en faveur des POPs d'une toute autre manière. Les agents de la coopération française n'attendent pas que le gouvernement fasse connaître sa position et décide d'inclure, dans leur projet initial, la construction de petits systèmes dans les zones péri-urbaines qui seront exploités par des POPs.

(AdM, 2007 : 59)

Ce *campo de furos*²⁵⁶ peut difficilement être refusé par le MOPH puisqu'il s'agit d'infrastructures publiques, appartenant au FIPAG, et

répondant à toutes les normes du réseau conventionnel. Ce projet hybride, à mi-chemin entre le système AdM et les dispositifs des POPs, constitue donc une manœuvre politique assez habile : le gouvernement valide un projet intermédiaire impossible à refuser, qui implique néanmoins l'association des POPs à un schéma public de distribution de l'eau.

²⁵⁵ Kruks-Wisner, 2006 : 12

²⁵⁶ Champ de forages

b) Avec l'échéance des élections de 2009, la fenêtre d'opportunité s'ouvre subitement

Les élections présidentielles de 2004 conduisent à la formation d'un nouveau gouvernement. Celui-ci arrive vers la fin de la renégociation du contrat entre le FIPAG et AdM. Le MWSP des bailleurs est également sur le point de démarrer. Un tel panorama amène le nouveau Ministre à formuler un diagnostic radicalement distinct de celui de son prédécesseur, qui avait accompagné tout le processus de PSP. Ainsi, Felício Zacarias décrète-t-il, dès 2004, que la prestation de AdM est mauvaise, alors qu'une telle position de la part de la plus haute autorité du secteur était impensable quelques semaines auparavant.

Ce jugement est également à resituer du plan quinquennal établi par le gouvernement mozambicain pour la période 2004-2009. Celui-ci intègre en effet, via le PARPA II et le PNDA II, le 7^{ème} OMD. Le gouvernement mozambicain s'est ainsi fixé d'atteindre le taux de 60 % de couverture en eau, dans toutes les villes du pays, en 2009, quand auront lieu les quatrièmes élections nationales depuis les accords de paix. Or, dans cette perspective, les POPs, dont l'activité s'est considérablement amplifiée, ne représentent plus tant un problème qu'un levier assez séduisant. En effet, selon la comptabilité OMD, les équipements déployés par l'ensemble des POPs dans l'agglomération, en 2008, sont censés correspondre à la desserte de 362 000 habitants. Ce qui signifie qu'en additionnant les clients des POPs aux abonnés du réseau de AdM, le taux de couverture en eau de l'agglomération de Maputo-Matola passerait subitement de 32 % à 50 % de la population²⁵⁷. Cela représenterait donc un rapprochement considérable par rapport aux objectifs que s'est fixés le gouvernement pour 2009, à l'échelle de Maputo en tous cas. Surtout, ce "saut" pourrait être accompli en un temps record et presque sans aucune dépense d'infrastructure !

C'est ainsi que s'est finalement constituée, début 2008, une fenêtre d'opportunité pour la reconnaissance et le soutien des POPs, qui a permis au Ministre de s'exprimer publiquement en leur faveur.

Si cette décision a pris de court les institutions du QGD, celles-ci ont rapidement adapté leur position. Pour le FIPAG, soutenir les POPs, c'est un moyen inespéré de créer de la concurrence dans le marché et, ainsi, de faire pression sur AdM dont les performances sont mauvaises. Pour le CRA, cela représente un complet bouleversement, mais également une montée en puissance de sa fonction. Du fait du pragmatisme qui caractérise son président, le CRA a aussitôt révisé ses objectifs : faire évoluer le QGD et renforcer le rôle du secteur privé national. Pour cela, il évoque de nouveaux projets : « *a formalização de algumas soluções não-convencionais e o desenvolvimento de um quadro regulatório apropriado* »²⁵⁸. Ses statuts changent dans la foulée puisque le CRA commence à percevoir une dotation du budget de fonctionnement de l'Etat, afin de couvrir « *os custos de expansão da regulação aos pequenos sistemas de água* »²⁵⁹.

III.2.4. Du fait de l'intrusion des bailleurs, le courant politique rétro-alimente le courant des problèmes

Ainsi, le modèle de J. Kingdon nous a-t-il permis de mettre en valeur la concordance temporelle entre les conditions de possibilité de cette activité pour les POPs au Mozambique, l'intérêt des bailleurs pour les petits opérateurs locaux et la fixation d'objectifs nationaux issus des OMD, qui explique que les POPs aient pu passer du statut de problème à celui de partie de la solution.

Si l'auteur de cette théorie insiste sur l'analyse du processus de définition de l'éventail des solutions possibles, ce n'est pas tant, ici, la question "comment ?" qui importait que la question "par qui ?". En effet, à la différence du modèle de la *garbage can* de J. March

²⁵⁷ Dardenne, 2008 : 3

²⁵⁸ « la formalisation de certaines solutions non-conventionnelles et le développement d'un cadre de régulation approprié » (CRA, 2006).

²⁵⁹ « les coûts d'extension de la régulation aux petits systèmes d'eau » (DNA, 2007 : 11).

et J. Olsen (1972), ce modèle de la fenêtre d'opportunité nous a amené à percevoir le rôle joué par les bailleurs et les consultants dans la détermination de la politique publique. En quête d'un terrain propice à l'expérimentation d'une nouvelle façon de construire le schéma de distribution en eau, ils n'ont cessé de s'inscrire à rebours des intentions du gouvernement. Cette influence est visible dans la phase de définition des solutions possibles : les bailleurs valorisent des acteurs que les autorités nationales, serinées par la PSP, pensaient devoir mépriser. Elle l'est également dans le courant des politiques, où le projet périphérique de l'AFD induit le revirement des autorités.

Ainsi, depuis le milieu des années 1980, que ce soit dans le cas de la PSP ou de la promotion des POPs, les bailleurs interviennent pour élargir l'éventail des solutions disponibles et orienter *in fine* le gouvernement vers celles qu'ils proposent. Cette phase, proprement politique, n'est plus le fait des acteurs politiquement "légitimes". Dans notre cas, une relation s'instaure directement entre bailleurs et POPs, court-circuitant les responsables politiques nationaux. C'est de ce point de vue là que la théorie de J. Kingdon peut être enrichie. La spécificité de ce processus de constitution d'une fenêtre d'opportunité politique réside en effet dans le fait qu'ici, le courant politique alimente le courant des problèmes. Le fait que les bailleurs envisagent la solution consistant à utiliser les POPs pour résoudre l'insuffisant accès à l'eau, en dynamisant leur développement, rétro-alimente en quelque sorte le problème que les POPs représentent. La définition des solutions possibles ne débouche pas simplement sur une nouvelle perception des problèmes : elle transforme le phénomène problématique lui-même ! Dès lors, les POPs ne peuvent plus être perçus comme un phénomène négligeable : ils contribuent à aggraver le problème de l'accès à une eau sûre et dévoilent, par là même, tout le potentiel de résolution qu'ils représentent.

III.3. Le réseau universel en difficulté face à des petits réseaux privés de distribution de l'eau de proximité : un paradigme ébranlé, un autre en gestation ?

Les espoirs non réalisés de la délégation du service d'eau à des gros opérateurs privés ainsi que le dynamisme de petits acteurs de proximité ont sérieusement ébranlé la conception classique de la délivrance d'un service d'intérêt général. Il est même permis de parler de crise d'un modèle, puisqu'est constatée une perte des référents et instruments légitimes. Est-il pour autant permis de penser que nous sommes au seuil d'une véritable « révolution copernicienne »²⁶⁰ dans la conception d'un service ?

Dans notre tentative d'éclairer cette question, nous utiliserons le concept de "paradigme" plutôt que celui de "référentiel", afin de souligner que la portée du bouleversement que nous entendons apprécier va potentiellement bien au-delà qu'une simple question de mode de gestion. D'après Y. Surel, s'appuyant sur les travaux de T.-S. Kuhn, un paradigme scientifique est un modèle qui donne naissance à une tradition particulière et cohérente de recherche scientifique. Du point de vue des politiques publiques, un paradigme peut être défini comme une matrice disciplinaire qui « permet à la société [...] de s'adapter à elle-même »²⁶¹. Il se caractérise par : des principes métaphysiques généraux, des hypothèses, une méthodologie et des instruments et outils. Nous essaierons de voir ici dans quelle mesure le nouveau modèle esquissé par les POPs présente les symptômes d'une telle révolution.

²⁶⁰ Kuhn, 1975. Cité par Surel, 1995 in Pollet, Faure & Warin (dir.), 1995 : 130

²⁶¹ Surel, 1995 in Pollet, Faure & Warin (dir.), 1995 : 150

III.3.1. La crise du modèle du réseau universel ?

a) *Un monopole "naturel" qui justifie l'industrialisation et la gestion publique*

S'agissant d'infrastructures fixes et destinées à satisfaire un besoin essentiel, les installations de traitement et de distribution de l'eau sont traditionnellement fondées sur un triptyque : une production monopolistique, une norme égalitaire d'accès et une puissance publique surplombant ses administrés. Cependant, avant d'être un concept unanimement accepté comme un donné, cette organisation relève d'une doctrine historiquement située. L'industrialisation de la production d'eau en Europe, qui était auparavant superflue du fait des puits et autres sources artisanales, se produit à la fin du XIX^{ème} siècle, dans des contextes de rapide urbanisation où les autres sources deviennent polluées. Ce phénomène s'amplifie, de sorte qu'en 1963, A. C. Twort déclare : « *we are in an era of gigantism, where nation-wide economic survival depends on gigantic organisations for mass production [...] and therefore, we must mass produce our water* »²⁶².

Plus de quarante ans plus tard, pourtant, des cas d'étude révèlent que le marché local peut se prouver plus efficient dans la gestion de la distribution de l'eau qu'une entreprise publique ou des acteurs aguerris par le marché global. En permettant la démultiplication de petits réseaux locaux, il aboutit à une performance d'ensemble bien plus satisfaisante que celle de l'opérateur, public ou privé, du réseau unitaire. Un tel constat remet directement en cause les théories de l'économie publique selon lesquelles l'eau est un bien public privatif, dont la gestion se prête à un monopole "naturel". Il ne s'agit là cependant que de théories. Bien des personnes acceptent l'idée qu'un monopole n'est qu'une forme primaire de régulation, qui présente des avantages mais aussi des inconvénients, et que les ressources ne peuvent être définies indépendamment des modes de production qui les désignent comme telles.

Là où l'exemple des POPs pointe du doigt un aspect autrement plus crucial de notre conception de la délivrance d'un service, c'est lorsqu'ils accréditent la thèse, notamment défendue par A. Maria, selon laquelle il y aurait des « *déséconomies d'échelle* »²⁶³. Dans sa thèse, ce jeune chercheur démontre que, pour exploiter un réseau, s'il n'est pas optimal d'être tout petit, il n'est pas non plus idéal d'être trop grand. Au-delà d'une certaine taille, en somme, il n'est plus avantageux d'avoir un seul gros réseau, plutôt que plusieurs réseaux moyens²⁶⁴.

b) *Le réseau universel : un « fétichisme » occidental hors-sujet ?*

Le paradigme du réseau universel délivrant un service uniforme pour tous et contrôlé par la puissance publique renvoie donc manifestement à un ancrage culturel assez profond. Là encore, il faut procéder à un détour historique pour comprendre la prégnance de ce modèle. En effet, comme le rappelle B. Latour : « *chaque objet technique - barrage, enrochement, méandres, drainage, usine d'épuration, etc. - correspond à un compromis socio-technique qui suppose déjà tout un ensemble d'intérêts, de visions du monde, de définition des usages* »²⁶⁵.

Le mythe moderne de l'infrastructure conçue pour l'intérêt général prend forme au cours du XIX^{ème} siècle, en Europe, avec le mouvement hygiéniste qui se développe parce que les élites sociales comprennent qu'elles peuvent être contaminées par les maladies des pauvres. La longue histoire de ce mouvement aboutit à la formation d'un réseau urbain

²⁶² « Nous nous trouvons dans une ère du gigantisme, où la survie économique de nations entières dépend d'organisation gigantesques pour la production de masse et, partant, il nous faut produire massivement notre eau » Twort, 1963 : 9. Cité par Bakker, 2003 : 332

²⁶³ Maria, 2006 : 79.

²⁶⁴ Le caractère quasi-blasphématoire de cette thèse est apparu lorsque, la présentant au cours d'un séminaire, le jeune chercheur s'est vu pris à partie avec véhémence par une étudiante qui réagissait spontanément à la sensation désagréable de voir tout son univers conceptuel ébranlé par cette idée.

²⁶⁵ Latour, 1995 : 14

unitaire d'approvisionnement en eau à domicile. Cet accès illimité à l'eau est alors associé, selon E. Swyngedouw²⁶⁶ à une espérance de vie plus longue et à des symboles valorisés de capital culturel et de pouvoir social. Si dans la seconde moitié du XIXe siècle, technologie et réseaux sont stylisés et mis en avant comme autant de promesses de prospérité, cet espoir s'est évanoui un siècle plus tard, lorsque les réseaux commencent à être enterrés.

Le réseau agit alors comme une forme de déterritorialisation : il permet la liberté individuelle, au sein de la sphère domestique, tout en garantissant une toile protectrice invisible, commune à tous les citoyens. Ainsi, depuis près de deux siècles, est constamment renouvelé le mythe d'une ville aérée, harmonieuse et fluide, sans insister sur le fait que cet éden ne peut exister qu'à condition qu'il y ait aussi un enfer, relégué, enfoui, marginal. Les réseaux jettent en effet un voile sur les relations socio-écologiques de production de la nature en objet de consommation. Et cet envers du décor, qui déborde par moments, c'est à la fois les égouts et la déplétion des nappes. C'est aussi le "tiers-monde" dont les ressources sont pillées pour que ce rêve occidental soit réalisé.

L'attachement au réseau tient donc du « fétichisme », pour reprendre l'expression de E. Swyngedouw²⁶⁷. Le réseau urbain "universel" est érigé en symbole d'une modernité occidentale triomphante et excluante. De fait, l'expérience prouve que le concept est relativement inopérant dans les villes des pays du Sud. Comme l'observe S. Jaglin, « *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* »²⁶⁸. Ces tentatives de plaquer un modèle sur des réalités pluri-urbaines fondamentalement différentes des villes du Nord révèlent la non-universalité de ce schéma technique et cognitif. Le modèle du réseau est fondé sur une perspective de pays industrialisés, où la pénétration du réseau est effective et l'intervention de la puissance publique dans la fabrique urbaine est spatialement plus homogène.

Selon K. Bakker, dans les pays du Sud, « *the metaphor of the 'archipelago'--spatially separated but linked 'islands' of networked supply in the urban fabric--perhaps better captures this complex layering of use-values and modes of production* »²⁶⁹. La métaphore de l'archipel hautement corrélée au statut socio-économique des habitants est-elle pertinente pour décrire la distribution de l'eau à Maputo ? Ne convient-il pas plutôt de parler de cercles concentriques de moins en moins reliés et dont les normes techniques se dégradent ? Reste que cette ville au réseau inachevé a effectivement donné naissance à un système de gestion de l'eau polycentrique.

D'aucuns voient dans ce double phénomène de déstabilisation du modèle antérieur de gestion des services, d'une part et de déconstruction du modèle de la ville dite "fordienne", d'autre part, un danger potentiel de fragmentation urbaine par les réseaux²⁷⁰. Mais ne s'agit-il pas là d'une réaction de panique face à un modèle qui entre en crise ? De fait, ces évolutions, loin de conduire forcément à une aggravation des inégalités dans l'accès des citadins à l'eau, peuvent au contraire débloquent des situations non résolues, du fait de la persistance à vouloir imposer le modèle du réseau.

²⁶⁶ Swyngedouw, 2000 : 125

²⁶⁷ Swyngedouw, 2000 : 121

²⁶⁸ Jaglin, 2004 : 11

²⁶⁹ « la métaphore de l'archipel – des îlots d'approvisionnement en réseau, spatialement séparés mais reliés, dans la fabrique urbaine saisit peut-être mieux cette complexe stratification de valeurs d'usage et de modes de production » (Bakker, 2003 : 340).

²⁷⁰ Thèse du *splintering urbanism*, de S. Graham & S. Marvin (2001)

c) Un contexte de remise en cause, plus large, du concept de service public

Quitter l'idée du réseau unitaire et égalitaire suppose également de risquer de quitter l'idée du service public. A celui-ci peut se substituer l'objectif d'un service "universel" ou "d'intérêt économique général". Ainsi, comme le souligne A. Bousquet²⁷¹, dans le domaine du développement, l'objectif de la généralisation du service cède du terrain à celui de l'universalisation de l'accès :

- Le premier signifie la desserte exhaustive de la population par le biais d'infrastructures répondant à une norme élevée de niveau de service : en général, le branchement privatif à un réseau, alimentant un ou plusieurs points d'eau à l'intérieur de l'habitation.
- L'universalisation de l'accès, en revanche, fait référence à un service beaucoup plus lâche, pouvant tout à la fois être cette connexion domiciliaire que la mise à disposition d'un point d'eau collectif dans un rayon maximal de l'habitation.

Cette dégradation potentielle qu'induit l'abandon du concept de service public explique pourquoi ce concept est à ce point crucial dans les mobilisations sociales en Europe, et en France en particulier, en ce début du XXI^{ème} siècle. Or, derrière ce mot d'ordre évocateur d'un compromis social révolu, le service public est, comme l'explique H. Coing, une « *notion complexe, mêlant le réel et le mythe par le ciment du droit* »²⁷². Cette notion se caractérise donc avant tout par son élasticité, sa capacité à assumer des injonctions contradictoires, à tel point que le service public "à la française" peut recouvrir un sens radicalement différent selon qu'il est employé par un syndicaliste de La Poste ou par un client de Suez, dans les quartiers pauvres de Buenos Aires.

La crise que traverse ce concept est provoquée par la multiplication de situations ambiguës où s'enchevêtrent des caractères du service public et des activités privées, comme c'est le cas de la distribution de l'eau par les POPs. L'éclatement du concept unitaire de service public en une multiplicité de systèmes d'actions et de principes de régulation - qui deviennent même antinomiques - provoque la crise du concept. Non seulement celui-ci ne permet pas de « *penser la mise à disposition conjointe autrement que sous la forme de l'étatisation* »²⁷³, mais ses trois traits essentiels (continuité, égalité, mutabilité) sont introuvables. A Maputo, les critères de qualification du service rendu, définis par la demande et non plus par l'offre, sont tout autres : pression et continuité. Aucun des deux modèles, cependant, n'assure l'égalité des citoyens devant le service.

III.3.2. A quelles conditions ces réponses émergentes pourraient-elles constituer un nouveau paradigme ?

a) L'irruption des POPs est le produit de décisions socio-politiques

Avant de disqualifier toute pratique s'écartant des modèles habituels, il importe de comprendre son origine. Or, n'en déplaise aux experts qui voient dans les POPs une sorte d'émanation spontanée issue d'une pure logique de marché, la multiplication des POPs est le produit de décisions sociopolitiques qui leur ont fait de la place. C'est le processus que décrit A. Bousquet lorsqu'elle explique : « *la marchandisation du secteur (...) s'accompagne d'une segmentation des clientèles, de la diversification de l'offre et des normes de service afférentes, ce qui passe notamment par une reconnaissance, voire une légalisation des opérateurs indépendants* »²⁷⁴. La pénurie d'eau, loin d'être une fatalité, est un construit issu d'un système de gestion publique axée sur la quantité.

Et E. Swyngedouw de déplorer, à juste titre, le fait que « *le manque d'eau et les pratiques d'exclusion qui caractérisent le système d'approvisionnement en eau racontent*

²⁷¹ Bousquet, 2006 : 11

²⁷² Coing, 1997 in Gariépy & Marié, 1997 : 235

²⁷³ Coing, 1997 in Gariépy & Marié, 1997 : 240

²⁷⁴ Bousquet, 2006 : 486

*l'histoire d'un dénuement urbain, d'une désémancipation (...) qui font de la vie dans les bidonvilles l'antithèse de la vie urbaine moderne »²⁷⁵. Et c'est d'ailleurs justement ce caractère antithétique qui est moralement et culturellement choquant. En fin de compte, les POPs ne font que renforcer la dualité *cemento/caniço* par une dichotomie réseau formel/réseau bricolé, et ne permettent pas, à eux seuls, de la dépasser.*

Cependant, ne serait-ce pas trop leur en demander ? Au lieu de s'offusquer de cet état de chose, de persister à nier cette réalité et à vouloir lui substituer l'utopie urbaine du réseau unitaire, ne vaut-il pas mieux tirer partie de l'existant et d'orienter ces pratiques vers plus d'intégration et d'égalité ? Prendre acte de cette évolution permettrait de poser les questions pertinentes de distribution, d'accessibilité et de participation.

b) Une réponse politico-gestionnaire aux défis de la pluri-urbanité

Loin d'adopter une telle attitude et quoique confrontés à des demandes très hétérogènes, les opérateurs formels ont longtemps freiné la diversification des normes et, partant, la diffusion des services. Le modèle promu par les POPs, au contraire, est en pleine adéquation avec la réalité des zones urbaines dans lesquelles ils évoluent. Nous rejoignons là pleinement le diagnostic de S. Jaglin qui déclare : « *nous suggérons que les formes spatiales de la différenciation actuelle des services (...) constituent une réponse politico-gestionnaire aux problèmes suscités par la diversité des sociétés urbaines en développement »²⁷⁶. L'existence d'un réseau unifié ne suffisant plus à apporter une réponse adéquate à la réalité pluri-urbaine de Maputo, les POPs sont devenus les acteurs de la diversification des relations entre réseaux et espaces urbanisés. En ce sens, ils s'inscrivent directement dans le cadre du "nouveau paradigme" décrit par R. Pinkham.*

| L'ancien et le nouveau paradigme de la gestion urbaine de l'eau selon R. Pinkham (extraits) | |
|--|---|
| Ancien paradigme | Nouveau paradigme |
| <i>Répondre à la demande.</i> Il est nécessaire d'augmenter la capacité pour répondre à la demande. | <i>Gérer la demande.</i> Utiliser toutes les méthodes de gestion de la demande avant d'augmenter la capacité des infrastructures. |
| <i>La demande est une affaire de quantité.</i> Les quantités d'eau requises par les usagers finaux sont les seuls paramètres déterminant les choix en terme d'infrastructure. Il s'agit de traiter tous les volumes d'eau fournis au niveau de potabilité, dans un système unique. | <i>La demande est multiple.</i> Les choix d'infrastructure devraient prendre en compte les caractéristiques des besoins pour les différents usages et des différentes eaux usées produites, en terme de quantité, qualité (biologique, chimique, physique), fiabilité, etc. |
| <i>Usage unique.</i> L'eau emprunte un parcours linéaire de l'approvisionnement, à un usage unique puis l'évacuation et le traitement avant rejet dans l'environnement. | <i>Réutilisation et recyclage.</i> L'eau peut être utilisée plusieurs fois, en l'utilisant successivement pour des usages nécessitant des qualités décroissantes, et en réutilisant les eaux usées traitées dans une logique d'approvisionnement. |
| <i>Privilégier les systèmes centralisés.</i> Les grands systèmes, en particulier les stations de traitement procurent des économies d'échelles. | <i>L'alternative des petits systèmes décentralisés doit être considérée.</i> Les petits systèmes sont efficaces et peuvent être économiques, en particulier lorsque des déséconomies d'échelles apparaissent. |
| <i>Limiter la complexité, standardiser.</i> | <i>Diversifier les solutions.</i> |

(Maria, 2006 : 48)

²⁷⁵ Swyngedouw, 2004 : 3

²⁷⁶ Jaglin, 2004 : 5

Mais les POPs de Maputo ne satisfont pas à tous les critères du nouveau paradigme, identifié par R. Pinkham, notamment parce que repose sur le cycle entier de l'eau et comprend notamment la question de la récupération des eaux usées.

S'inscrivant dans un nouveau paradigme en cours de gestation dont, de surcroît, ils ne satisfont qu'une partie des conditions, les POPs ont un effet déstabilisant. Loin du modèle d'un réseau déterritorialisant, les POPs appliquent la différenciation gestionnaire comme principe d'organisation. La juxtaposition de mini-systèmes de desserte différents, qui en découle, entraîne des risques évidents d'éclatement urbain. Si l'équité spatiale est globalement améliorée par la multiplication des possibilités locales d'accès, elle demeure extrêmement précarisée par la tentation de la *cherry-picking strategy*, qui guette les POPs. Quant à l'équité sociale, elle n'est plus respectée : la desserte dépend à présent de la solvabilité des foyers. Comme l'observe S. Jaglin : « à la discontinuité des infrastructures, qui ne permet pas l'expression d'une solidarité physique, s'ajoute l'hétérogénéité des systèmes de tarification, qui contrecarre toute expression comptable de la solidarité urbaine ».

Ainsi, les lignes se troublent-elles sans qu'aucun modèle formel n'ait encore émergé. C'est ce qui inquiète nombre d'observateurs. Les POPs soulèvent de nombreux problèmes parce qu'ils ne correspondent pas à un nouveau modèle de gestion complet et satisfaisant. Ils ne sont que le début d'une hypothétique solution.

c) Des tendances « fragmentogènes » qui rendent l'action publique plus que jamais nécessaire

L'avènement d'une éventuelle solution, toutefois, dépend de l'intervention de la puissance publique et de modes de régulation à inventer. En effet, si l'on reprend le modèle développé par A. Hirschmann dans son ouvrage *Exit, Voice & Loyalty*, n'est-il par permis de concevoir le forage et la création d'un mini-réseau comme une forme de prise de parole ou, en tous cas, de réaction à une exclusion. Dans ce cas, ce n'est pas l'utilisateur qui manque de loyauté, mais l'opérateur qui faillit à son obligation de servir les citoyens. Cette prise de parole, en actes, peut mener à une sortie du réseau et à la recréation de clubs fermés.

Les outils de gestion de ce nouveau schéma de distribution de l'eau en zones pluri-urbaines, en distinguant des catégories d'utilisateurs, affectent la question même du gouvernement. La question qui, dès lors, se pose est la suivante : comment faire en sorte que ces dispositifs ne soient pas fermés et que l'Etat conserve une fonction redistributive ? Comme l'explique J. Ruet, étant donné qu'est concevable l'intrusion du privé dans un modèle centralisé, pourquoi ne pourrait-on pas concevoir le public s'impliquant dans des dispositifs décentralisés ?

Est-il permis, en somme, de parler de "paradigme" ? Si un tel diagnostic semble prématuré, il est certain qu'un paradigme a été sérieusement ébranlé et que, dans le même temps, des évolutions se dessinent qui pourraient donner le jour à un paradigme nouveau. Dans ce processus, des acteurs marginaux (les POPs) ont effectivement joué un rôle primordial. Quels seraient alors les traits caractéristiques de ce paradigme en devenir ? Ses principes métaphysiques généraux prendraient racine dans le dépassement d'une économie fondée sur l'industrialisation de masse et la reconnaissance du principe des déséconomies d'échelle. Les hypothèses, normes d'action et déductions pratiques seraient articulées autour de la possibilité d'un système d'approvisionnement polycentrique, constitué de multiples boucles courtes (production-distribution-récupération) reliées ou non. La méthodologie à mettre en œuvre correspondrait à une manière d'instaurer la régulation d'acteurs disparates, au moyen d'instruments et d'outils qui restent à inventer.

III.4. Quel service public dans une agglomération fragmentée ?

La question qui se pose est la suivante : comment concevoir un service public dans des villes caractérisées par une distribution de revenus excessivement déséquilibrée ?

III.4.1. Un service à plusieurs vitesses ?

Il semble plus réaliste - à moyen terme tout du moins - de proposer un service à plusieurs vitesses : eau courante pour les habitants riches des centres urbains, mini-réseaux pour les plus aisés des quartiers péri-urbains et approvisionnement ponctuel pour les plus démunis. Permettre le développement de différents niveaux de service est effectivement une bonne façon de réduire les coûts (Trémolet & Halpern, 2006). Mais les dispositifs provisoires risquent, à la longue, de s'ancrer dans les mœurs et de définir la norme. Or, une telle approche, exclusivement déterminée par la demande, est-elle moralement acceptable, s'agissant d'un service essentiel ?

Quelques soient ses capacités de paiement, toute personne a besoin de boire de l'eau potable. Nul ne pouvant survivre longtemps sans eau, les économistes identifient aisément un consentement à payer pour en obtenir. Nonobstant, le fait que les foyers des quartiers pauvres dépensent, au total, une certaine somme d'argent auprès de fournisseurs informels ne signifie pas qu'ils consentent à déboursier le même montant global pour un service public (Zérah, 2003). Le secteur de l'eau comporte une dimension éthique et politique peu étudiée ; de grandes firmes privées se sont cassé les dents en persistant à la négliger.

III.4.2. Quelle prise en compte des POPs par les politiques publiques ?

Dans la plupart des études, les POPs sont décrits comme des agents souples et réactifs, issus d'une forme de concurrence pure qu'il ne faudrait surtout pas entraver. Cette vision, qui insiste sur les bénéfices de la concurrence et les coûts de la marginalité, met en exergue le manque de ressources et de soutien de la part des autorités qui empêche les POPs d'atteindre leur pleine capacité (Allen, 2004). La puissance publique doit alors se borner à un rôle de « facilitateur » et laisser la demande guider l'offre. De fait, les politiques de régulation génèrent des contraintes pour les POPs ; ceux-ci ne sont d'ailleurs pas forcément demandeurs. Mais des contraintes surgissent aussi d'un manque de régulation (Snell, 1998). Plusieurs raisons justifient même une intervention publique (Batley & Moran, 2004) :

- les POPs surgissent pour pallier les insuffisances du secteur formel ;
- la qualité de l'eau peut se détériorer, or elle impacte directement la santé publique ;
- la dernière est qu'il y a des risques de simulacres de concurrence, c'est-à-dire de sous-fourriture ou de surfacturation du service.

De fait, s'agissant des opérateurs de mini-réseaux, ils évoluent dans un contexte de concurrence monopolistique, en vue de remporter l'exclusivité sur un territoire, et non pas dans le cadre d'une véritable compétition. C'est pourquoi ni l'impératif de survie, ni la supposée concurrence qu'ils se font n'empêchent que les tarifs demeurent malgré tout excessifs par rapport aux coûts. A l'inverse, les POPs peuvent empiéter sur le domaine des acteurs publics en anticipant l'arrivée des néo-urbains, par exemple, et déterminant leur point d'ancrage (Solo, 2003). Appréhender les POPs par le seul critère de leur taille peut être déterminant et orienter les autorités vers des solutions consistant à réduire leur "fardeau" et leurs "contraintes", au lieu de les inciter à se hisser à des standards plus exigeants. Il y a au contraire des cas documentés de gouvernements qui refusent d'exempter les petits entrepreneurs de contraintes, mais leur proposent un dispositif plus stimulant, consistant par exemple à identifier collectivement leurs problèmes et imaginer des solutions (Tendler 2002).

En dépit de ces synergies potentielles, l'incompatibilité et la méfiance prévalent entre pouvoirs publics et POPs (Sansom, 2006). Les autorités font souvent preuve d'un « *manque calculé d'intérêt* »²⁷⁷ envers les POPs. Elles ne voient guère d'un bon œil l'irruption de ces acteurs non-conventionnels, non seulement car ils dévoilent des déficiences formelles, mais également parce que les POPs introduisent de la concurrence et du profit dans la gestion d'un service public. Cependant, cette attitude n'entrave guère la multiplication des POPs, mais bride leur croissance et élève le coût de leur service (Batley & Moran, 2004). Et s'ils ne coopèrent à niveau institutionnel, des accords se mettront en place quoi qu'il arrive, sous la forme de collusions informelles (Sansom, 2006).

L'idéal, du point de vue des politiques publiques, est incontestablement de permettre au plus grand nombre d'avoir accès à un réseau d'eau potable, via un branchement privé ou collectif (Kjellen, 2006). Or, l'activité des POPs peut profiter aux plus pauvres à condition d'être portée par une volonté politique explicite (Schaub-Jones, 2006). Comment alors garantir l'accès de tous à une eau sûre ? Comment éviter une surconsommation d'eau et assurer un suivi de la ressource si celle-ci est limitée ? L'ampleur et l'urgence de ces défis imposent de réfléchir aux façons dont les POPs peuvent être associés à l'extension de la desserte des quartiers pauvres, dans le cadre d'une politique publique volontariste et non pas comme un effet collatéral de décisions plus générales (Schaub-Jones, 2006).

III.4.3. Davids contre Goliath ou la problématique du réseau dual

Les économies d'échelle des grands groupes permettent-elles vraiment de compenser le manque de flexibilité de leur offre, comme le stipule la théorie économique ? Pas forcément, car les opérateurs dominants sont souvent obligés d'aller loin pour trouver de l'eau en quantité suffisante et doivent ensuite poser d'énormes canalisations pour l'acheminer (Solo, 2003). Au vu du cas d'Asunción, au Paraguay, la compétitivité des opérateurs de mini-réseaux remet totalement en question l'avantage supposé des gros opérateurs : non seulement les POPs ont tendance à s'aligner sur la qualité de service du DO (Troyano, 1999), mais lorsqu'ils exploitent leur propre source, les POPs peuvent parfois même fournir de l'eau au DO, pour le dépanner !

L'offre parallèle des POPs peut même contribuer à la faillite du DO : en vampirisant l'eau de ses canalisations ou en corrompant les autorités locales pour qu'elles neutralisent l'avancée du réseau principal. Cependant, à l'inverse, le risque d'extension du réseau du DO limite les investissements des POPs : ceux-ci se développent prioritairement dans les zones vers lesquelles le DO ne manifeste pas d'intention de s'étendre. Il est alors possible de penser que c'est en réalité le secteur formel qui crée l'informel : par défaut ou bien même de manière stratégique, en vue de sous-traiter à bon marché des zones peu lucratives et ainsi augmenter sa marge (Walther, 2006). Une telle intuition nous amène à comprendre que la non-coïncidence spatiale des deux réseaux est un produit de leur interdépendance. Chaque réseau opère dans une géographie sociale bien précise : les tarifs à la consommation artificiellement bas de l'opérateur officiel nuisent à l'extension de son réseau vers des quartiers moins favorisés. Les POPs, de leur côté, créent un réseau secondaire qui est en quelque sorte le négatif du réseau officiel. Cette structuration bipolaire est le fait de rapports de force sociaux latents, qui institutionnalisent l'inégalité d'accès (Batley & Moran, 2004).

Ce lien souterrain gagnerait donc à être explicitement reconnu pour que les enjeux politiques cruciaux de ces développements techniques soient intégrés au débat public. « *La législation qui bien souvent interdit à l'opérateur dominant de déléguer certaines de ses responsabilités [...] relègue les POPs péri-urbains dans la pénombre de l'informalité et de l'illégalité* »²⁷⁸.

²⁷⁷ Collignon, 2000 : 50

²⁷⁸ Schaub-Jones, 2006 : 4

III.4.4. Reconnaître les POPs comme un interlocuteur légitime

La reconnaissance officielle de leur rôle constitue indiscutablement la première étape à franchir. Elle est indissociable d'un processus de regroupement des POPs et de désignation de représentants. A partir de là, le schéma d'une gestion triangulaire entre usagers, opérateur et régulateur est reconstitué. Il peut en l'occurrence prendre la forme d'un rectangle où l'opérateur est dédoublé : association des POPs et opérateur dominant.

La création d'une association de POPs permet à ceux-ci d'obtenir la sécurité juridique et foncière de leurs installations, d'accéder à des possibilités de crédit, de développer des dispositifs de soutien mutuel (formations, échanges), de pratiquer du lobbying politique et d'augmenter leur pouvoir de négociation. L'association a en outre un rôle à jouer d'auto-régulation et de management de ces acteurs éclatés : en établissant des niveaux de qualité homogènes ou en recevant les plaintes des usagers, par exemple. Toutefois, une telle structure ne règle pas le problème de la cartellisation possible et fait en outre émerger celui de la représentativité des interlocuteurs. Et, si la reconnaissance qu'elle permet est avidement réclamée par les POPs, elle suscite inévitablement des réticences d'ordre politique, de la part des autorités, comme du DO (Batley & Moran, 2004).

III.4.5. Organiser la complémentarité des réseaux

Les parties prenantes ainsi réunies pourraient être à même de réguler le secteur de l'eau et d'organiser la complémentarité entre le DO et les POPs. En effet, les situations où les POPs en viennent à proposer un branchement alternatif à des foyers déjà connectés au DO sont loin d'être optimales : ils ne combleront plus un vide en fournissant un service essentiel à tous, mais se contentent de diversifier une offre existante, qui demeure par ailleurs insuffisante. Le DO pourrait au contraire se muer en réseau primaire et les POPs en revendeurs dépendants (Collignon, 2000). Cela permettrait de régler le problème - qui ne manquera pas de surgir à terme - de la future compatibilité des réseaux (Snell, 1998). Ceci étant dit, la perte d'indépendance des POPs risque de faire émerger des conflits avec le DO, dès que le service de ce dernier se détériorera (Snell, 1998). Dans cette perspective, la relation contractuelle entre le DO et les POPs devient centrale et le défi consiste à établir une relation contractuelle juste entre DO et POPs.

Quelle que soit l'option retenue - préserver l'indépendance des POPs par rapport au DO ou non, permettre aux POPs d'être une extension reconnue du réseau permettrait en tous les cas de mieux diriger les effets des politiques publiques (Kjellen, 2006). Le régulateur pourrait ainsi créer des opportunités pour les POPs en segmentant le marché, sur les zones nouvelles ou mal desservies par exemple, afin de bâtir un service complet sur la base des avantages comparatifs du DO et des POPs (Schaub-Jones, 2006).

IV. L'élaboration de la régulation institutionnelle d'une innovation technico-gestionnaire : débats autour de la réinjection *top-down* d'une solution empirique

Un dispositif innovant du point de vue technique et gestionnaire a été identifié et reconnu comme tel. Il importe, dès lors, de prévoir un cadre institutionnel de gouvernance de ces nouveaux opérateurs. Ce passage d'une innovation technique et organisationnelle à une innovation institutionnelle est très délicat : l'incapacité à effectuer cette transcription signerait la mort de l'innovation elle-même. La complexité de l'opération ne tient pas seulement aux mécanismes de régulation à inventer, elle relève également des rapports de force entre les différentes parties prenantes qu'elle va nécessairement altérer. Comme l'explique E. Swyngedouw, « *la relative rareté de l'eau n'influence le mode de gestion de l'eau que dans la mesure où (...) des relations de coopération et de pouvoir sont traduites en systèmes institutionnels, managériaux et technologiques spécifiques* ».

La particularité du cas des POPs de Maputo est que la solution que les acteurs institutionnels, habitués à un fonctionnement *top-down*, cherchent à définir est déterminée par une approche initialement *bottom-up*. Quelles ont donc été les étapes intermédiaires et les distorsions qui ont amené ce changement de perspective ? A travers l'étude du processus incrémental d'élaboration d'une réponse institutionnelle au phénomène des POPs, nous évaluerons l'hypothèse de J.-J. Gabas selon laquelle les asymétries de pouvoir conduisent à un appauvrissement de la construction du politique. Les agences de coopération et les grands groupes privés tiennent-ils les rôles prépondérants ? Dans quelle mesure l'action publique effectivement mise en œuvre révèle les contradictions au sein des décideurs et l'imposition des vues des bailleurs ?

In fine, la question que nous souhaitons élucider à travers l'étude de la politique de l'eau est la suivante : dans un pays sous perfusion d'aide internationale, qui construit les politiques publiques ? Dans cette perspective, compte tenu de la fragmentation institutionnelle qui caractérise le Mozambique, l'analyse en termes de réseaux de politiques publiques, peut-elle nous permettre de disséquer le fonctionnement des acteurs autour de la naissance d'un nouveau mode de régulation ?

IV.1. La composante 3 du MWSP, portée par l'AFD : comment induire la politique de distribution de l'eau en s'inscrivant en marge du problème ?

Dans cette partie, nous nous pencherons tout particulièrement sur le rôle de l'AFD qui, à travers son champ de furos induit la route à suivre pour une politique publique plus globale d'intégration des POPs, en donnant l'air de ne pas s'en mêler directement.

IV.1.1. En dépit des efforts de coordination de l'aide, l'action des bailleurs demeure assez cacophonique

L'aide publique totale (hors ONG) au développement perçue par le Mozambique, en 2007, s'élève à 1 718 milliards de dollars et représente 54 % du budget national.

a) Harmonisation de l'aide : les déclarations de Rome et de Paris

Comme le remarque R. Batley, cependant, « *l'aide est un bénéfice qui implique des coûts* »²⁷⁹, de transaction notamment. De fait, les principales contraintes perçues par les pays fortement dépendants de l'aide, selon l'OCDE, sont : les priorités définies par les donateurs, les difficultés posées par leurs procédures et le manque de coordination entre leurs pratiques. La vaste gamme de conditionnalités mises en place par les bailleurs provoquent une charge administrative excessive pour l'administration récipiendaire.

²⁷⁹ Batley, 2005 : 6

Pour répondre à ces critiques, les agences internationales de coopération ont ciblé trois axes d'amélioration de la gestion de l'aide : la stratégie de réduction de la pauvreté, des outils de gestion financière et l'évaluation de la performance de l'aide. La déclaration de Rome sur l'harmonisation, en 2003, manifeste l'engagement des donateurs à aligner « *les politiques, procédures et pratiques opérationnelles de [leurs] institutions avec celles en vigueur dans les pays partenaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement* »²⁸⁰. En intégrant leur action dans les cycles de planification du budget des gouvernements concernés, les bailleurs espèrent cesser de miner la maîtrise des autorités nationales sur l'aide qui leur est apportée. En 2005, la déclaration de Paris affine cet engagement en orientant les donateurs vers une « *gestion axée sur les résultats* »²⁸¹, via la définition de mesures de performance.

b) Le Mozambique, pays-pilote pour l'harmonisation de l'aide

Le Mozambique est l'un des pays où ces efforts d'harmonisation de l'APD sont les plus poussés. Dès 2000, un groupe de bailleurs se constitue pour gérer l'appui budgétaire général (ABG), qui consiste en un financement "non assujéti" à des exigences quant à son utilisation²⁸². En 2008, 19 bailleurs (sur 22) participent à ce fonds budgétaire commun, soit le groupe le plus large d'Afrique. Il est dirigé par la « Troïka+ » : les présidents actuel, entrant, sortant, la Commission Européenne et la BM. En 2007, 70 % de l'APD provient des membres de ce « G19 », tandis que le reste est fourni par : le Japon, les deux agences étasuniennes (Usaid et MCC) et l'ONU²⁸³. Outre ce groupe principal, 27 groupes de travail thématiques ont été mis sur pied en vue de coordonner l'action des bailleurs dans chaque secteur. Des termes de référence clairs sont censés être définis, assortis d'objectifs et d'un plan de travail annuel. L'objectif est de tendre vers une participation active de chaque bailleur dans un nombre réduit de groupes.

Trois matrices d'indicateurs permettent le suivi des performances : une pour le gouvernement mozambicain, c'est le *Performance Assessment Framework*²⁸⁴ ; deux matrices pour les bailleurs, en vue de distinguer performances individuelles et collective²⁸⁵. En 2007, la France obtient 61 points sur 100, alors que la moyenne est de : 72 %. Les meilleurs élèves sont le DFID et la Suisse ; les cancras : le Portugal et la BM. Malgré ces efforts, 70 % des financements au Mozambique demeurent versés hors de l'aide budgétaire générale, via des canaux choisis par les bailleurs. En outre, le pouvoir exécutif et législatif mozambicain est encore peu impliqué. Enfin, l'aide provenant des ONG et du secteur privé n'est pas prise en compte.

Dans cette perspective, pour reprendre la terminologie de M. Foucault, les IFI apparaissent comme des instruments œuvrant à la « *gouvernementalisation* »²⁸⁶ de l'Etat mozambicain. Ces organisations s'apparentent à des dispositifs de savoir-pouvoir, qui manient à la fois l'expertise et la prescription. Les efforts d'harmonisation de l'APD correspondent à une tentative de clarifier l'expertise, d'y associer le gouvernement récipiendaire et d'inculquer ainsi des mécanismes d'auto-prescription. Cette démarche conduit-elle, comme le craint J.-J. Gabas, à un appauvrissement dans la construction du politique ? Tout dépend d'où est-ce que l'on situe la richesse de la vie politique. L'harmonisation de l'APD conduit à une technocratisation plutôt qu'à une démocratisation : les procédures et la rigueur de la gestion gouvernementale s'en trouvent rehaussées, mais la maîtrise et l'apprentissage politique des citoyens en sortent appauvris. L'AFD participe de cette évolution, tout en cherchant à apporter une certaine polyphonie.

²⁸⁰ Déclaration de Rome, 2003

²⁸¹ Déclaration de Paris, 2005

²⁸² A condition, que la politique publique s'inscrive dans le programme de réduction de la pauvreté (le PARPA) et dans la poursuite d'une politique macro-économique "solide", c'est-à-dire validée par le FMI...

²⁸³ Leclerc, 2008 : 3

²⁸⁴ « Cadre d'évaluation des performances » (40 indicateurs sur 5 piliers : pauvreté et gestion macro-économique, gouvernance, capital humain, développement économique, actions transversales)

²⁸⁵ Les critères : respect de l'ABG, prévisibilité, utilisation des procédures du gouvernement, renforcement des capacités gouvernementales, etc.

²⁸⁶ Foucault, 1978 in Foucault, 1993: 656

c) La France « participe activement à l'effort d'harmonisation »

Le Document Cadre de Partenariat, définissant les conditions de l'aide de la France au Mozambique, indique que la France : « *participe activement à l'effort d'harmonisation [et] à encourager l'affirmation du leadership du gouvernement* »²⁸⁷. De fait, ces mesures destinées à améliorer l'efficacité de l'APD sont en parfaite résonance avec la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) à l'œuvre dans l'administration française et qui, en 2008, affectent l'AFD de plein fouet. Alors que ce programme d'évaluation du fonctionnement des organes étatiques menace d'altérer sensiblement certains de ses rouages (possible fusion des agences AFD à l'étranger avec les SCAC, directeur d'agence mis sous tutelle de l'ambassadeur...), le représentant de l'AFD au Mozambique, Bruno Leclerc, a tout intérêt à suivre de près ces évolutions.

La stratégie de l'AFD au Mozambique a été redéfinie en ce sens en 2006 : 55 millions d'euros de subventions sont prévus de 2006 à 2010. Il s'agit d'une « *politique d'appui sélective* » qui s'inscrit « *dans les cadres définis par le gouvernement du Mozambique (PQG et PARPA I et II) et par les grandes organisations internationales de l'aide au développement (OMD)* »²⁸⁸. Au-delà de l'aide budgétaire, qui doit désormais représenter 20-25 % des subventions, l'AFD concentre son action sur deux secteurs prioritaires : la santé (35 %) et l'environnement (25 %). L'eau fait également partie des priorités du PARPA. Partant, « *sont maintenus, hors secteurs de concentration, l'appui au secteur de l'eau...* »²⁸⁹. L'eau devient pour l'AFD un secteur "non-focal", c'est-à-dire qu'elle y a des activités, mais qu'il n'est pas considéré comme un secteur de concentration de sa stratégie. Par conséquent, l'AFD ne fait partie du groupe de travail de ce secteur.

La participation financière de l'AFD au *Maputo Water Supply Project* (MWSP) a pris la forme d'une subvention versée directement au MOPH, qui est néanmoins comptabilisée dans le budget général du gouvernement. L'implication financière de la France dans ce projet s'élève à 7 millions d'euros sur la période 2006-2010, soit 19 % des subventions totales de l'AFD et 9 % des subventions totales de la France²⁹⁰. Bien que la participation de l'AFD au MWSP ne s'inscrive pas vraiment dans les nouvelles procédures harmonisées, Bruno Leclerc, directeur de l'agence à Maputo, a dès le départ tenu à nous signaler que cela n'empêchait nullement l'appropriation de la politique publique par le FIPAG : « *Nelson Beete est dans de l'"ownership"* »²⁹¹.

Le projet Eau de l'AFD à Maputo est donc pris dans une logique politique. L'agence AFD de Maputo menaçant d'être fusionnée avec celle de Johannesburg, Bruno Leclerc souhaite donner de la visibilité aux projets mis en œuvre, surtout s'ils sont innovants. Cette préoccupation rejoint les visées de Maurice Bernard, directeur de la Division "Eau et Assainissement", pour qui le MWSP est une opportunité pour marquer la différence de l'AFD vis-à-vis des gros projets inefficients de la BM. Une telle convergence d'intérêts permet à Bruno Leclerc d'affirmer : « *la légitimité d'une intervention de la France dans ce secteur tient à :*

- i) *la coordination multi-bailleurs (BM, BAD, BEI, CE) et à l'alignement sur la politique nationale qui renforce l'efficacité de l'aide ;*
- ii) *l'expertise reconnue de la France [...] ;*
- iii) *la visibilité de nos interventions, l'AFD devant assurer le leadership sur la problématique d'approvisionnement en eau potable en milieu péri-urbain* »²⁹².

²⁸⁷ in Document Cadre de Partenariat France-Mozambique (2006-2010) p.7

²⁸⁸ Ibid. p.8

²⁸⁹ Ibid. p.8

²⁹⁰ AFD + MAE (+ Contrat de Désendettement)

²⁹¹ Entretien n°4 (cf annexe).

²⁹² in Document Cadre de Partenariat France-Mozambique (2006-2010) p.13

IV.1.2. L'AFD choisit de s'impliquer sur le volet le plus innovant du MWSP, même s'il reste périphérique par rapport aux enjeux politiques

Du fait du nombre de bailleurs à l'œuvre au Mozambique, comme s'exclame Aymeric Blanc : « pour une fois, dans un pays africain, l'information ne manque pas ! ». Elle est cependant extrêmement éparpillée bien que le groupe de travail permette désormais un certain partage des connaissances. Conformément au Code de Conduite défini pour le secteur de l'eau, la DNA dirige ce groupe, au nom du MOPH et du gouvernement mozambicain. Le groupe rassemble neuf bailleurs²⁹³ et six ONG²⁹⁴. Mais ces efforts de coordination ont des limites. Au moins trois autres bailleurs, qui ne participent pas au groupe de travail, sont actifs dans le secteur de l'eau : la BAD, la France et la MCC. Le cadre d'évaluation des performances ne prévoit qu'un seul indicateur pour le secteur de l'eau : le nombre de nouvelles sources isolées d'eau construites.

Ainsi, en 2006, rien que sur l'agglomération, sept projets non coordonnés étaient en cours, impulsés par des acteurs hétéroclites : WSSUP, Wateraid, la BM, la BAD, le BPD, le WSP, le GPOBA, etc. Sentant que cela risque de « finir par poser un problème »²⁹⁵ Maurice Bernard propose à un responsable de l'ONG *Building Partnerships for Development* (BPD) de se poser en coordinateur central. Le FIPAG, cependant, décline la proposition. Il préfère rester seul maître à bord et jongler avec les différents projets de financement. S'il détient manifestement les capacités pour s'acquitter de cette tâche, cela nuit à la coordination des actions. Nous avons ainsi découvert de manière tout-à-fait fortuite que la BM finançait le FIPAG pour le même type de dispositif que l'AFD. Cette centralisation de l'information permet-elle à Nelson Beete d'obtenir le maximum de financements de la part de chacun des bailleurs ?

a) Le montage d'un projet multi-bailleurs permet à l'AFD de se positionner sur l'axe le plus innovant

La coordination des bailleurs se fait donc de façon encore empirique et circonstancielle. Alors que l'AFD déployait son étude de faisabilité, en 2004, la BEI est arrivée à Maputo avec l'idée de financer le secteur de l'eau, forte d'un budget de 40 millions d'euros. Les bailleurs ont alors évalué la possibilité de monter un projet commun. Au final, le MWSP regroupe : la BEI, la Facilité Eau de la CE, le FMO (instrument de financement des entreprises), la coopération néerlandaise et l'AFD. Le projet s'inscrit dans la PNDA soutenue par la BM et tient donc compte des autres projets en cours, tels que la construction d'un nouveau centre distributeur pour le réseau AdM à Laulane.

Cet élargissement des porteurs de projet permet à l'AFD de délaisser les axes consacrés à l'augmentation de la production d'eau et à la réduction des pertes du réseau, pour se concentrer sur "la composante 3". Ce troisième volet consiste lui-même en trois axes :

- construire de nouveaux petits systèmes dans les quartiers péri-urbains ;
- accompagner la création d'un cadre institutionnel de régulation approprié ;
- améliorer la gestion des bornes fontaines.

Des trois composantes du projet, c'est indéniablement la plus novatrice. Le premier niveau, en particulier, consiste à établir un *campo de furos*, pour en confier l'exploitation technique et commerciale à des POPs sélectionnés sur appel d'offre. C'est une façon d'offrir des possibilités de croissance aux POPs les mieux organisés, tout en les plaçant sur des installations conformes au réseau de AdM. Bien qu'elle ne finance que moins d'un tiers de ce volet, l'AFD est désignée comme "leader" de la composante n°3. Un positionnement qui a de quoi satisfaire la stratégie de Maurice Bernard, comme celle du directeur d'agence, Bruno Leclerc.

²⁹³ Autriche, Canada, Suisse, Irlande, Japon, PB, EC, Unicef, WB

²⁹⁴ Care, Croix-Rouge, Wateraid, Helvetas, Cowater

²⁹⁵ Entretien n°23 (cf annexe).

L'idée de développer un programme de recherche interne à l'AFD sur ce phénomène est sans doute issue de la convergence de leurs motivations. Pour le Département de la Recherche de l'AFD, assez récent et qui cherche à se faire une place dans l'organisation, un tel terrain est intéressant et porteur. La spécificité de ce programme est qu'il est lancé en parallèle au projet opérationnel lui-même. Dès lors, tout l'enjeu pour Aymeric Blanc et Nicolas Meisel va consister à négocier leur positionnement atypique, vis-à-vis des différents interlocuteurs : à mi-chemin entre conseil et évaluation *ex-post*.

b) Le "campo de furios" : un projet top-down conçue à partir d'une démarche bottom-up ?

L'approche de l'AFD sur la question de la distribution d'eau à Maputo se caractérise donc par son pragmatisme. La contribution de ses agents au MWSP consiste à copier le mode de fonctionnement d'acteurs déjà actifs avant le projet pour le recréer ailleurs et selon des normes satisfaisantes pour tous. Ce type de façon de faire est indéniablement nouveau pour l'AFD, qui cherche à s'entourer de tous les conseils possibles. Est-il pour autant possible de parler d'une approche *bottom-up* ?

La réticence de l'AFD à investir dans la zone confiée à AdM est due aux prestations lamentables de l'opérateur. De surcroît, des opérateurs atypiques et dynamiques ont été identifiés en marge du périmètre d'affermage et même à l'intérieur de celui-ci, ce qui pose d'épineux problèmes. L'AFD prend alors le parti, en 2005, de construire des petits systèmes dans 11 quartiers péri-urbains, dont AdM même reconnaît qu'elle ne pourra les desservir avant 10 ans, soit avant la fin de son contrat. Le pari consiste à confier des installations durables et légales, dont les POPs ne seraient pas propriétaires, en pariant sur leur dynamisme entrepreneurial pour étendre rapidement la desserte des foyers alentour. Les zones péri-urbaines choisies sont encore peu denses, mais les autorités y identifient de « *clear signs of rapid urbanization* »²⁹⁶. L'idée est donc de bâtir des infrastructures qui correspondent à un développement planifié dans des zones encore relativement rurales, plutôt que de s'immiscer dans l'imbroglio de quartiers plus centraux et plus denses où les POPs sont massivement implantés. Au-delà, les concepteurs du projet cherchent à assurer la mutabilité des systèmes d'approvisionnement en eau. En effet, à la différence des installations spontanées des POPs, ces petits systèmes sont compatibles avec les normes de AdM et donc, à terme, connectables au réseau officiel. Comme l'explique S. Jaglin, il est en effet important d'éviter l'enfermement des populations pauvres dans des solutions sous-normées²⁹⁷.

Il est toutefois permis de penser, qu'agissant ainsi, l'AFD s'écarte du problème fondamental des POPs et de Maputo. Les POPs n'avaient sans doute nul besoin de la composante 3 du MWSP pour aller s'implanter dans ces quartiers péri-urbains. Ce qui constitue un réel problème, pour les POPs, ce n'est pas tant l'expansion, pour laquelle ils se révèlent très efficaces, mais la reconnaissance et la légalisation de leur activité. D'ailleurs, les responsables d'AdM se sont assez rapidement prononcés en faveur du *campo de furios*, car c'est en dehors de leur périmètre. Leur attention est rivée sur la zone de Laulane, vers laquelle ils comptent étendre leur desserte, mais où les POPs desservent plus de 10 000 clients.

²⁹⁶ « des signes clairs d'urbanisation rapide » (Hydroconseil/SAL, 2007/11 : 19).

²⁹⁷ Barbier, Giraud, Ruet & Zérah, 2007 : 4

c) L'"output-based aid", un nouvel instrument des politiques publiques de développement ?

Les concepteurs du MWSP-3 reconnaissent qu'ils n'avaient pas pris, lors de la définition du projet, toute la mesure du phénomène des POPs et, en particulier, leur incroyable dynamisme : « *when the project has been designed, in year 2005, POPs had installed 5,000 house connections in the project area and many places were still lacking any network* »²⁹⁸. C'est pourquoi les agents de l'AFD avaient initialement eu l'idée de recréer des petits systèmes dans des zones denses mais dépourvues de réseau. En 2007, cependant, ils réalisent que « *in just two years, this figure has more than doubled* »²⁹⁹. Dès lors, ils décident d'introduire « *two slight changes* »³⁰⁰ dans leur méthodologie :

- les petits systèmes seront plutôt installés dans des zones peu denses, mais à fort potentiel de croissance ;
- les POPs existants seront assistés, dès le départ, au moyen d'un dispositif de *output-based aid*³⁰¹ (OBA).

L'OBA est un outil de financement direct entre le bailleur et l'acteur, qui permet de ne délivrer la majorité du financement qu'après la réalisation de la mission définie et en proportion de son degré d'accomplissement. Pour les POPs, l'OBA consiste à financer une partie des coûts de branchement des nouveaux clients, à hauteur de 112 USD par branchement, de façon à ce que les POPs puissent proposer aux foyers un coût de connexion nettement moins élevé. Cela permet aux bailleurs d'inciter les POPs à étendre au maximum leur taux de desserte, à l'échelle de leur quartier, en neutralisant le risque des *cherry picking strategies*.

Cet outil de gestion peut être identifié à un "instrument" des politiques publiques de développement. P. Le Galès et P. Lascoumes définissent un instrument de politique publique comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires* »³⁰². Il s'agit donc de comprendre ce que l'instrument révèle de la vision du monde qui le sous-tend. Dans notre cas, si l'OBA s'inscrit tout-à-fait dans l'évolution des pratiques des bailleurs vers une gestion axée sur l'efficacité et la suppression des coûts de transaction, cet "instrument" de politique publique nuit au renforcement des capacités locales, en ce qu'il permet au bailleur de piloter son intervention à distance, sans avoir à passer par les autorités politiques nationales ou municipales. La philosophie gestionnaire qui le sous-tend est orientée sur des indicateurs de performance purement quantitatifs et ne s'embarrasse guère des problèmes d'équité qui pourraient surgir entre les clients bénéficiaires de ce dispositif et les autres. L'OBA induit ainsi une conditionnalité de résultats plutôt qu'une conditionnalité de processus.

Cet instrument semble néanmoins assez adéquat - à condition d'être convenablement utilisé - pour stimuler le dynamisme entrepreneurial des POPs. Et pour cause, le principal risque à mettre en place des projets associant de si petits acteurs et de grosses organisations de coopération internationales réside dans le décalage temporel entre les deux : la mise en place, tardive, d'une structure lourde sur les initiatives rapides et éparpillées des POPs pourrait aboutir à neutraliser complètement leurs atouts.

²⁹⁸ « quand le projet fut conçu, en 2005, les POPs avaient installé 5 000 branchements dans la zone du projet et de nombreux endroits étaient encore dépourvus de réseau » (Hydroconseil/SAL, 2007/11 : 18).

²⁹⁹ « en à peine deux ans, ce chiffre a plus que doublé » (Hydroconseil/SAL, 2007/11 : 18).

³⁰⁰ « deux petits changements » (Hydroconseil/SAL, 2007/11 : 18).

³⁰¹ Aide basée sur les résultats

³⁰² Lascoumes & Le Galès, 2004 : 13

IV.2. Retour sur les expériences internationales de régulation des POPs : bienvenue dans un monde à tâtons !

Les POPs sont valorisés car la précarité dans laquelle ils évoluent les amène à rogner au maximum sur tous leurs coûts et à être ainsi en mesure de proposer un service abordable. Mais à partir du moment où leur activité est reconnue comme participant d'une mission de service public, il importe de la contrôler. Or, soumettre les POPs à de nouvelles exigences les oblige inéluctablement à augmenter certains de leurs coûts. Dès lors, leur offre risque de ne plus être aussi intéressante pour des populations à faibles revenus. Il s'agit donc de compenser ces hausses par des aménagements sur les tarifs : soit des subventions aux branchements (type OBA), soit un meilleur accès au crédit.

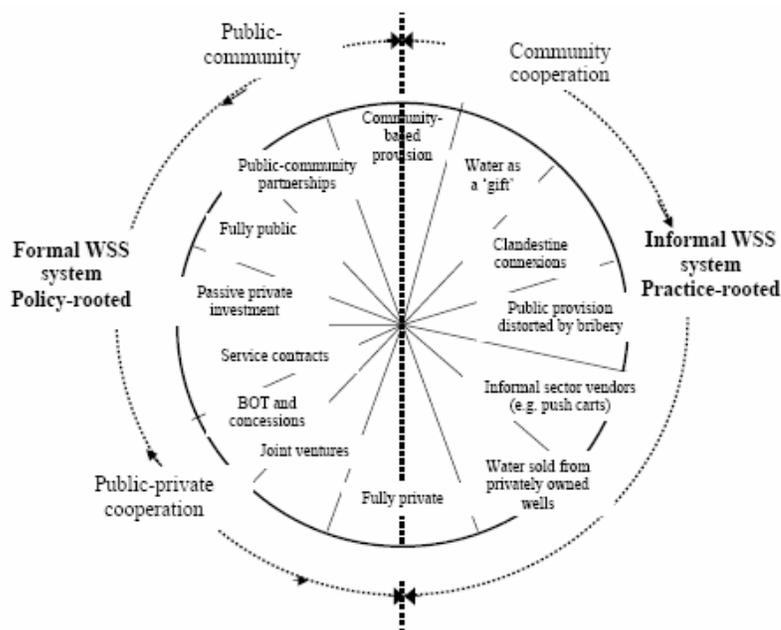
IV.2.1. La régulation comme forme de gouvernance d'un service collectif

La régulation consiste à la fois à s'assurer que les fournisseurs respectent les règles existantes (tarifs, qualité) et à adapter ces règles en fonction des événements imprévus. Pour cela, un cadre de régulation est requis, c'est-à-dire un ensemble de règles et de processus, formels et informels, qui lient les fournisseurs. Un modèle institutionnel de régulation, enfin, définit l'attribution des responsabilités entre les parties prenantes (Trémolet & Halpern, 2006).

Dans la plupart des cas, cependant, le cadre de régulation a été prévu pour un DO et n'offre pas l'outillage approprié pour superviser une multitude d'acteurs. Ainsi, les normes de qualité sont-elles inappropriées car, étant démesurément exigeantes, elles imposent une augmentation des coûts et menacent de pousser les POPs à la faillite. L'enjeu qui émerge alors consiste à déterminer la façon d'amender le cadre de régulation de la fourniture d'eau potable en vue d'y intégrer les POPs (Trémolet & Hunt, 2006).

IV.2.2. Qui dit « régulation » dit « formalisation » ?

Lorsqu'est acceptée la nécessité de réguler les POPs en tant que fournisseurs effectifs d'eau potable dans les quartiers délaissés par le DO, la tentation première des décideurs consiste à formaliser les POPs pour en faire des acteurs à part entière du système formel.



Pourtant, derrière ces bonnes intentions, la formalisation des POPs peut prendre la forme d'une réforme institutionnelle de type néo-libéral. Dans les textes explicitant ce projet, ceux de la Banque Mondiale en particulier, les POPs sont identifiés comme une solution par défaut et non pas comme porteurs d'une alternative valable. L'idée est simplement de recréer un marché formel, dans l'espoir que la concurrence normalise la situation. De sorte que la finalité

du service public - le souci d'un accès équitable de tous à l'eau - est conditionnée aux moyens - la performance économique stimulée par la libre concurrence.

(Allen, 2004 : 6)

A l'opposé, d'autres porteurs de projets de développement soutiennent l'idée que la gouvernance doit être définie comme un mélange d'institutions formelles et informelles. Dans une telle perspective, les POPs sont perçus comme la meilleure solution possible d'approvisionnement dans les quartiers péri-urbains ou pauvres. Cette vision est fondée sur la reconnaissance que la seule logique du marché ne peut suffire en vue de desservir tous les foyers de façon régulière, sûre et abordable. Le soutien accordé aux POPs est destiné, non pas à accentuer la concurrence entre des acteurs, mais à renforcer la coopération entre les POPs et les acteurs institutionnels. Prenant acte du fait que le pouvoir existe dans et hors des institutions formelles, la formalisation des POPs n'est pas ici nécessairement un objectif (Moretto, 2005).

Cette prise en compte des atouts du secteur informel est illustrée par la « Water Supply Service Wheel » qui présente l'ensemble du spectre des arrangements possibles, même si dans la réalité, les limites sont souvent plus floues (Allen, 2004).

Avec une telle perspective, qui ne ferme pas les yeux sur les dispositifs informels et effectifs, il devient possible d'envisager des synergies entre les acteurs des secteurs formel et informel. Cette approche lucide doit permettre de ne pas tomber dans ce que J. Tendler nomme le « *devil's deal* »³⁰³, c'est-à-dire un accord de clientélisme passé entre des élus qui permettent à de petits entrepreneurs de rester dans l'informalité en échange de leur loyauté électorale. De tels arrangements, qui rendent l'informalité attrayante, perpétuent des relations de subordination dans lesquelles les individus ont peu à gagner.

IV.2.3. Une régulation souple pour ne pas briser le dynamisme des POPs

La régulation économique se décline en plusieurs modalités : contrôle des prix, suivi de la qualité de service, régulation de la concurrence et protection des usagers (Trémolet & Halpern, 2006). Dans tous les cas, la régulation doit être un mélange de supervision – incitations plutôt que sanctions – et de soutien : assistance technique, exigences simplifiées pour l'obtention d'une licence... L'arbitrage est à effectuer en tenant compte de l'efficacité des dispositifs, de l'aisance de leur mise en œuvre et d'une analyse coûts/bénéfices (Schaub-Jones, 2008). Mieux vaut encourager les POPs à atteindre ce qui leur est possible, plutôt que de les pénaliser pour n'avoir pas atteint des objectifs trop ambitieux, trop vagues ou non assortis des ressources financières correspondantes.

La régulation de la qualité de l'eau et du service se traduit par des dispositifs de contrôle de la compatibilité écologique des systèmes, de la fiabilité et de la durabilité des installations et, enfin, des paramètres pris en compte par les usagers, tels que la continuité de l'approvisionnement, la pression dans les tuyaux, la turbidité du liquide, etc (Trémolet & Hunt, 2006). Les dispositifs de régulation pèchent souvent par l'imposition de standards trop élevés qui élèvent inconsidérément les coûts. Or, il importe d'adapter les standards aux besoins locaux : les paramètres déterminants pour les usagers ne sont pas toujours les mêmes selon la catégorie sociale ou le quartier. Seule une régulation flexible est à même de tenir compte des arbitrages qualité/prix que les citoyens effectuent quotidiennement (Trémolet & Halpern, 2006).

La régulation des tarifs est une question complexe, car il semble impraticable de prétendre collecter et arbitrer les coûts de tout un ensemble d'acteurs informels et disparates (Sansom, 2006), comme en atteste le cas du Paraguay. Pourtant, les opérateurs de réseaux détenant un périmètre d'exclusivité, le risque d'une surfacturation du service est réel. A l'inverse, certains auteurs pensent que ce n'est pas tant les POPs qui sont chers que les tarifs du DO qui sont sous-évalués. La « réticence à facturer » des politiciens met en péril la viabilité du système puisque la subvention implicite contenue

³⁰³ « le marché conclu avec le diable » (Tendler, 2002)

dans les bas tarifs du DO ne bénéficie qu'à ceux qui sont branchés au réseau (Trémolet & Halpern, 2006). D'autres auteurs s'inscrivent en faux contre cette interprétation, arguant que la suppression des subventions au DO et la mise en place d'une logique exclusivement basée sur la demande menacent de marginaliser les pauvres encore davantage (Batley & Moran, 2004).

L'alternative pourrait alors consister à subventionner les POPs. Deux options existent : prévoir des subventions pour les branchements ou des tarifs spécifiques au volume. Les subventions au volume posent cependant des problèmes d'inclusion des foyers aisés. Elles sont en outre inopérantes si les compteurs ne marchent pas. Bien qu'il y ait aussi des barrières non-économiques à la connexion au réseau (procédures administratives, sécurisation foncière), il semble donc préférable de subventionner le branchement. Un tel dispositif peut consister en une différenciation des tarifs de branchement selon le niveau de revenu des foyers : un tarif normal et un tarif « social ». La subvention viendrait alors combler l'écart entre le coût du branchement pour le POP et le tarif « social » pratiqué (Trémolet & Halpern, 2006).

Le problème des subventions est qu'elles réduisent l'incitation à chercher des solutions à moindre coût (Solo, 2003). Dès lors, comment subventionner les POPs sans qu'ils n'augmentent leurs tarifs, que ce soit parce qu'ils ne répercutent pas les subventions sur les tarifs aux usagers ou parce que le fait d'en être bénéficiaires les amènent à relâcher leur vigilance quant à la limitation des coûts ? Tout l'enjeu de la régulation consiste donc à ne pas réduire la capacité des POPs à innover et à réagir étroitement à la demande en imposant par exemple une sur-régulation ou des licences trop contraignantes (Collignon, 2000).

Dans la perspective d'une intégration des POPs au service public, différents degrés d'engagement sont envisageables : simple reconnaissance, processus de dialogue, facilitation de leurs activités, contractualisation ou régulation. Dans tous les cas, l'engagement doit être basé sur un processus de dialogue et de coopération entre les parties prenantes, fondé sur des négociations informelles et continues (Snell, 1998), et dont le contrat n'est qu'une des composantes (Schaub-Jones, 2006). Cependant, les capacités gouvernementales sont la plupart du temps faibles, à plus forte raison dans un contexte de décentralisation, du fait du manque de personnel compétent. Or, plus le processus tend vers la régulation, plus les capacités gouvernementales doivent être élevées (Sansom, 2006). La mise en place d'un cadre de régulation comprenant les POPs risque par conséquent d'impliquer certaines réformes au sein du secteur public en vue d'améliorer l'environnement et de faciliter leur contrôle : guichet administratif unique, contrats de performance, régulateur indépendant, suivi et évaluation (Sansom, 2006).

IV.3. Discussions, négociations et médiations autour d'une question nouvelle de régulation : les vertus inattendues du *Quadro de Gestão Delegada*

La mise en œuvre d'une politique publique incluant les POPs comme opérateurs reconnus du service de distribution de l'eau dans l'agglomération implique de résoudre la question de leur coexistence avec l'exploitant privé conventionnel, dans le cadre du QGD. En particulier, les autorités doivent statuer sur le devenir des POPs implantés sur le périmètre de l'affermage, dans la zone de Laulane. Pour espérer y parvenir, il convient de réunir toutes les parties prenantes à la même table et d'élaborer ensemble des scénarios possibles. Il s'agit là d'un processus long, puisque « *any decision taken during the discussions will have a very strong jurisprudence power* »³⁰⁴, mais le cadre institutionnel du QGD, pourtant créé en vue d'une PSP "classique", va se révéler un mécanisme efficient pour faire vivre ce débat et amener AdM à accepter l'irruption d'autres opérateurs.

IV.3.1. Face à l'empressement des bailleurs, la puissance publique peut-elle conserver la maîtrise du processus de construction du politique ?

Bien que les POPs n'aient pas bénéficié de mobilisation de masse en leur faveur, les bailleurs - et en particulier l'AFD - ont joué, de façon un peu détournée, ce rôle d'*advocacy*. AdM évoque d'ailleurs clairement les « *condicionantes da estratégia* »³⁰⁵ avec lesquelles elle doit composer pour élaborer son plan directeur. Car la voix des bailleurs porte. En 2008, en effet, le Ministre s'exprimait en faveur de l'officialisation des POPs. Les *eleições gerais*³⁰⁶ de 2009 étant en vue, les autorités centrales espèrent regagner du pouvoir et de la légitimité en faisant de la place à de nouveaux acteurs. Cette amorce de reconnaissance institutionnelle a été sensiblement influencée par le positionnement des consultants étrangers.

De fait, la démarche des agents de l'AFD semble ici assez pertinente. Tirant les leçons d'expériences menées ailleurs, leur regard sur ce terrain particulier repère soudain des aspects jusque là ignorés. Leurs analyses, noyées dans la cacophonie des autres bailleurs, condamnent les responsables nationaux à avoir toujours un temps de retard et à devoir récupérer le train en marche. Malgré leurs bonnes intentions, les bailleurs accentuent le découplage entre la production de l'expertise légitime et la sphère de la représentation politique.

a) *Inventer la régulation de petits monopoles juxtaposés, tel est le défi qui attend la puissance publique*

A. Bousquet résume parfaitement le défi qui attend les acteurs institutionnels de la distribution de l'eau à Maputo : « *dans la mesure où les dispositifs de régulation et de gouvernance sont tout autant déterminants que les dispositifs technico-gestionnaires pour la pérennisation de l'offre de services aux pauvres, le vrai défi est alors d'inventer les modalités de régulation de cette diversité tout en assurant la prise en compte des préoccupations d'équité socio-territoriale* »³⁰⁷. Il est politiquement légitime que ce soit à la puissance publique non seulement d'assurer cette fonction impérieuse de régulation, mais surtout de contribuer à l'inventer. Or, en a-t-elle les moyens ? La réponse n'est pas évidente, car la fonction d'arbitrage requise exige une grande finesse : il s'agit à la fois d'introduire des contraintes à l'activité des POPs, sans pour autant tuer leur dynamisme ; et de soutenir les POPs sans porter préjudice à AdM. La question est ainsi posée dans le Plan Stratégique 2006-2015 de la DNA : « *Qué política estabelecer para controlar, normalizar, mas também aproveitar do dinamismo da iniciativa privada espontânea que*

³⁰⁴ « toute décision prise pendant les discussions aura un effet jurisprudentiel fort » (Hydroconseil/SAL, 2007/02 : 29).

³⁰⁵ AdM, 2007 : 64

³⁰⁶ Elections présidentielles

³⁰⁷ Bousquet, 2006 : 355

se traduz hoje pela multiplicação dos pequenos operadores informais nas periferias das grandes cidades?»³⁰⁸. Faut-il prévoir un seul statut ou des statuts différenciés pour des POPs qui seraient alors tantôt : indépendants, revendeurs de l'eau d'AdM, exploitants de petits systèmes appartenant au FIPAG, ou fournisseurs d'eau pour AdM ?

L'enjeu est de taille puisque, seule la conservation par l'Etat de sa propre expertise rend possible l'émergence de décisions collectives légitimes. Or, il s'agit bien, ici, de repolitiser un schéma très hétéroclite, de relier tous les îlots de l'archipel de distribution de l'eau dans l'agglomération. Pour cela, il importe de fédérer tous les acteurs du secteur autour d'un schéma global, qui implique non seulement le rétablissement du contrôle juridique et sanitaire des services, mais surtout l'harmonisation des dispositifs techniques et tarifaires. S. Jaglin parle, pour désigner ce processus, de « spatialisation » : « *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)* »³⁰⁹.

Mais qui, à Maputo, peut superviser l'ensemble des opérateurs ? Et surtout : comment définir ces responsabilités sans réformer les institutions ? Car toute nouvelle réforme du secteur retarderait la mise en place de la régulation d'au moins cinq ans...

b) Les POPs peuvent-ils s'incruster dans le QGD ?

Le problème, à Maputo, c'est qu'aucune entité n'a vocation à réguler des centaines d'opérateurs indépendants et mouvants :

- ❖ Les Municipalités sont juridiquement légitimes et auraient la volonté de le faire, mais, dans un contexte institutionnel fortement asymétrique, ne semblent pas en avoir les moyens.
- ❖ Cela pourrait être le rôle de l'association des POPs, mais si celle-ci peut participer à la mise en place d'un système, elle n'est pas capable de concevoir le dispositif.
- ❖ Ce serait logiquement le domaine du CRA, qui est assez actif et commandite de nombreuses études, mais ses effectifs sont limités à une vingtaine de personnes et, pour l'heure, il attend qu'un accord entre le FIPAG et AdM soit conclu concernant les POPs installés sur le périmètre d'affermage. Comme nous l'a dit la vereadora de Matola, Evelina Berta José : « *o CRA anda um pouco escondido* »³¹⁰.
- ❖ Théoriquement, ce n'est pas le domaine de compétence du FIPAG, puisque celui-ci gère le patrimoine public confié à AdM. Mais le FIPAG souhaite manifestement garder la main sur les échanges, d'autant que les POPs constituent pour lui un moyen de négociation vis-à-vis d'AdM. C'est pourquoi le FIPAG est très actif dans le processus. A tel point que lorsque nous avons demandé à José Nhaka qui était ce régulateur dont il parlait, il a répondu « *é o Estado* » puis, plus précisément : « *é o FIPAG* »³¹¹. L'entretien avait lieu dans les locaux du FIPAG, sous le regard de Emmanuel Chaponnière.
- ❖ AdM se sait menacée par ces POPs qui empiètent sur son territoire et rivalisent de compétence, mais l'exploitant n'est pas décideur. En attendant, ses responsables laissent planer l'incertitude quant au périmètre exact du contrat, de façon à laisser entendre qu'ils ne comptent pas céder de terrain. Le périmètre délégué est défini dans le contrat de 2004, mais le Plan Directeur de AdM de 2007 présente une zone plus large. Enfin, lorsque nous les avons rencontrés, Carlos Cossa et

³⁰⁸ « Quelle politique établir pour contrôler, normaliser, mais aussi profiter du dynamisme de l'initiative privée spontanée qui se traduit aujourd'hui par la multiplication des petits opérateurs informels dans les périphéries des grandes villes ? » (DNA, 2007 : 39).

³⁰⁹ Jaglin, 2004 : 9

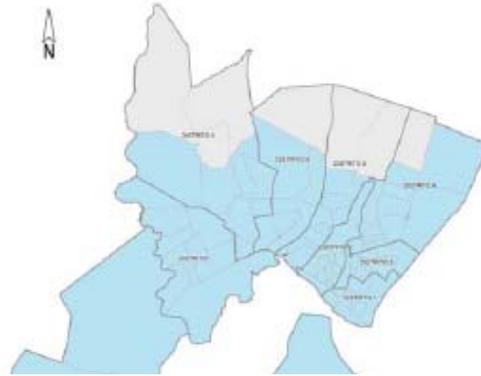
³¹⁰ « le CRA ne se met guère en avant » in Entretien n°9 (cf annexe).

³¹¹ Entretien n°11 (cf annexe).

Luis Miguel Évora nous ont affirmé que leur périmètre correspondait « aos municípios inteiros de Maputo, Matola e Boane »³¹² !



(Annexe 5 du Contrat FIPAG-AdM, 2004 : 5)



(AdM, 2007 : 6)

En dépit de ces incertitudes organisationnelles, dès 2007, la Política Nacional de Águas révisée, édicte : compte tenu du fait que « os servidores informais nas áreas peri-urbanas têm vindo a crescer tanto em número como em actividade, [...] será desenvolvida e implementada uma estratégia de licenciamento, regulação e apoio »³¹³. L'idée d'enregistrer les POPs par le biais d'une licence, avancée par Hydroconseil et l'AFD, a donc été retenue.

Compte tenu de cette orientation, le FIPAG a échafaudé une stratégie pour associer les POPs à la desserte en eau dans les zones péri-urbaines. Le mécanisme d'allocation de l'aide repose sur des critères techniques et gestionnaires : taille et stratégie d'expansion, notamment. Il s'agit d'opérer une sélection entre les petits POPs peu performants et les « *real entrepreneurs* »³¹⁴ susceptibles d'acquiescer une ampleur digne d'une activité "formelle". Les modalités de ce soutien se déclinent en deux temps : d'abord aider les POPs à augmenter leur desserte, puis une amélioration de leurs systèmes vers plus de durabilité. L'alternative entre la définition de monopoles au périmètre fixe et laisser jouer la concurrence n'est pas tranchée. La volonté du FIPAG est de tendre vers une harmonisation du niveau de service, comme des tarifs des POPs, même si ces derniers restent distincts du tarif pratiqué par AdM, dont les coûts sont tout autres.

Cette stratégie accorde une place importante aux Municipalités, qui sont jugées les plus aptes et les plus légitimes à délivrer une licence spécifique³¹⁵. L'idée de la licence spécifique délivrée est importante. Aujourd'hui, quatre licences, dépendant d'autorités différentes, sont *a priori* requises pour qu'un POP soit en règle : une licence pour l'occupation du sol, une autre pour l'enregistrement comme entreprise, une autre encore pour l'extraction d'eau et une dernière pour la distribution d'eau. Les acteurs institutionnels réfléchissent donc à l'instauration d'une forme de "guichet unique", c'est-à-dire d'un dispositif qui réduise les coûts de transaction et rendent la formalisation de cette activité réaliste.

Néanmoins, à peine les discussions ont-elles débuté autour de la question des licences, que des tensions sont apparues entre le FIPAG et le CRA. Le FIPAG a lancé un processus de "licenciement" ciblé sur les POPs situés hors du périmètre de AdM (???) alors que, dans le même temps, le CRA annonçait que tous les POPs détenteurs d'une licence pourraient postuler. Pour surmonter ce différent, ils décident de commencer par lancer le licenciement à Matola, où la situation est moins litigieuse. La délibération, adoptée début

³¹² Entretien n°14 (cf annexe).

³¹³ « ... les opérateurs informels dans les zones péri-urbaines ont crû, tant en nombre qu'en activité (...), une stratégie de licenciement, régulation et soutien sera développée et mise en œuvre » in Art. 2.2 – Resolução n°46/2007

³¹⁴ Hydroconseil/SAL, 2007/11 : 12

³¹⁵ Le FIPAG espère peut-être ainsi détourner les Municipalités de la revendication de la gestion du patrimoine.

2007 par le Conseil Municipal, présente la licence comme « *um instrumento que possa disciplinar, sem, no entanto, desencorajar a instalação de sistemas de abastecimento de Água* »³¹⁶. Celle-ci distinguera trois catégories de POPs selon la taille de leur système : de 0 à 50 branchements, de 50 à 150 et plus de 150 branchements.

Une telle manœuvre, qui permet certes la poursuite du processus global, ne fait toutefois que retarder le moment de s'attaquer au vrai nœud du problème.

IV.3.2. Laulane, District Urbain n°4 : voyage au cœur du problème

a) Un groupe de travail se constitue pour démêler cette épineuse configuration

La zone de Laulane, qui comprend 14 *bairros* dont celui de Laulane³¹⁷, correspond à cette avancée visible vers le Sud sur les cartes illustrant l'implantation des POPs à Maputo. La zone n'est guère éloignée de la *cidade*, mais sans alimentation en eau depuis toujours. « *Laulane area is dense since many years. This is the birthplace of the SSIP phenomenon in Maputo* »³¹⁸. Les POPs, en effet, y comptent, en 2007, deux fois plus de branchements que AdM. Ceci étant, la zone garde un bon potentiel d'expansion puisque 75 % de la population n'est toujours pas desservie par aucun opérateur³¹⁹.

Or, avec le soutien de la BAD, AdM a construit un nouveau centre distributeur dans la zone de Laulane, dans le *bairro* de Hulene. Celui-ci a commencé à fonctionner fin 2007. AdM a donc l'intention de faire valoir sa clause d'exclusivité sur cette zone, incluse, sans contestation possible, dans son périmètre. Pourtant, comme l'indiquent les consultants du CRA, les performances des POPs satisfont les habitants et « *it will not be so easy for AdM to regain the water market in Laulane area, even if AdM price is 20 % less than SSIP price* »³²⁰. La situation est donc particulièrement irritante pour AdM dont les relations avec les POPs se sont, depuis, considérablement tendues. Dans leur plan directeur, les responsables de AdM reconnaissent un « *risco potencial elevado de conflito* »³²¹ et en concluent : « *é urgente a definição de uma estratégia de relacionamento com os POPs* »³²².

En amont de la mise en service du centre, s'est donc constitué un groupe de travail dédié à la situation des POPs à Laulane, auquel participent : le CRA, le FIPAG, AdM, la Municipalité de Maputo, le District Urbain n°4 et les ONG Wateraid et CARE. Les POPs et leurs associations représentatives en sont exclus, mais F. Nhantumbo, du CRA, assurent qu'ils « *serão convidados para participar na discussão* »³²³. En attendant, le représentant des POPs, José Nhaka, surnomme AdM « *o gigante protegido* »³²⁴.

³¹⁶ « un instrument qui permette de discipliner sans, pour autant, désinciter à l'installation de petits systèmes d'approvisionnement en eau » (Município da Matola, 2007 : 1).

³¹⁷ 3 de Fevereiro, Costa do Sol, Ferroviário, FPLM, Hulene A et B, Laulane, Mahotas, Mavalane A et B, Maxaquene D, Pescadores, Polana Caniço A et B (AdM, 2007 : 70).

³¹⁸ « La zone de Laulane est dense depuis de nombreuses années. C'est le lieu où est né le phénomène des POPs à Maputo » (Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008 : 49).

³¹⁹ AdM, 2007 : 70

³²⁰ « il ne sera pas facile, pour AdM, de reconquérir le marché de l'eau de Laulane, même si son tarif est inférieur de 20 % à celui des POPs » (Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008 : 58).

³²¹ « un risque potentiel élevé de conflit »

³²² « il est urgent de définir une stratégie de mise en relation avec les POPs » (AdM, 2007 : 89).

³²³ Entretien n°8 (cf annexe).

³²⁴ « le géant protégé » in Entretien n°11 (cf annexe).

b) Au bord de la rupture, le contrat AdM-FIPAG est sauvé par la BM qui continue à proclamer son succès

Même sur le plan juridique, au-delà des considérations socio-politiques, la situation n'est pas limpide. Les POPs implantés au sein du périmètre d'exploitation de AdM ne sont pas nécessairement condamnés à l'expulsion. Tout d'abord, comme le fait remarquer B. Dardenne³²⁵, hormis la clause d'exclusivité dans le contrat, il n'y a pas de loi mozambicaine qui interdise la revente d'eau. Dès lors, la clause est-elle légale ? Peut-on empêcher deux acteurs privés de s'échanger de l'eau contre de l'argent ? La vente d'eau en bouteille n'est-elle pas autorisée et libéralisée ?

Sans aller jusque là, cependant, l'article 5.3.2 du contrat passé entre le FIPAG et AdM en 2004, prévoit la possibilité du recours à des tiers... dans les zones non couvertes par le service. La rubrique, intitulée "*Excepções ao Direito Exclusivo de Serviços*"³²⁶, stipule : « *o Cedente [le FIPAG] pode autorizar Terceiros a estabelecer na Área de Serviços um sistema ou infraestrutura para o abastecimento de água a áreas ainda não servidas pela Rede* »³²⁷. Ainsi, le FIPAG peut-il imposer à AdM de respecter la présence et l'activité des POPs à Laulane.

J. Bhatt, toutefois, estime que les autorités du secteur ont tout à gagner à créer un climat de confiance avec AdM, plutôt que d'aller à l'affrontement. De fait, courant 2008, le contrat AdM-FIPAG a subi la première des révisions intermédiaires prévues. Les échanges ont été assez véhéments et les deux partenaires se sont retrouvés au bord de la rupture. Le médiateur aurait en effet suivi les positions du FIPAG, que les responsables de AdM n'étaient pas prêts à accepter. Il a fallu l'intervention de la BEI pour éviter l'explosion définitive du contrat d'affermage. En fin de compte, AdM n'aurait accepté de poursuivre le partenariat qu'en échange de la promesse d'obtenir la prolongation de son contrat.

Il faut dire, qu'entretemps, la BM est également intervenue. En proposant à AdM de financer, via le FIPAG, 8 000 branchements en OBA à Laulane, elle a convaincu AdM de persévérer. Et pour cause, la BM veut à tout prix sauver les apparences de la réussite de la PSP. En 2007, sa représentante au Mozambique, J. Walker proclamait encore : « *Mozambique has demonstrated a credible strategy to achieve progress in meeting the MDGs in the water supply sector for the largest cities through its policy of delegated management coupled with a robust regulatory framework* »³²⁸.

³²⁵ Dardenne, 2008 : 10

³²⁶ « Exceptions au droit exclusif de services »

³²⁷ « L'autorité concédante [le FIPAG] peut autoriser à des tiers d'établir, dans le périmètre d'exploitation, un système ou infrastructure pour l'approvisionnement en eau de zones pas encore desservies par le réseau » p.22

³²⁸ « le Mozambique a fait preuve d'une stratégie crédible pour progresser vers l'atteinte des OMD dans le secteur de l'approvisionnement en eau des plus grandes villes, via sa politique de gestion déléguée, couplée à un cadre de régulation robuste » (Walker, 2007 : 9).

c) L'élaboration d'un éventail de scénarios envisageables : de l'expulsion à la coopération

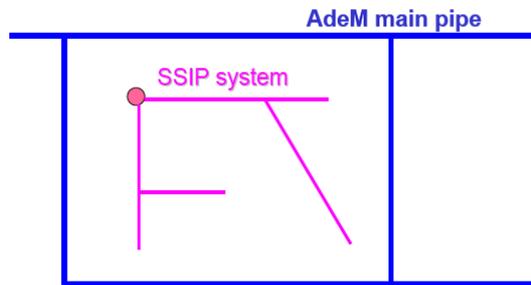
La nouvelle équipe portugaise, emmenée par Manuel Fernandes Tomás, qui prend la direction de AdM se révèle plus pragmatique. Forts du soutien inconditionnel de la Banque Mondiale, AdM fait l'étalage de ses intentions en annonçant 40 000 nouveaux branchements entre 2008 et 2011³²⁹, soit 10 000 branchements par an. Dans le même temps, toutefois, les dirigeants d'AdM se montrent prêts à accepter la présence des POPs, reconnaissant qu'ils ne pourront pas desservir la totalité des foyers de Laulane. Habilement, ils transforment le simple respect de l'article 5.3.2 du contrat en un acte magnanime : « *the presence of these actors (...) reduces the probability of a conflict with FIPAG or CRA concerning the lack of service (or the lack of pressure) in the northern part of the city* »³³⁰.

Prenant acte du lien entre le caractère exclusif et la desserte effective, les dirigeants d'AdM déclinent, dans leur Plan Directeur, la hiérarchie de leurs perspectives d'expansion du service :

1. dans les zones où le réseau secondaire est installé et l'activité des POPs insignifiante, AdM étend prioritairement sa desserte, sans investissement nécessaire ;
2. dans les zones où l'activité des POPs est insignifiante et où de nombreux foyers ne sont pas desservis, AdM étend ensuite son réseau secondaire ;
3. dans les zones où les POPs sont actifs, enfin, AdM récupère des clients en vendant de l'eau en gros aux POPs ou en leur déléguant des portions de son réseau.

Cette stratégie d'expansion a été discutée dans le groupe de travail et a permis de faire émerger les préoccupations, arguments et intérêts des autres parties prenantes. Sur la base de ces échanges, le groupe de travail a fait appel à un consultant renommé, Bernard Collignon en vue d'élaborer plusieurs scénarios de gestion de la relation entre AdM et les POPs à Laulane. B. Collignon s'est donc rendu à Maputo, en juillet 2007, pour présenter aux différents acteurs les 5 scénarios envisageables suivants :

- La situation actuelle est illustrée par le schéma ci-dessous. Les POPs pré-existaient, puis AdeM a étendu son réseau primaire.

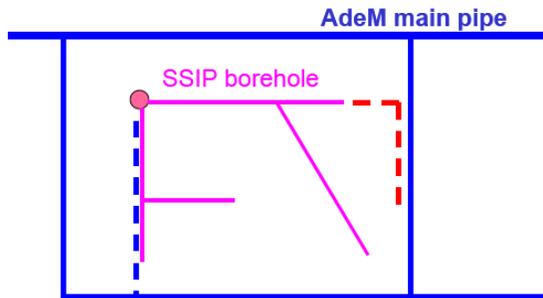


(Hydroconseil/SAL, 2007 n°2 annexe 1 : 4)

³²⁹ (AdM, 2007 : 46)

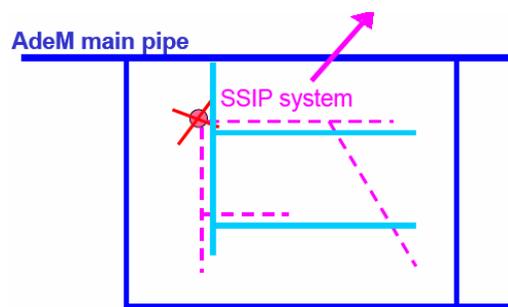
³³⁰ « la présence de ces acteurs réduit la probabilité d'un conflit avec le FIPAG ou le CRA concernant la carence de service (ou le manque de pression) dans la partie Nord de la ville » (Hydroconseil/SAL, 2007/02 : 32).

- **Scénario n°1** : Concurrence sauvage entre AdM et les POPs. La clause d'exclusivité de AdM n'est pas remise en question, mais l'entreprise étant incapable de desservir tous les foyers à moyen-terme, chacun se dispute les mêmes clients. Ce scénario est donc probable pendant la période pré-régulation (2-3 ans), mais n'est guère souhaitable à terme.



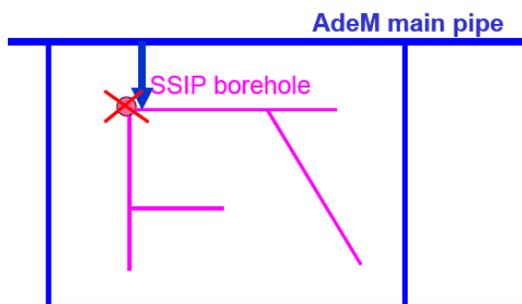
(Hydroconseil/SAL, 2007 n°2 annexe 1 : 4)

- **Scénario n°2** : Transfert des activités des POPs vers d'autres zones, hors du périmètre d'affermage. Seuls les POPs les plus entreprenants seront intéressés. Les nouveaux systèmes de la composante 3 du MWSP peuvent représenter une opportunité pour recaser ces POPs exclus par AdM.



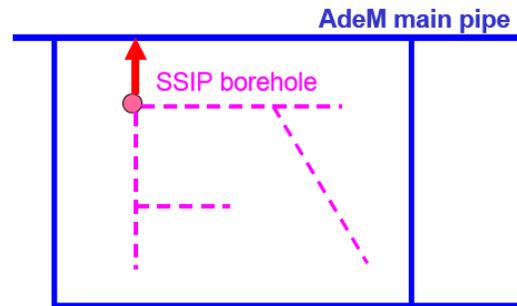
(Hydroconseil/SAL, 2007 n°2 annexe 1 : 5)

- **Scénario n°3** : AdM vend de l'eau aux POPs qui s'occupent de la partie commerciale. Ce schéma est présenté comme très performant, bien que les POPs n'y soient pas du tout favorables. Il signe en effet la fin de leur autonomie. Ce dispositif n'est pas possible à court terme, du fait des insuffisances de la production d'eau par AdM, mais devrait être reconsidéré plus tard.



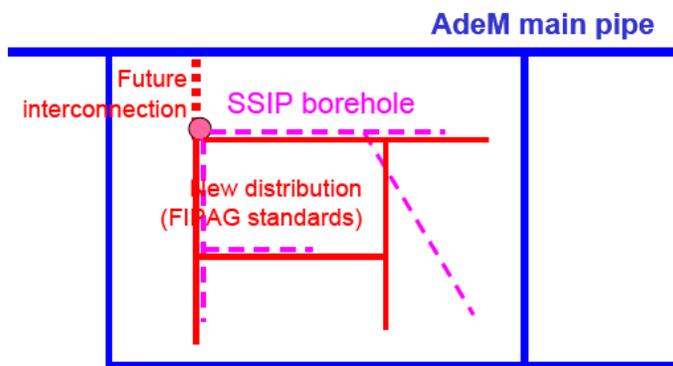
(Hydroconseil/SAL, 2007 n°2 annexe 1 : 5)

- **Scénario n°4** : Les POPs vendent de l'eau en gros à AdM. Ce schéma permettrait à AdM d'étendre plus rapidement sa desserte dans toute la zone de Laulane. Les POPs se focalisent sur la production d'eau. Ce dispositif semble applicable en 2007, à condition que les systèmes soient compatibles et que la qualité de l'eau des POPs soit suffisante.



(Hydroconseil/SAL, 2007 n°2 annexe 1 : 6)

- **Scénario n°5** : Contrat *Design-Build-Lease*³³¹ entre AdM et les POPs. Dans un premier temps, les POPs étendent leur service avec des standards rehaussés, avec le soutien du FIPAG ou de AdM. Au bout de cinq ans, ils transmettent leur système à AdM, qui ferme les forages et les relie à son réseau.



(Hydroconseil/SAL, 2007 n°2 annexe 1 : 6)

La prise en considération de ces scénarios possibles a suscité de nombreux débats au sein du groupe de travail. Les deux premiers ont été jugés inacceptables. Le groupe n'est pas allé au-delà, car les réunions ont semblé-t-il peu à peu cessé. Il reste donc trois possibilités. Le scénario n°3 s'appuie sur la grande force des POPs, leur connaissance du terrain et leur intelligence commerciale, mais retire aux POPs l'indépendance de la source, qui semble être leur principale préoccupation. Le scénario n°4 propose l'inverse : les POPs restent maîtres de leur forage, mais ils abandonnent leur activité commerciale.

Le scénario n°5 apparaît donc forcément comme le plus séduisant. Il confère une certaine légitimité à la situation actuelle, tout en assurant à AdM, à terme, un contrôle sur l'ensemble de la zone et des infrastructures. Il importe toutefois de creuser plus avant afin de déterminer si la remise des systèmes à l'opérateur officiel ne risque pas de faire périr ceux-ci, du point de vue technique et commercial.

Il est enfin permis d'imaginer un schéma global de distribution de l'eau qui combine ces différents scénarios, selon les besoins. C'est le cas à Hô-Chi Minh Ville, au Vietnam, où trois types de contrats ont été établis entre l'opérateur dominant, la Ho Chi Minh Water Supply Company, et les POPs :

³³¹ « Concevoir-Construire-Louer », forme de PSP équivalente d'une concession.

- ❖ Extension de la fourniture d'eau aux usagers non desservis par le DO, par extraction d'eau souterraine, traitement et distribution via des réseaux ;
- ❖ Extraction de l'eau du sous-sol, à partir de forages indépendants, puis traitement avant de la vendre au DO, en vue d'augmenter la production globale d'eau ;
- ❖ Amélioration de la facturation, du recouvrement et réhabilitation des canalisations de l'opérateur dominant.

Les réflexions du groupe de travail ont pu se poursuivre à travers l'organisation d'un voyage au Philippines incluant le président de Amati, José Nhaka. Cette expédition pour aller visiter les systèmes des *aguadores* locaux a été montée par l'ONG WSSUP, organisation créée par le groupe britannique Thames Water. De fait, le choix du terrain n'est pas neutre : le système de régulation en vigueur à Manille correspond *grosso modo* au scénario n°3 où l'opérateur dominant fournit l'eau à des POPs à qui il délègue la délicate gestion commerciale et technique (réseau tertiaire) du service dans les quartiers à bas revenus de l'agglomération. Ce schéma convient bien aux gros opérateurs, trop contents de se débarrasser de domaines où ils sont peu à l'aise. Il peut convenir à des petits opérateurs œuvrant selon une logique communautaire, mais les POPs de Maputo sont-ils prêts à abdiquer de leur indépendance et à servir de fusibles entre les clients et un exploitant dont les capacités ne sont que trop bien connues ?

IV.3.3. L'analyse en termes de réseaux : les *issue networks* passent, la *policy community* reste

Malgré l'interruption des réunions de ce groupe de travail, un dialogue informel et permanent se poursuit parmi les acteurs du QGD, publics et privés, nationaux et transnationaux. Dans cet imbroglio d'acteurs locaux, nationaux et transnationaux, il est difficile de déterminer qui est véritablement à l'origine de la politique publique consistant à intégrer les POPs à un schéma pluri-urbain de distribution de l'eau. Dans cette optique, le concept de "réseau de politique publique" peut nous être utile. D'après P. Le Galès, « dans un environnement complexe, les réseaux sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent alors un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique »³³².

Il est possible, dans notre cas, d'identifier plusieurs cercles de coopération, en partie délimités par l'échelle de leur périmètre d'action. La déclinaison de la notion de réseau en *issue network* d'une part et en *policy community* d'autre part pourrait nous permettre de mieux appréhender le processus de construction de la politique publique de distribution de l'eau à Maputo. En effet, le premier peut désigner le forum des spécialistes internationaux du développement, tandis que le second peut être appliqué aux organisations impliquées dans le secteur de l'eau à Maputo.

Le premier intérêt de cette dissociation de "sous-réseaux" est de mettre en lumière le découplage entre les fonctions de construction des cadres généraux d'interprétation du monde (*issue network*) et les fonctions de construction du compromis social (*policy community*). La particularité du cas de Maputo réside dans le fait que, si c'est généralement l'*issue network* qui donne naissance à la *policy community*, au Mozambique, un pays hautement assisté par les bailleurs de fonds internationaux depuis des années et toujours dirigé par le même parti, la *policy community* fait preuve d'une insoupçonnable résilience.

a) L'univers des consultants internationaux : un « *issue network* » ?

³³² Le Galès & Thatcher (dir.), 2000.

Un *issue network* se caractérise par une composition relativement volatile, une structure faiblement hiérarchisée et ouverte à de nouveaux participants. Ce type d'organisation correspond généralement à un degré de structuration, à une phase encore fluctuante. Le petit univers des consultants internationaux spécialistes des questions de développement et, plus précisément d'approvisionnement en eau, peut-il être perçu comme un *issue network* ?

De par mon expérience, je répondrais par l'affirmative. Au cours de mon incursion dans le monde des solutions alternatives au réseau conventionnel d'adduction d'eau, je n'ai cessé de rencontrer, à travers lectures, colloques et entretiens, les mêmes personnes, issues de tous les pays du monde et détenant une certaine expertise sur le sujet : T.-M. Solo, B. Collignon, M. Vézina, H. Conan, M. Paniagua, M. Kariuki, B. Dardenne, B. Valfrey, D. Schaub-Jones, etc. Ces experts travaillant ou ayant travaillé pour le compte d'organisations internationales variées (BM, ABD, BPD...) ne cessent de publier, d'intervenir dans des séminaires, de débattre entre eux et d'alimenter un forum, dont les membres se renouvellent, mais qui conserve une certaine permanence et identité.

Or le rôle de ce type de forum est essentiel dans tout processus de changement de référentiel : comme le dit P. Muller, « *le processus d'imposition/acceptation du changement de référentiel passe par le fonctionnement différencié de plusieurs instances [ou] "forums" »*³³³. C'est par l'intermédiaire de ce genre de relais que l'idée de petits opérateurs aussi compétitifs que des gros peut prendre force, s'enraciner dans des exemples rendus publics et se diffuser un peu partout. C'est parce qu'ils se connaissent, même par travaux interposés, que le responsable de l'AFD peut lancer, en 2003, ses termes de référence et retenir le cabinet d'études de B. Collignon.

Ces forums transnationaux jouent un rôle fondamental à une époque où le lieu du global tend de plus en plus à se situer au-delà de l'Etat. Les organisations internationales de financement, en plus de leur force de frappe financière, développent leur propre expertise afin de nourrir leurs conditionnalités. Il s'agit là de véritables dispositifs de savoir-pouvoir, tels que décryptés par M. Foucault. Les asymétries entre les capacités sont fortes : entre celles des bailleurs et celles des gouvernements récipiendaires, mais entre celles des bailleurs présents dans les débats et celles des autres bailleurs aussi.

Si j'en appelle à mon expérience personnelle pour alimenter ce propos, c'est précisément parce que le département de la Recherche de l'AFD, au sein duquel j'ai évolué, a été créé en vue de porter une voix dissonante dans le forum transnational du développement. Publier pour exister dans les débats d'idée, pour alimenter et orienter les discussions internationales sur les questions de développement.

b) FIPAG, CRA et consorts : cette « dream team » patrimoniale est-elle une *policy community* ?

A la différence de l'*issue network*, la *policy community* correspond à un réseau stable, relativement homogène et fermé. Cette communauté de politique publique associe des membres sélectionnés et interdépendants qui partagent un certain nombre de ressources et contribuent à la production d'un résultat commun. Dans la perspective de l'intégration des POPs à une politique publique pluri-urbaine de distribution de l'eau, le groupe formé par les institutions du QGD, l'exploitant privé, les représentants des POPs, les ONG et des consultants locaux peut être identifié comme une *policy community*. Comment, toutefois, expliquer les vertus inattendues du QGD, c'est-à-dire le fait que ces organisations qui avaient été réunies, voire construites, autour d'un projet de délégation d'infrastructures à un gros opérateur se révèlent si aptes à mettre en œuvre une tout autre politique publique ?

A y regarder de plus près, c'est justement l'historicité de ce groupe, et notamment de son noyau dur, qui lui confère sa stabilité. La *policy community* autour des POPs est opérante parce qu'elle provient d'un autre combat, celui du QGD. En particulier, la

³³³ Muller, 2000 : 199

dissociation entre la société de patrimoine (publique) et l'exploitant (privé) a permis d'instaurer un dialogue allant au-delà de la simple relation commerciale. Elle a induit un fonctionnement plus concerté, car les actions du FIPAG impactent la gestion de AdM et vice-versa. Le fait de confier l'infrastructure au FIPAG limite la marge de manœuvre de AdM qui ne peut rien décider seul.

Les ONG ne sont pas des organisations de même type que le FIPAG, AdM ou le CRA. Cette *policy community* n'est donc pas très homogène. C'est cependant sans compter sur leur savoir-faire et expérience dans la distribution de l'eau sur le terrain, qui font défaut à certains de leurs interlocuteurs. C'est aussi minimiser le fait que les employés de ces ONG sont souvent d'anciens cadres de l'administration ou des entreprises nationales ! Attirés par des salaires et moyens d'action sans commune mesure, ils sont nombreux à avoir franchi le Rubicon. Ainsi, Pedro Pimentel est-il passé de la DNA à Wateraid et Marculino Chemane de Águas de Maputo (PAABP) à la même ONG. Les rapports de force et asymétries de pouvoir existent au sein de cette *policy community*, mais ils ne sont pas aussi simples à déchiffrer que ce que l'on pourrait penser.

Car, en effet, si cette *policy community* est si robuste, c'est parce qu'elle est encore plus ancienne que la mise en place du QGD. Au cours des années 1990, le QGD n'a pu être constitué que parce que le personnel de l'ancien cadre y a été réparti. La DNA a été littéralement dépecée ; Águas de Maputo aussi. Le fait de conserver les mêmes personnes dans les nouvelles structures de gestion de l'eau a garanti la perpétuation d'une excellente communication informelle. Dans les premières années du QGD, les accords s'établissaient entre personnes, plus qu'entre organisations. Les dirigeants des nouvelles structures avaient non seulement une longue expérience du métier, mais ils étaient habitués à travailler ensemble. C'est ce mélange de compétence et de fluidité des échanges qui permet à Maurice Bernard de parler de « *dream team* »³³⁴ pour évoquer le groupe formé par : Manuel Alvarinho, Carlos Laice (CRA), Nelson Beete, Miguel Alves (FIPAG) et Roberto Colin Costley-White (MOPH).

Avant de devenir le CRA et le FIPAG, ces organisations étaient avant tout des structures éminemment personnalisées. Aujourd'hui, elles ont affermi leur culture et les relations qu'elles entretiennent ne sont plus de strictes relations interpersonnelles. Cette caractéristique, cependant, écarte notre cas d'étude de la définition de *policy community* selon Y. Mény, pour qui il s'agit notamment d'un groupe « *dont les composantes sont parfois en conflit, parfois en accord, mais toujours en liaison et au travail au sein du même cadre d'action* ». Ici, le cadre d'action change fréquemment, mais les interdépendances entre acteurs-clé demeurent structurantes pour l'ensemble du secteur, quelque soit le référentiel en vigueur (gestion publique, délégation à un privé, régulation de petits privés).

Cependant, l'adaptation de la *policy community* aux réflexions et orientations de l'issue network dépend aussi de l'émergence d'un certain nombre de "médiateurs", au sens défini par M. Callon. Ces transcodeurs assurent la reformulation des enjeux d'un cercle à un autre et arrivent à structurer le collectif autour de questions nouvelles. Comme le précisent P. Muller et B. Jobert : « *en réalité, cette fonction est double car elle consiste : à décoder le RGS, c'est-à-dire à le rendre intelligible aux acteurs en présence (...); à recoder ce RGS en des termes susceptibles d'agir sur le réel, c'est-à-dire en normes et en critères d'intervention politique* »³³⁵. Ce rôle est tenu, à Maputo, par deux consultants européens travaillant auprès du FIPAG : Christophe Nothomb et Emmanuel Chaponnière. Tous deux sont en contact avec les membres de l'*issue network*, ils constituent même leurs premiers référents locaux et sont en mesure, en retour, de solliciter l'assistance ou l'intervention de ces experts.

Manuel Alvarinho, également, président du CRA, semble être un médiateur particulièrement adroit. Il compte plus de trente ans d'expérience dans le secteur de l'eau, a créé 12 entreprises publiques d'approvisionnement d'eau urbaine dans les

³³⁴ Entretien n°23 (cf annexe).

³³⁵ Jobert & Muller, 1987 : 71

années 1980, a impulsé la réforme du secteur et la PSP dans les années 1990. Surnommé *Deus* dans le petit monde du secteur de l'eau au Mozambique, il est politiquement très habile en ce qu'il « *fait toujours passer son idée dans les discussions informelles, mais ne s'expose jamais publiquement. Pourtant, aucune décision n'est prise sans son aval* »³³⁶. Il aurait même refusé de prendre la tête de la DNA ! Fréquemment convié dans les forums internationaux³³⁷, il fait le lien entre l'*issue network* et sa *policy community*. Cet individu donne toute son épaisseur aux discussions en cours et est pleinement conscient de la multiplicité des niveaux auxquels se jouent la construction d'une politique publique : « *vamos ter que saber desenhar e conviver com CRAs paralelos a diferentes velocidades e profundidades de intervenção!* »³³⁸.

La permanence de cette *policy community* est évidemment liée au système politique dans lequel elle s'inscrit. Au Mozambique, prévaut une certaine culture du compromis, très souple, potentiellement cannibale : le FRELIMO s'adapte au libéralisme, en devient même l'administrateur et s'impose comme la seule « *plateforme de résolution des conflits* », pour reprendre l'expression employée par Christophe Nothomb³³⁹. L'aboutissant de cette *policy community* immuable, c'est *in fine* la perpétuation d'un fonctionnement, certes ouvert et innovant, mais inexorablement *top-down*, voire même patrimonial. Pour preuve : les POPs, artisans de la solution possible, acteurs au cœur du débat, n'ont pas été acceptés en tant que membres à part entière du groupe de travail sur Laulane.

IV.4. Eléments de prospective sur la mise en complémentarité des services

A l'heure de l'écriture de ce document, la question des POPs de Laulane n'est toujours pas réglée. La non définition de la situation exige que les observateurs contribuent au débat en prenant position. La mission du chercheur, vis-à-vis du terrain qui a nourri son travail, peut alors être d'avancer des arguments normatifs.

a) Quelques leviers d'action pour la transition institutionnelle des POPs

Les caractéristiques essentielles des POPs de Maputo-Matola sont : l'indépendance de leur source en eau, leur intelligence commerciale et leur ingéniosité technique. Il convient donc, à mon sens, de ne pas les subordonner à AdM en en faisant des revendeurs d'eau du réseau conventionnel, puisqu'ils perdraient par là même la maîtrise de leur activité. En cas de discontinuité de l'approvisionnement, ils auraient à subir les plaintes des clients, alors même que leur prestation ne serait pas en cause. Ensuite, toute régulation doit leur laisser une certaine souplesse, afin qu'ils puissent adapter leur offre aux profils des habitants de leur quartier. Surtout, la sécurisation de leurs installations devrait leur permettre de se fixer des objectifs de récupération de leurs investissements moins serrés.

Enfin, ils sont demandeurs d'assistance technique pour optimiser leurs installations. De ce point de vue, les agents de AdM ne sont pas forcément les mieux indiqués pour améliorer les systèmes des POPs, puisqu'ils sont habitués à un type de service sensiblement différents. En revanche, la formation mutuelle entre POPs, la mobilisation de POPs issus d'autres pays ou l'implication des fournisseurs de matériaux, comme l'entreprise de tuyaux Aguatuya, à Cochabamba, en Bolivie, pourraient être envisagées.

La co-existence de AdM et des POPs n'est pas inconcevable en soi. Comme le montre le diagramme ci-dessous, il y a encore, en 2008, des zones de l'agglomération qui ne sont desservies ni par AdM, ni par les POPs. Il y a même des zones, telles que Costa do Sol ou Pescadores, où la nappe est trop saline ou trop peu profonde (et donc contaminée) pour que les POPs puissent y développer leur activité. Idéalement, donc, les habitants auraient

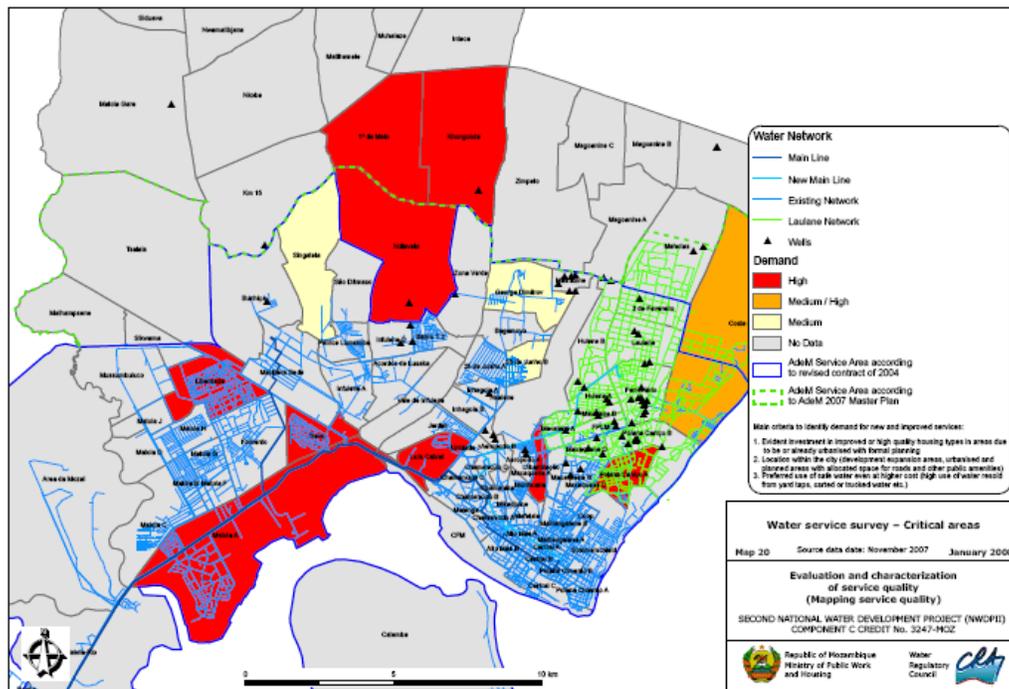
³³⁶ Entretien n°16 (cf annexe).

³³⁷ dans un desquels je l'ai rencontré. Entretien n°3 (cf annexe).

³³⁸ « nous allons de voir apprendre à dessiner et à vivre avec des CRAs parallèles, à différentes vitesses et profondeurs d'intervention » (CRA, 2006)

³³⁹ Entretien n°16 (cf annexe).

tout à gagner à ce que AdM développe prioritairement son réseau vers les zones où les POPs ne peuvent pas exercer leur métier.



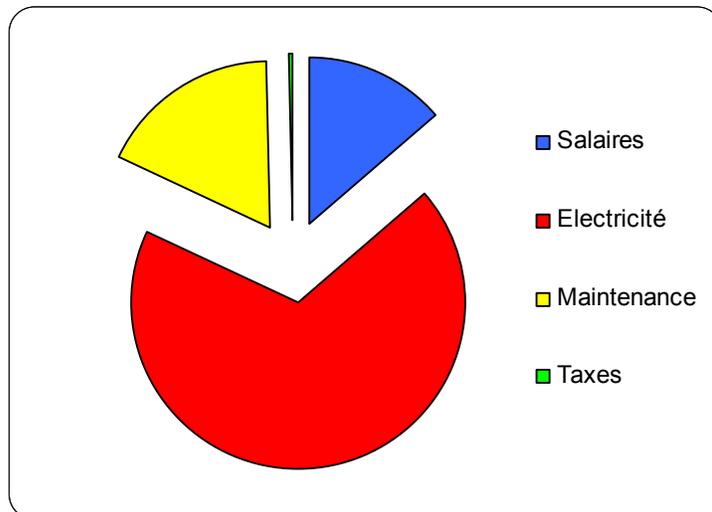
(Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008)

Au-delà de l'accès au crédit formel, les autorités devraient permettre aux POPs de diminuer certains de leurs coûts. Ainsi, par exemple, l'achat de pompes (danoises ou indiennes) et la consommation d'électricité représentent une part importante des charges supportées par ces opérateurs. Il pourrait être envisagé de les faire bénéficier d'un tarif préférentiel pour l'électricité, ou de baisser les droits de douanes sur le matériel importé.

Répartition des coûts moyens d'exploitation d'un POP

(Seureca/Hydroconseil, 2005/11 : 63)

Enfin, dans la perspective de l'élaboration d'un cadre de régulation, il importe d'impliquer frontalement les collectivités locales, que ce soit à l'échelle des municipalités de Maputo et Matola ou de la province de Maputo, en vue d'assurer la pérennité et la légitimité politique du système. La participation des usagers à la régulation des dispositifs d'approvisionnement en eau peut, de ce point de vue, constituer un axe intéressant, à la fois en termes d'appropriation sociale et de remontée d'informations. Le modèle de la *sunshine regulation*, tel que mis en œuvre en Zambie, peut apporter des éléments empiriques hautement instructifs.



b) Un engouement pour les POPs, dans la course aux OMD, qui masque de graves inconnues ?

Le lancement, en 2002, des OMD consistait à relancer la dynamique de l'APD en exhortant les pays riches à augmenter à la fois le flux quantitatif de l'aide et l'efficacité de celle-ci en vue de l'atteinte de cibles chiffrées. Or, la part consacrée par les Etats du G8 à l'APD n'a, depuis, pas augmenté. Elle a même diminué. Partant, puisque les moyens financiers n'ont pas augmenté, les acteurs du développement n'ont-ils pas été amenés à se ruer sur des sous-solutions, dans un pur souci d'efficacité ?

L'attention portée à ce type de solutions alternatives permet, certes, de souligner la médiocrité des mécanismes conventionnels. En cela, elle est extrêmement stimulante pour le secteur considéré. En outre, en promouvant des solutions locales, elle nourrit l'économie nationale et met un terme aux éternels problèmes de maintenance et de pièces détachées d'équipements importées de l'étranger. Et, enfin, l'argument massue qui est énoncé consiste à dire que les populations locales préfèrent le service des POPs. L'avis des bénéficiaires est présenté comme une forme d'évaluation démocratique d'un service essentiel. Mais cette approche n'est-elle pas fondamentalement démagogique ? S'agissant d'un service à caractère essentiel, justement, n'est-il pas évident que des personnes qui n'ont rien connu d'autre que des queues aux bornes fontaines, vont s'exprimer en faveur d'un branchement à domicile, aussi cher et précaire soit-il ? Venant de responsables politiques et de bailleurs, cette attitude ne consiste-t-elle pas, *in fine*, à enfermer les gens dans la myopie du local et de jeter le voile sur ce qui se passe ailleurs, au niveau global, et sur ce qu'il est politiquement légitime d'exiger des pouvoirs publics ?

Certes, les POPs contribuent activement à étendre le taux de couverture. Ils n'en traitent pas moins l'eau comme une ressource économique et non plus comme un bien public. Comme le résume José Nhaka, président de Amati : « o FIPAG tem o objetivo de proveer água a todos ; eu faço negócios! »³⁴⁰. José Nhaka pense sans doute œuvrer pour la cause des POPs en les décrivant comme de « *real entrepreneurs* »³⁴¹, reste qu'il montre bien que la transition institutionnelle nécessaire pour faire des POPs de véritables opérateurs du service public nécessitera d'introduire une régulation conséquente de leur mode de fonctionnement. Ainsi, le profit réel réalisé par les POPs demeure assez flou. De même que la validité même du terme POP, puisqu'il n'est pas certain qu'ils forment un groupe homogène. Les consultants d'Hydroconseil semblent se focaliser sur les plus gros POPs, dont le système est relativement optimisé et le service satisfaisant. Mais est-ce le cas de la grande majorité de ces opérateurs ?

Enfin, la fragmentation technique induite par l'intégration des POPs risque de conduire à une fragmentation comptable entre les zones desservies par AdM et celles couvertes par les POPs. L'introduction d'opérateurs multiples peut disqualifier la nécessité de subventions croisées, sous prétexte que le service n'est plus uniforme. Or, la péréquation des coûts est le fondement du caractère collectif d'un service. La solidarité comptable doit-elle être abandonnée, sous prétexte de la diversification de l'urbanité ? Ne peut-elle pas, au contraire, conduire au nivellement progressif des bairros et à la création d'un sentiment d'appartenance à un ensemble commun ?

Outre ces considérations d'ordre politique, les POPs posent un certain nombre d'inconnues qu'il convient de mesurer adéquatement. Tout d'abord, leur développement a suscité l'émergence d'un marché noir de compteurs volés. Il faut s'assurer que cela ne sape pas complètement les efforts déployés pour réduire les pertes et les volumes d'eau non facturés du service AdM. Ensuite, il convient de neutraliser les risques que les installations des POPs puissent contribuer à contaminer la nappe en cas d'inondations, récurrentes dans le pays. Enfin, la hausse du coût de la vie dans tous les pays du monde, du fait du renchérissement des matières premières, menace les POPs au premier chef. Or, que se passe-t-il dans un quartier quand un POP fait faillite ? Les habitants se retrouvent-ils sans eau du jour au lendemain ?

³⁴⁰ « le FIPAG a l'objectif de fournir de l'eau à tous ; moi, je fais des affaires » in Entretien n°11 (cf annexe).

³⁴¹ Hydroconseil/SAL, 2007/11 : 12

Le point le plus grave, cependant, dans la perspective du choix des POPs comme des opérateurs à part entière du service public de distribution de l'eau réside dans la durabilité de ce schéma. Est-il, en effet, raisonnable de tout miser sur l'exploitation d'une nappe d'eau dont la capacité de renouvellement est la grande inconnue ? Comme le remarque J. Bhatt, les tarifs des POPs ne reflètent pas le coût environnemental de leur activité. Les POPs se sont démultipliés alors qu'aucune évaluation sérieuse et aucun suivi de la ressource souterraine n'ont été mis en place. Le dispositif de mesure, déployé par ARA-Sul, ne fournira les premiers résultats qu'en 2010 ! L'étude hydrologique incluse dans l'étude de faisabilité de 2004 n'apporte que peu d'éléments. Elle portait exclusivement sur les quartiers Nord de l'agglomération et davantage sur des questions de qualité que de quantité. Les principaux résultats de cette étude étaient que les *furos* identifiés à l'époque avaient la capacité potentielle pour extraire 250m³/jour pendant 3 ans, ce qui excédait largement la production effective. L'eau n'était pas contaminée par les nitrates et l'intrusion d'eau saline, limitée à certaines zones.

Ainsi, le risque que les POPs, dont le nombre et l'activité ne cessent de croître, soient en train de vider irréversiblement les ressources en eau de la nappe est réel. Il est possible que, d'ici quelques années, la quantité d'eau disponible ne satisfasse plus les besoins d'extraction des POPs. Dans ce cas, avoir orienté la structuration de la distribution d'eau autour des POPs pourrait se révéler un choix organisationnel dramatique. A l'évidence, toutefois, il n'est pas non plus possible d'attendre 2010 pour statuer sur le devenir des POPs. Il conviendrait cependant de faire preuve d'une certaine prudence afin de ne pas aggraver, à terme, la situation d'approvisionnement en eau dans les quartiers périphériques, en y ajoutant un désastre écologique.

D'autant que le fait d'élaborer la politique publique de l'eau autour des POPs focalise l'attention sur l'eau potable, mais évacue complètement la question des eaux usées. Les POPs, comme le FIPAG d'ailleurs, ne s'intéressent pas à l'assainissement, sous prétexte que le secteur n'est pas rentable. Ce faisant, ils participent activement à la circulation urbaine de l'eau en ignorant totalement le cycle de l'eau ! Or, disposer d'un branchement à domicile peut conduire les usagers à rejeter des quantités beaucoup plus importantes d'eaux grises. Ces rejets, qui ne sont ni traités, ni canalisés ne vont-ils pas finir par polluer la nappe dans laquelle puisent les POPs ? Est-il possible de dissocier durablement la distribution d'eau de sa récupération ?

c) *La revenda de quintal : un potentiel énorme qui, curieusement, n'intéresse personne...*

Puisque l'assèchement de la nappe est un risque non négligeable, ne serait-il pas opportun de prendre en compte une autre solution alternative d'approvisionnement en eau potable dans les quartiers périphériques des villes de tout le pays : la *revenda de quintal* ? Ce phénomène existe en effet dans tous les *bairros* habités par des classes moyennes ou pauvres et où, détail important, le réseau conventionnel existe. Le schéma est simple : le client d'AdM a installé le robinet dans son *quintal* et passe des accords privés avec les habitants du voisinage afin que ceux-ci puissent en profiter. Cette pratique est discrète, informelle et, actuellement, hors de tout contrôle des autorités publiques. La part qu'elle représente dans l'approvisionnement global en eau des habitants des quartiers périphériques semble à présent constante : 60 % en 1992, mais 25 % en 2001 et 26 % en 2006.

Encouragée par l'absence de compteur, la revente d'eau du réseau est considérée comme illégale et activement combattue par AdM et les autorités. Pourtant, comme le remarque B. Dardenne dans une note intéressante, la faute est imputable au premier chef à l'exploitant, qui faillit à ses obligations et ne fournit pas de compteur : « *contador é um direito* »³⁴². La revente d'eau, en soi, n'est qu'une façon de pallier à l'insuffisante desserte du réseau. Elle constitue une solution intermédiaire entre le branchement à domicile et la borne-fontaine. De fait, le tarif moyen de la revente (20 MZM/m³) est plus élevé que celui des bornes fontaines publiques (15 MZM/m³), mais inférieur au prix des

³⁴² Dardenne, 2008 : 15

bornes fontaines gérées par des POPs (25 MZM/m³). Ce dispositif évite d'avoir à supporter le coût, lourd, d'un branchement à domicile, d'autant que, parfois, le statut d'occupation du sol ne permet pas d'y avoir droit.

Selon B. Dardenne, la formalisation de la *revenda de quintal* implique de systématiser les compteurs et les relevés et de protéger les consommateurs par une régulation des tarifs et l'établissement d'un contrat-type. En installant un compteur, l'exploitant ne peut s'estimer lésé puisqu'il facture le volume effectivement consommé par l'abonné, quel qu'en soit son usage (personnel ou revente). D'autant que la pratique de revente aboutit à un nombre moindre de branchements coûteux à réaliser. La régulation des tarifs permettrait de définir la marge autorisée aux revendeurs. Dans cette optique, le CRA pourrait assurer la collecte et la publication de l'information sur les prix. Les inconvénients restent ceux du service AdM : insuffisance d'eau, discontinuité. L'intégration de la *revenda de quintal* au schéma global de distribution de l'eau impliquerait alors la reconception du service : le branchement à domicile (par AdM ou un POP) resterait l'objectif final, la borne fontaine serait le service minimal et la *revenda de quintal* une alternative intermédiaire.

Les potentialités de cette pratique, y compris du point de vue de l'atteinte des OMD, d'autant qu'elle ne se limite pas aux *subúrbios* de Maputo, contraste avec le peu de crédit qui lui est accordé. Un tel décalage, surprenant, amène à se demander pourquoi les bailleurs sont à ce point fascinés et omnibusés par les POPs. Certes, la revente n'est pas une solution dans les quartiers situés loin du réseau conventionnel. Toutefois, pourquoi le profil des POPs est plus attractif aux yeux des bailleurs ? Qu'est-ce que les consultants internationaux projettent sur ces individus qui cherchent simplement à faire des affaires ? Est-ce parce que ces « *real entrepreneurs* »³⁴³ permettent de résoudre les imperfections du service des grands groupes, sans pour autant remettre complètement en cause l'idée selon laquelle la gestion entrepreneuriale serait la plus efficiente ?

³⁴³ Hydroconseil/SAL, 2007/11 : 12

Conclusion

Voici complété notre tour d'horizon de la question des petits opérateurs privés de la distribution d'eau, dans l'agglomération de Maputo-Matola, au Mozambique, telle qu'elle se présente à la mi-2008.

Apports et limites des théories mobilisées

La mobilisation de plusieurs outils théoriques nous a permis d'ordonner le réel et d'analyser les phénomènes à l'œuvre. Qu'est-ce que cette confrontation a permis de faire ressortir quant aux théories elles-mêmes ?

Le concept de "référentiel global sectoriel" nous a permis de suivre l'élaboration d'un cadre de gestion conforme au référentiel en vigueur au début des années 1990, la marchandisation des services d'eau. L'analyse de ce montage institutionnel a éclairé les caractéristiques du contexte organisationnel dans lequel surgissent les POPs au début des années 2000. La transition entre ce référentiel et celui potentiellement porté par les POPs était donc un point crucial de notre enquête : le modèle, ternaire, d'étude d'un référentiel sur le temps long, élaboré par K. Chatzis, s'est révélé très approprié pour accomplir ce long *travelling*, tant au niveau des actes que des cadres cognitifs.

Ce modèle n'aurait cependant pas suffi à nous permettre de saisir les continuités derrière l'apparente remise en cause du référentiel, si nous n'avions pas eu recours, en complément, à une analyse en termes de "réseaux" de politique publique. Ce second faisceau de décryptage du processus de construction des représentations du possible et du prescriptible, a souligné l'importance des interactions entre personnes, au-delà de la pertinence des structures organisationnelles successives. Si la notion de référentiel faisait déjà apparaître le rôle joué par la communauté des experts des IFI, le dédoublement entre *issue network* et *policy community*, nous a conduit à repérer une particularité essentielle, liée au système politique mozambicain : la permanence d'une *policy community*, constituée autour d'un petit nombre de responsables, d'autant plus compétents qu'ils n'ont cessé de collaborer autour des questions d'eau, quels qu'aient été les dogmes successifs des *issue networks* internationaux. Elle a aussi permis de mettre en lumière le rôle-clé de "médiateurs", tels que Manuel Alvarinho, dont l'empirisme est d'obédience explicitement samoriste : « *Vamos aprendendo a regular, regulando, e retirando lições também dos nossos erros* »³⁴⁴.

Le mode de régulation et les réseaux de personnes, néanmoins, laissent de larges angles morts quant à l'apparition concrète des POPs et aux jugements dont ils font l'objet de la part des autorités publiques. Nous abordons là ce qui relève de l'irrationalité des politiques publiques et des distorsions inhérentes à leur mise en œuvre. Pour dévoiler ces liens peu intuitifs et déconstruire ainsi les "récits" superficiels d'explication courante, c'est la théorie de la "fenêtre d'opportunité" de J. Kingdon que nous avons mobilisée. La restructuration des enchaînements de cause à effet le long de trois "courants" distincts nous a aidé à révéler la convergence entre, d'une part, le développement de deux problèmes jusqu'à leur prise en compte par la puissance publique et, d'autre part, la formulation de solutions jusque là inaudibles, du fait de soudaines opportunités politiques. La particularité de notre objet d'étude est alors apparue : le courant des politiques a ici rétro-alimenté le courant des problèmes. L'intérêt des bailleurs pour les POPs et le laisser-faire de l'Etat mozambicain ont entraîné une exceptionnelle prolifération de ces petits systèmes, conduisant à la fois à aggraver considérablement le problème, négligeable, qu'ils représentaient initialement, et à renforcer l'idée qu'ils

³⁴⁴ « On apprend peu à peu à réguler, en régulant et en tirant également les leçons de nos erreurs » (CRA, 2006). Allusion à la citation de S. Machel qui fait l'objet de la note de bas de page n°59.

pouvaient faire partie de la solution au problème de l'accès à l'eau. L'attrait des consultants étrangers a ainsi agi comme une prophétie auto-réalisatrice.

Cette spécificité rend peu évidente la réponse à la question de savoir si la prise en compte des POPs dans la politique publique d'approvisionnement en eau correspond à une démarche de type "bottom-up" ou bien "top-down". L'idée de réorganiser le service public autour de petits opérateurs informels relève en effet d'une démarche très empirique, consistant à introduire de la maîtrise publique dans un dispositif existant. Dès lors que les discussions autour d'un nouveau mode de régulation ont été initiées, cependant, la *policy community* a reproduit un fonctionnement tout-à-fait routinier, *top-down*. Les municipalités ont continué à être tenues relativement à l'écart par le FIPAG et les représentants des POPs ont à peine été invités aux discussions.

Ceci étant dit, il est permis de parler de démarche globalement *bottom-up* dans la mesure où il aurait été inenvisageable et, en tous cas, largement contesté, que les bailleurs de fonds instituent d'eux-mêmes un tel dispositif, sous-normé, dans les quartiers pauvres. Or, le fait qu'à Maputo l'initiative provienne des habitants eux-mêmes, a rendu possible d'envisager – et même de valoriser – qu'une telle politique publique de développement soit mise en œuvre par les organisations financières internationales. Son caractère *bottom-up* est la condition de possibilité et d'acceptabilité de cette politique publique.

Retour sur les enjeux théoriques

L'aide publique au développement se compose, en tant que politique publique, de deux maillons : le premier dans le pays source et le second dans le pays récipiendaire, ce qui ne facilite pas son évaluation. S'agissant toutefois d'argent public que les collectivités nationales des pays du Nord dépensent pour le compte de peuples étrangers, le questionnement sur l'efficacité de l'APD est ancien. De fait, l'incroyable multitude d'intervenants étrangers, aux projets et méthodes différentes, dans les pays pauvres entraîne des coûts de transaction particulièrement lourds pour les administrations bénéficiaires qui disposent, de surcroît, de moyens par définition limités. Figurant parmi les pays les plus pauvres du monde, le Mozambique est un terrain où les efforts ont été particulièrement déployés dans le sens d'une harmonisation des procédures entre bailleurs et d'un alignement sur le système budgétaire national.

Du chemin reste malgré tout à parcourir avant d'atteindre la pleine appropriation de l'aide par les bénéficiaires³⁴⁵. A quoi ressemble, en attendant, le processus de construction du politique dans un Etat qui vit sous perfusion d'aide financière internationale ? Au Mozambique, le FRELIMO, parti unique, encadrait strictement l'ensemble de la société. Les réformes exogènes prônant la décentralisation et la "gouvernance" ont permis de desserrer cette étreinte et d'ouvrir la porte aux organisations internationales dans la conduite du pays. Ces dernières, toutefois, ne renforcent pas le caractère démocratique des politiques mises en œuvre. La population n'est pas plus associée aux décisions. Pire, le découplage entre l'expertise et la légitimité politique décrédibilise et neutralise *de facto* le pouvoir réel des représentants élus. Dès lors, il est permis de se demander à quoi servent les élections. A ce que le FRELIMO continue de recevoir de l'argent des IFI, sans doute, à alimenter cette rente de l'APD et à présenter la corruption et le clientélisme comme les seuls ersatz de pouvoir disponibles.

Le problème très concret de création d'un cadre de régulation d'acteurs non conventionnels dans le secteur de la distribution d'eau urbaine permet toutefois de nuancer ce constat générique. Jouant, au contraire, sur la non coordination et les asymétries d'information entre bailleurs, les acteurs de la *policy community* mozambicaine retrouvent une certaine maîtrise sur la définition des programmes. Mais s'ils parviennent remarquablement à s'adapter aux orientations des "donneurs", c'est

³⁴⁵ Il convient d'ailleurs de se demander dans quelle mesure cet objectif de gouvernementalisation des Etats bénéficiaires n'est pas une contradiction en soi.

pour réinjecter ces prescriptions dans un fonctionnement de type *top-down* qui leur redonne du pouvoir, et ce, au détriment des populations, qui demeurent écartées des enjeux politiques. En dépit de la compétence des cadres mozambicains du secteur de l'eau, la capacité des autorités transnationales à imposer leurs vues transparait nettement : qu'il s'agisse de l'atteinte des OMD ou de l'intégration des POPs, habilement forcée par l'AFD, via le *campo de furos* qui leur sont confiés, dans le cadre de la composante 3 du MWSP.

Qu'en est-il des intérêts empiriques ?

Du point de vue de mon positionnement vis-à-vis du terrain, ce stage à l'AFD s'est révélé très fécond. Le fait d'intervenir sur ce terrain avec une "casquette" identifiée m'a d'abord permis d'avoir accès à un grand nombre de données, jusque là peu exploitées. Cette carte de visite a également été un moyen de rencontrer facilement les plus hauts responsables des principales institutions concernées. Me présentant officiellement à eux en tant qu'agent de l'AFD, j'étais en outre en mesure de désamorcer un certain nombre de biais dans leurs discours. Les limites de cette forme particulière d'engagement sont doubles : d'une part, mon terrain a été de très courte durée et, d'autre part, je n'ai pas pu avoir accès à ce sujet sous l'angle des acteurs locaux, des habitants et autres parties prenantes hors institutions formelles. La brièveté de mon séjour sur place m'a enfin empêché de rencontrer plusieurs personnes issues d'une même organisation, afin de percevoir les éventuelles tensions et contradictions sous-jacentes à un positionnement organisationnel clair en apparence.

Second intérêt empirique identifié, le cheminement historique, qui ouvre ce mémoire, s'est révélé déterminant pour la compréhension des logiques contemporaines. La déstabilisation du pays nouvellement indépendant, du fait des logiques de *containment* de la guerre froide, a remis en perspective les efforts de développement – de réparation ? – des pays occidentaux vis-à-vis du Mozambique actuel. La découverte de l'influence de l'imposant voisin sud-africain nous a amené à éclairer sous un nouveau jour le choix même de Maputo comme capitale, les raisons de son expansion et l'impact des mineurs du Transvaal retraités sur l'apparition du phénomène des POPs. Surtout, ce retour en arrière nous a permis de décomposer l'évolution urbaine (explosion, implosion, expansion) qui a abouti à cette invraisemblable persistance de la dualité coloniale *cemento/caniço*, par delà la diversification du *caniço* en une mosaïque pluri-urbaine de strates de moins en moins établies, balisées, urbanisées.

Contrairement à ce que l'intitulé du MWSP-3 laissait accroire, les POPs ne sont pas le fruit de la *péri*-urbanité, mais de la *sous*-urbanité. Ils pullulent dans les *subúrbios* denses, à la lisière du périmètre confié en exclusivité à AdM. Les POPs, qui émergent un peu partout dans les agglomérations des pays du Sud, sont un produit, monstrueux³⁴⁶, de la bidonvilisation du monde. L'urbanisation, qui s'est intensifiée au Mozambique au cours des années 1980 et 1990, s'est en effet produite dans un contexte de croissance économique nulle et de démontage minutieux, dans le cadre des ajustements structurels, de tous les dispositifs publics de sécurité sociale existants. La population rurale a afflué vers la ville alors que les salaires chutaient, le coût de la vie augmentait et le chômage explosait, et que, de ce fait, les classes moyennes urbaines elles-mêmes se paupérisaient. Les bidonvilles, ou *slums*, se caractérisent par : la surpopulation, l'habitat précaire ou informel, un accès réduit à l'eau courante et aux services d'hygiène, et une définition floue des droits de propriété. La plupart des quartiers du *caniço* correspondent aujourd'hui à cette description.

Dans cette perspective, les POPs sont-ils susceptibles de contribuer à renforcer la dualité coloniale ou bien, au contraire, à la dépasser ? Il est en fait que les POPs ne pourront valoriser leur milieu urbain que si leur modèle gestionnaire se propage dans la ville et dans le monde. Il s'agit donc de déterminer s'ils représentent les symptômes

³⁴⁶ Etymologiquement, signe divin à déchiffrer : objet de caractère exceptionnel ou créature surnaturelle.

annonceurs d'un changement de "paradigme" global. Ce qui est certain, c'est qu'ils remettent directement en cause le paradigme en vigueur, celui du réseau unitaire et figé, qui se révèle inapproprié dans la majorité des zones urbaines du monde en ce début de XXI^e siècle. Est-il pour autant d'ores et déjà possible d'identifier un nouveau paradigme ? Et les POPs de Maputo y correspondent-ils ?

Les POPs constituent à l'évidence un élément, et non des moindres, de ce paradigme en gestation. La définition d'un paradigme exige néanmoins que ces dispositifs technico-gestionnaires soient appropriés politiquement, et non pas juste logistiquement. La construction politique du sens donné à l'innovation des POPs est d'autant plus primordiale que ces dispositifs décentralisés menacent, en favorisant les phénomènes de clubs, de briser toute solidarité citadine. Comme l'explique S. Jaglin, « *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* »³⁴⁷. Mieux que l'idée de gouvernance, sans doute, la notion de régulation réintroduit la question du gouvernement et ne se borne pas à une optique gestionnaire.

Or, il semble justement que la recherche de l'efficacité qui a conduit à la fixation des OMD, incite les responsables du développement à adopter un pragmatisme qui favorise les solutions techniques plutôt que la construction sociale du consensus, la gestion plutôt que la justice. Et une indéniable naïveté se dégage de la valorisation enthousiaste de « *l'inventivité désespérée* »³⁴⁸ d'habitants urbains réduits à la misère par les dogmes passés du développement. A plus forte raison, lorsqu'il s'agit d'y voir, de surcroît, l'esquisse d'un nouveau modèle à répliquer ailleurs. S'il convient en effet de ne pas s'agripper à des utopies modernistes irréalistes, compte tenu de la configuration pluri-urbaine des agglomérations des pays du Sud, il n'est pas très honnête de manipuler le côté "bocal" du "local" en avançant la satisfaction des habitants du *caniço* comme un critère de qualité "démocratique" inattaquable. Le fait que des gens démunis se réjouissent d'avoir soudain accès à l'eau ne prouve rien - si ce n'est la soif qu'ils éprouvaient jusque là - et certainement pas la validité politique de la méthode employée.

En ce sens, les POPs ne constituent-ils pas pour les autorités, nationales et transnationales, un moyen, certes médiocre, mais tout-à-fait inespéré d'atteindre « *ce formidable défi que représentent les OMD pour les pays d'Afrique sub-Saharienne* »³⁴⁹ ? En l'occurrence, le risque est réel que les acteurs internationaux aient voulu "forcer" le cas de Maputo comme le projet-pilote d'un nouveau modèle international et que ce dispositif ne soit, en fin de compte, pas viable. De nombreux risques menacent la pérennité de cette politique publique : de fortes pressions exogènes, un imbroglio très sensible autour de la zone de Laulane, un processus institutionnel excessivement lent par rapport à la vivacité qui caractérise les POPs et, enfin, des réserves en eau souterraines peut-être bientôt épuisées et, en tous les cas, vulnérables à une contamination par les eaux usées. De ce point de vue, il est incompréhensible que les autorités, et l'AFD en particulier, n'aient pas intégré la problématique de l'assainissement à leur projet.

Ainsi, la fixation des OMD sans les transferts financiers supplémentaires nécessaires a-t-elle amené les acteurs internationaux du développement à délaisser les standards des pays développés, perçus, à l'échelle de la planète, comme des utopies, et à accepter de renier l'idée de la convergence : les pays pauvres n'auront droit qu'à des solutions sous-normées. Dans notre cas précis, il convient toutefois de nuancer ce constat, puisque le *campo de furos* du MWSP-3 garantit la mutabilité des systèmes. En ce sens, les agents de l'AFD n'ont pas strictement cherché à promouvoir des sous-solutions en vue des OMD, mais ont également eu à l'esprit l'objectif, à terme, de nivellement des services de l'agglomération pluri-urbaine de Maputo.

³⁴⁷ Jaglin, 2004 : 11

³⁴⁸ Davis, 2005 : 21

³⁴⁹ Trémolet, 2006 : 68

Plus généralement, cependant, pour reprendre la métaphore de A. Sparks, il semble bien que le monde soit devenu un *double-decker* avec un « *First World deck and a Third World deck [but with] no stairway from the lower to the upper deck* »³⁵⁰. Filant la métaphore, M. Davis explique que ce sont les politiques néolibérales d'ajustement qui « ont "retiré l'échelle" »³⁵¹ permettant le "rattrapage" des pays "avancés" par les pays plus pauvres. Pourtant, en fin de compte, la convergence aura peut-être lieu, quoique dans un sens inattendu. Qu'advient-il, en Europe, lorsque sonnera l'heure de renouveler les infrastructures d'adduction et d'assainissement de l'eau ? N'est-il pas permis de penser que le modèle des POPs, s'il s'est entretemps répandu dans les pays du Sud et qu'il a été perfectionné par les pays émergents, vienne à être appliqué dans les pays riches ? Peut-être, alors, commencera-t-on à parler de véritable paradigme...

³⁵⁰ Sparks, 2003 in Jaglin, 2004 : 1

³⁵¹ Davis, 2005 : 19

Bibliographie

CALVINO I. (2007) *Les villes invisibles*, Seuil, coll. Points, Paris, 200p.

Ouvrages de science politique

- Ouvrages de science politique

BAYART J.-F. (2007) *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Fayard, coll. L'espace du politique, Paris, 439p.

LATOUR B. (1997) *Nous n'avons jamais été modernes : essai d'anthropologie symétrique*, La Découverte, Paris, 206p.

MBEMBE A. (2000), *De la postcolonie, Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Karthala, coll. Les Afriques, Paris, 293p.

- Ouvrages de politiques publiques

BOTTON S. (2008) « L'action publique au Sud : un cadre d'analyse ? », *working document*, 14p.

BOUSSAGUET L., S. JACQUOT & P. RAVINET (2006) *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences-Po, Paris, 520p.

CHATZIS K. (1997) « La régulation des systèmes socio-techniques sur la longue durée » in M. MARIE & M. GARIEPY (1997) *Ces réseaux qui nous gouvernent*, L'Harmattan, Paris, pp.61-84.

COING H. (1997) « La notion de service public » in M. MARIE & M. GARIEPY (1997) *Ces réseaux qui nous gouvernent*, L'Harmattan, Paris, pp.221-243.

FOUCAULT M. (1993) *Dits et Ecrits*, Gallimard, pp.635-657

GABAS J.-J. (2003) « Acteurs et politiques publiques » in *Mondes en Développement*, vol. 31, n°124, pp. 33-47.

HIRSCHMANN A. O. (1995) *Défection et prise de parole*, Fayard, Paris, 212p.

JOBERT B. & P. MULLER (1987), *L'Etat en action : Politiques Publiques et Corporatismes*, PUF, 242p.

KINGDON J.W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins, 2nd ed, San Francisco, 253p.

LASCOUMES P. & P. LE GALES (dir.) (2004) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris, 370p.

LASCOUMES P. & P. LE GALES (2007) *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 127p.

LATOUR B. (1992) *Aramis ou l'amour des techniques*, La Découverte, Paris, 241p.

LATOUR B. & J.-P. LE BOURHIS (1995) *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau...*, Rapport d'étude, Centre de Sociologie de l'Innovation, Ecole Nationale Supérieure des Mines Paris, 79p.

LE GALES P. & M. THATCHER (dir.) (2000) *Les réseaux de politique publique – Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, 272p.

- MENARD C. (2003) « L'approche néo-institutionnelle: des concepts, une méthode, des résultats » in *Cahiers d'économie politique*, n°44, L'Harmattan, 16p.
- MULLER P. (2000) « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique » in *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, pp.189-208.
- MULLER P. (2006) *Les politiques publiques*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 127p.
- OSTROM E. (1996) "Crossing the great divide: coproduction, synergy and development" in *World Development*, vol. 24, n°6, pp.1073-1087.
- PADIOLEAU J.-G. (1982) *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 222p.
- PERRET B. (2008) *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, Paris, 120p.
- SMITH A. (1995) « Les idées en action: le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network » in A. FAURE, G. POLLET & Ph. WARIN (1995) *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, pp.103-124.
- SUREL Y. (1995) « Les politiques publiques comme paradigmes » in A. FAURE, G. POLLET & Ph. WARIN (1995) *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, pp.125-151.
- THOENIG J.-C. (1996) « L'innovation institutionnelle » in F. LACASSE & J.-C. THOENIG (dir.) *L'action publique*, L'Harmattan, Paris, pp.219-241.

La problématique de l'eau dans les pays du Sud

- BAKKER K. (2003) "Archipelagos and networks: urbanization and water privatization in the South", *The Geographical Journal* vol. 4, n°169, pp.328-341.
- BARBIER C., P.-N.GIRAUD, J. RUET & M.-H. ZERAH (2007) « L'accès aux services essentiels dans les pays en développement au cœur des politiques urbaines », *working document*, 18p.
- BOUSQUET, A. (2006) *L'accès à l'eau des citoyens pauvres : entre régulations marchandes et régulations communautaires (Kenya, Tanzanie, Zambie)*, Ladyss, Université Paris I, 11 décembre, Paris, 567p.
- BREUIL L. (2004) *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement : Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?*, ENGREF, GEA, Paris, 308p.
- BRUNEL S. (2003), *Les paradoxes de l'eau en Afrique*, Saint Dié, 1p.
- JACQUET P. (2003), « Eau pour tous, eau gratuite ? » in *Les Echos*, Paris, 1p.
- JAGLIN S. (2004) « Les services d'eau urbains en Afrique subsaharienne : vers une ingénierie spatiale de la diversité ? » in N-AERUS Annual Conference, 16-17 septembre, Barcelone, 13p.
- JAGLIN S. (2005) *Services d'eau en Afrique sub-saharienne : La fragmentation urbaine en question*, CNRS Editions, Espaces et Milieux, Paris, 244p.
- MARIA A. (2006) *Quels modèles techniques et institutionnels assureront l'accès du plus grand nombre aux services d'eau et d'assainissement dans les villes indiennes ?*, Université Paris Dauphine, EDOCIF, IRI-CGEMP, 286p.
- MAYAUX P.-L. (2006) « L'échec des concessions d'eau en Bolivie - De la formulation à la remise en cause d'une PP : Etude d'un "policy change" », *Sociétés et Politiques Comparées*, Institut d'Etudes Politiques, Paris, 193p.
- RUET J. (2008) "A new pattern of urban governance and the changing modes of state intervention - Rethinking the Delhi, Hyderabad, Kolkata and Mumbai experience", *working document*, 28p.

RUET J. (2007) « Infrastructures urbaines essentielles dans les pays émergents: l'ère des sous-systèmes? », séminaire IDDRI-CERNA, 28p.

RUET J. & M.-H. ZERAH (2008) "An alternate approach to the water supply and sanitation infrastructure in urban India", working document, 20p.

SWYNGEDOUW E. (2004) *Social Power and the urbanization of water*, Oxford University Press, Oxford, 228p.

SWYNGEDOUW E. & M. KAIKA (2000) "Fetishizing the modern city: the phantasmagoria of urban technological networks" in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n°1, pp.120-138.

TREMOLET S. (2006) "Un point sur les privatisations de l'eau en Afrique" in *Annales des Mines*, pp.59-68.

Revue de la littérature sur les POPs

ALLEN A., J. DAVILA, et alii. (2004) "Governance and access to water and sanitation in the metropolitan fringe: an overview of five case studies." *Urban governance, diversity and social action in cities of the South*, N-Aerus Annual Conference, pp.1-20.

ALLEN A., J. DAVILA, et alii. (2006) *Governance of water and sanitation services for the peri-urban poor*, London, UCL - Development Planning Unit, 125p.

ANGUELETOU A. (2007) "Accès à l'eau et périurbanisation des grandes métropoles indiennes, le cas de Mumbai", *Note de Travail*, pp.1-17.

BATLEY R. & D. MORAN (2004) "Literature review of non-state provision of basic services", International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham, pp.1-65.

BPD (2008) "Overseeing small-scale independent provision of water services", Concept Note, January, London, 5 p.

COLLIGNON B. & M. VEZINA (2000) « Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines (synthèse) », Programme pour l'Eau et l'Assainissement, pp.1-13.

CONAN H. (2003) "Scope and scale of small scale independent private water providers in 8 asian cities", Preliminary Findings, ADB/RETA, n°6031, pp.1-6.

DARDENNE B. (2006) "The role of the private sector in peri-urban or rural water services in emerging countries", Global Forum on Sustainable Development, Paris, OCDE.

DREES F., A. BAKALIAN et alii. (2004) "Output-based aid in water : Lessons in implementation from a Pilot in Paraguay" in *Viewpoint - Public Policy for the Private Sector*, n°270, pp.1-4.

INTOSH, Mc (2003) "Small-Scale Water Providers", pp.45-51.

KJELLEN M. & G. McGRANAHAN (2006) "Informal water vendors and the urban poor" Human Settlements Discussion Paper Series, pp.1-26.

KARIUKI M. & J. SCHWARTZ (2005) "Small-scale private service providers of water supply and electricity", World Bank Policy Research Working Paper, pp.1-38.

MORETTO L. (2005) "Urban governance and informal water supply systems: different guiding principles amongst multilateral organisations", Conference on the Human Dimension of Global Environmental Governance, pp.1-24.

OWEN D. L. & G. McGRANAHAN (2006) "Local water companies and the urban poor", IIED - Human Settlements Discussion Paper Series, pp.1-26.

- PANIAGUA M. (2008) "Small Scale Private Water Providers : Perceptions and perspectives", BPD Water and Sanitation Engagement Strategies Roundtable, pp.1-9.
- PANIAGUA M. & H. CONAN (2003) "The role of small-scale private water providers in serving the poor", Asian Development Bank, pp.1-6.
- SANSOM K. (2006) "Supporting non State providers of water services", Paper for DFID Policy Division, pp.1-36.
- SCHAUB-JONES D. (2008) "Overseeing small-scale independent provision of water services: A concept note", BPD Water and Sanitation, pp.1-5.
- SNELL S. (1998) "Water and sanitation services for the urban poor. Small-scale providers: typology and profiles", World Bank Policy Research Working Paper, pp.1-59.
- SOLO T. M. (2003) "Proveedores independientes de Agua potable en América Latina: El otro sector privado en los servicios de abastecimiento de Agua", World Bank Policy Research Working Paper, pp.1-34.
- TENDLER J. (2002) "Small Firms, the informal sector, and the devil's deal", *Institute of Development Studies*, vol.33, n°3, pp.1-14.
- TREMOLET S. & C. HUNT (2006) "Taking account of the poor in water sector regulation", Water Supply & Sanitation Working Notes, n°11, pp.1-75.
- TRICHE T., S. REQUENA et alii. (2006) "Engaging local private operators in water supply and sanitation services - Initial lessons from emerging experience in Cambodia, Columbia, Paraguay, The Philippines and Uganda", World Bank Policy Research Working Paper I, pp.1-61.
- VALFREY-VISSER B. & B. COLLIGNON (1998), « Les opérateurs privés du secteur informel qui approvisionnent en eau les petits centres et les quartiers péri-urbains », *Dynamiques sociales et Environnement*, Bordeaux, 10p.
- VALFREY-VISSER B., D. SCHAUB-JONES et alii. (2006) "Access through innovation : Expanding water service delivery through independent network providers", BPD Water and Sanitation, pp.1-41.
- VERDEIL V. (2004) « Branchements collectifs et pratiques sociales à Metro Cebu, Philippines : des services d'eau en quête de légitimation » in *FLUX*, 2-3, n°56, pp.57-70.
- VEZINA M. (2002) "Water services in small towns in Africa : the role of small and medium-sized organizations", Field Note, Water and Sanitation Program, pp.1-8.
- WALTHER R. (2006) « La formation professionnelle en secteur informel - Note de problématique », AFD - Document de travail, n°15, 20p.
- WINPENNY J. T. (2006) "Opportunities and challenges arising from the increasing role of new private operators in developing and emerging economies", Global Forum on Sustainable Development, OCDE Paris, 35p.
- ZERAH M.-H. & M. LLORENTE (2003) "The urban water sector: formal versus informal suppliers in India" in *Urban India* vol. XXII, n°1, pp.1-15.

Aide Publique au Développement

- Enjeux du développement

- BRUNEL S. (2007), *Le développement durable*, PUF, coll. Que sais-je?, 2^e éd, Paris, 127p.
- DAVIS M. (2005) « La planète bidonville: involution urbaine et prolétariat informel » in *Mouvements*, n°39/40, mai-juin-juillet-août-septembre, pp.10-23.

DORIER-APPRILL E. & C. MEYNET (2005), « Les ONG : acteurs d'une "gestion disputée" des services de base dans les villes africaines ? » in *Autrepart*, n°35, pp.19-38.

HIBOU B. & O. VALLEE (2007), « Energie du Mali, ou les paradoxes d'un "échec retentissant" », AFD, Document de Travail, n°37, janvier, 39p.

JACQUET P. (2006) « Les enjeux de l'aide publique au développement » in *Politique étrangère*, vol. XXXX, n°4, pp.941-954.

MEISEL N. & J. OULD AOUDIA (2008) « La "bonne gouvernance" est-elle une bonne stratégie de développement ? », Document de Travail AFD, janvier, Paris, 74p.

NAUDET J.-D. (1999) *Vingt ans d'aide au sahel. Trouver des problèmes aux solutions*. OCDE, Club du sahel, Paris, 339 p.

RIST G. (2001) *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences-Po, Paris, 442p.

- Documents d'orientation internationaux de l'APD

(2003) Déclaration de Rome sur l'harmonisation, Italie.

(2005) Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, Paris.

- L'APD au Mozambique

BATLEY, R. (2005) "Mozambique: The costs of 'owning' aid", *Public Administration and Development* (25), pp.1-10.

LECLERC B. (2007) "Working groups in Mozambique: Intentions of chairing in the coming years - Synthesis and recommendations", G19 "working groups" Task force, Maputo, 2p.

LECLERC B. (2008) « L'efficacité de l'aide au Mozambique : Généralités, bonnes pratiques, division du travail et groupes de travail », Présentation AFD, Maputo, 22p.

LECLERC B. (2008) "Working document on sectors of concentration and participation of donors in working groups (informal survey in 11/2007)", G19 Task Force on Division of Labour, Maputo, 6p.

MASST M., R. TURNER et alii. (2007) "Aid harmonization in Mozambique: Good practice for sector working groups", G19 Donors, Maputo, 3p.

SULEMANE J. (2006) "Mozambique: Better budget machinery - First focus of reforms", *OECD Journal on budgeting*, vol. 6, n°2, 13p.

WALKER J. (2007) "Project appraisal document on a proposed credit in the amount of Sdr 9.9 million to the Republic of Mozambique for a water services and institutional support project", The World Bank, Washington, 34p.

- Documents contractuels entre le Mozambique et ses crédateurs

(2004) Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros para Apóio Programático para a concessão de Apóio Directo ao Orçamento e a Balança de Pagamentos, 32p.

(2005) Convention de financement entre la République du Mozambique et l'AFD, 16 septembre, Maputo, 16 p.

(2006) Document Cadre de Partenariat France-Mozambique 2006-2010, Maputo, 32p.

(2008) Code of Conduct between the Republic of Mozambique represented by the Ministry of Public Works and Housing and Signatory Partners, Maputo, 29p.

(2008) Note on implementation of the EU code of conduct, G19, Maputo, 8p.

Le Mozambique

- Généralités

BRAATHEN E. & A. ORRE (2001) "Can a patrimonial democracy survive? The case of Mozambique", *Forum for development studies*, n°2, pp.199-239.

CAMPBELL D. (2005), "Maputo: an African 'success story' but 80 per cent still live in slums", *The Guardian*, February 2nd, London, 1p.

FAITE O. M. (2003) "Moçambique: As metamorfoses da cidadania ou em busca de uma cidadania?" in *Revista PROLER - Fundo Bibliográfico de Língua Portuguesa*, pp.1-7.

JOUANNEAU D. (1995) *Le Mozambique*, Karthala, Paris, 202p.

VIVET J. (2006) « Migrations forcées et processus de colonisation : les deslocados de la guerre à Maputo », *Dynamiques urbaines comparées*, Paris X, Nanterre, 141p.

- Maputo

BENARD DA COSTA A. (2006) "Urbanos e rurais: circulação e mobilidade nas famílias da periferia de Maputo" in *Revue Lusotopie*, vol. XIII, n° 1, pp.147-162.

BRANDÃO ALVES F. & D. LEITE VIANA (2006), "Maputo: from the colonial paradigm to the peripheralization of the contemporary urban space", 10p.

GINISTY K. (2007) *Justice spatiale et développement : étude de cas du service de l'eau potable et de ramassage des déchets ménagers à Maputo (Mozambique)*, *Dynamiques Urbaines Comparées*, Nanterre, Paris X, 144p.

GREST, J. (1995) "Urban Management, local government reform and the democratization process in Mozambique: Maputo City 1975-1990" in *Journal of Southern African Studies*, vol. 21, n°1, pp.147-164.

JENKINS P. (2000) "Urban Management, urban poverty and urban governance: planning and land management in Maputo" in *Environment and Urbanization*, vol.12, n°1, pp.137-152.

LACHARTRE B. (2000) *Enjeux urbains au Mozambique : de Lourenço Marques à Maputo*, Karthala, Paris, 320.

KRUKS-WISNER G. (2006) "After the flood: Crisis, voice and innovation in Maputo's solid waste management sector", Department of urban studies and planning, Massachusetts Institute of Technology, Boston, 74p.

RAPOSO I. (2007) « Décentralisation et plans d'aménagement de quartiers péri-urbains à Maputo » in L. FOURCHARD (dir.) (2007) *Gouverner les villes d'Afrique : Etat, gouvernement local et acteurs privés*, CEAN, Paris, Karthala, pp.53-68.

RAPOSO I. & C. HENRIQUES (2005) "(Sub)urbanidade e transformação do uso do solo na periferia de Maputo", *Cadernos da Faculdade de Arquitectura da Universidade*, pp.10-19.

RAPOSO I. & C. SALVADOR (2002) "Há diferença: ali é cidade, aqui é subúrbio - Urbanidade dos bairros, tipos e estratégias de habitação em Maputo e Luanda", Cesa. Lisboa, pp.35-46.

Le secteur de l'eau et les POPs à Maputo

- Enjeux généraux de la régulation des POPs

- BHATT J. D. (2006) "The strategic use of small scale water providers: an analysis of private-sector participation in peri-urban Maputo", Development Studies, Massachussets Institute of Technology, Boston, 132p.
- BLANC A. & N. MEISEL (2008) Les petits opérateurs privés de l'approvisionnement en eau à Maputo : Compte-rendu de mission du 10 au 20 décembre 2007, Document interne AFD/RCH/REC, janvier, Paris, 23 p.
- BOUMAN D., S. NGUENHA et alii. (1997) *Relatório do estudo do Programa do Abastecimento de Água aos Bairros Periféricos em Moçambique (PAABP) - Ponto de situação*, Maputo, SAWA & DNA, 75p.
- BPD (2007) *Adapting regulation to the needs of the poor - Mozambique case study*, Consultoria em desenvolvimento social, Maputo, 55p.
- CRA (2006) República de Moçambique - Conselho de Regulação do Abastecimento de Água, plaquette de présentation, Maputo, 25p.
- DARDENNE B. (2008) "A revenda de quintal e os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio para o abastecimento de Água em Moçambique", março, Maputo, 17 p.
- DNA (2007) *Plano Estratégico de Água e Saneamento Urbano, 2006-2015*, Relatório Preliminar ("Draft 0"), Direcção Nacional de Águas, 5 de Outubro, Maputo, 45 p.
- DNA (2007) *Estratégia nacional de gestão de recursos hídricos*, Aprovada na 22ª sessão do Conselho de Ministros, Direcção Nacional de Águas, 21 de agosto, Maputo, 34 p.
- EVANS B., G. THOMPSON & S. TREMOLET (2008) Support to the Water Regulatory Council in the development of regulatory tools for services to the urban poor, Maputo, MOPH, CRA, WSP/WB, 65p.
- FIPAG (2002) *Gestão privada de Água - Moçambique*, plaquette de présentation, Maputo, 15p.
- LAMARQUES R. (2008) "Distribuição informal de Água sera oficializada: MOPH verga", *Mediafax*, Maputo, pp.3-4.

- Rapports de consultants et documents de travail

- AFD/DTO/EAA (2003), termes de référence pour l'étude de faisabilité, document interne, 10 p.
- Seureca/Hydroconseil (2005), Projecto de Reabilitação das Redes de Água Potável da Aglomeração de Maputo, Draft feasibility report, vol. 1, janvier, Maputo, 177 p.
- Seureca/Hydroconseil (2005), Projecto de Reabilitação das Redes de Água Potável da Aglomeração de Maputo, Additional studies, octobre, Maputo, 78 p.
- Hydroconseil/SAL (2007), Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Peri-urban Areas, Inception report, february, Maputo, 39 p.
- Hydroconseil/SAL (2007), Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Peri-urban Areas, Quarterly report n°1, january-march, Maputo, 30 p.
- BPD/SAL (2007), Adapting Regulation to the Needs of the Poor: Mozambique Case Study, Phase 1 – Draft Evaluation Report, april, Maputo, 55 p.
- SAL-CDS (2007) Avaliação de satisfação dos consumidores: abastecimento de água na aglomeração de Maputo, Relatório final, 23 de abril, Maputo, 119 p.
- Hydroconseil/SAL (2007), Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Peri-urban Areas, Quarterly report n°2, april-june, Maputo, 35 p.
- Hydroconseil/SAL (2007), Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Peri-urban Areas, Quarterly report n°2, Annexes, april-june, Maputo, 90 p.

AdM (2007) Plano Director do Sistema de Abastecimento de Água da Área de Cessão, Apresentação ao FIPAG, 10 de Setembro, Maputo, 90 p.

Hydroconseil/SAL (2007), Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Peri-urban Areas, Quarterly report nº3, july-september, Maputo, 33 p.

Hydroconseil/SAL (2007), Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Peri-urban Areas, Quarterly report nº3, Annexes, july-september, Maputo, 130 p.

Hydroconseil/SAL (2007), Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Peri-urban Areas, Quarterly report nº4, october-december, Maputo, 51 p.

Hydroconseil/SAL (2008), Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Peri-urban Areas, Quarterly report nº5, january-march, Maputo, 24 p.

Hydroconseil/SAL (2008), Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Peri-urban Areas, Quarterly report nº5, Annexes, january-march, Maputo, 68 p.

Hydroconseil/SAL (2007), Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Peri-urban Areas, Project rationale and methodology, november, Maputo, 45 p.

Hydroconseil/Castalia/SAL (2008), Evaluation and characterization of service quality (mapping service quality), Quality of Service Report, Deliverable 3, Vol. 1, february, Maputo, 163 p.

SAWA/SUSTEM (1997) Beneficiary assessment on urban water in Mozambique: Maputo and Quelimane, Executive summary of final report, may, Maputo, 152 p.

- Textes de loi et documents contractuels

(1991) Lei de Águas. I Série - Nº 31, pp.11-22.

(1991) Lei das Empresas Públicas. I Série - Nº 31, pp.22-39.

(1998) Quadro de Gestão Delegada. nº72/98, p.232--(9).

(1998) Criação do Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG). nº73/98, p.232--(17).

(1998) Criação do Conselho de Regulação do Abastecimento de Água (CRA). nº74/98, p.232--(21).

(1998) Estatuto Orgânico do Conselho de Regulação do Abastecimento de Água (CRA), p.232--(21).

(1998) Estatuto Orgânico do Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG), p.232--(18).

(1998) Política Tarifária de Águas. Resolução nº60/98, p.232--(42).

(2001) Aprova o regulamento interno do Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água (FIPAG). Diploma Ministerial. nº118/2001, pp.177-184.

(2002) Aprova o regulamento interno do Conselho de Regulação do Abastecimento de Água (CRA). Diploma Ministerial, pp. 201-206.

(2004) Transferência do Património das unidades do abastecimento de Água de quatro cidades para o FIPAG. Diploma Ministerial, 138p.

(2004) Contrato de Cessão de Exploração Revisto FIPAG/AdM, Versão Final (Assinada), 28 de Janeiro, Maputo.

(2007) Postura sobre Águas. Deliberação.

(2007) Revisão da Política Nacional de Águas. Resolução, pp.49-63.

(2008) Consultancy services for sustainable management of the groundwater resources in the Maputo Metropolitan area, ARA-Sul/Hydroconseil/WE Consult, Maputo, 40 p.

Annexe : Entretiens

| N° | Date | Lieu | Interlocuteur | Organisme | Fonction |
|-----------|-------------|-----------------------------------|---|------------------------------|--|
| 1 | 06/05 | AFD Paris XII ^e | Bruno Valfrey-Visser | Hydroconseil | Consultant |
| 2 | 13/05 | AFD Paris XII ^e | Bertrand Dardenne | Aspa Utilities | Consultant |
| 3 | 19/05 | BPD Londres | Manuel Alvarinho | CRA | Président |
| 4 | 01/08 | Agence AFD (Maputo, DU n°1) | Bruno Leclerc | AFD | Directeur d'agence |
| 5 | 02/08 | SAL (Maputo, DU n°1) | Gaye Thompson | SAL Consultoría | Directrice |
| 6 | 02/08 | Agence AFD (Maputo, DU n°1) | Laurence Hart | AFD | Responsable du suivi du MWSP |
| 7 | 03/08 | FIPAG (Maputo, DU n°1) | Emmanuel Chaponnière (FR) Judite Renoldo | Hydroconseil FIPAG | Responsable du MWSP pour l'AFD Responsable du MWSP-3 |
| 8 | 03/08 | CRA (Maputo, DU n°1) | Fernando Nhantumbo Clara dos Santos Miguel Magalhães | CRA | Secrétaire du Conseil Juriste Responsable du Suivi Qualité |
| 9 | 04/08 | Matola | Evelina Berta José Elton Zambeze | Municipalité de Matola | Elue en charge des Marchés, du Développement Rural et de l'Eau Directeur du Planning territorial et du développement (eau) |
| 10 | 04/08 | CARE (Maputo, DU n°1) | Dinis Namburete | CARE (ONG) | Chargé de projet |
| 11 | 04/08 | FIPAG (Maputo, DU n°1) | José Nhaka + Emmanuel Chaponnière | AMATI Hydroconseil | Représentant des POPs Responsable du MWSP pour l'AFD |
| | | | | | |

| | | | | | |
|-----------|-------|--|---|--|---|
| 12 | 07/08 | BAD (Maputo, DU n°1) | Carlos Noa Laisse Yolanda Arcelina | Banco Africano de Desenvol- vimento | Consultant Eau et Assainissement Spécialiste de l'action sociale |
| 13 | 07/08 | ARA-SUL (Maputo, DU n°1) | Olinda Souza Lizete Días Vicente Custódio | ARA-SUL | Directrice Générale Juriste Chef du Dpt Technique |
| 14 | 07/08 | AdM (Maputo, DU n°1) | Luis Miguel Noa Évora Carlos Cossa | Águas de Mozambique | Directeur des Travaux Directeur des Infrastructures et Planning |
| 15 | 07/08 | FIPAG (Maputo, DU n°1) | Jaime Matsinhe | FIPAG | Gérant des Investissements |
| 16 | 07/08 | FIPAG (jardin) (Maputo, DU n°1) | Christophe Nothomb (Belge) | FIPAG | Conseiller pour les Investissements |
| 17 | 08/08 | Wateraid (Maputo, DU n°1) | Pedro Pimentel | Wateraid (ONG) | Directeur technique |
| 18 | 09/08 | ESTAMOS (Maputo, DU n°3) | Marculino Chemane Sr Alberto | Wateraid (ONG) Estamos (ONG) | Responsable Président |
| 19 | 09/08 | Costa do Sol (Maputo, DU n°4) | Manuel Macamo | Estamos (ONG) | Responsable |
| 20 | 09/08 | Urbanização (Maputo, DU n°3) | Paulino Mate | ADASBU (ONG) | Président |
| 21 | 11/07 | AFD Paris XII ^e | Bertrand Dardenne | Aspa Utilities | Consultant |
| 22 | 16/07 | AFD Paris XII ^e | David Schaub- Jones | Building Partnerships for Development | Consultant |
| 23 | 24/07 | AFD (Cantine) Paris XII ^e | Maurice Bernard | AFD | Directeur de la Division "Eau et Assainissement" |