



ORGANISATION GLOBALE ET ARRANGEMENTS LOCAUX DANS LA DISTRIBUTION D'EAU A BAMAKO ET A LA HAVANE

Pascale Pinceau

► To cite this version:

Pascale Pinceau. ORGANISATION GLOBALE ET ARRANGEMENTS LOCAUX DANS LA DISTRIBUTION D'EAU A BAMAKO ET A LA HAVANE. Sciences de l'Homme et Société. AgroParis-Tech, 2009. Français. NNT : 2009AGPT0041 . tel-01719270

HAL Id: tel-01719270

<https://pastel.hal.science/tel-01719270>

Submitted on 28 Feb 2018

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

THÈSE

pour obtenir le grade de

Docteur

de

**l'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement
(Agro Paris Tech)**

Spécialité : Economie du développement

*présentée et soutenue publiquement
par*

Pascale Pinceau

septembre 2009

ORGANISATION GLOBALE ET ARRANGEMENTS LOCAUX DANS LA DISTRIBUTION D'EAU A BAMAKO ET A LA HAVANE

*Directeur de thèse : **Bernard Barraqué***

Devant le jury :

M. Bernard CHAVANCE , Professeur, Université Paris 7 ...	Président
Mme Sylvie JAGLIN , Professeur, Université de Nantes	Rapporteur
M. Pierre Noël GIRAUD , Professeur, école des Mines de Paris.....	Rapporteur
Mme Christelle PEZON , Economiste, IRC.....	Examineur
M. Aymeric BLANC , Chargé d'études, AFD.....	Examineur
M. Bernard BARRAQUE , Directeur de recherche, CNRS.....	Examineur

L'école doctorale ABIES (AgroParisTech) n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Je remercie très sincèrement monsieur Bernard Barraqué de m'avoir aidé à mener à terme ce travail. Ces précieux conseils et son implication ont considérablement fait évoluer cette thèse.

J'ai bénéficié d'une aide importante pour l'exploitation des données en madame Le Guen, ingénieur de recherche à l'université de Paris 1.

A Bamako, ma reconnaissance va à Anna Traoré (et sa famille) pour m'avoir guidé dans les quartiers et fait rencontré de multiples personnes qui m'ont apporté une part de connaissance de l'histoire de la ville, de son actualité et de ses habitants. Elle a facilité les rencontres avec l'EDM, les mairies et mis à contribution ses étudiants pour les enquêtes auprès des petits entrepreneurs privés (qui nous ont servi à toutes deux). Je suis également reconnaissante à monsieur Philippe Bocquier (DIAL) pour une riche discussion sur la méthode d'enquête. Mes remerciements vont aussi à tous les Bamakois qui ont répondu avec gentillesse aux questions posées en duo.

A La Havane, je remercie monsieur Pastrana, architecte qui m'a permis de découvrir la ville et le groupe des architectes et urbanistes cubains qui me l'ont raconté. Ma reconnaissance se porte vers madame Habel qui m'a autorisé à suivre ses cours sur Cuba et à monsieur Quenan (IHEAL) qui m'a mis en contact avec les chercheurs du centre d'études de l'économie cubaine de La Havane. A tous les Cubains qui ont bien voulu répondre au questionnaire avec plus ou moins d'appréhension...mais la plupart du temps avec beaucoup de disponibilité.

Je remercie vivement Jorge pour sa contribution inestimable, notamment, d'avoir aidé au « long » séjour à Cuba, et par conséquent de m'avoir vite mit au fait de la « débrouille » pa' resolver un « lio ».

Je souhaite exprimé ma reconnaissance à Emmanuelle, Nadia, Daniel pour leurs relectures.

Enfin, mes plus vifs remerciements à Tati Suze, ma famille qui m'a soutenu sans faillir :

Pou tou sa zot fè ...

Table des matières

Organisation globale et arrangements locaux dans la distribution d'eau à La Havane et à Bamako

Résumé	P. 1
Introduction	P. 2

Chapitre 1 Offre d'un service en réseau : cadre théorique, évolution physique P.15

<u>Section 1 – Portée et limites de la théorie et de la régulation du monopole naturel</u>	P. 16
1.1 La théorie du monopole naturel	P.17
1.2 Les risques d'abus du pouvoir de monopole et le problème de la tarification	P.24
1.3 Désintégration verticale et déréglementation	P.28
<u>Section 2 – Limite à la théorie de la régulation du réseau : l'usage des prix</u>	P. 38
2.1 Historique de la prise en charge du financement des infrastructures	P.38
2.2 Prise en charge décentralisée des services d'eau	P. 45
2.3 Historique du service d'eau en Grande-Bretagne	P. 51
2.4 La solidarité, les externalités, les niveaux d'implication	P. 55
<u>Section 3 – Evolution de l'approvisionnement en eau à Bamako et La Havane</u>	P. 59
3.1 A La Havane, les réseaux publics et privés s'étendent pendant la présence américaine	P.59
3.2 A Bamako, le réseau est partiel complété par d'autres équipements	P.63

Chapitre 2 Cadre institutionnel de la distribution d'eau, performance économique des entreprises publiques avant la libéralisation P.70

<u>Section 1 – Planification cubaine, crise économique et desserte en eau à La Havane</u>	P.71
1.1 L'évolution économique et crise d'une économie extravertie	P. 72
1.2 Evolution de la planification et redistribution socialiste	P. 78
1.3 Gestion provinciale du secteur eau des années 1980 et 1990	P. 91
<u>Section 2 – Bamako, l'économie en quête de financement</u>	P.103
2.1 Evolution de l'économie malienne des années 1960 aux années 2000	P. 104
2.2 Evolution du budget de l'Etat et financement du développement	P. 111
2.3 Le service d'eau, tarif et subventions	P. 116

Chapitre 3 Investissements, rentabilité et régulation formelle P.125

<u>Section 1 – L'entreprise espagnole à Cuba et le fondement de son profit</u>	P.127
1.1 L'entreprise optimise ses recettes grâce à la clientèle rentable	P. 128
1.2 Le réseau est vétuste des réparations sont indispensables	P.131
1.3 Minimisation des coûts d'exploitation	P.134
1.4 L'entreprise est détenue par un actionnariat exigeant	P.138

<u>Section 2 – L’entreprise à Bamako et le fondement de son profit</u>	P.145
2.1 Externalisation des coûts	P 149
2.2 Extension de la ville	P. 150
2.3 Situation du peuplement	P. 152
2.4 Fontainiers et porteurs minimisent les coûts de redistribution	P. 156
2.5 Redistribution de la valeur ajoutée de l’EDM	P.158
2.6 L’entreprise optimise ses recettes	P.162

<u>Section 3 – L’encadrement institutionnel des investissements</u>	P. 164
3.1 Institutions malienne et cubaine et crédibilité du partenaire public	P.165
3.2 Les profils institutionnels selon une base de données de la DGTPE	P.168

Chapitre 4 La régulation du secteur de l'eau à Cuba P. 176

<u>Section 1 – Dérives socio-économiques et risques politiques ?</u>	P. 176
1.1 L’irruption de l’économie informelle	P.177
1.2 Dévoiement des ressources préjudiciables économiquement et socialement	P.181
1.3 Légitimité de l’Etat	P. 185
1.4 Maintien de la stabilité sociale	P. 192
1.5 Les nouvelles relations internationales	P. 197
1.6 La nouvelle stratégie étatique pour la croissance, des compromis temporaires	P. 198
1.7 Le rôle des entreprises pseudo privées sous contrôle gouvernemental	P.203

<u>Section 2 – Pratiques sociales et politiques dans le secteur de l’eau</u>	P. 207
2.1 Réactions individuelles à la discontinuité de l’approvisionnement	P. 209
2.2 Appréciation du service en fonction du territoire desservi	P.217
2.3 Le secteur de l’eau potable : la convergence des intérêts	P.233

Chapitre 5 Gestion de l’eau et politique à Bamako P. 242

<u>Section 1 – La nature de l’Etat</u>	P 243
1.1 Pouvoir individualisé : légitimité évolutive	P. 244
1.2 Evolution du régime politique malien	P. 248
1.3 Redistribution opérée par les politiques	P. 250

<u>Section 2 – Bénéficiaires de la gestion publique et instrumentalisation de la ville</u>	P. 255
2.1 La Gestion politique de l’espace urbain	P.256
2.2 Spéculation : le terrain	P. 258
2.3 Spéculation : les acteurs	P. 265
2.4 Tendance récente de l’aménagement : réappropriation publique du sol	P. 268

<u>Section 3 – L’effet de la gestion privée et rapport de force Etat – SAUR</u>	P. 271
3.1 Redistribution et organisation de l’eau dans les années 1960 et 1990	P. 273
3.2 Equipements en marge du réseau à la fin des années 1990 et début 2000	P. 281
3.3 Rapport de force Etat malien- SAUR	P. 282
3.4 Installation de bornes fontaine d’initiative privée, l’expansion incontrôlée	P. 287
3.5 Rigueur des gestionnaires de la distribution collective : les fontainiers	P.291
3.6 Les mairies profitent de la manne de la distribution collective	P 295

Conclusion

P. 301

Liste des cartes -----	P. 309
Liste des encadrés -----	P. 310
Liste des graphiques -----	P. 311
Liste des sigles -----	P. 313
Liste des tableaux -----	P. 314
Annexe A-----	P. 317
Annexe B-----	P. 326
Annexe C-----	P. 343
Bibliographie -----	P. 350

Résumé

A La Havane et à Bamako, la distribution d'eau par réseau est partielle. Elle est limitée soit au niveau des horaires soit géographiquement. Une régulation socio-politique s'exerce et concourt à la constitution des réseaux. Dans ce contexte, l'entrée d'entreprises privées dans la gestion du service d'eau est présentée comme une solution grâce aux financements internationaux de SAUR et de AGBAR. Cependant, la participation privée à la gestion des ex entreprises publiques correspond aussi à un changement de répartition dans la prise en charge du coût des infrastructures. Cette modification dans l'identité des contributeurs peut être politiquement déstabilisante. A Bamako, c'est la classe moyenne jusque là soutien du pouvoir qui est sollicitée. A La Havane, l'entrée de l'entreprise privée soumet le territoire à des divisions dans la qualité du service. Dans les deux situations, le profit de l'entreprise est prioritaire, reléguant au second plan les effets bénéfiques de l'accroissement de la distribution d'une eau de qualité. Le rapport de force entre l'entreprise privatisée et l'Etat est toutefois différent dans les deux pays. Les intérêts cubains s'accordent bien avec ceux de l'entreprise privée (AGBAR) grâce à une participation majoritairement étatique au sein de l'entreprise gestionnaire du réseau et grâce à la capacité étatique à contrôler un marché générateur de devises. En revanche, l'Etat malien ne réussit pas l'alliance des intérêts du privé (SAUR) avec les siens, dans un contexte où les disparités liées à la mauvaise gestion de l'espace urbain ont, par ailleurs, été accentuées par la participation des capitaux privés.

Summary

In Havana, and Bamako, water supply is incomplete. It is limited either in time or geographically. Socio-political regulation participates in water networks setting. Therefore entry of private companies in water utilities management is seen as a solution thanks to international financing coming from SAUR and AGBAR. Nonetheless, private management of the former public companies supposes a changing in the infrastructure cost distribution. This modification in the payer's identity might lead to political instability. In Bamako, middle class who forms the power base is requested to support tariff rises for water supply under this new private management. In Havana, private funds in water supply divided the territory according to the quality of the service. In both cities companies' profit is the priority, leaving the benefits of safe water supply backward. Relations between the State and the private company are different according to the country. Cuban interests converge with those of the private supplier (AGBAR) thanks both to the State major capital participation in the company supplying water and thanks to its ability to control a market generating currencies. On the contrary, Malian State fail his alliance with the private interest (SAUR). Privatisation added difficulties and disparities in the context of poor urban management.

Introduction

L'approvisionnement moderne en eau se fait par réseau. C'est une activité qui mobilise une quantité de capitaux importante pour la construction des infrastructures de distribution et de transport. C'est, en partie, en raison de l'incapacité à mobiliser lesdits capitaux que persiste l'usage de modes traditionnels d'alimentation en eau dans les villes de pays en développement. La norme de l'alimentation en eau aurait pu rester le puits, la mare et tous les points d'eau traditionnels ; toutefois, la pollution croissante des nappes phréatiques et des cours d'eau superficiels ont exigé la mise en œuvre de moyens de plus en plus coûteux et sophistiqués pour assurer la qualité de l'eau consommée. La concentration humaine, le développement des activités et la pollution sont trois facteurs ayant conduit au développement d'un système moderne d'accès à l'eau potable. Le taux de couverture des villes varie, le complément est toujours fourni par les modes traditionnels. Ainsi, à La Havane et à Bamako les équipements sont hétéroclites : camions-citernes, pompes manuelles ou thermiques. Le retard considérable en matière d'infrastructure dans les pays en développement est tel que la communauté internationale a inclus l'amélioration de l'accès à l'eau parmi les objectifs du millénaire. Il s'agit de réduire de moitié la population n'ayant pas accès à l'eau potable entre 2000 et 2015. Ces engagements de la communauté internationale se traduisent par des promesses financières devant contribuer au développement des réseaux. On constate, en effet, que les bailleurs de fonds se sont mobilisés pour la cause puisque, entre 2001 et 2007, l'aide internationale consacrée au secteur eau et assainissement se maintient, à 7% de l'aide à l'ensemble des secteurs (infrastructures sociales, économiques, secteur productif et autres) (OCDE-CAD, table 5, 2009). Mais si l'eau a toujours été un secteur d'intervention des bailleurs de fonds, leurs engagements ont varié et les progrès en matière de desserte sont restés en deçà des attentes. Comment expliquer la permanence de la diversité des modes d'approvisionnement en eau ? On peut incriminer l'insuffisance de l'aide internationale pour expliquer le retard de création ou de renouvellement des réseaux d'eau. Cependant, il nous semble que la question du financement des infrastructures qui est effectivement une partie du problème ne permet pas d'expliquer à elle seule les difficultés de la mise en

place des réseaux. Au fait, comment les réseaux se sont-ils généralisés dans les pays développés ?

L'histoire de la mise en place des réseaux à Paris montre l'implication des Autorités publiques. Lachaume et al (2004) expliquent ainsi la création des services publics : « *Parmi ces besoins secrétés par et dans le corps social, il appartient à la puissance publique d'ériger en Service Public ceux dont elle estime à un moment donné, compte tenu des circonstances que leur satisfaction correspond à l'intérêt général et qu'il doit être directement pris en charge ou contrôlé étroitement par l'administration* ». La construction d'un réseau se fait par étapes. Le rythme et les lieux d'extension relèvent de la puissance publique. Aussi convient-il de déterminer les intérêts servis par l'Etat et de prendre en compte le contexte dans lequel le réseau se met en place. Cuba et le Mali héritent de systèmes de distribution d'eau d'inégale importance à la fin de la colonisation : le colonisateur espagnol a légué un réseau plus important à La Havane que le colonisateur français à Bamako.

L'approvisionnement en eau ne s'est pas toujours fait par l'intermédiaire du réseau : les premiers moyens mobilisés comprenaient des puits, des points d'eau de surface (rivière et lac). Dans un second temps, la pollution croissante des points d'eau à proximité des villes a conduit à aller chercher l'eau à plus loin. La production d'eau en réseau consiste à capter l'eau, à la traiter, à la transporter et à la distribuer au consommateur final. Grâce aux progrès de la potabilisation, la consommation urbaine dépend de points d'eau de surface qui sont au plus près des consommateurs. L'eau est prélevée et traitée là où vivent les consommateurs, les coûts de production sont donc allégés de la partie transport. Le coût du service d'eau potable est marqué par ces choix : plus l'eau est captée loin du lieu de consommation plus les coûts d'infrastructure sont importants. Le système socialiste cubain, comme au temps de la domination américaine, favorisait le mode de production extensif, aussi l'approvisionnement reposait-il sur des ressources lointaines, les coûts d'infrastructures étaient donc élevés. Le système malien repose sur l'exploitation du fleuve les coûts d'infrastructure ne sont donc pas aussi importants qu'à La Havane.

Quel impact les coûts d'installation d'un réseau d'eau auront sur l'émergence et l'organisation de cette activité économique ? La théorie du monopole naturel considère

que la meilleure organisation possible du service d'eau potable correspond à une unique entreprise assurant toute la demande des consommateurs. Les économies d'échelle ont guidé l'organisation du service d'eau. Le risque inhérent à la présence d'un monopole est l'abus de pouvoir qui se traduit par des prix élevés et une sous production. Il convient donc de réglementer ce monopole pour qu'il produise au niveau optimal. Les défauts de la réglementation quant à l'atteinte du niveau de production et de tarification optimale apportent une nouvelle impulsion à la réflexion sur l'organisation des réseaux. Il convient alors de replacer la concurrence comme le meilleur moyen d'obtenir l'efficacité. L'organisation de l'activité s'en trouve théoriquement transformée. On isolerait le segment du service d'eau potable réellement en monopole naturel du reste des activités qui peut être soumis à la concurrence. Cela aboutirait à la séparation de la production et du traitement d'une part d'avec le transport et la distribution d'autre part, à la manière de la production électrique. Ce changement revient à passer d'une conception du service d'eau de monopole monoproduit à celle de monopole multiproduit avec une activité en amont et une activité en aval. Ces deux activités seraient prises en charge par des entreprises distinctes.

Bamako a choisi la formule de l'intégration verticale avec l'intervention d'un régulateur. A La Havane, il s'agit d'une désintégration horizontale où le service est assuré par plusieurs entreprises (mixte et publiques). Laquelle de ces deux formules est capable d'assurer l'amélioration du service recherchée par les deux gouvernements en place (l'extension ou le renouvellement des infrastructures) ? Le passage à une nouvelle formule se fait-il au moment opportun pour les deux villes indiquées ? Un retour sur l'histoire des réseaux dans les pays développés et sur le moment où l'on passe d'une formule à une autre révélera les facteurs à l'époque qui ont contribué au succès de la formule choisie. Cela nous conduira à mettre en regard les attentes des délégants compte tenu de leurs contraintes vis-à-vis de celles des opérateurs privés (le retour sur investissement).

L'étude de l'environnement institutionnel contribue à évaluer la pérennité des contrats entre les Etats et les entreprises privées. Les caractéristiques de l'infrastructure hypothèquent le respect des contrats : il existe un risque de capture de l'opérateur privé par le délégant (investissement non récupérable) et un risque de non réalisation des investissements (préférence pour le court terme). Les particularités de l'infrastructure imposent la création d'institutions capables d'encadrer les signataires. L'atteinte de

l'efficacité allocative peut être toutefois modifiée par des institutions qui contrarient la mise en œuvre du contrat. Si bien que les aménagements législatifs et organisationnels liés au contrat ne peuvent être validés en dernier ressort que par la légitimité du décisionnaire. Notamment, ce dernier doit pouvoir limiter ou justifier des conséquences néfastes du contrat sur les « usagers », les groupes qui légitiment le pouvoir en place.

A Cuba et au Mali, des institutions formelles garantissent les investissements étrangers : elles ont été mises en place à des périodes différentes et de façon plus ou moins effective. Bamako a érigé une nouvelle entité chargée de réguler le marché de l'eau, la commission de régulation de l'électricité et de l'eau (CREE). Le Mali compte, par ailleurs, des institutions liées aux règlements des différends internationaux et autres accords bilatéraux commerciaux avec la France, et un code des investissements. Depuis l'ouverture économique, Cuba a mis en place des institutions propres à encadrer les interactions entre le secteur public et les entreprises étrangères et a établi des accords commerciaux bilatéraux, avec l'Espagne notamment. Le changement induit dans la coordination des agents économiques semble important dans un pays où la propriété des moyens de production était collective sous contrôle étatique. Aussi, le défi de la participation de capitaux privés paraît plus grand encore pour Cuba qui a longtemps fonctionné en marge de l'économie mondiale.

Le gestionnaire de l'infrastructure doit proposer un système de tarification qui lui permette de maintenir le réseau en état et de l'étendre au besoin. Les possibilités de financer le réseau de manière équitable dépend de la capacité de la puissance publique à imposer ce partage des charges. La prise en charge des coûts par le plus grand nombre (raccordés ou non) est une formule qui a été appliquée à Paris au 19^e siècle, les autorités publiques de la ville conféraient à l'approvisionnement par le réseau la plus grande importance.

Les dynamiques ayant servi l'installation des réseaux montrent que la puissance publique (quel qu'ait été le niveau territorial concerné) a eu un rôle moteur dans l'installation des réseaux. Arguant des bénéfices collectifs, aussi bien économiques (installation de nouvelles entreprises) que politique, la puissance publique a précédé la demande et étendu les réseaux. Le service d'eau génère des externalités. A Paris, l'aide publique à l'industrialisation a abouti à la généralisation de la distribution par le réseau, avec pour conséquence : l'amélioration du niveau de santé publique et de la productivité des travailleurs, l'extension de l'utilisation de la machine à vapeur pour produire de

l'énergie et le soutien aux industries utilisant l'eau potable comme consommation intermédiaire. L'amélioration du service d'eau augmente la valeur des terrains raccordés ; si le propriétaire foncier est l'Etat ou s'il perçoit des impôts locaux cela accroît les recettes publiques.

Le soutien à la croissance économique malienne était aussi l'objectif assigné au gestionnaire du réseau à l'indépendance en 1960. Mais la réelle contribution de la distribution d'eau à la croissance économique et sociale est restée modeste ; le décollage industriel n'a pas eu lieu. A La Havane, aux extensions de réseau à vocation industrielle succède l'établissement d'un service public de l'eau à partir de la prise de pouvoir de Fidel Castro (1959). Les bénéfices collectifs ou individuels d'un approvisionnement moderne conduisent l'Etat à financer le service d'eau et anticiper la demande. Ils ne sont pas appropriables (financièrement) par un opérateur qui mènerait l'activité. Ce dernier ne peut inclure dans son prix que les coûts de production majorés d'un profit. La gestion du service et de l'entreprise peut également servir des objectifs politiques clientélistes (amélioration d'un quartier, d'une catégorie d'usagers).

Avant la privatisation, les systèmes de financement de l'infrastructure reposaient à La Havane et à Bamako sur le budget public. Les régimes politiques ont, ainsi, une incidence sur la forme revêtue par la distribution d'eau. La répartition entre distribution collective et distribution individuelle, entre moyens modernes et traditionnels, entre responsabilité centralisée ou décentralisée témoignent des choix de politiques publiques. L'introduction d'une dose de décentralisation dans l'économie cubaine, et la libéralisation au Mali remettent en question la place de l'Etat dans l'économie et le financement du service public. Ces modifications jointes à des mécanismes politiques et sociaux agissent sur l'organisation du secteur de l'eau potable. Les pratiques de l'Etat malien et de la société malienne se retrouvent dans la gestion de l'espace et dans celle du bien public. A partir de 1960, les deux pays optent pour le socialisme et l'abandon d'une économie au service de l'ancienne métropole. Mais au niveau du secteur de l'eau potable, la localisation du réseau dans la capitale correspond à d'anciens critères de redistribution hérités de la colonisation.

La connaissance des fondements de la légitimité de l'Etat permet d'en interpréter les actions. En retour, en identifiant les bénéficiaires de l'action publique, on reconstitue les fondements de la légitimité étatique. Ils indiquent le degré de représentativité des

segments de la collectivité, c'est-à-dire le degré d'harmonisation des conflits d'intérêts entre acteurs, entre les intérêts économiques et les intérêts sociaux. Que l'Etat soit fondé ou non à intervenir détermine la pérennité de son action. La redistribution est l'apanage de la Puissance publique, tant qu'elle possède les moyens de production ou se montre capable d'en contrôler les produits. A travers la conciliation d'intérêts divergents, elle équilibre et favorise les uns ou les autres, en fonction de leurs apports respectifs en termes de soutien et de stabilité.

L'activité des grands groupes internationaux est guidée par la satisfaction de leur actionnariat et l'augmentation continue de leur profit. Ce sont des règles de gestion bien différentes de celles qu'employaient les anciennes entreprises publiques distribuant l'eau dans nos cas d'études. L'appropriation des profits par le secteur privé revient pour l'Etat à renoncer à organiser librement le secteur. Pour autant est-ce mettre un terme à une stratégie où l'approvisionnement en eau incluait des objectifs politiques, économiques et sociaux ? Comment rendre conciliables les objectifs de la Puissance publique (maintien de l'équilibre socio-politique) et ceux du gestionnaire étranger ? L'ampleur des pratiques informelles et illégales (marché parallèle d'approvisionnement, connections illégales) est un bon indicateur de la divergence entre la redistribution étatique et le rattrapage par la redistribution informelle qui s'exerce en faveur des groupes lésés. L'informel résout les difficultés quotidiennes, mais tous les usagers n'en profitent pas de manière égale. Ces inégalités discréditent le discours officiel de justice sociale.

A Bamako, la concession du service de l'eau fait reposer le financement des investissements sur l'entreprise privée et in fine sur les consommateurs déjà raccordés. Cette prise en charge n'est pas soutenable. Les protestations obligent l'Etat à rompre le contrat bien que les institutions de régulation aient été là pour l'encadrer. Des pratiques clientélistes ont cours au sein de l'Etat malien et des autorités publiques décentralisées. Les autorités locales de Bamako se mêlent d'organiser la ville et d'en tirer des revenus là où elles le peuvent, notamment en contribuant à l'agrandissement de la ville, ou en proposant la fourniture ciblée d'infrastructures. Ce faisant, elles participent à l'explosion des coûts de fourniture des infrastructures.

A La Havane, les coûts reposent sur les usagers ayant la plus grande capacité à payer. Le contrat perdure et s'appuie sur des dynamiques économiques qui rendent les

inégalités justifiables tant qu'elles sont perçues comme non pérennes et s'insérant dans une politique de redressement économique. Par ailleurs, les bénéfices du secteur de l'eau retombent en partie dans l'escarcelle du pouvoir cubain. Le fondement de la stabilité politique à Cuba repose sur la capacité de l'Etat à pourvoir aux besoins des populations. Cet objectif apparaît comme principal, aussi toute menace sur sa réalisation fait-elle vaciller le pouvoir. Un régime longtemps menacé par les USA, abandonné par l'Union Soviétique, mais qui aujourd'hui survit à toutes ces impasses, recèle pourtant des atouts, parmi lesquels figure l'attachement à la survie de valeurs fondatrices de la Révolution, fondement de la légitimité du régime. La démonstration de la justice sociale n'est pas un vain mot à Cuba malgré les obstacles. Alors que la solidarité internationale est présentée comme un devoir politique, on constate une divergence entre une politique extérieure attachée aux valeurs de justice sociale, et une conduite des affaires intérieures qui semble entrer en contradiction avec le respect de ces mêmes valeurs. L'île se débat dans cette contradiction qu'une réelle amélioration de l'économie pourrait résoudre. Les élans de solidarité internationale ne rendent que plus éclatantes les difficultés internes. Ils peuvent contribuer à dissimuler l'embarras étatique à perpétuer le modèle cubain de société équitable.

Pourquoi nous semble-t-il pertinent d'analyser ces deux villes et ces deux Etats ? En quoi ces deux situations se ressemblent-elles ou divergent-elles ? Leurs choix en matière de politique économique ont divergé : tandis que Cuba a maintenu avec plus ou moins de rigueur une planification socialiste, le Mali a progressivement 'adopté' un cadre économique plus libéral. Les deux capitales connaissent les mêmes difficultés à assurer un service continu et universel. Toutefois, La Havane parvient à une couverture bien meilleure que Bamako, bien que la superficie de La Havane soit autrement plus grande (727 km²) que celle de Bamako (262 km²). La population de La Havane atteint 2,1 millions en 2008 soit une densité de 2954 hab/km² alors que celle de Bamako avoisinerait les 1,7 millions (2006), soit une densité de 6488 hab/km², plus forte qu'à La Havane. Les modes d'exploitation des réseaux sont spécifiques : le mode extensif, la gestion multi-acteurs ont été privilégiés à La Havane ; à l'inverse c'est la diversification des sources et la distribution locale qui ont été favorisées à Bamako. L'histoire de l'urbanisation génère également des traitements différents. Le rythme soutenu de l'accroissement démographique et spatiale de La Havane pendant l'occupation américaine a fait place à une stricte limitation des migrations vers la capitale après La Révolution. Bamako a au

contraire subi l'arrivée massive, récente et rapide de la population rurale. En 2000, les deux villes font le même choix de la formule de l'entrée de capitaux privés étrangers dans les sociétés publiques de gestion du réseau. A la question des déterminants de l'organisation du secteur, l'étude de ces deux villes apporte une réponse très similaire, faisant intervenir des caractéristiques locales, de l'ordre du politique et du social.

La thèse est multidisciplinaire. La théorie économique du monopole naturel aborde le problème de la production dans les industries de réseau mais ne permet pas l'analyse du problème de la formation d'un réseau. Une seule entreprise sous certaines conditions doit offrir le service c'est là l'organisation efficace. Le mécanisme du marché, la concurrence, les prix sont inaptes à la formulation d'une offre et d'une demande. Or les théoriciens réintroduisent la concurrence comme mécanisme stimulant le monopoleur à produire au niveau efficace. Les mécanismes proposés veillent cependant exclusivement à l'atteinte du prix optimal. Ce prix doit permettre à l'industrie de couvrir les coûts d'infrastructure. Notre travail consiste à montrer que les prix réglementés ou soumis à régulation ne suffisent pas à expliquer la généralisation du réseau. Les réseaux ont aussi été financés par l'intervention publique sous forme d'impôts. Le prélèvement fiscal n'est possible que si les autorités publique ont la légitimité pour le faire, si les citoyens se reconnaissent dans l'autorité publique qui les gouverne. A ce niveau, le politique influence l'économique : *« le champ économique est habité par l'Etat qui contribue, à chaque moment, à son existence et à sa persistance, mais aussi à la structure des rapports de force qui le caractérise »* (Bourdieu, 2002). Polanyi (1957) décrit également cet enchâssement de l'économie dans le social.

L'histoire socio-politique des deux pays façonne la distribution actuelle. Les villes de La Havane et de Bamako offrent des exemples propices à l'analyse de la formation d'un réseau. Nous nous intéressons au niveau microéconomique de l'entreprise puis, nous élargissons notre champ d'analyse en identifiant les enjeux macroéconomiques et socio-politiques, notamment la façon dont le déroulement de l'urbanisation des deux villes se répercute sur le secteur de l'eau. Nous avons adopté une perspective historique pour l'étude de la théorie du monopole naturel et des propositions faites pour contrer la défaillance du marché. Nous utilisons plusieurs sources, aussi bien les journaux, la documentation officielle que la littérature en économie, en science politique et en sociologie. Ces disciplines viennent compléter notre cadre d'étude. Nous avons réalisé des

entretiens et des enquêtes¹ dans les deux villes : chefs de quartiers, responsables publics du secteur eau des six mairies de Bamako, fontainiers, gérants de réseau. Certaines données ont été exploitées grâce à la comptabilité d'entreprise. Nous avons illustré nos résultats par cartographie. A La Havane, nous avons interrogé les ménages, le sous-directeur d'une entreprise publique (Acueducto del Sur), et le directeur de l'entreprise mixte de distribution d'eau (Aguas de La Habana), des chauffeurs de camions-citernes, un ancien responsable municipal du service eau et assainissement. A Barcelone, au siège de AGBAR, nous avons rencontré le premier directeur espagnol de Aguas de La Habana. L'analyse symétrique sur le directeur de SAUR à Bamako a été jugée inutile compte tenu de l'article qu'il a écrit. L'enquête auprès des ménages de La Havane a été exploitée avec la méthode de l'ACM, et nous avons procédé à l'analyse des entretiens. Au delà des déterminants techniques de l'offre, tels que les coûts élevés de l'infrastructure, nous nous interrogeons sur la dynamique de la mise en place du réseau en établissant un parallèle entre les deux villes. Nous prenons un recul historique en comparant ce qui s'est fait dans les villes des pays développés (notamment à Paris) et nous exploitons les contextes géographiques et politiques distincts de Cuba et du Mali. Nous explicitons les relations économiques et sociales qu'entretiennent les acteurs du secteur qui prennent part au maintien de la diversité des modes d'approvisionnement. La période étudiée débute dans les années 1980. Ces années où la desserte en eau était assurée par le secteur public nous permettent de retracer le rôle dévolu au secteur eau et de mettre en perspective le changement provoqué par l'introduction d'un opérateur privé en 2000. Le partenariat public privé des années 2000 intervient après les premières expériences en la matière dans les années 1990. Aussi les agents auraient pu tenir compte des échecs des modèles de la première génération. La prise en compte d'une période de plus de 25 ans permet d'analyser l'intervention de modifications de l'espace social (retour à d'anciens modes d'ascension sociale²). La perspective dynamique permet d'observer le changement de structure et de composition du capital (capital économique, capital politique, capital social) ; la réactivation du politique, des réseaux, l'émergence d'un pouvoir économique autonome relativement au politique.

¹ A ce propos, la réserve des cubains (autant de la part de l'administration que des ménages) à livrer des informations a souvent été porteuse de tensions ou de perplexité dans le meilleur des cas.

² A propos de la Russie, Sapir montre que les acteurs qui progressent utilisent des formes institutionnelles préexistantes (anciens mécanismes, automatismes). L'apparition du dualisme est provoquée par le fait que des

Dans le premier chapitre, nous traitons de l'évolution de la théorie du monopole naturel, le cadre qui a servi à définir l'organisation de la distribution d'eau en réseau. Nous nous intéressons à la réglementation et aux diverses solutions visant à améliorer l'atteinte de l'efficacité suite à l'incapacité du marché à déterminer le prix optimal. L'importance des coûts fixes relativement aux coûts variables fait décroître le coût moyen quand la production augmente. La tarification au coût marginal est impossible car à ce niveau de prix il n'existe pas de production. La structure des coûts implique un type d'organisation du marché. Or la production en monopole est moins coûteuse que si elle est assurée par plusieurs entreprises. Comment s'assurer que ce producteur n'abusera pas de sa position d'unique offreur sur le marché ? Une série de recommandations, de la réglementation à la déréglementation, émerge afin de recréer un environnement concurrentiel. La désintégration verticale de l'industrie fait partie des préconisations. Toutes ces recommandations s'appuient sur des réseaux déjà existants, or dans les villes que nous étudions le réseau n'est que partiel. La théorie du monopole naturel ne s'attache qu'à proposer des systèmes de prix qui passent par la couverture des coûts par le consommateur. Or nous verrons dans l'histoire des réseaux parisien, français, londonien ou américains, qu'il existait d'autres sources de financement que le prix facturé aux usagers. L'existence d'un Etat facilitateur qui a fourni des contrats avantageux aux entreprises privées, qui a subventionné leur activité, explique en grande partie la mise en place des réseaux. Pezon (2000) observe, à l'inverse, l'échec de la formule de concession. La couverture des coûts par le prix n'est devenue viable qu'à partir du moment où les réseaux étaient réalisés et donc ne demandaient des efforts d'investissement qu'à la marge (le coût pour chaque connecté est faible). Préconiser la couverture des coûts par le prix dans des Etats où le réseau reste à créer n'est pas la meilleure solution pour qu'ils l'obtiennent. Un rappel sur les premiers équipements installés à La Havane et Bamako montre l'inégalité d'implantation du réseau dans chacune des villes et les évolutions différenciées. La présence d'une classe bourgeoise locale, la logique industrielle et commerciale puis la volonté de la période révolutionnaire d'étendre la desserte aux parties populaires de la ville, ont successivement motivé l'extension du réseau à La Havane. Tandis qu'à Bamako, la différenciation entre équipements pour les populations locales et équipements pour les colons, puis la prise en compte de l'équipement des quartiers habités par la bourgeoisie locale a longtemps pesé sur le niveau d'équipement de la ville.

acteurs sociaux peuvent (sont capables de) réemployer les formes anciennes alors que d'autres en sont incapables (séminaire ARC, 2007).

L'extension de la ville a fini par alourdir les coûts d'installation du réseau et freiné l'universalisation du service.

Dans le second chapitre, nous présentons la manière dont le financement du réseau se faisait avant l'intervention des entreprises privées. A qui incombait la responsabilité de la desserte en eau ? A qui profitait-elle ? Nous identifions les institutions responsables de la distribution d'eau et leur mode de gestion. Le coût de la desserte en eau donnait lieu à des subventions croisées. Par exemple, à Bamako, le service de l'électricité couvrait une partie des frais liés à l'eau, tandis qu'à La Havane, la consommation des entreprises payait l'eau d'autres usagers. Dans les deux villes, l'Etat apportait son financement à l'entreprise distributrice. La dégradation des finances publiques a remis en question le mode de fonctionnement des gestionnaires de la distribution d'eau. A Cuba, suite à la fin de l'aide soviétique, le distributeur d'eau était en proie à des difficultés financières à l'instar du reste de l'économie cubaine. La planification économique et les traits de la société socialiste transparaissaient dans le fonctionnement du secteur de l'eau. L'Etat malien, en recourant au secteur privé pour son service d'eau et en libéralisant son économie, répond aux exigences des bailleurs de fonds internationaux desquels il dépend en matière de financement concessionnel. A Bamako, le District (représentant l'Etat) finançait l'installation de points d'eau collectifs et payait l'eau à l'EDM, avant que les municipalités ne soient responsabilisées et que les communautés ne soient impliquées via leur chefs de quartier.

Le troisième chapitre présente la stratégie des entreprises privées et l'environnement juridique dans lequel les contrats sont conclus avec les Etats. Les capitaux étrangers cherchent une rentabilité là où ils s'investissent, ils vont donc faire évoluer la logique de fonctionnement des entreprises qu'ils contrôlent (de façon minoritaire ou majoritaire relativement au partenaire public). Nous identifions les nouvelles sources de profits. L'amélioration de la gestion, combinée à la négociation d'avantages (fiscalité, définition du périmètre d'activité) avec la puissance publique, font partie des méthodes employées par SAUR et AGBAR pour améliorer leur rentabilité. Le rapport de force n'est pas le même au Mali et à Cuba. Minoritaire dans le capital de l'EDM, l'Etat malien ne peut pas faire prévaloir ses intérêts par rapport à ceux de la multinationale SAUR. La répartition du capital étant équilibrée entre AGBAR et l'Etat cubain, les décisions représentent davantage la conciliation entre les parties. Ces nouvelles

méthodes de gestion bouleversent l'accomplissement des missions dévolues aux entreprises publiques. Elles modifient surtout les circuits de redistribution qui avaient cours, que ceux-ci aient été formels ou informels. Les bénéficiaires de l'activité privatisée changent. La rigueur de gestion et les économies de coûts sont un des aspects de l'activité des nouvelles entreprises privatisées. Par ailleurs, les économies malienne et cubaine ont besoin d'attirer des capitaux, les Etats ont précédemment aménagé l'environnement des affaires. Pour juger de la crédibilité du cadre d'intervention des capitaux privés et de la pérennité du contrat nous présentons les institutions juridiques, politiques guidant l'établissement de contrat et protégeant les investissements.

Le quatrième chapitre, centré sur La Havane, montre que l'ouverture économique forcée propulse Cuba dans un système économique mondial étranger à l'île, protégée jusque là par les crédits de l'Union Soviétique et les échanges au sein du CAEM (conseil d'aide économique mutuelle). La valorisation actuelle des produits cubains ne permet pas leur entrée dans la meilleure configuration possible, et les termes de l'échange leur sont défavorables. L'Etat cubain ne choisit les secteurs qu'il développe qu'en fonction de leur potentiel à générer des devises à court et moyen terme. L'économie mondiale s'impose à l'économie cubaine, par les inégalités qu'elle instaure ; elle fragilise le Pouvoir qui doit s'efforcer de les minimiser pour espérer garder le contrôle et maintenir le système de promotion sociale cubain. Les entreprises sont classées en fonction de l'importance de leur ancrage dans le secteur dynamique de l'économie et par conséquent effectuant des transactions en devises. L'eau relève à la fois du secteur dynamique pour son potentiel de création de devises (fourniture d'eau au tourisme et aux secteurs de l'économie devise), mais elle constitue un secteur à la traîne, dans la mesure où le service à la population se paie en peso à un prix faible. La séparation des marchés et des acteurs agissant dans l'une ou l'autre sphère est révélatrice de cette dualité. La fin du chapitre 3 supposait qu'une convergence d'intérêts économiques entre l'élite locale et tout nouvel entrant sur le marché serait facilitée par l'action d'un médiateur harmonisant les intérêts particuliers avec l'intérêt général. Dans le secteur de l'eau, les intérêts d'AGBAR et ceux de l'Etat cubain convergent car ce dernier est capable de se réserver une partie du marché domestique en devise³. Par ailleurs, la régulation exercée par la population et les anciens responsables locaux du secteur stimule un circuit parallèle qui vient combler les lacunes

³ Devises, au singulier, est employée au sens de monnaie convertible.

de l'offre d'eau publique et privée. Notre enquête révèle l'appréciation des consommateurs selon leur distributeur et l'efficacité des moyens à leur disposition pour faire face aux carences de la desserte en eau, qu'ils soient légaux ou illégaux.

Le cinquième chapitre, consacré à Bamako, présente les implications de la rupture introduite par la gestion privée de l'EDM. Les chapitres précédents ont précisé les bénéficiaires d'une EDM publique. Des tensions apparaissent entre l'Etat malien et la SAUR, et le désengagement public donc des finances publiques n'est que virtuel : les efforts financiers demandés à l'Etat malien en termes de financement perdurent après la privatisation (subvention à l'EDM). Or s'il est normal que l'Etat participe au financement des investissements dans la mesure où c'est toute la collectivité qui bénéficie d'un service d'eau de meilleure qualité, cela n'est envisageable qu'à la condition d'un prélèvement d'impôts. Or l'Etat malien a le plus grand mal à percevoir l'impôt local (basé sur le principe du paiement de services apportés à la communauté par l'administration publique), ses recettes viennent essentiellement des exportations agricoles et n'incombent pas aux citoyens. Comment dès lors, à travers un contrat de concession, les intérêts domestiques peuvent-ils s'accorder aux intérêts extérieurs si la dynamique d'extension des réseaux dépend à la fois de la réalisation d'un profit de l'entreprise privée et d'un financement public ? En l'occurrence, la possibilité de faire converger les intérêts s'est heurtée aux intérêts domestiques où la personnalisation de la régulation sociale persiste. La décentralisation tente d'institutionnaliser l'Etat et ce faisant, de lui reconnaître les prérogatives en matière de fiscalité qui pourraient aboutir à une confiance dans l'institution et une solidarité instituée. Les formes alternatives de distribution ne sont pas seulement une anomalie liée aux dysfonctionnements du réseau : elles sont aussi nées d'une gestion politique de l'espace urbain. Le sol a été distribué de façon clientéliste par les différents gestionnaires de la capitale. Ainsi, les premières installations de réseau répondent-elles aussi à des formes de redistribution à des notables et aux dignitaires du pouvoir. Avec la privatisation, l'eau cesse d'être un dérivé de la gestion politique du sol. Elle devient une source de revenus pour des individus et pour le pouvoir local (taxes perçues sur le secteur). Les niveaux de tarifs alimentent la discorde, les impayés des ménages progressent après l'arrivée de SAUR, signe de véritables difficultés au niveau des branchements particuliers.

Chapitre 1

Offre d'un service en réseau : cadre théorique, évolution physique

Ce premier chapitre montre la façon dont le problème de la défaillance du marché pour la production d'eau potable en réseau a été résolu. Les solutions ont évolué au gré du courant de pensée dominant. La structure des coûts de l'industrie de réseaux n'a pourtant pas changé : les coûts fixes sont très supérieurs aux coûts variables. Toutefois, une fois le réseau installé les coûts d'infrastructure peuvent être ou non inclus dans le prix final aux consommateurs. Nous passons en revue les solutions réglementaires, celles replaçant le marché au cœur de la régulation grâce à la contestabilité notamment la désintégration verticale. Celle-ci consiste à confier la production et le traitement à un opérateur tandis que le transport et la distribution reviennent à un autre¹. Cela revient à réduire la taille du monopole naturel et le circonscrire à la seule infrastructure de transport et distribution (l'infrastructure de production et de traitement étant sous certaines conditions sur un marché concurrentiel).

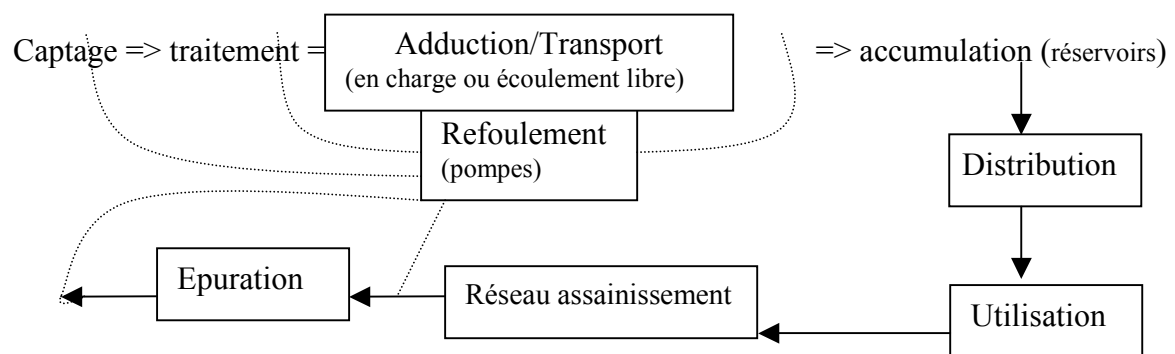
La deuxième section montre que l'installation des réseaux à Paris, en Grande Bretagne ou aux Etats-Unis reposait sur des financements publics. Le remplacement des moyens traditionnels d'approvisionnement s'est faite grâce à la mobilisation de l'épargne nationale (emprunt), ou à l'impôt. Au fur et à mesure de l'installation des réseaux, de la densification des villes, le recouvrement des coûts par le prix est devenu possible. Une évolution largement occultée dans les préconisations actuelles des bailleurs qui misent sur la tarification aux consommateurs pour l'amélioration des réseaux des pays en développement. La prise en charge des coûts par le consommateur a aussi été facilitée par la réduction des coûts des infrastructures de transport suite à la modification de la technologie, la chloration (Barraqué, 2005). En effet, la potabilisation de l'eau rend possible son traitement sur place, à proximité des usagers. La gestion décentralisée des

¹ Le transport et la distribution peuvent également être confiés à des opérateurs différents.

services d'eau, portée par le courant municipaliste, a soutenu le développement du service en ville.

La troisième section débute par la présentation de l'évolution de la distribution d'eau et du financement des réseaux d'eau de La Havane et de Bamako. Le réseau de Bamako puise l'eau du fleuve Niger de façon à faire fonctionner le réseau en minimisant les coûts. L'usage des moyens traditionnels persiste. A La Havane, pour répondre à la croissance de la population, à la pollution des fleuves et à une administration particulière de l'économie, le producteur a privilégié le prélèvement d'eau de plus en plus loin en dehors de la capitale.

Graphe 1. Les étapes de la production d'eau



Source : Bonnin, 1982.

Captage : consiste à pomper les eaux souterraines ou de surface

Traitement : a lieu avant ou après le transport (si nécessaire)

Adduction : transport d'eau de la zone de captage jusqu'à la zone d'utilisation.

Accumulation : met en réserve une partie de l'eau pour régulariser le débit.

Distribution : donner à chaque instant aux utilisateurs une pression et un débit convenable.

Pompes : on a souvent besoin d'élever le niveau et ou la pression de l'eau au moyen de pompes mues par un moteur électrique ou diesel.

Section 1 – Portée de la théorie et de la régulation du monopole naturel

Cette section présente l'évolution de la théorie et la façon dont a été traitée l'incapacité du marché à aboutir à une offre optimale. La coordination des agents passe alors par la réglementation établie par la puissance publique. La réintroduction du mécanisme de la concurrence permet le retour à un service efficace et la ré-organisation de l'industrie. L'horizon de production de l'offreur détermine la capacité à répondre à l'accroissement de la demande. L'horizon de court terme privilégié par les entreprises

privées afin de bénéficier d'un retour sur investissement rapide n'est pas compatible avec l'accroissement de la production à coûts moyens décroissants.

1.1 La théorie du monopole naturel

Les extraits de textes ci-après, datant du milieu du 19^{ème} siècle et du début du 20^{ème} siècle, pointent trois aspects de la production des industries de réseaux : la coordination de l'activité par la concurrence, c'est-à-dire aboutissant à un prix capable de mener à la rencontre de l'offre et de la demande, est inopérante ; le monopole est la forme la moins coûteuse d'organisation de l'activité ; la masse de capitaux dont le producteur doit disposer est importante et la durée du retour sur investissement est longue.

En 1848, J.S. Mill remarque que des économies à la fois en équipements, en travaux et en canalisations pourraient être réalisées si une seule entreprise distribuait l'eau dans tout Londres. *« Si une seule entreprise distribuait, elle pourrait diminuer ses coûts et bénéficier du même taux de rendement que lorsqu'elles sont deux à se partager le territoire. Et même si tel n'était pas le cas, la communauté y gagnerait (définie comme l'ensemble entreprises et consommateurs), même avec des consommateurs payant un tarif inchangé, les actionnaires obtiendraient des profits supérieurs. Dans ce cas, il vaut mieux que le service soit d'emblée rendu à l'échelle la plus grande par le secteur public, ou par une entreprise qui rendrait le service dans les meilleures conditions possibles pour les consommateurs ».*

A la fin du 19^{ème} siècle, Adams (1887)² fonde sa définition du monopole naturel sur la notion d'économies d'échelle et confie à l'Etat le rôle de maximiser le bien être social. Les économies d'échelle sont associées à la fonction de production. Il y a des économies d'échelle dès lors que le coût unitaire diminue quand la production augmente, sachant que les quantités de tous les facteurs de production sont utilisées suivant une proportion fixe.

Les premiers économistes néoclassiques reprennent l'idée que la production par une seule entreprise est source d'économies.

² (Sharkey, 1982)

Walras (1898) soutient que le monopole est une forme d'organisation appropriée pour la distribution d'eau. La concurrence n'est pas opérante, elle conduit soit à des coalitions, soit à la ruine des concurrents et à des prix élevés et des quantités plus faibles que si la ville se chargeait de la distribution³. Il soulève la question de la difficulté à trouver des financements pour les investissements due à la faible rentabilité du secteur. « *Lorsqu'il existe des frais de premier établissement importants il existe deux obstacles à ce que la concurrence s'exerce : la difficulté à trouver des capitaux, puis à les rémunérer* ». Dans ce cas, il recommande une intervention de l'Etat comme producteur ou régulateur de l'activité de façon à ce qu'elle soit exercée sans bénéfice ni perte.

Marshall (1909) formule les mêmes propositions tout en nuancant la pertinence de l'intervention d'une unique entreprise en remarquant que l'insuffisance de financement pour accroître la production peut constituer un obstacle à l'obtention d'économies :

« *Quand la production est toute entière entre les mains d'une personne ou d'une compagnie, les dépenses totales qui en résultent sont en général moindres qu'elles ne seraient si la somme de production était répartie entre une multitude de producteurs rivaux relativement faibles. Ces producteurs rivaux auraient à lutter les uns contre les autres pour attirer les consommateurs et ils dépenseraient nécessairement à eux tous beaucoup plus pour la réclame qu'une maison unique ; et il leur serait moins facile de profiter des diverses économies qui résultent de la production en grand. Dans ce raisonnement, il est vrai que l'entreprise unique est administrée avec habileté et énergie et qu'elle dispose d'un capital illimité- supposition qui ne saurait toujours être exacte* ».

Marshall poursuit. Il est dans l'intérêt du producteur de ne pas fixer son prix de façon à maximiser son revenu net à court terme mais de le diminuer pour attirer davantage de clients qui resteront consommateurs à long terme. Il reste toutefois évasif sur le moment où le producteur récupère sa mise (« avant qu'il soit longtemps ») en adoptant une telle stratégie.

³ Certains économistes recommandent la pratique de prix discriminants sur lequel Walras commente : « que ce soit de l'intérêt du monopole d'entretenir sur le marché non plus un seul prix de vente [...] mais plusieurs prix égaux aux plus grands sacrifices pécuniaires pouvant être consentis par les consommateurs, cela ne fait aucun doute mais que ce soit son droit, c'est une autre affaire [Economie politique appliquée (p187-191)].

Justifications du monopole : économies d'échelle, coûts décroissants, horizon temporel de l'investisseur

Nous considérons initialement que l'industrie inclut aussi bien l'activité de pompage et de traitement de l'eau que le transport et la distribution de l'eau. Le monopole monoproduit est caractérisé par l'existence de rendements croissants.

Les économies d'échelle

Il y a des économies d'échelle dès lors que le coût unitaire diminue quand la production augmente sachant que les quantités de tous les facteurs de production sont utilisés suivant une proportion fixe.

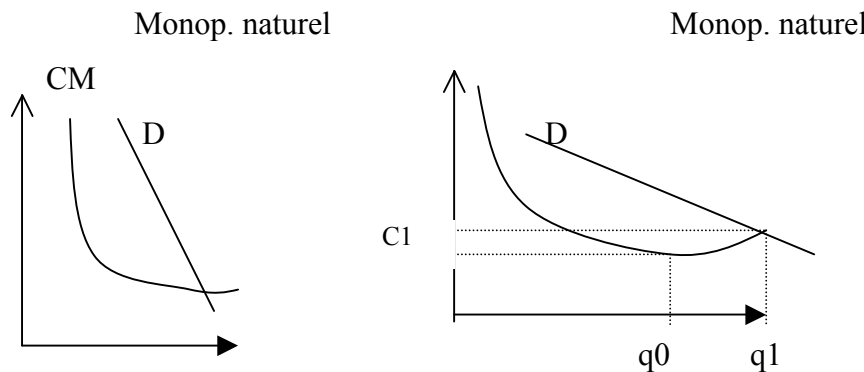
soit Q une fonction de production ; $x_1, x_2, \dots$ les facteurs de production

$$Q = f(x_1, x_2, \dots, x_i, \dots, x_n) ;$$

Il y a des économies d'échelle si : $f(\mu x_1, \mu x_2, \dots) > \mu f(x_1, x_2, \dots) ; \mu > 1$

La fonction de coût moyen de long terme est alors décroissante⁴.

Graphe 2. Courbes de coût moyen et de demande en situations de monopole naturel



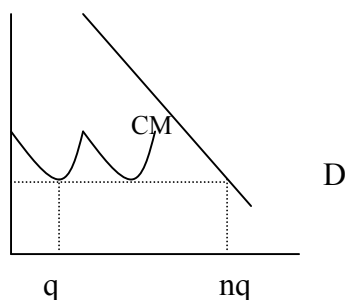
Source : Train, 1991

En cas de monopole naturel, il existe des rendements croissants jusqu'en q_0 et ils sont décroissants après. Si deux entreprises fournissent moins que q_0 (par exemple $\frac{1}{2} q_1$) le coût total sera supérieur au coût C_1 supporté si une seule entreprise produit q_1 .

⁴ (Picard, 2002)

Graphe 3. Courbe de coût moyen en situation de concurrence

En cas de concurrence



Source : Train, 1991

En concurrence, chaque firme bénéficie d'économies d'échelle sur une toute petite partie de la production (chacune produit q) donc il faut n entreprises pour pouvoir satisfaire le niveau de la demande D . Les variations de la demande peuvent changer la structure du marché. Plus la courbe de demande se déplace vers la droite (augmentation forte de la demande) plus le marché devient concurrentiel.

La forme des fonctions de coût

La fonction de coût lie la dépense productive (C) et le produit (Q) dans des conditions techniquement et économiquement rationnelles. A court terme, du fait que l'entrepreneur ne peut pas modifier la taille de ses équipements, il existe un coût fixe total (CFT) ; l'accroissement du produit réduit le coût fixe moyen ($CFM = CFT/Q$). A long terme, l'entrepreneur choisit l'équipement qui minimise son coût total et les coûts fixes disparaissent.

L'horizon temporel n'est pas indifférent pour l'existence d'économies d'échelle. Le programme d'optimisation sur la fonction de coût (CT) de court terme permet de déduire la combinaison de facteurs variables et de facteur fixe qui minimise la fonction de coût total et décrit une fonction de coût de long terme.

La fonction de coût (CT) est construite à partir de la fonction de production

$$CT(Q)^{\text{court terme}} = \text{Min} (p^1 z^1 + p^2 z^2 \dots + p^{m+1} \cdot z^{m+1})$$

Avec $z^1, z^2, \dots$ facteurs variables ; z^{m+1} facteur fixe ; p^1, p^2, p^{m+1} les prix des facteurs.

Le coût de court terme c'est donc le minimum du coût pouvant être atteint en choisissant $z^1, z^2, \dots, z^m$ alors que z^{m+1} est fixé, pour produire Q .

A court terme les coûts totaux fixe (CTF) et variable (CTV), ainsi que les coûts moyen et marginal, se définissent comme suit :

Coût total : $CT(Q) = CTF + CTV(Q)$; CTF=coûts fixes indépendants du niveau de production.

Coût marginal : $Cm = CT'(Q) = CV'(Q)$ coût de la dernière unité produite

Coût moyen : $CM = CT(Q)/Q = CF/Q + CV(Q)/Q$

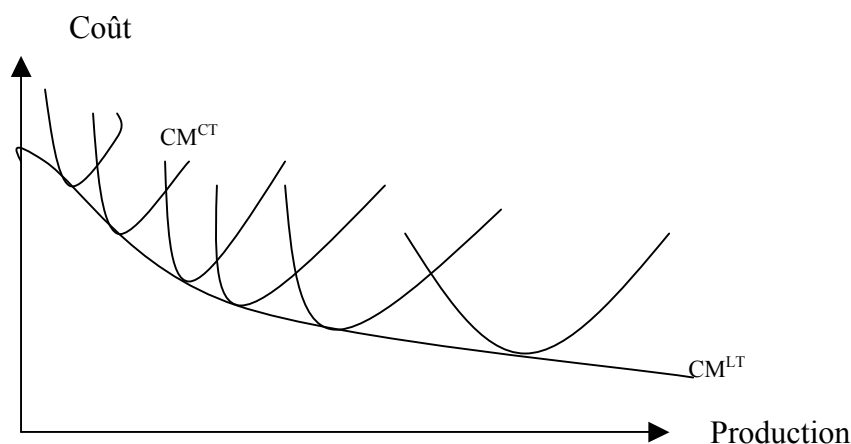
Si $Cm < CM$ alors si on augmente la production d'une unité, l'unité supplémentaire contribuera à faire baisser le coût moyen (CM). Aussi, il est rentable pour une entreprise d'atteindre un niveau de production supérieur pour produire à un coût moyen plus faible.

Le coût total de long terme associé à la quantité Q est la valeur minimale du CT de court terme obtenue par un choix adéquat de la quantité de facteur fixe z^{m+1} (Schotter, 1996).

$$CT(Q)^{\text{long terme}} = \text{Min } CT^{\text{court terme}}(Q, z^{m+1})$$

Le coût moyen de long terme, pour tout niveau de production Q , est égal au minimum des coûts moyens de court terme ; les courbes de coût total et de coût moyen de long terme sont donc des courbes enveloppe des courbes de coût moyen de court terme.

Graphe 4. Courbes de coût moyen de long et de court terme.



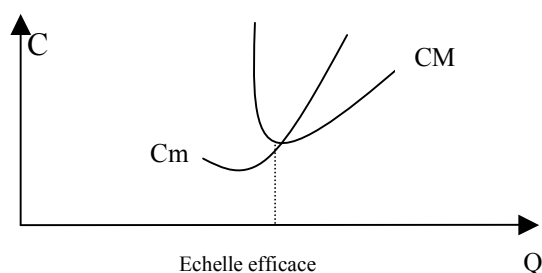
Source : Schotter, 1996

Les fonctions de coût sont déduites d'hypothèses sur le comportement de l'entreprise en *concurrence pure et parfaite* à savoir : la recherche par l'entreprise du profit maximum. Cette hypothèse est valable pour le secteur privé mais peu pour le secteur public qui a d'autres objectifs (la recherche de l'intérêt général, donner satisfaction à des groupes d'intérêts) ; l'offreur considère les prix des facteurs de production et des produits vendus comme donnés ; l'entreprise peut acquérir la quantité de facteur de production qu'elle souhaite et vendre ce qu'elle veut. L'entreprise choisit donc le niveau de production qui maximise son profit et la combinaison de facteurs de production qui minimise son coût de production (Schotter, 1996).

L'activité des industries de réseau engendre d'abord des coûts fixes importants, indépendants du volume de la production, et ensuite des coûts variables croissants en fonction du volume. Cette croissance est au moins proportionnelle au niveau de production pour refléter la progressivité des dépenses de fonctionnement lorsque la taille du réseau s'élève. La production d'eau peut s'accroître grâce à l'augmentation des facteurs variables sans qu'il y ait besoin d'accroître la taille du réseau. Elle peut aussi augmenter grâce à l'extension du réseau (soit au niveau de la distribution soit au niveau du transport). L'amortissement des coûts fixes sur un volume d'activité important constitue une source de rendements croissants (économies d'échelle) tandis que la progressivité des coûts variables est source de rendements décroissants (Curien, 2004).

A court terme, donc, la combinaison de l'amortissement des coûts fixes et la progressivité des coûts variables engendre un profil de coût moyen en U : quand la production augmente à partir de 0, le coût moyen diminue puisque l'effet d'amortissement des coûts fixes domine l'effet de progressivité des coûts variables (rendements croissants) ; puis au-delà d'une échelle de production dite efficace, pour laquelle le coût moyen est minimal, la tendance s'inverse, le coût moyen augmente et les rendements deviennent globalement décroissants. Selon que la taille du marché desservi est inférieure ou supérieure à cette échelle efficace, l'exploitation du réseau opère à rendements croissants ou décroissants (Curien, 2004). Au-delà de la capacité maximum de production, quand il est à nouveau besoin d'agrandir l'infrastructure, le coût marginal s'élève de façon importante, pour décroître à mesure que le volume produit augmente.

Graph 5. Forme de la fonction de coût moyen quand le coût marginal est croissant



Source : Curien, 2004

L'horizon de décision du producteur

Le court terme est une période trop courte pour que les quantités de facteurs fixes soient modifiées par un effort d'investissement, les producteurs s'adaptent à la demande en modifiant les quantités des facteurs variables. Le changement d'horizon dans la prise de décision du producteur est donc essentiel pour que se matérialise la décroissance des coûts unitaires. Un producteur qui n'adopte qu'un horizon de court terme ne bénéficie que de rendements croissants sur un niveau de production limité. Considérant que le facteur fixe est invariable, il ne fait qu'ajuster ses facteurs variables de façon à aboutir à une combinaison optimale de l'ensemble 'facteur fixe-facteur variable' lui permettant d'atteindre le profit maximal. L'utilisation du facteur variable atteint alors sa productivité moyenne maximale. Au-delà i.e. en ajoutant plus de facteur variable pour accroître sa production, la productivité moyenne diminue, or si celle-ci diminue le coût moyen augmente⁵. Dans ce cas, l'entrepreneur a intérêt à se contenter de l'état actuel des combinaisons entre facteurs pour minimiser ses coûts et maximiser son profit. La stratégie des entreprises privées installées à La Havane et à Bamako depuis 2000 est axée sur le court terme (Chapitre 3).

Pour bénéficier d'économies d'échelle, l'entreprise doit adopter un horizon de long terme, investir, donc elle doit être en mesure de supporter des pertes à court terme. Le financement des infrastructures suppose l'adoption d'un horizon de long terme (en

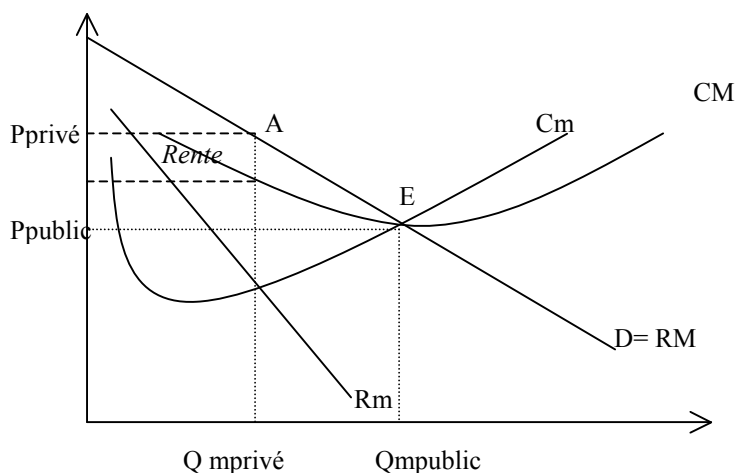
⁵ Tant que la productivité marginale d'un facteur est supérieure à sa productivité moyenne, la production totale augmente plus vite que la quantité de facteur variable. Quand la productivité moyenne égale la productivité marginale on obtient la proportion optimale entre le facteur fixe et le facteur variable. Au-delà, d'un niveau d'utilisation de facteur variable, la production augmente moins vite que la quantité de facteur variable utilisée (Duboeuf, 1999).

effet, les investissements sont surdimensionnées pour répondre à tout accroissement de la demande sans avoir à supporter des coûts trop importants que provoqueraient l'augmentation de la capacité du réseau). Le financement est le problème posé jusqu'au début du 20^{ème} siècle. L'importance des montants à engager pour produire et l'adoption de positionnements sur le long terme sont plutôt susceptibles de promouvoir la multiplication de petits opérateurs distribuant à petite échelle (peu de capitaux, et horizon de court terme). Malgré ces inconvénients, les économistes posent l'unicité du producteur comme une norme justifiée par les économies qui en résultent pour la collectivité. L'Etat intervient alors comme régulateur ou comme producteur (la production est souvent prise en charge par la collectivité locale).

1.2 Les risques d'abus du pouvoir de monopole et le problème de la tarification

En situation de concurrence parfaite, l'entrepreneur maximise son profit en choisissant le niveau de production qui égalise le coût marginal et le prix. En situation de monopole, l'entrepreneur choisit le niveau de production qui égalise la recette marginale et le coût marginal ; ce faisant, il restreint l'offre du monopole pour obtenir un accroissement du prix du produit vendu.

Graphe 6. Equilibre de long terme du monopole public et du monopole privé



Source : Angelier, 2007

R_m recette marginale ; RM recette moyenne = D demande
 C_m coût marginal CM coût moyen

$Q_{mprivé}$ quantité offerte par le monopole privé
 $Q_{mpublic}$ quantité offerte par le monopole public

Si le monopole est une structure stable de l'industrie, le monopole privé maximise son profit $R_m = C_m$. Il établit le prix $P_{\text{privé}}$ et offre la quantité $Q_{\text{mprivé}}$. Dans le cas du monopole public, qui maximise le surplus collectif avec $P = C_m = \text{Min CM}$ (à long terme), la quantité offerte est plus grande Q_{mpublic} et le prix plus bas (P_{public}) que si l'offre est privée. A l'équilibre de long terme le monopole public est plus efficace que le monopole privé en terme d'efficacité productive (coût moyen de production plus bas) d'efficacité allocative (meilleure satisfaction de la demande) et d'efficacité redistributive (absence de rente) (Angelier, 2007).

L'introduction de la régulation par la concurrence

Les difficultés posées par la présence d'un monopole (le prix élevé pratiqué par le producteur) et la nécessité de trouver une forme adéquate de régulation de son activité a amené de nouvelles réflexions quant aux possibilités de réintroduire une forme de concurrence alors que celle-ci avait longtemps été considérée comme source de gaspillage (absence d'économies d'échelle) dans les industries de réseau. Au cours du 20^{ème} siècle, des discussions vont poser la concurrence comme étant le mécanisme nécessaire au contrôle des prix et des quantités du monopole. Elle est le gage de l'efficacité définie par l'atteinte de l'allocation optimale des ressources unanimement préférée par les membres de la collectivité. L'influence du cadre économique néoclassique (la rationalité des agents se traduit par le fait que chacun suit son programme de maximisation) dans la réflexion entraîne l'extension de la concurrence à toutes les sphères de l'économie. De ce fait, les problèmes vont être abordés différemment, les recommandations et le rôle de l'Etat se transformer, passant pour ce dernier d'une action sur les prix à une action sur l'organisation d'un marché.

Dans les années 1960, les économies d'échelle ne servent plus à définir à elles seules l'existence d'un monopole naturel ; elles sont suffisantes mais ne sont pas une condition nécessaire (Bonbright, 1961). Dès lors que le coût moyen recommence à augmenter à partir d'un certain niveau de production, toute l'argumentation qui s'appuie sur ceux-ci devrait devenir caduque. Pourtant, en introduisant dans la théorie le concept de sous additivité des coûts, on montre qu'une entreprise peut encore à elle seule continuer à produire à un coût moyen moins important que s'il y avait deux entreprises, du fait de la

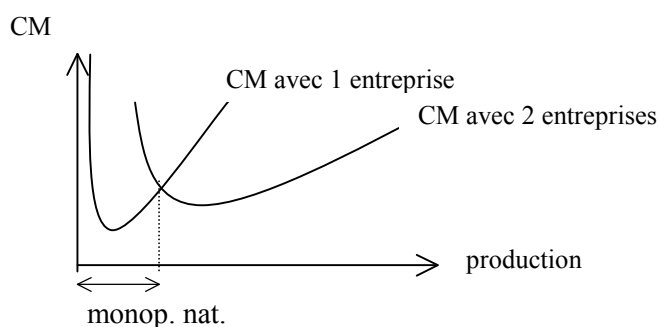
forme de la fonction de la demande. La sous additivité devient une condition nécessaire et suffisante à l'existence des monopoles naturels (Faulhaber, 1975)⁶.

La fonction de coût est strictement sous additive lorsque pour toute partition d'outputs $q^1, q^2 \dots q^n$, il est moins coûteux de produire les différentes quantités d'outputs ensemble que séparément (Baumoll et alii, 1982 in Lévêque, 1998).

$$C(q) < \sum C(q_i) ; \text{ avec } \sum q_i = q$$

Remarque : on suppose que la fonction de coût est la même pour toutes les entreprises qui interviennent. Le niveau de production q correspond à la demande adressée au secteur⁷.

Graphe 7. Limite du monopole naturel



Source : Curien, 2004

Si la fonction de demande coupe la CM dans la zone où $CM_1 < CM_2$, on a un monopole naturel. Dans le cas contraire, deux entreprises sont plus efficaces pour assurer la minimisation des coûts.

Les distorsions amenées par l'administration des prix, les performances mitigées des monopoles publics ont remis en question ce type d'action publique et ont promu la concurrence afin que les prix se rapprochent de l'optimum. Le régulateur doit s'approcher d'une tarification au coût moyen (2nd rang) sachant que la tarification au coût marginal entraîne des pertes pour le producteur. La méconnaissance des coûts du producteur est un obstacle à la surveillance de ses tarifs, d'où les possibles dérives tarifaires. L'économie industrielle constatant ces défauts a développé une réflexion où

⁶ Faulhaber in Sharkey, 1982.

⁷ La sous additivité est difficile à tester de façon empirique, car la fonction de coût ne dépend pas uniquement des niveaux de production mais aussi des prix des facteurs travail et capital et du niveau du progrès technique.

l'Etat est « écarté » de la gestion directe ou indirecte des industries en réseau, au profit d'une réintroduction de la concurrence. Cela est rendu possible en séparant l'infrastructure de l'exploitation du service. La concurrence doit servir à établir un tarif au coût moyen (CM), à un moindre coût que ne le ferait l'intervention étatique. C'est possible si le marché est contestable c'est-à-dire si sur ce marché l'entrée est libre (absence d'obstacles institutionnels, ou de désavantage par rapport à la firme installée en termes de technique de production, de qualité de produit ou d'image de marque) et la sortie est sans coût (les facteurs fixes acquis peuvent être revendus sans autre perte que la dépréciation physique normale) (Baumoll et alii, 1982). Quand il n'existe pas de barrières à la sortie, il est possible d'effectuer une opération d'entrée (pour bénéficier de toutes les opportunités de profit) puis de sortie immédiate (un raid) et donc d'éliminer, par la potentialité d'une telle action, des rentes de monopole et d'établir $\text{prix} = \text{CM}$. Il existe donc une sorte de concurrence qui s'exerce sous forme de menace : les firmes peuvent entrer pour une courte durée et sortir dès que les conditions sont moins favorables et ainsi discipliner le monopole (Picard, 2002).

On évite également le rationnement du monopole en organisant l'accès à l'infrastructure, le régulateur met aux enchères son accès. Le mieux disant rapproche son prix de la tarification de second rang (la concurrence s'exerce vraiment si l'accès aux intrants est concurrentiel et s'il n'y a pas collusion entre enchérisseurs). Par ailleurs, la renégociation des contrats est une forme de maintien de conditions concurrentielles. Bonnet (2005) constate que la renégociation limite le pouvoir du monopole. La fréquence des renégociations des contrats de délégation de gestion est optimale car on constate alors que la marge des entreprises est moins grande que celle des entreprises où les contrats sont moins renégociés. Cependant, la renégociation suppose une relation équilibrée entre les contractants, ce qui est loin d'être le cas⁸.

Ainsi la théorie des marchés contestables et la sous additivité permettent une implication minimale de l'Etat qui en tant que régulateur devient l'organisateur de la concurrence (Barale, 2000).

⁸ Les difficultés à négocier les contrats dans les villes françaises sont très nettes (manque de capacités techniques des municipalités). *Etude sur un échantillon de 28 collectivités françaises* (Bonnet, GEA, 2005).

1.3 Désintégration verticale et déréglementation

La sous additivité des coûts (une seule entreprise produisant plusieurs biens à des coûts de production moins élevés que si ces biens sont produits par plusieurs entreprises) introduit la possibilité de morcellement de la production. En effet, dans le cas où les coûts ne sont pas sous additifs, on sépare la production amont de la distribution aval. L'infrastructure en réseau reste alors un monopole naturel alors que la production peut être soumise à la concurrence. La déréglementation se base sur la sous additivité des coûts pour proposer de nouvelles formes d'organisation des industries de réseaux.

La déréglementation consiste à : ôter les droits d'exploitation et supprimer les barrières à l'entrée et désengager l'Etat du capital des opérateurs historiques (Curien, 2004). Elle réintroduit la concurrence en rendant le marché contestable ; c'est la libéralisation. La régulation passe de la réglementation à un régime d'incitation. Elle suppose le changement de statut de l'opérateur historique (le régime de propriété de son capital a lieu via une privatisation partielle ou globale) ou bien la recomposition organique par démantèlement ou encore la désintégration verticale (Henry, 1997).

Garcia et al (2007) rappellent que les économies liées à l'intégration verticale peuvent provenir de deux sources : premièrement, l'imperfection du marché amont caractérisé par le pouvoir de monopole au niveau de la production. Ce qui se traduit en aval par un prix d'intrants non optimal (les coûts de production sont élevés en aval) ; et deuxièmement, la complémentarité technologique entre la production amont et la production en aval et la présence d'économies de transaction⁹. Les coûts de transaction sont des coûts de négociation dérivant de la mise en œuvre du contrat entre acheteur et vendeur, des coûts liés à la spécificité de l'actif, et à l'asymétrie d'information. Ils concernent le besoin de coordination et d'adaptation entre l'amont et l'aval. Aussi, avant de décider de la désintégration verticale de l'industrie de réseau, il faut distinguer les deux sources d'économies et en particulier déterminer si à partir de la désintégration verticale il

⁹ Les économies technologiques viennent de l'optimisation conjointe de la capacité de production de l'usine et la taille du réseau de transmission (amenées). La coordination entre la fourniture et la production est essentielle car le volume d'eau injecté doit s'ajuster au cas où le réseau est peu performant ou alors pour s'adapter à un pic de demande, ou au besoin de maintenir pression au robinet. Les économies de transaction résultent de la réduction de comportement opportuniste tel que le hold up. Les investissements spécialisés du privé ne seront appropriés par la puissance publique (Garcia, 2007).

est possible d'appliquer sur le marché amont (production) une tarification efficace c'est-à-dire au coût marginal.

La désintégration verticale a été justifiée par l'assimilation de l'industrie de l'eau à un monopole multiproduit où la production d'eau en amont était séparable de la distribution en aval.

L'organisation d'un marché intégré ou désintégré verticalement doit procéder de l'analyse des économies globales de l'intégration verticale et des économies liées à la technologie. L'économie globale qui résulterait de distorsion de prix sur le marché amont ne peut justifier l'intégration verticale à moins que le régulateur soit incapable de mettre en œuvre un contrôle des prix sur le marché amont (Garcia et al, 2007). En prenant l'exemple de l'industrie de l'eau dans le Wisconsin (USA), les auteurs montrent que l'organisation la plus adaptée est la désintégration verticale pour les grandes productions d'eau à cause de l'absence d'économies liées à la technologie tandis que l'intégration verticale est plus adaptée pour les petites productions d'eau. Un argument avancé par Garcia et al (2007) pour la désintégration est la difficulté à mobiliser les gestionnaires, ceux-ci sachant que leurs efforts pour améliorer les performances de l'entreprise seront appropriés par les actionnaires.

Les économies liées à la complémentarité de la production jointe et les économies d'envergure sont deux indicateurs importants. Dans le premier cas, on observe que le coût marginal d'un produit diminue quand la production de l'autre augmente à la marge. Dans le second cas, si on produit séparément deux produits et que le coût total augmente alors il existe des économies d'envergure.

Curien (2004) précise que l'étude de la structure des coûts ne conduit pas à déterminer l'organisation industrielle la plus efficace car trop de paramètres entrent en jeu. En revanche, la structure du marché détermine les coûts des opérateurs donc leur efficacité. Il convient donc de modifier les conditions du marché (règlement et régulation) pour faire naître des coûts différents chez les opérateurs.

Tarification

Les réseaux fonctionnent historiquement et souvent sur des principes de subventions croisées : les prix d'usage de l'infrastructure sont supérieurs à leurs coûts tandis que les coûts d'accès à l'infrastructure étaient inférieurs à ce qu'il coûtaient. La marge réalisée sur la fourniture du service couvre le déficit sur la fourniture d'accès.

L'obligation de service public plaide en faveur d'un tel schéma tarifaire. Pour encourager les raccordements au réseau, il est contre-productif d'imposer le vrai coût de l'infrastructure aux nouveaux usagers. En revanche, en élevant les prix des consommateurs déjà connectés on subventionne l'accès au réseau. On notera avec intérêt qu'en phase de constitution d'un réseau, ce sont les professionnels qui contribuent le plus aux marges de l'opérateur donc subventionnent la connexion au réseau des populations (A Cuba, les entreprises subventionnent la consommation des populations). Ce mécanisme s'ajoute à d'autres tels que les subventions aux entreprises chargées de distribuer l'eau, lesquelles émanent de la fiscalité (Curien, 2004). Le tarif binôme s'avère être également un moyen de couvrir les coûts fixes du réseau. Il est constitué d'un montant fixe indépendant du volume consommé et d'un montant variable, dépendant, lui, de la consommation. La part fixe fait ainsi participer chaque consommateur à la prise en charge financière des coûts d'infrastructures.

La difficulté de l'ouverture d'un réseau à la concurrence réside dans l'application de la vérité des prix sur chaque segment (infrastructure et service). Le prix du service diminue et le coût d'accès à l'infrastructure augmente. L'arrêt des subventions à la partie 'infrastructure' doit alors être compensé par la hausse des prix du service. L'incitation à se connecter est réduite à moins que la partie service ne transfère une part de ses revenus au gestionnaire de l'infrastructure (maintien d'une subvention à la connexion). Or si les usagers déjà raccordés sont trop sollicités (prix en hausse), il existe un risque de substitution de l'eau du réseau par une ressource propre. En France, l'application du principe de recouvrement des coûts et les prélèvements de taxes par les agences de l'eau ont provoqué une hausse du prix de l'eau. Face à l'augmentation de leurs factures d'eau, les industriels ont restreint leur consommation en améliorant leur processus de production, ou en diminuant les fuites (Barraqué, 2003).

Les coûts de transaction et limites à l'intérêt de la déréglementation

Nous soulignons ici l'inefficacité productive et les coûts de transaction qu'amène la désintégration verticale. Les coûts de transaction sont les coûts d'élaboration et de suivi des échanges. Là où les investissements physiques et humains entrent en jeu, où ils sont spécifiques à une relation durable entre un petit nombre d'acteurs dans un contexte d'incertitude, l'échange se fera plutôt au sein d'une organisation intégrée. L'organisation intégrée est une structure hiérarchique qui facilite la circulation d'information et réduit ou

gère les incertitudes (Curien, 1992)¹⁰. Nous soulignons d'une part l'inadéquation de la déréglementation quand le réseau est en phase de construction et d'autre part les coûts supplémentaires qu'elle induit. Les propositions en matière de tarification qui découlent du morcellement de l'industrie provoquent la mise en place de la vérité des prix. Ces prescriptions ne peuvent encourager les connexions au réseau. L'absence de réseau ou sa vétusté dans les pays étudiés milite en faveur de subventions croisées contre la vérité des prix qu'impose le démantèlement du réseau ou sa prise en charge par les opérateurs privés. Les démantèlements sont également mal venus du fait des caractéristiques mêmes des industries de réseaux, l'existence des coûts de transaction les rend inefficaces sur le plan productif. Les développements ci-dessous soulignent l'importance du maintien des méthodes de subventions croisées entre le service et l'infrastructure donc la prise en charge du service par une unique entreprise et par ailleurs, l'importance de la fiscalité pour la prise en charge de l'infrastructure.

La théorie des coûts de transaction avance des arguments en faveur de l'intégration verticale à mesure que la spécificité des actifs s'élève. Le recours au marché pour les transactions génère des coûts qui sont des coûts de fonctionnement du système économique pour Williamson. Ils comprennent : les coûts de planification, d'adaptation, de contrôle des échanges commerciaux. Ils sont décomposables en coût ex ante (lié à la recherche d'un partenaire, à la rédaction d'un contrat, à la négociation) et en coût ex post (lié à la mauvaise adaptation du contrat obligeant la renégociation, au contrôle du respect du contrat, rupture contrat). Ces coûts de transaction apparaissent toutes les fois où : les agents n'ont qu'une rationalité limitée en situation d'incertitude ; les contrats sont incomplets (impossible d'anticiper toutes les situations pour les transactions complexes) ; il existe de l'opportunisme quand il y a un petit nombre d'agents. Quand ces conditions prévalent alors il vaut mieux privilégier l'intégration verticale à une solution utilisant le marché qui sera trop coûteuse. Le niveau des coûts de transaction est également lié à la spécificité des actifs. Les actifs spécifiques sont des investissements durables qui ne sont pas aisément redéployables vers d'autres usages. C'est de cette dépendance que naît le

¹⁰ Llorente (2002) souligne que l'intégration verticale réduit les coûts de coordination : l'organisation interne est plus favorable que le recours au marché en diminuant le nombre d'intervenants au cours du cycle de production. « l'entreprise recherche la fiabilité dans ses transactions et pour cela préfère assurer elle-même les échanges internes à son cycle d'activités, notamment par le biais de contrats établis avec des filiales du groupe ».

risque d'opportunisme (Saussier et Yvrande Billon, 2007). L'industrie de l'eau est au premier rang concernée par la spécificité des actifs. En effet, les réseaux une fois installés ne peuvent servir qu'à la distribution d'eau à l'endroit où ils ont été mis en place (spécificité de site). Par ailleurs, la production doit correspondre à la distribution à la demande finale, il existe un besoin de synchronisation entre production et distribution (spécificité temporelle). Tous ces arguments plaident en faveur du maintien de l'intégration verticale.

Barale (2000) remet en cause la désintégration verticale car les réseaux sont composés d'éléments complémentaires. Or elle rappelle que, dans la théorie des incitations, les règles de tarification de l'infrastructure servent à influencer le comportement des agents pour atteindre l'état socialement le plus efficace, qui est posé comme correspondant à la désintégration verticale de l'activité en réseau qui permet d'introduire la concurrence. Pour amener la concurrence, on sépare le réseau en trois couches : l'inférieur (infrastructure) ; la couche centrale (infostructure ie les services intermédiaires de contrôle commande) et la couche supérieure (service final). A chacune de ces couches on introduit si possible plusieurs opérateurs. *« L'adoption du principe de séparation [...] repose fondamentalement sur la négation de toute spécificité de la production par rapport à l'échange dans le sens où l'ensemble des caractéristiques techniques et organisationnelles du réseau est exclu de l'analyse économique »*. Elle réaffirme que les caractéristiques techniques sont un déterminant essentiel du mode d'organisation des activités de réseaux. En particulier, Cournot montre que lorsque les productions sont substituables, la concurrence permet d'atteindre le prix minimal. Alors que, quand les productions sont complémentaires, le prix du bien final est moins élevé quand les productions intermédiaires sont assurées par la même entreprise. Les travaux de Salop et Economides montrent que le principe de désintégration entre l'infrastructure et le service comporte des effets à la fois négatifs et positifs lorsqu'il existe une complémentarité et de la concurrence dans la production. Par ailleurs, en présence d'asymétries d'information entre les producteurs (de 2 biens intermédiaires) et le régulateur, il est préférable que la production soit assurée par une seule entreprise du point de vue du régulateur car la rente informationnelle est inférieure à la somme des rentes informationnelles détenues par chaque entreprise en cas de production séparée. *« Le démantèlement d'un service régulé en deux entreprises séparées peut conduire à l'accroissement des coûts d'information de la régulation »*. Il faut donc déterminer la

nature (complémentaire ou substituable) des réseaux et le degré de concurrence dans l'industrie avant de procéder à un découpage de l'activité. En France, l'activité reste intégrée et la gestion est alors entièrement publique ou alors déléguée à une entreprise unique.

L'industrie de l'eau à Bamako reste verticalement intégrée : production et distribution incombent à une seule entreprise dont l'activité est régulée par la Commission de Régulation de l'Electricité et de l'Eau. A La Havane, l'industrie reste verticalement intégrée mais on observe un morcellement territorial. La distribution de la gestion du réseau entre différentes entreprises du secteur public et mixte joue donc un rôle particulier que nous développons dans le chapitre 4. L'ouverture au capital étranger des deux industries nationales recourt à des logiques tarifaires différentes pour le renouvellement ou l'accroissement des réseaux. Cette différence dans le traitement de la question du financement du réseau révèle les différences entre les régimes politiques malien et cubain. A Bamako, cédant à la vérité des prix (concession), les coûts portent sur une faible partie de la population. La Havane applique (contrat de gestion) une combinaison entre vérité des prix et financement public. Ainsi, les modes de financement à La Havane sont-ils plus soutenables que ceux de Bamako.

La régulation et sa remise en question

L'idée d'accès concurrentiel est mise à mal par les critiques faites à la théorie des marchés contestables. Elles remettent en question l'équilibre entre le monopoleur et ses concurrents c'est-à-dire que l'Etat régulateur a plus à faire qu'à organiser la concurrence à l'accès de l'infrastructure. Dans la réalité, la firme une fois entrée dispose d'informations que ses concurrents n'ont pas. Par conséquent, les conditions d'accès au marché sont inégales. Face à ces asymétries d'informations, l'Etat essaie de faire révéler les coûts en faisant en sorte que l'entreprise gagne à les donner en passant par des contrats incitatifs. Nous présentons ces contrats là où ils ont été employés, et les reproches à l'encontre de ces méthodes liés à la présence d'asymétries d'information.

Quand il est difficile de mettre en œuvre la contestabilité sur un marché on use de contrats incitatifs qui permettent de révéler les profils de performances de l'opérateur en cas d'asymétrie d'information entre le régulateur et l'opérateur. Ces contrats sont le rate

of return et le price cap. Le premier permet de lutter contre l'anti sélection (le mauvais agent est attiré) le second contre l'aléa moral (l'agent fournit peu d'effort) (Gagnepain, 2001 ; Curien, 2004). Il existe des contrats plus ou moins incitatifs ; le cost of service et le rate of return sont moins incitatifs que le price cap et le fixed price. Gagnepain (2001) suppose qu'en présence d'asymétrie d'informations, le passage d'un contrat peu incitatif à un contrat très incitatif s'explique par la volonté des autorités publiques de ne pas s'impliquer financièrement dans le financement d'un service. Le passage à des formes de régulation price cap viendrait de l'endettement croissant des années 1980 et 1990 des autorités publiques incapables d'assurer davantage le financement des services locaux. En effet, dans ces schémas, le régulateur n'a pas à compenser l'entreprise de pertes sur l'exploitation de l'activité.

Baumoll (1982) propose pour réguler le monopole d'établir et de maintenir un certain temps un tarif qui permet juste de couvrir les coûts de l'entreprise. Les tarifs sont révisés par période. C'est pendant cette période que l'entreprise peut faire un profit de monopole : ne pouvant augmenter ses tarifs, elle est incitée à diminuer ses coûts pour faire un surprofit. Le problème pour le régulateur porte sur le choix de la périodicité pour la révision des tarifs : si elle est trop longue le surprofit est équivalent à ce que ferait une entreprise non régulée mais si elle est trop courte l'entreprise n'est pas incitée à réduire ses coûts et à innover. Parmi les autres inconvénients de la méthode : le fait que l'entreprise peut différer le moment où elle introduit l'innovation dans la production ; en attendant le moment où les tarifs sont révisés pour innover, elle augmente le profit qu'elle gagne à différer une innovation¹¹. De plus, si la période de révision des prix n'est pas annoncée par avance, la firme qui ferait des innovations pour réduire ses coûts ne serait pas certaine d'en bénéficier longtemps si l'agence de régulation réajustait les tarifs à la baisse par surprise. Ensuite, si les coûts de production de l'entreprise augmentent indépendamment de sa gestion, la firme subit des pertes.

Posner (1999) participe à la remise en question de la régulation des monopoles naturels. Il met en doute le fait qu'elle soit moins coûteuse à la société que l'absence de régulation. En effet, les agences chargées d'appliquer la surveillance en limitant le profit du monopole peuvent aussi entraîner du gaspillage, diminuer les incitations du

¹¹ On souligne l'effet pervers qu'a eu la loi Sapin en France (1993) : les opérateurs attendaient la fin du contrat pour proposer des innovations pour obtenir le renouvellement du contrat.

monopoleur à réduire ses coûts et à innover. La régulation bien qu'inefficace persiste car les agences de régulation sont étroitement impliquées au milieu des affaires qu'elles régulent. Elles sont sous la pression de lobbys qui s'arrangent pour s'approprier les bénéfices que le marché concurrentiel ne leur donnerait pas. A Bamako, la commission de régulation a été mise en place tardivement, ses moyens d'intervention sont faibles et ses attributions mal définies.

Posner décrit quelques unes des manières dont les règles sont contournées. Le régulateur doit permettre à l'entreprise de tirer les revenus nécessaires à son fonctionnement sans surprofit mais il est difficile d'aboutir à cette situation. Le monopoleur peut dissimuler son surprofit en fixant un tarif compatible avec l'accroissement de ses dépenses (par exemple en exagérant les salaires versés au gestionnaire, ou toutes autres dépenses non facilement détectables et superflues telles que celles faites afin de gagner des faveurs politiques). Ces dépenses sont moins efficaces que si le gestionnaire avait reçu le profit (en l'absence de toute régulation) directement en argent plutôt que déguisé en dépenses supplémentaires. Ensuite, plus une entreprise est liée à un gouvernement plus elle va chercher à concrétiser un objectif politique plutôt qu'à diminuer ses coûts et maximiser son profit. Posner illustre le problème du lien entre une industrie et le gouvernement par la situation américaine. Les objectifs de gestion de la firme ne sont pas soumis à la réalisation de profit de long terme mais aux intérêts du gestionnaire, au pouvoir politique, à l'acceptabilité. Par exemple, une entreprise peut céder facilement aux demandes des syndicats afin d'obtenir leur soutien au Congrès (américain) en cas de vote au sujet d'intérêts de l'entreprise ; l'entreprise peut dépenser beaucoup pour créer une opinion qui lui est favorable et, le moment voulu, obtenir des avantages ou un soutien législatif. Elle peut faire des prix d'amis à des acheteurs puissants (administration publique - gouvernement fédéral), elle peut implanter des firmes et créer des emplois là où elle souhaite un soutien politique. C'est la 'politisation industrielle' : au lieu de chercher la maximisation du profit à court terme l'entreprise reconnaît la valeur de long terme de se constituer un soutien politique et donc d'investir des sommes importantes pour atteindre ce but.

Posner propose des solutions. Les objectifs de surprofits apparaissent quand le capital appartient à des actionnaires. Il propose donc de limiter celui-ci par un ratio qui stabilise la rémunération des actionnaires, et il plaide pour que le capital de l'entreprise soit

essentiellement financé par endettement. Il le justifie en avançant le fait que les activités en monopole naturel ne sont pas risquées, il n'y a donc pas de raison que la rémunération des actionnaires soit supérieure aux taux d'intérêt. Mais si les propriétaires (actionnaires) de l'entreprise sont limités dans le taux de rendement qu'ils reçoivent, comment améliorer l'efficacité de l'entreprise dans la mesure où le gestionnaire de l'entreprise est alors vraiment autonome et peut donc avoir un autre objectif que la maximisation du profit pour l'actionnaire ? Une alternative à la régulation est la propriété publique des entreprises. L'absence d'incitation par le profit est surmontée en autorisant l'entreprise publique à faire du profit et à rémunérer en partie son gestionnaire sur la base du profit. Celui-ci servira alors à la redistribution au consommateur ou à toute autre redistribution jugée utile par le gouvernement. Mais une entreprise publique est soumise à des pressions politiques (groupe de pression) qui s'exerceraient via les salaires, le recrutement, la localisation des usines et poseraient problème à l'activité.

La régulation n'a pas résolu les difficultés à contrôler le distributeur, ni son engagement à financer les infrastructures. Les mécanismes de prix élaborés pour la couverture des coûts fixes de l'infrastructure par l'utilisateur du réseau posent problème.

Birchall (2002) prolonge la question du financement des réseaux et des conflits d'intérêts entre consommateurs et producteurs pour cette prise en charge. Il éloigne le recours à la concurrence pour déterminer l'organisation adéquate du monopole naturel et interroge divers modes de propriété des infrastructures et les évalue. La préservation des intérêts des consommateurs, la capacité du gestionnaire de l'infrastructure à accéder à des financements à moindre coût, la résistance aux pressions à la démutualisation, l'incitation à une gestion efficace sont ses critères d'évaluation. Les différents modes de propriété sont : l'entreprise d'intérêt public, la mutuelle de consommateurs et l'entreprise à but non lucratif. Il relève que dans le cas du monopole naturel, l'actionnariat fait pression sur la rentabilité du capital et rend donc le gestionnaire plus sensible à cette pression qu'à celle qui s'exerce pour garantir un service public. La maintenance et le renouvellement des infrastructures passent donc derrière les objectifs de rentabilité du capital en cas de propriété privée. L'argumentation repose alors sur l'intérêt du retrait de la propriété par actionnariat de l'infrastructure pour y placer une mutuelle (coopérative de consommateurs)¹², une entreprise à but non lucratif ou une entreprise d'intérêt public.

¹² une entreprise industrielle et de prévoyance dont les parts sont détenues par les consommateurs mais qui ne sont pas réévaluées par le marché et dont les droits de vote sont restreints (un membre une voix). Les membres

Dans le cas de la mutuelle, le profit disparaît des objectifs du gestionnaire et les excédents sont rendus aux membres. Les consommateurs se procurent le bien à un prix proche de son coût de revient. Le risque que le transfert d'actifs à une mutuelle ne s'accompagne pas d'un réel pouvoir des consommateurs dans le conseil d'administration de l'entreprise est réel (les gestionnaires gardent le contrôle, ou les membres ne sont pas incités à participer vraiment aux décisions). Toutefois, les conflits d'intérêts au sein des mutuelles sont moins lourds à gérer pour l'agence de régulation qu'entre les consommateurs et les propriétaires actionnaires. Les mutuelles peuvent très bien lever des fonds sur le marché obligataire, l'emprunt est alors moins coûteux que la rémunération associée à l'actionnariat. La permanence de la question du financement des infrastructures révèle une remise en question de leur privatisation et de la pertinence des mécanismes sensés couvrir les coûts d'investissement d'un réseau.

La théorie encadrant les réseaux débute par une mise en cause de la concurrence comme étant source de gaspillage collectif, puis elle revalorise l'allocation par le marché pour l'atteinte de la tarification la plus proche de l'optimum. Des mécanismes sont introduits par l'Etat pour que la concurrence puisse avoir lieu. La question des financements des investissements avait abouti à justifier le monopole et bannir la concurrence ; mais une fois les réseaux en place, la recherche de financement est passée au second plan. La concurrence et le marché ont alors été les moteurs de l'organisation du secteur de l'eau. Les étapes de leur mise en place et leur organisation dans quelques villes rendent compte des évolutions de la théorie du monopole naturel. Il convient de montrer maintenant quelles sources de financement ont été mobilisées pour les réseaux afin de souligner l'inadéquation des préconisations actuelles de la théorie quand les réseaux ont encore à se construire comme c'est le cas à Bamako. Esnault (2002) rappelle très justement que l'historique des monopoles naturels explique les changements dans le thème des débats car *« l'organisation en monopole (pour l'électricité) répondait à une logique d'équipement du territoire. L'organisation en monopole a permis la mobilisation d'importants moyens financiers notamment parce que les entreprises étaient publiques et que l'implication de l'Etat et des municipalités ont permis de mobiliser des moyens matériels très importants nécessaires à la construction des réseaux. Une fois l'ensemble des investissements majeurs réalisés et largement amorti les monopoles naturels ont*

de la mutuelle (les consommateurs) contrôlent l'activité, le capital est rémunéré par des intérêts fixes et limités, et l'excédent est distribué aux membres de la mutuelle ; c'est une organisation non capitaliste et démocratique.

commencé à être remis en question ». Nous verrons qu'une même logique préside l'extension des réseaux d'eau dans les pays en développement. L'application du principe de la concurrence dans les pays en développement s'est faite sans tenir compte des différences avec les pays développés

La section suivante, par l'étude de la mise en place du réseau, met en relief l'importance des différentes sources de financement pour la création et l'extension d'un réseau. Ceci est possible à l'échelle municipale, échelle où se concentrent les problèmes urbains et où les solidarités se forment. Curien (2004) a rappelé que des subventions croisées ont été le mode de financement du réseau en phase d'expansion ; les professionnels payaient l'eau pour les ménages. Nous voyons le déroulement à Paris et à Londres du financement des réseaux de leur mise en place à leur généralisation. Cela nous amène à relativiser la pertinence du critère de la couverture des coûts, la norme internationale depuis une vingtaine d'années, à travers des formules de tarification induites par les différentes formes de régulation du monopole naturel.

Section 2 – Limite à la théorie de la régulation du réseau : l'usage des prix

2.1 Historique de la prise en charge du financement des infrastructures

On observe une influence grandissante de la théorie de régulation du réseau dans les choix des gouvernements en matière d'organisation des services d'eau. Toutefois, en retraçant les étapes de la construction d'un réseau on perçoit d'autres facteurs qui influencent leur mise en place. Les premières propositions pour diminuer les risques liés au monopole reposent sur la production du service par l'Etat. L'influence croissante de la pensée libérale mènera à valoriser l'entrepreneuriat privé puis la concurrence, pour faire en sorte que l'industrie de l'eau ne soit plus un monopole naturel mais un marché comme un autre (en séparant l'infrastructure d'un côté, le service de l'autre)¹³. L'organisation du

¹³ Toutefois, l'idée du « common carriage » (c'est-à-dire le fait qu'un opérateur permet à un concurrent d'utiliser ses installations (réseau) pour desservir certains clients moyennant le versement de droits) qui s'applique à l'électricité et au chemin de fer ne s'applique pas encore à l'eau pour des raisons de santé publique (eaux de qualités différentes).

service a suivi cette logique. Une fois que les infrastructures ont été installées les conditions de la concurrence ont été recréées¹⁴.

Nous retraçons la façon dont a évolué la distribution d'eau dans des villes européennes (G-B, Paris) et les niveaux d'implication des acteurs publics dans les financements et la gestion des réseaux. Dans un premier temps, quelques entreprises distributrices d'eau se répartissent des secteurs dans la ville. Elles sont ensuite rachetées par de plus grands investisseurs (interventions de capitaux franco-belge et de banques à Barcelone¹⁵). L'extension des réseaux à l'ensemble de la ville se fait sous l'égide des autorités publiques gestionnaires de la ville, qui concluent des accords avec le distributeur. Ces accords minimisent les risques commerciaux ou garantissent l'exclusivité du marché à l'opérateur privé. La difficulté à recréer les conditions de la concurrence a conduit les Etats à s'impliquer dans l'organisation des services. En Grande-Bretagne, c'est une agence de régulation indépendante qui est chargée de conduire l'entreprise à produire au plus bas coût et à tarifier au prix optimal. En France, l'Etat s'assure de la minimisation des coûts en recréant de la concurrence pour l'accès à l'infrastructure, en limitant la durée des contrats des entreprises. Une régulation politique s'instaure du fait de la responsabilisation des maires dans le service et des normes de service public (Vernholes, 2000). On souligne dans cette section les externalités positives générées par les réseaux. Ces derniers sont un facteur de croissance économique tout comme la dépense publique. Ils créent les conditions favorables à l'amélioration de la productivité des facteurs, en réduisant les coûts de transaction (Curien, 2004).

A Paris, au milieu du 19^{ème} siècle, plusieurs compagnies distribuaient l'eau en banlieue parisienne: Eaux d'Auteuil, la société de Montmartre, la société des Batignolles (1853) (Franck, 1999). Progressivement, la Compagnie Générale des Eaux (CGE) les rachète. La CGE a été créée par décret impérial (Napoléon III) afin d'assurer la

¹⁴ En France, la loi Sapin (1993) formalise la concurrence (publicité dans les journaux d'annonce légale, récolte et analyse des candidatures puis des offres) ; elle limite les contrats dans le temps (GuérinSchneider et al, 2003).

¹⁵ L'approvisionnement par canalisation est introduit au 19^e siècle à Barcelone. Plusieurs entreprises privées se partagent la ville : eaux de Sants, compania de San Martin, compania de Montana.... La municipalité distribue également l'eau dans une partie de la ville. Eaux de Barcelone, entreprise de capitaux liégeois, rachète ces petites entreprises privées vers 1890 puis elle s'allie à l'autre grande entreprise concessionnaire des eaux du fleuve Llobregat. Par manque de capitaux la société belge s'allie aux capitaux français de la société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage et forme la Société Générale des Eaux de Barcelone (1882). Les actions de l'entreprise passent ensuite entièrement aux mains des français puis d'un groupe de banques espagnoles en 1919. En 1925, la municipalité continue sa distribution mais devient minoritaire par rapport à celle de SG Aguas de Barcelona.

distribution d'eau aux collectivités locales (c'est une société cotée en bourse peu d'années après sa création et dont les capitaux sont français et anglais). Après que la banlieue ait été intégrée à Paris, la Compagnie Générale des Eaux S.A. obtient d'assurer la distribution d'eau dans la capitale (1 700 000 habitants). La Ville de Paris confiait à la CGE « la régie intéressée¹⁶ de ses eaux de toute provenance, pendant 50 ans pour le service des concessions particulières » dans le nouveau Paris (1860)¹⁷. Dans le contrat, la Ville paie un forfait à la CGE pour les frais d'exploitation auquel elle ajoute une part des produits bruts de l'exploitation à partir du moment où l'entreprise réalise des performances au-delà d'un certain montant. Elle veille à ce que les recettes collectées lui soient versées de façon hebdomadaire. L'entreprise bénéficie d'un cadre commercial protecteur : dans le contrat de régie intéressée, les frais d'installation du réseau et la qualité de l'eau sont à la charge de la municipalité. L'amélioration de la qualité de l'eau passe par des investissements pour la capter plus loin que dans la Seine. La salubrité publique devint un critère important des autorités municipales. Mais il n'entraînait pas dans la proposition commerciale de la CGE à la Ville, l'entreprise se serait contentée de la fourniture de l'eau polluée de la Seine si la ville n'était intervenue (Franck, 1999). La municipalité finance par emprunt les grands travaux de transfert d'eau jusqu'à Paris ainsi que ceux liés à la construction d'un réseau d'assainissement. Haussmann, préfet de la Seine, décide de capter de l'eau saine en créant l'extension des réseaux jusqu'aux sources de banlieues (la Vanne, la Dhuys) (Valance, 2000).

Tous les habitants de Paris n'étaient pas approvisionnés par le réseau, il subsistait des fontaines marchandes qui tiraient l'eau d'une Seine à la qualité dégradée. Les fontaines marchandes dont l'exploitation avait été confiée à la CGE, ont été abandonnées dans la deuxième moitié du 19^{ème} siècle. Elles ont disparu suite à la baisse de leur rentabilité à cause de la « concurrence » du réseau. Etant donné que le contrat de régie intéressée incitait la CGE à obtenir le plus possible de nouveaux clients, les ventes d'eau directes aux immeubles ont augmenté (concessions d'eau aux immeubles, l'abonnement

¹⁶ La régie intéressée fait partie des formes de gestion déléguée ; elle est à mi-chemin entre l'affermage et la régie directe. Elle implique que la collectivité garde la maîtrise et les risques de l'exploitation, elle se décharge de l'exécution des tâches matérielles du service sur son régisseur, qui a une mission complète mais sous son lien de subordination étroit ; le régisseur ne prend pas le risque des déficits d'exploitation, mais est intéressé aux bénéfices. (définition issue des Editions du Moniteur. 1991. L'eau et les collectivités locales, Paris). La régie intéressée est proche du contrat de gérance auquel on ajoute un intéressement aux bénéfices.

¹⁷ Le traité entre Ville de Paris et CGE en 1860 prévoit la cession par la compagnie de tous ses biens et de tout son matériel dans le département de la Seine au profit de la Ville et la renonciation aux effets des traités passés avec toutes les communes du département.

est collectif). En 1874, toutefois la moitié des maisons de Paris s'approvisionnait encore aux fontaines marchandes¹⁸ (la dernière disparaît en 1928). Il existait aussi des fontaines publiques où l'eau était gratuite (les porteurs d'eau s'y alimentaient). L'administration publique les a supprimées pour augmenter le nombre des concessions particulières auprès de la CGE.

La distribution est une activité lucrative pour les autorités publiques municipales qui s'en servent pour le financement des réseaux. Dans les autres communes, les recettes de l'eau ont été une source importante de revenu. A propos des traités de régie intéressée passés entre les communes et les compagnies privées au 19^{ème} siècle, Bezançon (1997) remarque : *« le profit que tirent les collectivités locales de ces traités par la règle de partage des bénéfices est tellement considérable qu'on peut se poser la question de savoir si ces traités n'étaient pas en eux-mêmes un mode de prélèvement fiscal sur les usagers évitant d'accroître les impôts locaux, une véritable poursuite des fermes fiscales municipales à support de service public de l'Ancien Régime »*.

Les autorités gestionnaires de la ville ont imposé à la fois le financement collectif (budget municipal) des infrastructures du réseau et ce mode de distribution au détriment des méthodes anciennes (retrait des fontaines marchandes et publiques) mais à leur rythme. La CGE qui avait demandé en 1853 à rendre l'abonnement obligatoire pour les immeubles, ne l'a obtenu qu'en 1889. Pour forcer l'utilisation du réseau, il fallait améliorer la quantité d'eau de source à capter. La ville de Paris reconnaît cette nécessité mais ne voulant pas contracter d'emprunt pour les travaux de déviation, elle a d'abord cherché les moyens d'accroître les produits des concessions d'eau aux particuliers et de gagner sur les excédents obtenus sur émission spéciale d'obligations. Cette combinaison a conduit finalement à l'abonnement obligatoire qui seul peut fournir rapidement l'accroissement des recettes. Le partage des charges du réseau se situe entre financement collectif (impôt) et financement individuel (usagers). Par ailleurs, l'action est concertée : il n'y a pas réellement de concurrence entre modes de distribution car les autorités administrant Paris possèdent directement ou indirectement (via la CGE sous contrat avec elle) la plupart des moyens de distribution d'eau de Paris (fontaines publiques, fontaines

¹⁸ Les fontaines marchandes appartenaient à des particuliers et furent rachetées par la Ville ou la CGE.

marchandes). Donc les décisions sont prises à leur rythme mais une fois prises elles sont suivies d'effets.

En France, la Puissance publique a été fortement impliquée dans le financement du service de l'eau. Un décret de 1802 charge le préfet de la Seine de l'administration des eaux de Paris. Entre 1836 et 1854, la Monarchie de Juillet, sensibilisée par l'épidémie de choléra de 1832, accélère le développement des canalisations de Paris. La longueur du réseau est presque multipliée par 10. Mais, la monarchie a consenti des efforts différenciés pour approvisionner les quartiers de l'ancien Paris (avant l'intégration de nouveaux quartiers en 1860). Selon qu'ils sont populaires ou bourgeois, la répartition des bornes-fontaines entre les quartiers varie. Par exemple, dans le 12^e arrondissement de l'ancien Paris, une borne-fontaine alimente 753 habitants en moyenne ; dans les quartiers nord (faubourg Saint Denis) c'est en moyenne 840 habitants. En revanche, dans le riche 1^{er} arrondissement le nombre d'utilisateurs moyen par borne-fontaine redescend à 508. Le sous équipement des quartiers populaires est à la fois un choix des pouvoirs publics mais aussi résulte des contraintes géographiques (situés en hauteur, les quartiers populaires sont plus coûteux à alimenter, il faudrait augmenter la pression). Les parisiens et les industriels creusent des puits pour compléter leur approvisionnement (nappe peu profonde entre 4 mètres et 10 mètres selon que l'on est en rive droite ou en rive gauche), mais l'eau est polluée (dès 1829). La pratique est toujours en usage en 1854. Le problème de l'alimentation en eau montre que l'Administration s'est laissée déborder par le développement industriel et démographique de la première moitié du 19^e siècle. Les fontaines monumentales en 1854 utilisent 2 fois plus d'eau que les fontaines publiques. Le bilan des 2 monarchies est mauvais en terme d'équipement de la population et des industries. Les autorités se sont cantonnées dans leur rôle traditionnel : assurer la voirie, réaliser les monuments, les embellissements.

Napoléon III (second empire) va diriger les transformations de Paris assisté par le baron Haussmann, préfet de la Seine. Pendant cette période (1853-1870), les conduites d'eau passent de 705 km à 1547 km (Morizet, 1932). Haussmann décide de rationaliser et d'unifier l'approvisionnement de la capitale sous le contrôle de son administration. La Ville construit, entretient les machines, les canaux, les conduites, les aqueducs et les réservoirs. Elle met à la disposition de la CGE l'eau qu'elle juge suffisante pour assurer le service d'eau privé (aux particuliers). Haussmann engage de lourdes dépenses (Paris a

alors un million et demi d'habitants), l'administration prend en charge les usines et réservoirs de la CGE (cédées par celle-ci), elle en construit d'autres. De nouvelles sources d'eau sont achetées par la Ville, le préfet effectue les travaux pour mener cette eau à Paris. Ensuite, Haussmann s'est penché sur le problème de l'eau des quartiers populaires de la capitale situés en hauteur. Toutefois, en 1878, des inégalités persistent à Paris : le Nord, l'Est, le Sud-est sont populaires et s'opposent au Centre et à l'Ouest bourgeois qui sont bien équipés.

Ces problèmes vont être résolus par l'industrialisation de Paris et la mécanisation (utilisation de machines à vapeur). En 1878, l'industrie alimentaire, les fabriques de produits chimiques et les activités liées à la production de luxe ont besoin d'eau de source. On constate que les immeubles populaires ouvriers du nord et de l'est où sont situés ces industries sont bien plus connectés que les immeubles du 13^e et 14^e arrondissement tout aussi populaires mais faiblement industrialisés (contraste : à l'ouest les immeubles connectés sont ceux des populations riches tandis qu'à l'Est et au nord les immeubles connectés sont ceux des industries). L'effort pour soutenir la production industrielle est un des aspects de la politique de l'eau sous le second empire. La Ville de Paris achète d'autres sources pour la capitale (1884), construit des aqueducs pour alimenter Passy et les quartiers industriels du nord (Montmartre). Une partie des industries parisiennes s'alimente par les canalisations du service public (métaux, industrie du bois, cuirs, textile, i.e. toutes les industries à vapeur) dont l'eau vient de rivières et est donc de moins bonne qualité que les eaux de source.

Entre 1847 et 1872, le nombre des entreprises industrielles progresse à Paris, les industries les plus représentées sont la mécanique-métallurgie et le textile-vêtement (grandes utilisatrices d'eau dans leur consommation intermédiaire) (50% des industries de Paris)¹⁹. Le reste est formé par l'ameublement, le bâtiment, la chimie, l'alimentation dont la progression est due à l'essor démographique. L'industrialisation des arrondissements périphériques de Paris accompagne la désindustrialisation du Centre. La localisation des industries lourdes et insalubres est plus excentrée (alimentation, chimie, gaz). L'usage du moteur à vapeur progresse (ie mécanisation). On constate globalement que la répartition

¹⁹ En 1870, la Commune de Paris a contribué à la disparition des artisans également communards.

de la population correspond à la répartition des industries (si 40% des ouvriers sont au Nord et à l'Est alors on trouve 40% des industries dans ces quartiers²⁰) (Daumas, 1976).

Après 1860 toutes les industries lourdes s'implantent dans les arrondissements périphériques de Paris et les industries insalubres se déplacent en banlieue. A partir de 1872, les industries jouant un rôle moteur sont : la mécanique industrielle, la métallurgie lourde et la chimie lourde. Le second groupe d'industries est constitué par l'industrie de consommation, enfin le 3^e groupe est formé des industries liées au développement urbain et démographique (ameublement, habillement, travaux public, alimentation). On observe une progression des machines à vapeur entre 1860 et 72. Elles sont localisées surtout dans le Nord-Est et au Sud, là où l'on trouve l'industrie mécanique et la chimie lourde. On en trouve en revanche très peu à l'Ouest de Paris dans les quartiers riches. Après le ralentissement du développement industriel de Paris (1872 - 1896) notamment suite au renchérissement du sol, aux difficultés économiques, aux grands travaux, à la législation sur les établissements insalubres, les activités industrielles migrent en banlieue, ce sont les activités commerciales qui les remplacent. Le redémarrage industriel a lieu entre 1896 et 1914 : notamment, la construction de matériel électrique, l'industrie électrique (la production de l'électricité se fait en partie par la vapeur) et l'automobile, la métallurgie, la mécanique, la chimie, pour qui l'eau figure en bonne place parmi leurs consommations intermédiaires.

En examinant cette période on s'aperçoit de la prééminence de l'action des Autorités publiques dans l'aménagement urbain, dans le financement des réseaux. L'industrialisation et la démographie ont orienté et soutenu la réalisation de travaux hydrauliques. L'empereur Napoléon III guide la réalisation des équipements urbains de Paris, Haussmann est son exécutant (préfet de la Seine), assisté par un conseil municipal dont les membres sont nommés par Napoléon ce qui assure le consensus²¹. Napoléon s'est doté de moyens législatifs (il exproprie) et financiers pour réaliser le nouveau Paris. Le financement des grands travaux est assuré par La Ville, l'Etat et les particuliers selon 3 modalités. La première est la subvention par l'Etat, la seconde consiste en un financement

²⁰ Industrialisation du centre-rive droite : on y trouve 42% des entreprises, dans les quartiers Nord et Est, on trouve 22% des entreprises et en centre-rive gauche on a 15% des entreprises (Daumas, 1976).

²¹ Entre 1815 et 1880, l'Etat avait comme moyen d'action une administration puissante et centralisée. Le pouvoir était partout présent. Le rôle de hauts fonctionnaires (Ponts et chaussées, Mines, Conseil d'Etat,

conjoint de la Ville et l'Etat et enfin la Ville réalise des emprunts auprès des particuliers. La contrepartie de cet engagement public dans le financement c'est l'augmentation de la dette de la Ville : elle passe de 162 millions à l'arrivée d'Hausmann à 2,5 milliards à son départ. Morizet (1932) rapporte que de 1853 à 1870, le préfet Hausmann a financé les travaux grâce aux excédents budgétaires de la Ville qui se sont accrus continûment. En effet, la fiscalité a porté sur de plus en plus de parisiens notamment suite à l'annexion de nouveaux arrondissements en 1861 et à l'arrivée de migrants. Mais c'est surtout grâce à la productivité des industries locales que les recettes fiscales de la ville de Paris fleurissent. Les grands travaux menés par le préfet ont stimulé l'activité de la capitale comme le montre l'essor de l'activité décrit ci-dessus. Les subventions de l'Etat, les produits des terrains revendus (à des promoteurs immobiliers), et 3 emprunts (entre 1855 et 1865) sont venus complétés les financements des investissements sur le réseau parisien.

Avec la chute de l'empire disparaît la mise sous tutelle des administrations et des organismes représentatifs. Sous l'empire tout pouvoir de décision revenait à Napoléon III ; les conseillers municipaux, nommés n'opposaient pas de résistance au pouvoir central. Désormais l'administration préfectorale et le ministère des travaux publics doivent tenir compte des organismes représentatifs locaux élus. Mais tout n'étant pas bien établi l'administration centrale peut encore empiéter sur les attributions des organismes représentatifs. La carence des règles offre un terrain pour la lutte d'influence (Daumas, 1976).

2.2 Prise en charge décentralisée des services d'eau

Pourquoi le niveau municipal s'est-il imposé comme le niveau le plus apte à gérer le service de l'eau ? Le 19^e siècle est caractérisé par la croissance rapide des villes et avec elle par l'essor des problèmes de la vie urbaine. Ces derniers sont importants dans les grandes villes industrialisées : afflux de migrants qui dégradent les conditions d'hygiène, de logement.... Les intérêts politiques des gouvernements municipaux s'opposent le plus souvent à ceux des grands entrepreneurs et des propriétaires fonciers. Le mouvement municipaliste naît à la fin du 19^e siècle dans l'Europe industrialisée. Le terrain municipal sert d'expérimentation à la mise en œuvre de programmes pour l'amélioration du niveau

Inspection des Finances) était déterminant dans certains domaines. L'Etat tirait sa puissance du droit de contrôle qu'il exerçait afin d'assurer le respect et l'application des lois (Braudel F. ; Labrousse E. 1976).

de vie des prolétaires (programmes qui auraient dû être menés au niveau national si le parti socialiste avait remporté les élections nationales) (Dogliani, 2002). Au début du 20^e siècle, les municipalités apparaissent à la faveur d'un espace laissé par le fait que les Etats nation doivent consolider leur rôle supranational (d'où le « municipalisme »). Le congrès international de 1912 des autorités municipales souligne que *« la ville est le lieu où les activités de l'homme moderne sont réalisées et combinées ; où il va afin de trouver l'éducation, le travail et aide. C'est le lieu où la coopération entre les gens prend place sous toutes ses formes et trouve son expression la plus complète via une série d'institutions et de services organisés par la communauté au bénéfice de tous ses membres »*. Entre les deux guerres, le modèle de développement institutionnel économique et administratif le plus commun plaçait l'Etat au centre, la municipalité perdait de son influence. Le paroxysme de la « modernisation de l'Etat » est la multiplication des dictatures en Europe. Après la 2^e guerre mondiale, les municipalités sont réapparues comme acteurs du développement municipal au moment où les Etats étaient en pleine crise politique (Gaspari, 2002)²².

Passage du financement public au financement individuel et privatisation

Les travaux de Pezon retracent la prise en charge du service de l'eau au niveau municipal. Les services d'eau sont passés par trois étapes de 1850 à 1926, les conditions du service marchand se mettent en place ; de 1926 à 1982, l'Etat accroît sa tutelle sur les communes ; enfin après 1982, le contrôle a priori des actes des communes est remplacé par un contrôle a posteriori (contrôle de légalité). La séparation des comptes de la municipalité des comptes du service d'eau (passage de la régie simple à la régie autonome) est une des étapes importante pour l'introduction d'une gestion marchande du service. Le service peut relever de deux régimes juridiques : le SPA (service public administratif)- non marchand c'est-à-dire la régie financée en partie par impôt ; ou alors le SPIC (service public à caractère industriel et commercial) -marchand. Chacun développe son modèle de gestion. De 1945 au milieu des années 1980, la gestion déléguée domine via l'affermage (le régime est mixte car l'investissement est à la charge de la collectivité locale). Depuis 1982, la concession réapparaît lorsque les communes ne veulent plus financer le secteur.

²² En France, il existe d'une part des services publics nationalisés et d'autre part des services publics locaux, ceux-ci sont sous la responsabilité de municipalités ou de syndicats intercommunaux.

Ces évolutions de l'activité municipale s'exercent dans le cadre défini par l'Etat central. La préférence étatique pour une gestion marchande du service s'est traduite en lois qui ont agi comme des contraintes sur les municipalités. La priorité donnée à la logique marchande a affaibli l'implication municipale dans le financement des réseaux d'eau. Le biais introduit par l'Etat pour pousser à la gestion marchande a été jusqu'à accorder des financements avantageux aux municipalités qui passaient des contrats avec les opérateurs privés au détriment des services d'eau qui continuaient à être gérés en régie. En 1968, l'Etat subventionnait les communes dont les services d'eau nécessitaient des investissements mais à condition qu'elles optent pour l'affermage ! Ces subventions ne furent accordées que 7 ans plus tard aux communes qui menaient un service en régie. La tarification évolue : de type price cap entre 1850 à 1923, elle passe au type cost of service 1923 à 1995. C'est le passage d'un contrat très incitatif à un niveau moins incitatif en terme d'efforts sur la réduction des coûts. On passe d'un contrat sans transfert de la part du régulateur à un contrat où l'opérateur est dédommagé des pertes (transfert).

Pezon (2005) indique des passages entre financement du service de l'eau en grande partie par la fiscalité (majorité de régies entre 1900 à 1939) et un financement par les usagers. Elle remarque qu'au début du 20^e siècle les collectivités locales sortent du système de concession car il les contraignait à promulguer des augmentations du prix de l'eau²³. Or celles-ci allaient contre l'intérêt général. Aussi, puisque les municipalités souhaitaient une meilleure maîtrise des tarifs, elles ont opté pour la régie ou l'affermage. Le fermier négocie avec la commune les programmes d'investissements qu'il juge nécessaire mais c'est la puissance publique qui en décide car elle en assure le financement. Dans le cas de la régie, la commune décide des investissements. La régie procède de la volonté de généraliser le service. Elle a donné de bons résultats : 95% des citadins ont de l'eau à domicile avant 1939 dont les 2/3 sont servis par des régies simples. A la fin des années 1960, la gestion déléguée du service augmente. Aucun service d'eau potable ne s'est développé seulement grâce à ses recettes d'abonnement. Concernant le service d'assainissement, Barraqué (1995) remarque que l'Etat finançait entre 1945 et 1975 les investissements pour l'assainissement jusqu'à 50%. Puis, la facture d'eau a pris progressivement le relais du financement du service (et non plus l'impôt). Les redevances

²³ Toutefois, même dans les concessions, les frontières entre finances municipales et finances de l'entreprise concessionnaire sont poreuses ; les abonnements ne couvrent plus qu'une partie des dépenses, les communes participent à une partie des frais d'exploitation.

versées aux agences de l'eau perçues sur la facture servent aux financements d'infrastructures pour améliorer la gestion de la ressource en eau et lutter contre la pollution. Les agences de l'eau perçoivent une redevance sur les prélèvements et les rejets d'eaux usées et redistribuent des fonds (prêts et subventions aux collectivités locales). La règle est maintenant au financement intégral par la facture sauf pour les petites communes qui peuvent financer le service par impôt²⁴.

Aux Etats-Unis, le financement municipal a été déterminant dans la mise en place des réseaux de distribution d'eau et mis un terme à l'utilisation d'un système traditionnel fait de puits. Entre la fin du 19^{ème} et le début du 20^{ème} siècle, le développement des systèmes de distribution d'eau a coïncidé avec le développement rapide de la propriété publique des compagnies de distribution d'eau. La dette des municipalités a explosé au fur et à mesure que des restrictions étaient placées sur les possibilités d'endettement des Etats fédérés. Le marché de la dette municipale, considérée comme un placement sûr par les investisseurs, permet aux municipalités d'acquérir des fonds pour le rachat des entreprises privées ou pour le financement des travaux d'expansion du service d'eau ; des travaux que les entreprises privées renonçaient à effectuer (Cutler ; Miller, 2004).

La délégation de service à une entreprise privée présente un danger : la déspecialisation des communes qui perdent ainsi les compétences en matière de surveillance des pratiques des opérateurs privés. Les provisions pour renouvellement des infrastructures constituées par les entreprises n'étant pas surveillées, elles ne donnent pas toujours lieu aux investissements tels qu'inscrits dans le contrat et deviennent du profit²⁵.

Barthélémy (1992) avance deux motifs à la participation de capitaux privés dans la gestion des réseaux en France : la première est liée à un cadre budgétaire public inadéquat, la seconde tient à la faible préoccupation municipale pour la gestion du réseau. Le cadre budgétaire public n'incite pas les communes a priori à des provisions suffisantes pour le renouvellement des équipements. En effet, les communes qui gèrent en régie doivent déposer leurs provisions pour renouvellement au Trésor public. Or celui-ci ne rémunère pas le dépôt ce qui entraîne la dépréciation du montant déposé. A l'heure du

²⁴ Il existe une exception pour les gros investissements qui peuvent être financés par le budget principal si l'impact se révèle trop fort sur les factures.

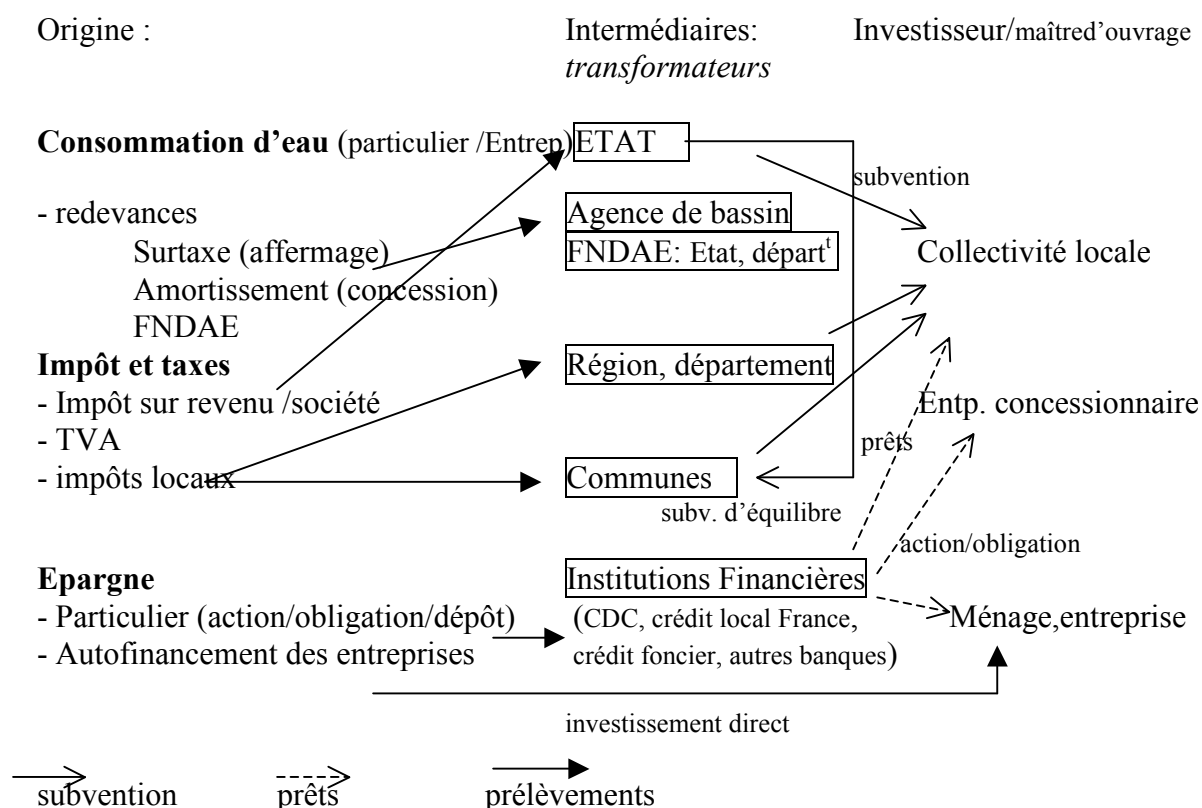
²⁵ Le Strat (conseillère de Paris et Présidente directrice Générale d'eau de Paris), 2005.

renouvellement des installations, les montants conservés sont en deçà des coûts des investissements nécessaires (dépréciation à cause de l'inflation). Il note qu'il existe une règle qui autorise la commune à amortir le réseau et relever le prix de l'eau mais que les communes l'utilisent peu. Le gestionnaire en régie utilise opportunément la tarification de l'eau soit comme un impôt déguisé, soit comme une subvention indirecte aux usagers. Cet usage politique de l'eau et des tarifs est facilité par l'absence du respect de la séparation entre le budget de l'eau et budget général de la commune. Par ailleurs, les régies municipales de l'entre 2 Guerres ont municipalisé les réseaux privés hétéroclites et inégaux, et ont dû faire face à l'extension des réseaux. Après 1945, l'Etat a financé par des emprunts bonifiés, des subventions (les investissements de base) tandis que les tarifs couvraient surtout les charges de fonctionnement (minimum)²⁶. Le problème de dégradation du service est venu de l'absence d'attention au réseau, support d'une activité peu valorisée. Le secteur privé s'est basé sur le déficit de renouvellement pour s'intéresser au secteur.

On peut ajouter aux raisons du passage à la privatisation des services d'eau, le faible accès des municipalités aux fonds des caisses d'épargne tandis que leurs homologues allemandes pouvaient bénéficier des fonds accumulés par les épargnants privés. La situation a évolué depuis comme le montre le graphe 8.

²⁶ L'extension des réseaux en zone rurale a été financée grâce au FNDAE, qui établit la solidarité entre le rural et l'urbain. Par ailleurs, Barraqué remarque que l'inflation pousse plutôt à emprunter qu'à financer à partir des recettes publiques.

Graphe 8. Financement des investissements du secteur eau en France (avant 1974)



FNDAE - Fond national pour développement des adductions d'eau

CDC - Caisse des dépôts et consignation

Source : d'après Deby, et al 1991

Jusqu'en 1974, les collectivités locales avaient le choix entre plusieurs sources de financement : les prêts d'institutions financières, des subventions de la région (faibles) et de l'Etat (plus importantes). Tandis que ces fonds étaient prélevés à la fois sur la consommation d'eau sous forme de redevances, sur les impôts et taxes et sur l'épargne.

Les agences de l'eau ont joué un rôle important dans le financement des stations d'épuration. La quasi totalité des stations d'épuration ont été construites après 1970. En augmentant les factures d'eau de 15%, il a été possible de toutes les réaliser en 40 ans.

2.3 Historique du service d'eau en Grande-Bretagne

Le mouvement du « water and gas socialism » revêt une importance cruciale dans la constitution des réseaux anglais. Les municipalités développent des moyens à la mesure du rôle qui leur incombe (1898-9, 85% des dettes municipales sont dédiées aux services d'eau, de gaz et transport, électricité). Au 19^e siècle, comme à Paris, les problèmes de pollution et de croissance de la demande ont conduit à capter l'eau de plus en plus loin.

Au début du 19^{ème} siècle, dans la plupart des villes du Royaume-Uni, la population utilisait des puits privés ou publics, des réservoirs ou des cours d'eau. Il existait quelques entreprises publiques chargées de l'approvisionnement en eau et le secteur était sous la responsabilité des municipalités. Mais la progression des moyens déployés par les autorités publiques pour l'offre se révèle être insuffisante : l'incapacité des municipalités à faire face à l'augmentation de la demande conjuguée à l'influence du courant économique libéral, a conduit à laisser assurer l'approvisionnement par des compagnies privées (Hassan, 1985). Les compagnies privées pouvaient lever des fonds pour les travaux qui leur permettaient d'intervenir dans le secteur alors que les autorités municipales n'avaient pas de moyens de financement (pas d'accès aux emprunts de long terme). La facilité avec laquelle le secteur privé est intervenu sur le marché s'explique aussi par le jeu d'intérêts politiques et financiers : beaucoup de membres du parlement détenaient des engagements financiers dans les entreprises d'eau privées. Le Parlement du Royaume-Uni (*milieu période victorienne : 1815 - 1900*) se prononce en faveur de l'adoption de la solution du marché pour la fourniture d'eau. A ce propos, Falkus²⁷ souligne que jusqu'au milieu du 19^{ème} siècle, le parlement s'appuie sur les forces du marché et sur la compétition potentielle comme garantes de la sauvegarde de l'intérêt public.

Après avoir opté de 1800 à 1840 pour une distribution privée, l'administration britannique confie le service public de l'eau aux municipalités. Mi-19^{ème} siècle, dans les villes importantes l'approvisionnement en eau passe sous le contrôle de l'autorité municipale qui rachète des compagnies privées (Manchester 1847, Liverpool 1848, Glasgow 1855) (Bruce, 1958). L'éviction des entreprises privées est motivée par les

²⁷ Falkus in Hassan. 1985.

lacunes du service, l'offre est insuffisante : la distribution est discontinue, les travaux d'adduction ne sont pas effectués alors que la demande s'accroît. Cependant, ce passage de gestionnaire privé à public a aussi soulevé quelques oppositions : à celles des compagnies privées s'ajoutaient celles des contribuables, notamment des petits propriétaires qui redoutaient la hausse des impôts liés aux travaux effectués par la ville (Bruce, 1958).

En 1914, 80 % des villes britanniques (sauf Londres) sont desservies par une entreprise d'eau municipale. Les lois des années 1840 et 1870 permettent la reprise du service d'eau géré par des entreprises privées. En faveur de la municipalisation des services d'eau se trouvent des industriels, des propriétaires et des commerçants influents auprès des municipalités. En effet, les bénéfices provoqués par l'amélioration du service d'eau se traduisent par une baisse des coûts pour ces derniers (baisse du nombre d'incendies, hausse de la valeur foncière, amélioration de la santé des ouvriers). La municipalisation du service d'eau répond à la détérioration locale de la qualité de l'eau et à la croissance de la demande des industriels. L'essor de l'industrie textile anglaise requiert l'usage d'eau pure or les entreprises privées d'eau favorisaient essentiellement la demande des ménages tandis qu'aucune régulation n'avait lieu sur les rejets des industries (pollution). Les industriels argumentent en faveur de la municipalisation en soulignant que l'eau de bonne qualité réduit les coûts de fabrication et est de nature à attirer d'autres industries. Aussi les municipalités ont consacré une part de leur budget à améliorer l'approvisionnement des industriels (augmentation de la part de l'eau qui leur est destinée dans les années 1870). Les externalités positives créées par l'amélioration du service d'eau ne sont pas appropriables par l'entreprise privée distributrice ; l'amélioration de la situation des industriels ou des ouvriers n'a pas de traduction financière pour elles. La situation est différente pour les municipalités qui peuvent appliquer des impôts comme ce fut le cas à Glasgow, Manchester et Liverpool (après 1851). L'impôt est perçu sur les propriétaires, qu'ils soient clients ou non, car ils bénéficiaient d'externalités positives liées à l'extension de l'offre municipale d'eau (Hassan, 1985). Ce système de paiement par « rates » est toujours largement en vigueur en Angleterre et au Canada.

Le regroupement des entreprises gestionnaires de réseau a lieu plus tardivement à Londres qu'à Paris. Jusqu'en 1902 la capitale fut approvisionnée par 8 compagnies alors que dès 1850 des lois préconisent la prise en main municipale de l'approvisionnement en

eau (plaidoyer du General Board of Health). De nombreuses oppositions ajoutées à la multiplicité des intervenants dans les décisions du secteur les ont fait échouer. Finalement, le contrôle public n'aboutira qu'après la décision d'une commission royale (1897-1900) à la formation du Metropolitan Water Board en 1902.

L'organisation du service d'eau au Royaume-Uni a évolué vers la privatisation. La régionalisation du service d'eau a précédé la privatisation, elle l'a facilitée (Saunders, 1983). En 1974, la réforme des gouvernements municipaux intervient; par la même occasion l'industrie de l'eau est réorganisée via de nouvelles autorités régionales (RWA) responsables qu'elles retirent aux autorités municipales élues (le 1973 Water Act instaure 10 autorités régionales de l'eau ayant notamment la responsabilité de la fourniture d'eau). La régionalisation de l'eau a été poussée par la prédominance des intérêts des fournisseurs d'eau et des industriels au détriment des intérêts des agriculteurs et des autorités municipales souhaitant conserver leurs responsabilités. Les RWA rendent compte aux députés mais ce système de responsabilité est faible ; ce sont des agences technocratiques. La seule légitimité de ces autorités régionales vient de leur compétence mais nullement d'un vote (par ailleurs, la fin de la participation des municipalités aux RWA leur ôtent le peu de légitimité politique que les municipalités leur conféraient). Bien que les autorités municipales maîtrisent la planification territoriale le fait que la décision de financement revienne à la RWA réduit leur marge de manœuvre. En effet, deux logiques s'affrontent. Tandis que pour les RWA, l'eau est un bien économique dont il faut couvrir le coût, pour les autorités locales l'eau est un service public. Ces dernières mènent alors des plans de développement des villes dans le but d'augmenter l'emploi, d'améliorer le bien être des citoyens. Les RWA agissent en sens contraire en freinant l'installation d'infrastructures. Le gouvernement central influence le passage à la couverture des coûts en réduisant les subventions versées aux RWA (1974 l'industrie de l'eau s'autofinance). Ces dernières sont parvenues à équilibrer leurs comptes en augmentant les charges pesant sur les impôts locaux de ceux qui recevaient le service.

Les RWA soutiennent le système de valeurs promu par l'Etat : les valeurs du marché et des droits de propriété privée (Saunders, 1983). Les RWA défendent les intérêts des agriculteurs et des industriels c'est-à-dire ceux qui dominent au niveau national. Le mode corporatiste de médiation diffuse au niveau régional les valeurs du marché et de la

propriété privée. Ce mode de médiation se fait au détriment des intérêts des consommateurs²⁸.

Les difficultés des entreprises britanniques à augmenter leur capital, les insuffisances des recettes (ne couvrant que les réparations quotidiennes), les retards dans la maintenance et un besoin urgent d'améliorer la qualité de l'eau pour satisfaire les critères de l'Union Européenne ont conduit à la privatisation (1989). La Grande-Bretagne a opté pour une régulation des prix de type 'price-cap' dans les années 1980. Ce choix devait éviter les écueils du modèle américain, l'approche 'Cost of service'²⁹. Le price cap consiste en une révision des prix à intervalles réguliers, ici tous les 5 ans, et en fixant une formule pour plafonner l'augmentation annuelle des prix pendant la période. La formule de révision du prix de l'eau est : $RPI-X$ où RPI est la variation de l'indice des prix de détail ; X est le gain espéré de productivité dans l'industrie. La formule a été améliorée pour prendre en compte l'évolution des prix de facteurs de production lesquels influencent la rentabilité du distributeur. La nouvelle formule tarifaire (price cap) révèle l'allègement de l'implication financière des autorités publiques dans le financement du service d'eau. Ce type de régulation n'implique pas de transfert pour équilibrer l'activité de l'entreprise.

La privatisation avait été perçue comme permettant d'accroître les actifs de l'entreprise. Mais elle a contribué à l'augmentation du prix de l'eau qui a plus que doublé en 10 ans. Pendant ces 10 années, des milliards de profits furent réalisés alors que les investissements prévus ne furent pas fidèlement exécutés (les objectifs assignés par le régulateur pour 1990-1995 n'ont pas été atteints). Le régulateur a fixé un prix qui a plus que couvert les coûts d'investissement et le rendement du capital (« capture du régulateur »). Au tour de négociation suivant, 2000- 2005, il a donc imposé des baisses de prix, ce qui a provoqué une crise dans le secteur et incité les entreprises à tenter de se défaire de leurs actifs pour ne fournir que le service (baisse du cours des actions et du profit). L'entreprise anglaise Yorkshire a envisagé de vendre ses actifs à une mutuelle de

²⁸ Selon les valeurs défendues au sein des agences et les moyens utilisés (corporatif ou compétitif), Saunders (1983) affirme que l'utilisation des théories politique instrumentaliste ou pluraliste de l'Etat sont les plus aptes à caractériser l'organisation du secteur de l'eau.

²⁹ le régulateur fixe le prix (sur proposition de l'entreprise) et le niveau d'offre de service à assurer de façon à ce que l'entreprise couvre raisonnablement ses coûts. L'entreprise perçoit un transfert du régulateur lié à un déficit anticipé ou réel. Ce contrat n'incite pas l'entreprise à diminuer ses coûts, car si elle les diminue elle risque de voir le régulateur diminuer le prix de vente.

consommateurs laquelle passerait contrat dans les 5 premières années avec elle, puis qui attribuerait le marché de façon compétitive (proposition du Conseil d'Administration). La demande a été déboutée par le régulateur (OFWAT). En revanche, l'entreprise, Welsh Water, a été autorisée à transférer ses actifs au Parlement Gallois (l'achat a été financé par le recours au marché obligataire (2 milliards £)) (Bakker, 2002). La séparation de la propriété des actifs et de la fourniture du service permettrait ainsi la constitution de réserves pour diminuer les risques, réduirait les factures des clients grâce à l'accès à des financements peu coûteux. Le régulateur a, toutefois, souligné les risques de faible incitation à la performance qu'il y aurait en raison de l'absence de contrôle d'un actionnariat sur les gestionnaires de l'infrastructure.

2.4 La solidarité, les externalités, les niveaux d'implication

Cette section rappelle qu'en Europe, la ville ou la région ont été l'échelle de gestion pertinente à l'application de la solidarité pour la prise en charge des équipements collectifs. L'autorité publique municipale prend en compte les préoccupations de la vie urbaine et exerce son activité à cette échelle. La confiance des citoyens a favorisé son activité notamment la levée d'impôts. Il convient de recontextualiser cette échelle d'intervention pour relativiser sa portée pour les pays en développement où la levée d'impôt pose davantage de problème ce qui peut handicaper le développement des finances locales et par conséquent leur activité. Sous l'influence de divers facteurs, la gestion du service de l'eau est revenue à des municipalités à des districts, et aux RWAs avant que le secteur privé ne s'y attelle. La pollution rendant impropre à la consommation les ressources locales, les bénéfices d'une eau saine pour le développement sanitaire, économique et sociale expliquent l'accroissement des réseaux. Les impôts locaux basés sur la propriété foncière (valeurs locatives) et la municipalisation des services d'eau dans de nombreuses villes développées ont financé l'universalisation du réseau. La mise en place d'une subvention croisée des riches vers les pauvres est également imputable à l'exercice municipal du pouvoir. Le niveau territorial de prise en charge de financement dépend de l'échelle à laquelle s'exerce la solidarité citoyenne (Barraqué, 2005) mais également de la volonté de municipalités, de régions ou d'Etat de financer le service d'eau, de répondre aux attentes de l'époque en impliquant divers parties en favorisant divers intérêts. Avant que ne soit appliquée la couverture par le tarif, les institutions politiques locales ont imposé un système de financement du service d'eau : le

prélèvement d'impôts. Ils ont ainsi levé la contrainte du financement des réseaux par leurs bénéficiaires. La contribution du plus grand nombre et les bénéfices reconnus par les bénéficiaires ont servi à l'application de tarifications basées sur d'autres fondements que la couverture des coûts par les prix. La doctrine solidariste élaborée au début du 19^e siècle repose sur les effets bénéfiques de l'amélioration des infrastructures pour la croissance économique.

Les théoriciens du solidarisme soutenaient qu'au nom d'une dette de chacun envers tous, la nécessité de la vie en société contraignait les individus à une participation financière à l'amélioration de la situation des plus démunis, car en définitive cette amélioration bénéficiait à chacun. La solidarité définie par Bourgeois un de ces fondateurs est une doctrine qui vise à élaborer « une théorie d'ensemble des droits et devoirs de l'homme dans la société » (Bourgeois in Blais, 2007). L'être social est celui qui comprend qu'il y a une part de sa personne qui est d'origine sociale et qui par conséquent doit être consacrée par lui à l'effort commun. « [L'obligation de chacun envers tous] *est la contre-partie des avantages que chacun retire de l'état de société, le prix des services que l'association rend à chacun* » (Bourgeois, 1912). La solidarité en imposant l'idée de dette sociale enserme l'homme dans tout un réseau d'obligations.

Bourgeois l'illustre par les risques liés à l'insalubrité qui doivent nous pousser à contribuer financièrement à la dépense publique à l'amélioration de l'état sanitaire de notre environnement. C'est une obligation sociale. L'hygiène collective passe par l'hygiène individuelle. A ce propos, Gide et Gist (1926) mettent en avant l'apport de la connaissance biologique à leur théorie : « *ce qui frappe peut-être le plus les esprits, et fournit à tous les conférenciers solidaristes une illustration émouvante, une réclame en lettre de feu, ce fut la microbiologie* ». La propreté de la personne et la propreté du domicile sont les conditions premières non pas seulement à la santé individuelle mais de la santé et de la vie collective. Il s'agit d'externalités positives liées à l'amélioration des conditions de vie³⁰.

³⁰ C'est à l'intérêt égoïste des privilégiés que M Brouardel s'adresse pour leur faire comprendre leur devoir : « dans notre société, nous sommes tous solidaires les uns des autres. En protégeant les déshérités de la fortune nous nous protégeons nous et les autres ; nous ne pouvons par notre isolement nous mettre à l'abri des contacts dangereux, nous dépendons des personnes qui vivent avec nous dans notre domicile, parents ou domestiques, ... » « Les sanctions légales que nous impose la protection de la santé publique c'est notre intérêt même qui nous les imposerait, si le sentiment de la justice n'était pas assez fort en nous pour nous les faire volontairement accepter comme la première de nos obligations sociales » (Bourgeois, 1912).

Blais (2007) fait reposer le solidarisme de Bourgeois sur trois piliers :

- Le fait de solidarité naturelle et sociale (tout en l'homme résulte d'échanges avec ses semblables)
- L'idée de dette sociale (dépendance des hommes les uns envers les autres, c'est l'idée de transmission d'un capital à restituer à nos successeurs)
- Le quasi contrat (théorie des obligations de chacun envers tous et des sanctions). Ce type d'obligations est une contrepartie des bénéfices que chacun tire de la vie en société.

Les solidaristes ne sont pas naïfs : si le bon sens ne suffit pas la solidarité s'inculque. Des trois phases de la solidarité Gide (1912) reconnaît que si la forme coercitive est moralement inférieure, elle est pratiquement plus efficace³¹. Blais (2007) déduit que le rôle de l'Etat consiste à garantir l'exécution de contrat général et d'appliquer des sanctions. La solidarité consciente doit être organisée par l'Etat qu'on peut considérer comme le « représentant de la solidarité sociale ». Aussi, la solidarité passe nécessairement par l'éducation du « sens social ». Une éducation qui instruira les jeunes des faits objectifs d'interdépendance mais aussi fera en sorte qu'ils ressentent effectivement les bienfaits de l'union. Il importe donc que la masse des volontés individuelles soit prête en effet à se plier aux nécessités de la justice. Pour limiter l'empire de l'injustice il ne saurait suffire de faire porter, sur tel point ou tel autre, la pression de l'appareil gouvernemental : il importe qu'un esprit nouveau, qu'un sens social plus exigeant circule dans tout l'ensemble de la société, pour coordonner les éléments et leur apprendre à fondre spontanément leurs intérêts. La socialisation des biens resterait elle-même lettre morte sans une préalable « socialisation des personnes » (Bouglé, 1924). Blais (2007) nuance la portée de la théorie solidariste en pointant le fait qu'elle ne dit rien des modalités de ses applications pratiques pour ce qui est de la répartition de ces obligations entre les individus et l'Etat. Bourgeois et Gide pensent que les riches doivent donner de leur surplus pour créer des services collectifs. Le courant solidariste s'applique également à la Grande-Bretagne. En effet, l'application d'un impôt assis sur la valeur de la propriété (rates) pour le financement de l'eau relève d'un partage où les plus riches paient le service pour les plus pauvres.

³¹ Dans le régime des castes, la solidarité est inconsciente et coercitive (solidarité imposée par la nature et le pouvoir despotique contraignent les hommes à agir solidairement) ; dans le régime corporatif, la coercion reste

La solidarité, forcée ou construite se présente comme une alternative à la difficulté de financer des réseaux. Le meilleur échelon territorial pour cette prise en charge correspond à celui qui en bénéficie directement, qui est en prise avec une autorité publique reconnue et légitime, l'Etat, la commune, la région. Finalement, l'enseignement que nous retiendrons est la capacité de la mise en œuvre d'une subvention des plus riches vers les pauvres. Ceci nous conduit dans les chapitres suivants à interroger les règles de partage appliquées par les Etats malien et cubain et sur l'échelle de mise en œuvre du système de solidarité sociale.

Nous avons indiqué des déterminants de l'organisation de la distribution d'eau dans deux villes, dans lequel la finance locale, l'accès aux capitaux, la législation ont favorisé des modes de desserte plutôt que d'autres. L'implication des autorités publiques des villes dans la gestion du service faisait partie de la dynamique autour de la mise en place des réseaux. Le projet d'urbanisation prenait en compte l'évolution démographique et industrielle. La puissance publique menait ce projet sur le long terme. L'eau a été source d'enrichissement pour la ville au 19^{ème} siècle comme jusqu'à peu, où en France, les factures d'eau dans certaines villes dissimulaient des impôts ou des avances consenties par les compagnies distributrices d'eau (sous formes de droits d'entrée) et qui alimentaient les budgets municipaux. Les villes françaises ont diminué leur présence dans le service au profit des groupes (Lyonnaise, Vivendi , Saur...) qui se voient attribuer le marché par la concurrence. Moins de technicité, moins de contrôle de la part des municipalités ont conduit à des dérives au niveau des contrats. Les villes sont démunies face aux grands groupes. Des tentatives de régulation font intervenir les consommateurs, les associations d'usagers, ou passent par l'apport de compétences techniques aux villes auxquelles est offerte la possibilité de pouvoir suivre et s'investir dans les contrats qu'elles signent.

Section 3 – Evolution de l’approvisionnement en eau à Bamako et La Havane

Avant 1960, les autorités coloniales espagnoles puis les autorités publiques cubaines, font des investissements pour le réseau. A Bamako, le gouverneur français décide des aménagements. Les deux villes ont été l’une colonisée, l’autre sous la domination d’une puissance étrangère. L’occupation de Cuba par les espagnols (16^{ème} siècle) est plus ancienne que l’occupation française au Mali (19^{ème} siècle). Le réseau est construit mais n’assure pas seul l’approvisionnement des villes : à La Havane, le réseau d’eau s’est généralisé, en revanche, à Bamako, il est resté partiel. Après 1960, les Etats souverains étaient seuls responsables des infrastructures et du service mais l’extension des réseaux était subordonnée à des financements étrangers aussi bien à Cuba qu’au Mali (soutien soviétique d’un côté et aide bilatérale ou multilatérale de l’autre).

Les premiers systèmes de desserte sont des petits systèmes locaux (réseau ou puits). Le système de distribution par réseau de La Havane a évolué vers une couverture globale mais avec un service discontinu. La distribution à Bamako a évolué vers une multiplication des systèmes locaux ; elle dément la supériorité des économies d’échelle ou invalide la capacité du distributeur à adopter un horizon de long terme. Voyons comment les deux capitales se sont progressivement équipées.

3.1 A La Havane, les réseaux public et privés s’étendent pendant la présence américaine

La Havane est actuellement desservie soit par camions-citernes, soit par le réseau qui est géré par 4 entreprises (3 publiques et 1 mixte) et enfin par des forages et des puits. La construction du réseau a commencé pendant la colonisation. Les premiers ouvrages d’alimentation de la ville sont les aqueducs publics Zanja Real (1566- 1592), et Ferdinand VII (1831-1835), qui ont été approuvés par décrets royaux espagnols. La Zanja Real a été financée par impôt spécial sur des produits (vin, savon, viande) et avec la participation de citoyens. La Zanja partait de l’actuelle municipalité de Centro Habana et desservait divers points jusqu’à la municipalité Habana vieja. Elle fournissait 20 000 m³/jour d’une eau qui

n'était pas de bonne qualité pour la consommation humaine d'une part et qui devint insuffisante en quantité. Elle a pourtant été le seul mode collectif d'approvisionnement jusqu'en 1835. Les réparations étaient payées par le voisinage, par l'impôt spécial pour la Zanja et grâce à l'introduction de nouveaux impôts (sur le bétail...). En parallèle, il existait à l'échelle des immeubles des systèmes de collecte d'eau de pluie (aljibe) et 2976 puits. La ville a connu une expansion économique et démographique à la fin du 18^{ème} siècle et les modes de distribution d'eau étaient donc à compléter. La construction de l'aqueduc Ferdinand VII répondait au besoin d'une eau de meilleure qualité pour La Havane. Sa construction a été proposée par le gouverneur de l'île. Elle a été financée par le gouverneur, la municipalité, les Finances royales. Le canal (7,5km) conduisait l'eau jusqu'à la municipalité du Cerro et fournissait 5 300 m³/jour, lesquels demeurerent insuffisants pour les 100 000 habitants de la capitale. C'est ainsi qu'a été décidée la construction du canal Albear après seulement 20 ans d'exploitation du canal Ferdinand VII. L'initiative revint au gouverneur de La Havane, qui en commanda l'étude.

Tableau 1. Evolution de la population de La Havane 17^e – 20^e siècle

Années	1660	1791	1887	1919	1925	1953	2007
Habana	8 à 10 000	44 337	218 116*	446 848°	563 000	1 216 762 ²	2 148 132

* y.c marianao et regla ; ° y compris Marianao, Regla et Guanabacoa ; ² y compris quartier de la province de la Havane (Santiago de las vegas, Santa maria del rosario)

Source : Perez de la Riva. 1975 et Andras Keri, 1984. ONE, 2008

La construction de l'aqueduc Albear débute en 1858, l'eau est captée depuis les sources du bassin de Vento à cheval sur deux provinces : La Havane et Ville de La Havane (la capitale) (Fernandez y Simon, 1950 ; Blanco, 2001). La mairie alimente le budget de la construction grâce à l'exemption de paiement d'impôts aux Finances royales, à l'augmentation de la redevance sur la détention d'un robinet et à l'emprunt. C'est une commission créée par la mairie de La Havane qui est maître d'ouvrage. Les vicissitudes politiques de la métropole espagnole, et ses problèmes économiques (guerres d'indépendance des colonies) ont retardé l'achèvement de l'ouvrage. Après plusieurs pauses, il est entièrement mis en service en 1893 et fournit à la ville 85 000 m³/j (Puig Samper Mulero, 1993). Le gouverneur espagnol octroie une concession à une entreprise pour la distribution et la vente d'eau sur une portion de la ville (1894), mais la mairie la rachète en 1904.

L'approvisionnement de la ville d'alors repose essentiellement sur Albear (Vento+canal Albear+ réservoirs de Palatino). L'ouvrage amène l'eau par gravité jusqu'aux réservoirs de Palatino situés dans la municipalité du Cerro et distribue l'eau vers les municipalités Centro Habana, 10 de Octubre, Habana vieja (ville coloniale). La croissance démographique appelle à des aménagements pour augmenter la quantité d'eau délivrée. Cette surcharge d'eau dégrade l'aqueduc. Les premiers agrandissements d'Albear datent de 1908-1914, 1925-1931 et 1947. Les travaux ont été financés par la mairie et l'Etat cubain nouvellement indépendant (Service pour l'amélioration de l'approvisionnement en eau de la ville de La Havane rattaché au ministère des travaux publics). La dernière extension du réseau lié au canal d'Albear a été entreprise par la mairie de La Havane (pour une population qui atteignait les 700 000 habitants)³². Un troisième aqueduc est financé sur les recettes de l'Aqueduc de La Havane (entreprise municipale gérant la distribution d'eau de l'Albear) à partir d'études menées par les services de la ville et du ministère des travaux publics (Plan et budget pour la réparation de l'approvisionnement et le système de distribution d'eau de La Havane). Ces améliorations augmentent la pression de l'eau livrée dans la ville coloniale et dans la partie médiane de la ville (Plaza de La Revolución, Cerro, 10 de Octubre). Une canalisation est construite en 1950, elle livre l'eau à la partie sud de la ville (Arroyo naranjo) qui était auparavant desservie par des camions-citernes.

La population connaît une forte expansion pendant la République, sous l'hégémonie américaine. Un afflux de main d'œuvre rurale arrive dans la capitale, ce qui augmente la demande d'eau. Les entreprises américaines construisent des infrastructures notamment 4 amenées, mais elles sont inégalement réparties. En 1902, le service de l'eau est rendu obligatoire par un arrêté militaire, qui fixe les prix d'installation du service pour les ménages et les industriels mais il reste des municipalités où le réseau n'arrive pas. Elles utilisent des puits, des camions-citernes appartenant à des particuliers et des distributeurs privés qui ont conçu leur petit réseau. Ces derniers appartenaient à des particuliers, ou alors à la municipalité ou à l'Etat (Lazcano, 1943). Tous les petits réseaux exploités par les particuliers ne faisaient pas l'objet d'un contrat avec la municipalité. Les propriétaires de mini réseaux n'étaient alors pas astreints à distribuer à plus de logements qu'ils ne le souhaitaient i.e. à agrandir leur réseau, s'il existait d'autres systèmes d'approvisionnement

³² L'insuffisance de Albear est notée à partir de 1908 où la population de La Havane dépasse les 300 000 habitants. Financement des travaux par emprunt, fonds de l'Etat.

dans la municipalité (aljibe, puits). A l'intérieur de la province de La Havane, sur 23 aqueducs, 3 appartenaient à des municipalités, 3 étaient à l'Etat (Guanabacoa, Arroyo Naranjo, Guines), les autres (17) étaient privés notamment Cotorro et Marianao. A Marianao et Regla, c'est une compagnie d'assurance canadienne qui se chargeait du service (2 aqueducs) (Jimenez, 2004). Les puits, les camions particuliers et les réseaux officiels et non officiels ont cohabité jusqu'en 1959, date à laquelle le service d'eau est devenu public³³.

L'extension du réseau d'eau à toute la capitale a été décidée suite à des déficits en eau dans les quartiers populaires et notamment de la Habana vieja. En 1979, le président Fidel Castro a décidé lors d'une réunion de l'assemblée nationale du pouvoir populaire (ANPP) de commencer une étude sur la faisabilité de l'aqueduc El Gato. Un système provisoire a été mis en exploitation en 1981, il correspondait seulement à la municipalité de San Miguel del Padron. L'ouvrage final El Gato a été inauguré fin 1987. Le canal d'Albear a été réhabilité en 2000 par un emprunt (garanti par l'Etat) de l'entreprise Aguas de La Habana concessionnaire de cette partie du réseau.

Approvisionnement dans les années 1990

Entre 1990 et 1996, la couverture de l'approvisionnement a progressé dans l'urbain et diminué dans le rural. En 1996, la desserte urbaine est assurée par : la connexion à domicile (79,8%) puis le service d'accès facile (à moins de 200 m du logement) (12,5%) et enfin par ce qu'on appelle « le service public » (camions-citernes). La fourniture d'eau par camions-citernes a diminué entre 1990 et 1996 (14,2% à 5,6%) et l'accès facile a augmenté (0,5% à 12,5%). La capitale est bien desservie avec 98,6% de branchements à domicile. En revanche, la qualité de la desserte mesurée en nombre d'heures d'alimentation varie.

La Havane a été desservie à la fois par le réseau et par camion citerne. A partir de 2000, 4 entreprises gèrent chacune une portion du réseau correspondant à des portions de la capitale (l'Est, le Centre-Ouest, le Sud et la municipalité Cotorro). Trois entreprises publiques (Acueducto y Alcantarillado del Este, Acueducto y Alcantarillado del Sur,

³³ Entretien municipio Habana Vieja avec un ancien chauffeur particulier.

Acueducto y Alcantarillado del Cotorro) et une entreprise mixte cubano-espagnole (Aguas de La Habana) se répartissent le territoire³⁴. Des camions-citernes complètent ou se substituent à la desserte par réseau. Ils appartiennent à des entreprises privées, à des administrations, et aux Acueductos, les entreprises publiques. La minimisation des coûts de production et des prix n'est pas assurée par la concurrence ni par la présence d'une agence de régulation. L'administration, l'INRH (ministère chargé de l'eau) définit les règles d'intervention des entreprises.

Tableau 2. Modes de desserte de La Havane en 1996

1996	Pop (% desservie)	Connection domicile	Service public	Accès facile
ciudad Habana	2 205 000 (100%)	98,6 %	0,5 %	0,9 %

Source : INRH 1997

Les gouverneurs espagnols puis l'autorité municipale ont eu l'initiative et ont décidé des ouvrages de distribution d'eau, lesquels ont associé financement collectif (impôts indirects, emprunt) et individuel (les usagers). Les quartiers accédaient au réseau progressivement avec des priorités, là où se portaient l'intérêt des dirigeants tout comme cela s'était produit à Paris au 19^e siècle avec, à l'Ouest bourgeois, des quartiers mieux desservis que les autres zones. Ce sont des grands projets urbains qui ont intégré les quartiers populaires au schéma d'approvisionnement de la capitale. Fidel Castro rétablit l'équilibre en améliorant la distribution dans les quartiers populaires de La Havane. Mais l'entretien lacunaire provoque la dégradation de la couverture. Le système est complété par les camions : plus sévères étaient les réparations à engager et moins l'importance du pompage d'eau parvenait à combler les manques, plus les camions-citernes étaient mobilisés.

3.2 A Bamako, le réseau est partiel, complété par d'autres équipements

A Bamako coexistent plusieurs modes de desserte en eau : des forages équipés de pompes à motricité humaine (pompes manuelles) ou avec un château d'eau qui dessert un petit réseau d'adduction d'une ou plusieurs bornes-fontaines (AES) (énergie électrique)

³⁴ Aguas de La Habana utilise 1859 km de réseau de distribution (données 2008).

enfin le réseau d'eau géré par l'énergie du Mali (EDM) avec des branchements particuliers et des bornes-fontaines. Le réseau a débuté sur financement du colonisateur.

Tableau 3. Evolution de la population de Bamako 19^{ème} – 20^{ème} siècle

Année	Population	Taux d'accroissement/an
1884	2 500	
1945	37 000	4,5%
1960	130 800	8,8%
1968	170 000	4,08%
1976	419 239	12%
1987	658 275	4,4%
1998	1 016 167	4,03%

Source : structure urbaine et dynamiques spatiales à Bamako. Balla Diarra et al. 2003. éd. Donniya.

Durant l'époque coloniale (1883-1960), la ville se concentre sur un espace limité ; la population est encore relativement faible à l'indépendance (1960). Il y a deux fois moins de citoyens qu'à La Havane au départ des Espagnols (1898). Pendant longtemps l'unique source d'approvisionnement des Bamakois fut l'eau de puits, creusés à l'arrivée sur la parcelle. Cette eau entre dans la fabrication des briques de l'habitat (en banco ou en ciment)³⁵. La nappe phréatique est partout présente à faible profondeur, toutefois, pour quelques quartiers situés dans des zones rocailleuses, la disposition d'un puits est plus aléatoire. En 1976, les puits assurent 80% des besoins en eau des ménages (Bamako compte 419 000 habitants). En 1984, ils fournissent encore 58% de ces mêmes besoins. La pollution s'est ensuite diffusée à la nappe phréatique : la densification de la population au centre, les activités artisanales (teinturerie), les latrines et puisards implantés trop près des puits ont provoqué leur pollution ; et l'absence de méthode collective de collecte des eaux usées n'a rien arrangé. Les problèmes d'assèchement des puits pendant les mois de la saison sèche (7 mois de novembre à mai-juin) ont ajouté aux difficultés d'approvisionnement. En 1998, les eaux des puits sont imbuables dans un nombre croissant de quartiers. Les habitants du centre, les premiers, ont dû recourir plus massivement à l'eau du réseau.

La population a augmenté beaucoup plus vite à Bamako qu'à La Havane, et son peuplement est plus récent. Par exemple, on passe de 170 000 à 419 000 habitants en moins de 10 ans (1968 –1976) à Bamako, une augmentation du même ordre s'est faite

³⁵ De même que la terre de la concession sert à fabriquer les briques.

approximativement en 40 ans à La Havane. Les autorités de Bamako ont eu relativement moins de temps pour gérer cet accroissement ; d'où des retards et décalages. Pendant les années 1970, l'écart se creuse entre l'urbanisation au sud du fleuve et l'installation d'infrastructures. Les investissements ont été réalisés sur financements extérieurs dans l'urgence plus que suivant une réflexion à moyen terme (Groupe 8, 1986). L'UNICEF (fonds des nations unies pour l'enfance) a équipé la ville de châteaux d'eau et de forages individuels, le FED (fonds européen de développement) a subventionné dans la première moitié des années 1970 le programme d'alimentation d'eau (production, traitement, adduction, stockage), la Banque mondiale a contribué, dans le cadre du programme urbain du Mali (PUM 1982-83), à installer une conduite en commune 5 (Magnambougou) et à réorganiser et étendre le réseau de distribution³⁶. Les investissements français à Bamako entre 1960 et 1985 se sont faits dans l'ancienne ville coloniale, cœur politique et économique, pour mieux servir l'élite de la ville, et du pays (Dulucq, 1997). Le plan directeur d'alimentation en eau de 1980 pour Bamako, à horizon 1990, prévoyait la desserte de la capitale, essentiellement le nord du fleuve, par borne-fontaine et par branchement particulier mais le montant des investissements à effectuer allait au-delà des fonds disponibles.

L'adduction d'eau est plus récente à Bamako qu'à La Havane. Pendant la colonisation, la société distributrice d'eau, la SAFELEC (société africaine d'électricité) filiale d'EDF (électricité de France), est mise en service en 1951 et dessert 40 000 habitants (67% des citadins). La SAFELEC naît de l'association de capitaux publics français (EDF, CCCE) et de capitaux privés, ces derniers étant nécessaires à l'accroissement des capacités de financement de l'entreprise. L'EDM prend le contrôle de SAFELEC en 1961, qui passe sous la tutelle du ministère des sociétés et entreprises d'Etat (SEE). Dans les années 1970-80, l'EDM n'a réalisé que des branchements particuliers payés par les bénéficiaires et des extensions de réseau financées par l'extérieur ou sur fonds propres. Sur la période 1971- 1983, l'essentiel des investissements porte sur des ouvrages primaires (production) (70%), le reste est consacré à la distribution et aux branchements (30%). Les capitaux extérieurs assurent 77% des investissements, le

³⁶ Le Projet urbain Mali a installé des borne-fontainess qui ne sont pas exploitées par l'EDM (manque de coordination BM et EDM).

financement obtenu des abonnés atteint 15%, l'EDM finançant les 8% restant³⁷. Chacun paie l'extension du réseau dans une partie de la ville³⁸. Depuis les années 1990, ce sont les consommateurs, les promoteurs immobiliers qui supportent le coût à la place de l'EDM. L'agence d'aménagement et de cessions immobilières (ACI) installe le réseau³⁹ sur les terrains qu'elle gère et met à prix les parcelles suivant les frais qu'elle y engage. Le directeur de l'EDM en 1991 affirmait qu'entre 1982 et 1990 moins de 10% des investissements de l'EDM était dirigé vers la distribution d'eau (le reste revenait à l'électricité) (Touré, 2002).

Par ailleurs, les fonds extérieurs sont intervenus en imposant des schémas de gestion ou des modes de distribution⁴⁰ : la Caisse Française de Développement -CFD (1995-97) (maintenant AFD) engage des financements pour l'EDM à la condition que soit mise en place une Délégation Temporaire de Gestion de l'EDM. La délégation de gestion (1994-1998) a impliqué un consortium comprenant des intérêts français. Les travaux sur la station de traitement, les réservoirs de stockage et pour le renfort du réseau en rive droite sont réalisés notamment par des entreprises françaises.

L'élévation de la fourniture d'eau, commandée par le fort accroissement de la population, s'est faite grâce à d'autres équipements que le réseau. L'augmentation de la capacité de production de l'EDM, prévue depuis la privatisation en 2000, n'a pas vu le

³⁷ La coopération allemande apporte du matériel à l'EDM (programme sectoriel eau 1). Un 2^{ème} programme sectoriel eau est destiné à l'entretien des unités de production.

³⁸ Les canadiens étendent le réseau vers Djicoroni, le 2^{ème} projet urbain (1986-94) et renforcent des canalisations en commune 5. En 1984, un financement danois devait étendre le réseau vers le nord ouest de la ville.

³⁹ De 1992 à 2005, elle a installé 191 km de canalisations et 12 bornes-fontaines.

⁴⁰ *Programme sectoriel Eau I* – 1996 est financé par la coopération allemande par subvention (fourniture de matériel entretien pour extension). Le marché de base a été attribué à SAUR Afrique/ Hydrosahel.

Programme sectoriel Eau II – 1998 est également financé par la coopération allemande sur subvention (fourniture de matériel pour l'entretien etc) le marché fut confié à des entreprises allemandes.

Projet d'alimentation en eau :

1^{ère} phase 95- 97 : la CFD accorde des financements à EDM (moitié prêt, moitié subvention) à la condition d'établir un contrat de délégation globale temporaire de gestion de EDM. A Bamako les investissements ont porté sur l'extension et la réhabilitation de la station de traitement, la construction d'un réservoir à Badalabougou, et au renforcement du réseau au sud du fleuve. Les travaux furent confiés à : DEGREMONT, SATOM –SOGEA, Hydro-sahel Franzetti.

2^{ème} phase : l'IDA, CFD, et la coopération japonaise financent avec la participation de l'EDM, la construction d'un autre réservoir à Badalabougou, un autre vers Faladié, la densification du réseau en rive sud (fourniture de matériel pour 15 000 branchements à prix subventionné). Les travaux sont confiés à : Nord France/ Hydrosahel et SAUR/ hydrosahel

Projet d'alimentation eau potable de l'étage Korofina: il est financé par la coopération japonaise sur subvention et avec une contribution de l'EDM (amélioration de l'approvisionnement au nord est de la ville, construction de réservoirs, de borne-fontaines, de canalisations). Les travaux sont attribués à DAI nippon construction, SATOM, Hydrosahel (Touré, 2002).

jour. En 2005, les volumes fournis dépassent la capacité de production; le facteur de charge (production annuelle/capacité de production) atteint 106% en 2006, date à laquelle l'EDM recherchait encore le financement de la 2^{ème} station de pompage (prévue sur la rive gauche du fleuve à Kabala). Les palliatifs à l'amélioration de l'accès à l'eau résident dans l'installation ponctuelle d'équipements autonomes (forages, puits). Un programme d'urgence conçu pour compléter la capacité de production d'eau de la ville est en cours.

A partir de 2000, Bamako est desservie par le réseau sous forme de branchements privés ou collectifs, des puits privés et des équipements hors réseau c'est-à-dire des postes d'eau autonome que ce soient des pompes manuelles, thermiques ou solaires. De 2000 à 2005 les capitaux privés sont majoritaires dans l'EDM. Un régulateur est mis en place, la commission de régulation de l'eau et de l'électricité (CREE). Elle assure le contrôle de l'activité de l'entreprise et notamment l'accomplissement du contrat signé avec l'Etat. Les équipements autonomes sont gérés par des nationaux (individus), des associations d'utilisateurs, sous la maîtrise d'ouvrage des mairies. Les puits servent la consommation privée.

Inge Kaul (2006) souligne que la consommation publique est une construction sociale et que l'identité du producteur ne peut être confondue avec l'Etat malgré les caractéristiques du bien. « *Les biens publics ne sont pas identifiables avec la production publique, souvent, il existe d'autres producteurs de ce bien. Donc le défi c'est de comprendre le rôle de chaque acteur, l'avantage comparatif que chacun apporte à la fourniture du bien public* ». Nous nous interrogeons sur ce qui induit le passage au statut de bien public pour la distribution d'eau. Pourquoi la distribution d'eau reste-t-elle cantonnée à certaines parties de la ville ? Pourquoi existe-t-il d'autres formes de distribution d'eau que celle du réseau ? Kaul met en avant la place du choix de la politique publique, ce dernier est le résultat de processus politiques d'élections, de décisions du gouvernement, de la construction de normes sociales et culturelles⁴¹. Nous examinons dans nos deux villes à la fois les préférences politiques et les arrangements institutionnels, pour savoir comment est traitée la distribution d'eau. Une première piste d'exploration consiste à s'interroger sur la présence plus ou moins évidente de l'Etat dans

⁴¹ Elle souligne qu'il est important de savoir comment le contenu et la structure du domaine public varie en fonction de facteurs tels que le revenu national, le niveau de développement, le régime politique.

l'organisation du marché, que celui-ci soit aux mains d'offreurs publics ou privés. Avec le passage de la fourniture publique à la fourniture privée, le rôle de l'Etat se réoriente vers l'incitation et l'aide aux acteurs individuels afin d'harmoniser les intérêts privés et les activités avec les objectifs politiques de la société (Bourdieu, 2000). Le chapitre 2 dresse le cadre institutionnel dans lequel ont lieu les changements. Le chapitre 3 illustre les concessions que les gouvernements ont fait aux acteurs privés reprenant des entreprises gestionnaires de réseaux.

Ce premier chapitre aura permis de mettre en évidence la part importante jouée par les autorités publiques dans le financement des réseaux d'eau. Elles étaient d'une part contraintes par la pollution donc par l'exigence de l'amélioration de la santé publique (croissance démographique) mais elles étaient également soucieuses de satisfaire la croissance économique de leur ville via l'apport d'eau aux industriels et aux commerçants. Au Royaume-Uni et en France, le réseau s'est développé pour répondre au changement socio-économiques sur la base de conditions politiques idoines : existence d'autorités publiques urbaines, système de solidarité permettant une prise en charge collective des coûts du réseau, mécanisme de gestion de l'argent public (fiscalité). Ce sont les externalités positives qui ont conduit pour une part à la généralisation des réseaux. La possibilité de couvrir, via les impôts locaux et les subventions de l'Etat, les coûts de construction des réseaux et ainsi de financer, les bénéfices d'une amélioration des conditions de vie et des conditions économiques apparaît comme un mode de financement initial adéquat des infrastructures. Des bénéfices, qui sinon n'auraient pas été acquittés par les bénéficiaires au producteur du service, lequel se rémunère seulement en fonction des coûts qu'il engage dans la production d'eau. Le financement du service reposant uniquement sur une tarification, c'est-à-dire l'individualisation de la prise en charge de la couverture de coûts, semble ainsi une solution plus tardivement mise en œuvre que n'ont été construits les réseaux ; elle n'a eu lieu que lorsque la desserte s'est généralisée. Aussi est-il légitime de s'interroger sur la pertinence des formules actuelles dans les pays en développement qui ignorent les subventions croisées dont ont bénéficié les réseaux dans les pays développés. Ces formules n'handicapent-elles pas leur mise place dans les pays en développement en préconisant des modes de gestion inappropriés compte tenu du contexte politique et économique et du stade de développement des réseaux ? En rompant avec des systèmes de solidarité qui avaient cours, le succès de la privatisation reste incertain. Quelles formules ont été mises en place après l'intervention des entreprises

privées à La Havane et à Bamako ? Les infrastructures installées durant la période coloniale et néocoloniale ont permis d'atteindre un niveau important de couverture à La Havane. Ancien, le réseau de La Havane fait face à des fuites et doit être renouvelé. En revanche, à Bamako la couverture reste partielle et s'est même dégradée à cause de l'extension de la ville. Nous rappelons par la suite dans quel environnement a eu lieu le changement (ancien système de subvention) et ce que l'introduction d'un opérateur privé peut changer à l'organisation de la distribution (modification du système de prise en charge croisée, arbitrage en faveur des profits de court terme).

Chapitre 2

Cadre institutionnel de la distribution d'eau, performance économique des entreprises publiques avant la libéralisation

Dans la mesure où la participation de capitaux privés est conditionnée par l'environnement institutionnel, on s'interroge sur celui-ci afin d'y déceler des éléments permettant de comprendre la redistribution à l'œuvre avant la privatisation à Cuba et au Mali. L'environnement institutionnel se réfère aux contraintes fondamentales ou aux règles du jeu qui encadrent le comportement des individus c'est-à-dire à l'ensemble des règles formelles explicites (constitution, lois..) et informelles, souvent implicites (conventions sociales, normes) qui établissent les fondements de la création et de la répartition des richesses et affectent la performance économique (North, 1991). Nous soutenons, en effet, que les performances économiques et la pérennité du contrat sont affectées par l'environnement en place. Nous appréhendons les règles de partage en cours dans la société et celles qui ont lieu dans le secteur de l'eau. L'organisation politique en place reflète le niveau des divisions de la société¹. Reprenons ce principe pour en faire un élément d'interprétation de l'organisation du réseau où la pluralité des équipements relèverait de l'expression directe de divisions sociales. Alors la généralisation serait la capacité à dépasser ces divisions via la puissance publique. Les deux Etats sont en position de faiblesse sur le plan économique, l'association avec des capitaux étrangers représente une issue à court terme. L'abandon partiel de souveraineté sur l'entreprise publique de distribution d'eau est contrebalancé par un allègement rapide des dépenses publiques. La faiblesse de l'épargne intérieure, les difficultés à assurer la couverture des dépenses de capital par le budget bloquent les investissements publics sur les réseaux.

¹ Le tableau des forces politiques nous présente une vision de la société politisée c'est-à-dire organisée en vue de conquérir et contrôler le pouvoir politique. Cette politisation agit comme un révélateur des divisions sociales (Burdeau, 1982).

L'accès à des crédits externes bon marché est également compromis par les niveaux d'endettement des Etats. Dans une première section nous nous attachons à décrire la situation économique à Cuba, les formes de gestion employées par l'administration provinciale et le système de subventions croisées. Avant l'entrée du partenaire privé, le secteur eau était géré par l'administration provinciale cubaine. Dans une deuxième section consacrée au Mali, nous reprenons les caractéristiques économiques, les formes de gestion à l'œuvre dans l'entreprise publique et les objectifs assignés à celle-ci, lesquels témoignent des externalités procurées par l'eau (aménagement du territoire, promotion de l'emploi, décentralisation). Le changement de statut de l'entreprise gestionnaire du réseau s'accompagne d'un changement de priorité, la rentabilité. Cette évolution remet en question le système de gestion qui avait cours auparavant. L'approche par l'économie politique apporte un éclairage à l'organisation du secteur de l'eau et l'étude des institutions politiques élargit le champ des influences que le secteur subit².

Section 1 – Planification cubaine, crise économique et desserte en eau à La Havane

La rupture des liens commerciaux avec les pays du CAEM (Conseil d'aide économique mutuelle), et la crise qui s'en suit laissent l'Etat cubain sans moyens financiers. Or pour pouvoir continuer à réaliser leurs activités, les entreprises publiques cubaines ont besoin des fonds octroyés par l'Etat. Le financement public est primordial pour elles, la fin de celui-ci est synonyme d'arrêt de leur activité. La faiblesse du budget étatique alloué, est plus grande encore dans le cas des administrations. Par conséquent, quand ces dernières gèrent des activités productives, comme la fourniture d'eau potable, la qualité du service s'en trouve affectée. Dans ce secteur, c'est l'administration locale qui gère le réseau. La priorité de l'Etat n'était donc pas d'ordre économique quand il a confié le secteur aux administrations locales (provinces et municipalités) mais plutôt d'ordre politique. En effet, les niveaux infranationaux doivent s'occuper des activités ayant trait aux besoins essentiels de la population conformément au plan national. L'activité de ces administrations était subventionnée. Le système de redistribution,

² « Là où l'économiste voit des mécanismes impersonnels de marché déployer leurs effets, l'économiste politique traque des intérêts, suit la formation de coalitions, détecte l'influence des idées et des représentations et met au jour le rôle des médiations institutionnelles dans la mise en œuvre des politiques » (Cohen, 2000).

intervenant par le canal des prix administrés, qui prévaut dans le régime cubain s'appuie sur la doctrine socialiste. Il présente les imperfections associées à ces régimes : les faibles performances économiques. On identifie dans cette section les bénéficiaires du fonctionnement du service d'eau avant la privatisation.

1.1 Evolution économique et crise d'une économie extravertie

La structure de l'économie cubaine a été fortement orientée par le choix de ses partenaires commerciaux. Ils ont laissé Cuba développer son industrie sucrière à outrance aux dépens des autres industries. Le coût de cette spécialisation s'est répercuté sur toute la vie économique, sociale et politique. Dans un premier temps, la priorité de l'orientation des ressources vers ce secteur avait sa contrepartie dans les biens que lui fournissaient les pays socialistes à des tarifs subventionnés. La crise financière a provoqué des déséquilibres dans les échanges et placé Cuba au rang de pays dépendant d'une spécialisation dans les matières premières fortement concurrencées (prix volatiles). Le pays a engagé une nouvelle stratégie pour surmonter la crise et sortir d'une spécialisation qui l'attelle aux cours mondiaux de produits de base. Le tourisme, les biotechnologies accompagnent ce changement.

Le pays s'est développé selon une croissance extensive de 1975 à 1989, le défi a toujours été de parvenir à une croissance intensive (meilleure utilisation des ressources, meilleure combinaison des facteurs) (Monreal Gonzalez et Carranza Valdés, 2001). Les années 1980-85 sont des années de croissance économique que les subventions et les prêts soviétiques expliquent en bonne partie, on peut y ajouter la brève montée des prix du sucre de 1981 et des mesures économiques « libérales » (Mesa Largo, 1994). Cette situation favorable n'occulte cependant pas les caractéristiques de fonctionnement des économies planifiées. On les retrouve dans l'économie cubaine : l'orientation des ressources vers l'investissement plutôt que vers la consommation, la priorité à l'importation de produits pétroliers, et d'équipements, plutôt qu'à l'importation de biens de consommation. La consommation publique (éducation, santé) est favorisée aux dépens de la consommation privée.

La production nationale était majoritairement constituée par le sucre de canne, c'est le résultat d'années de spécialisation dû aux accords commerciaux au sein du CAEM. Son exploitation a reposé sur une mobilisation de main d'œuvre importante au détriment d'autres produits agricoles et d'autres secteurs³. Si les dirigeants ont pu considérer que le développement de l'économie appelait à des changements structurels, ceux-ci ne furent toutefois pas menés. Les investissements de la deuxième moitié des années 1980 n'ont pas changé la structure exportatrice, ni atténué la désarticulation de l'économie (Gonzales et Valdes, 2001). Le sucre constitue environ 74% des exportations dans la 2^{ème} moitié des années 1980. En misant tout sur l'exportation du sucre pour en tirer le maximum de devises et de biens en échange, le pays s'est enfermé dans une spécialisation qui lui a été défavorable au moment de l'ouverture forcée aux marchés internationaux. Il a dû faire face à des cours moins favorables que les prix conclus au sein du CAEM et à des industries étrangères plus compétitives (Canton Navarro, 2003).

La crise

En 1987, les relations commerciales avec le CAEM et l'URSS représentaient jusqu'à 87% des échanges de Cuba ; leur déclin fut lourd de conséquences d'un point de vue économique. La dépendance énergétique envers le pétrole soviétique était totale en 1989 puisqu'il constituait 100% de l'approvisionnement cubain. Les cubains entrent dans une situation de crise, la disparition du CAEM leur supprime d'importantes ressources. L'URSS, confrontée à des difficultés sur le plan interne, esquisse un rapprochement avec les Etats-Unis, les pays de l'ancien bloc de l'Est cherchent de nouveaux partenaires en Europe de l'Ouest. Gorbatchev annonce en 1992 la fin de l'aide économique à Cuba, y compris en crédit commercial, après un accord politique avec les Etats-Unis. Dans celui-ci, il est question de maintenir les PECO hors de l'OTAN en échange de l'arrêt de l'appui aux pays posant problème aux Etats-Unis en Amérique Centrale et notamment Cuba (1989 rencontre à Malte) (Martinez, 2001)⁴. C'est également en 1992 puis en 1996 que la politique américaine d'isolement économique de l'île se durcit; les lois Torricelli et Helms-Burton⁵ renforcent l'embargo en prévoyant des sanctions contre les filiales d'entreprises américaines installées hors des Etats-Unis qui auraient des relations financières et commerciales avec Cuba. Cette même loi fixe à six mois le délai pendant

³ Des objectifs faramineux furent inscrits jusqu'aux 10 Mt de sucre qui n'ont jamais été atteints.

⁴ Cours de Mme Janette Habel à l'IHEAL (2005).

lequel il est interdit aux bateaux ayant fait relâche dans un port cubain de pénétrer dans un port des Etats-unis.

Les entreprises fonctionnent au ralenti (faute d'intrants) pour celles qui sont encore actives, d'autres ferment. Entre 1987 et 1992, l'approvisionnement en pétrole et ses dérivés provenant de l'URSS fléchit (- 28%). Entre 1990 et 1993 les importations cubaines chutent de 70% et entraînent avec elles le PIB (environ - 35% de 1989 à 1993). En 1991, presque la moitié des produits soviétiques prévus par des accords commerciaux ne furent pas livrés à Cuba. En 1992, les exportations cubaines en sucre en souffrirent puisque de la quantité prévue en direction de la CEI seule la moitié fut exportée et au quart du prix de 1991 (Mesa Lago, 1994). Concernant l'échange du sucre, les soviétiques le payaient à Cuba 42 cents de dollar la livre, au dessus des cours mondiaux. Le prix mondial qui avait atteint 12,8 cents en 1989, fut réduit à 8 cents en 1993. Il s'agissait donc de trouver de nouveaux partenaires commerciaux pour ce produit, de replacer ses productions sur le marché mondial et surtout d'en développer de nouvelles et de gagner en compétitivité. L'inflation reprit, la réserve de 15 mois de salaire⁶ affecta négativement la productivité du travail (souligné au 4^{ème} Congrès du parti communiste cubain en 1991). Les difficultés à atteindre les objectifs du plan liées à la faible productivité du travail conduisirent à réintroduire des incitations matérielles en lieu et place des incitations morales.

Le SDPE (système de direction et de planification de l'économie) a recouru aux incitations matérielles pour élever la productivité du travail. Mais, les efforts pour stimuler la productivité furent contrecarrés par l'inflation. Celle-ci était alimentée par le déficit budgétaire parce qu'il était probablement financé par impression de monnaie. Les mesures contre l'inflation dans les années 1970 telles que la suppression de la gratuité de certains services, l'augmentation des prix, n'y mirent pas fin (inflation réprimée (Kornaï, 1992)). Mesa Lago (1994) a estimé l'excédent par tête de monnaie en circulation à 305 pesos en 1985 contre 215 pesos en 1975.

⁵ Cet embargo, instauré en octobre 1960, frappe les marchandises, les bateaux et les citoyens cubains. La loi Helms-Burton prévoit des sanctions contre des entreprises étrangères qui font affaire avec Cuba.

⁶ Un cubain au salaire moyen aurait pu arrêter de travailler pendant 12 mois sans que cela affecte son pouvoir d'achat.

Les financements en devises avaient été assurés par l'URSS ; mais Cuba n'en trouvait guère d'autres depuis la suspension du paiement de sa dette en 1986 au Club de Paris. En 1992, les réserves en devises diminuèrent, l'accès au crédit commercial avec l'Occident fut bloqué. La population fut victime de graves pénuries. L'Etat cubain tenta de limiter les effets négatifs du manque de devises lié à la crise en modifiant la composition des importations. Ainsi les importations de produits alimentaires augmentèrent alors que celles de machines s'effondrèrent.

Le budget de l'Etat

L'Etat dirigeait l'économie, si bien que la détérioration de son budget a rejaili sur ses capacités à financer l'activité. Les subventions aux entreprises et aux biens rationnés ont doublé en 1987-1988, et ont donc constitué la principale source de déficit budgétaire en 1988 (Mesa Lago, 1994). Celui-ci, tout comme la distorsion sur les prix, continuait à augmenter. Plus de la moitié des revenus de l'Etat provenait de l'impôt de circulation (impôt sur les entreprises) lequel diminuait à cause de la chute de la production et des importations. Un quart des revenus étatiques émanait des profits des entreprises dont les pertes augmentaient. L'Etat était en difficulté et, par conséquent, les entreprises publiques l'étaient aussi. Le financement de la production des entreprises absorbait près de 38% du budget. En outre, les entreprises publiques virent de plus en plus de départs de leur main d'œuvre qualifiée vers le secteur plus lucratif des entreprises mixtes. Ce mouvement débuta quand l'Etat sollicita la venue d'entreprises étrangères dans l'île dans la deuxième moitié des années 1990.

Les mesures déployées pendant la « Période spéciale en temps de paix » devaient réduire la consommation alimentaire et celle de combustible. Elles consistaient en des fermetures d'usines, des réductions de la production. Les intrants furent rationnés. La fourniture de pétrole et de combustible au secteur public diminua de 50%, celle destinée au secteur privé de 30%. La fourniture de pétrole pour la production d'électricité diminua de 10%. Enfin, elle diminua de 80% dans les services d'autobus ce qui provoqua la désorganisation des transports et eu des conséquences négatives sur l'efficacité au travail.

Les mesures du redressement économique : l'ouverture économique forcée

L'économie a été rapidement asphyxiée car la majorité des biens de capital, biens manufacturés, pièces de rechange venait d'Europe Centrale et Orientale et d'URSS. Pour

rappel, en 1981, Cuba réexportait le pétrole soviétique non utilisé, ce qui constituait 10% de ses recettes en devises. En 1985, la réexportation générait 42,3% des recettes en devises⁷. A partir de 1993, pour contrer la crise, le « Plan Spécial en Temps de Paix » débute. Les mesures favorisent l'entrée des devises, mais créent en même temps une économie duale (Ferriol Muruaga, 1998). Un secteur dynamique apparaît, effectuant ses transactions en devises, il comprend les entreprises mixtes. Un secteur est à la traîne, il est constitué des entreprises publiques nationales qui travaillent en monnaie locale, le peso.

Les autorités favorisent le redressement de l'économie et le développement du secteur générateur de devises par (Ferriol Muruaga, 2001) :

- la réduction des tarifs douaniers, la création de zones franches et l'autorisation d'un marché immobilier ;
- l'ouverture à l'économie non étatique, la création de marchés formels à prix libres ;
- l'assainissement des finances internes, l'élimination de la gratuité et une loi fiscale ;
- la réorganisation de l'administration ;
- l'ouverture de bureaux de banques étrangères ;
- de nouvelles méthodes de planification ;
- la dollarisation (circulation officielle de deux monnaies, le peso et le dollar).

L'Etat se met en quête de devises pour pouvoir assurer le niveau d'importations vitales pour le pays. Il légalise la possession de dollars, favorise leur entrée en créant, entre autres, un circuit commercial de biens payables en devise (dollar). Les transferts de dollars de l'étranger aux familles restées dans l'île en sont une source importante, peut être la plus grande. L'ouverture économique vise également à changer une technologie énergivore et obsolète, ainsi qu'à capter de nouveaux marchés (2006 est l'année de la révolution énergétique).

Depuis la fin des années 1990, le redressement de l'économie cubaine est perceptible par plusieurs aspects. Le taux de change du peso est passé de 1 dollar = 125 à 150 pesos (1992-94) à 1 dollar = 24 pesos (avril 2005). Cette revalorisation de la monnaie cubaine a augmenté la part de la population ayant accès aux biens à prix libres en peso et en dollar. De 1993 à 1999, le PIB en volume croît au taux annuel moyen de 3,5%⁸. La production

⁷ Cahier de l'Amérique Latine, 1999

⁸ *Anuario Estadístico de Cuba* 1998, p. 82. *Informe económico*, p. 42. in Joshua 2001

manufacturière a pratiquement retrouvé en 1999 son niveau de 1989. Le tourisme connaît un essor, de 1992 à 1999, le nombre de touristes a augmenté au rythme annuel moyen de près de 20%⁹. En 2003, il collecte 40% des devises. La branche « commerces, restaurants, hôtels » représentait près de 15% du PIB en 1992 ; elle atteint 21% en 1998 (Joshua, 2001)¹⁰. Les investissements étrangers se tournent vers le marché cubain (agroalimentaire, pharmacie, mines, tourisme). En 2000, les IDE (2 Milliards de USD) sont importants si on considère les intentions dissuasives de l'embargo américain. Herrera et Joshua (2002) notent que la difficulté pour l'économie consiste à redresser le déficit de sa balance commerciale qui passe de 5,6% du PIB en 1993 à 11,4% en 2000. L'amélioration s'appuie sur la réorientation de l'économie vers d'autres secteurs que le sucre et les produits de base. Elle a conduit à la baisse de la part du sucre, du tabac et des produits de la mine dans le total des exportations, qui passe de 90% des exportations en 1990 à 72,6% en 2000.

En 2003, le tourisme, le nickel, l'énergie et les communications sont les principaux secteurs tirant la croissance. Le nickel est le premier produit d'exportation. Le secteur de l'électricité est transformé pour pouvoir s'adapter aux combustibles cubains. Le pétrole récemment découvert est notamment exploité par des entreprises canadiennes. La balance des paiements de Cuba est excédentaire (sortie de capitaux) (déficit du compte courant et excédent du compte de capital). En 2003, le déficit fiscal atteignait 3,5% du PIB, supérieur de 0,3 point à celui de 2002 (contre 5 050 millions de pesos soit 33,5% du PIB en 1993) (Cedron Mola et Chaviano Saldaña, 2005). Les principales augmentations de dépenses de fonctionnement ont lieu dans l'éducation, la santé, la sécurité sociale et la défense. Les dépenses sociales (éducation, santé, sécurité sociale, logement, culture, sport) progressent de 22,8% du PIB à 35,4% du PIB en 2004 (Bayart; Herrera; Mulot. 2006). Les dépenses sont liées aux transferts aux entreprises publiques (non rentables), pour des produits et des prix subventionnés. Les investissements financés par le budget étatique ont diminué comme en 2002. Les dépenses publiques consacrées à l'investissement ne représentent que 9% des dépenses totales (contre 30% en 1990). Mais la participation de l'Etat dans l'investissement total a toutefois augmenté car il exerce son contrôle sur les entreprises. Il limite les possibilités des entreprises publiques d'investir et d'emprunter par leurs propres moyens en retenant leurs bénéfices.

⁹ *Anuario Estadístico de Cuba* 1998, p. 234. *Informe economico*, p. 23. idem; Bayart et al, 2006.

¹⁰ *Anuario Estadístico de Cuba* 1998, p. 82. Données aux prix courants. Idem.

1.2 Evolution de la planification et redistribution socialiste

Nous montrons la façon dont fonctionne l'économie cubaine et le rôle qui lui est assigné par les autorités politiques du pays. Polanyi (1957) a déterminé des principes directeurs auxquels une économie répondait en fonction d'une époque et d'un lieu. Dans sa définition de l'économie, il insiste sur le caractère institutionnalisé des interactions entre l'homme et son environnement pour satisfaire ses besoins. L'économie de marché, dont l'économie est détachée du social, est donc datée. Trois principes guident l'activité économique : la réciprocité, la redistribution, et l'échange. Ils furent institutionnalisés par des organisations sociales qui utilisaient les modèles de la symétrie, de la centralité et de l'autarcie (coexistence possible, l'un prenant l'ascendant sur les deux autres). La redistribution, caractérisée par la collecte, l'emménagement et la redistribution des biens et services suggère une proximité avec les caractéristiques du régime cubain ; l'Etat, point central, produit, collecte et redistribue. La planification est le mécanisme qui oriente les ressources et décide leur redistribution. Bien que le degré de centralisation de la planification cubaine ait varié selon les époques, l'interdépendance des entreprises et du budget de l'Etat a été maintenue.

La planification socialiste est conçue comme un mécanisme d'allocation des ressources qui permet à l'Etat d'en contrôler la répartition et la redistribution. Elle repose sur la propriété publique des moyens de production. L'activité économique et les entreprises sont encadrées par l'administration. La planification a été remaniée jusqu'à être suspendue dans les années 1990 pour reprendre ensuite. Le passage de la planification par balance matérielle à la planification financière pendant la crise économique accompagne la récupération économique sans que l'administration cesse son contrôle sur l'économie.

Les choix économiques de Cuba ont été conditionnés dans une certaine mesure par l'environnement mondial au moment de la Révolution (1959). Les américains qui s'étaient progressivement installés depuis la décolonisation espagnole de 1898 (guerre d'indépendance) ont vu à leur tour leurs intérêts nationalisés après la Révolution. Celle-ci signifiait une reconquête de souveraineté politique et économique, elle était associée à une plus grande justice sociale et à la sortie d'une impasse au niveau du développement de l'île. La position hostile des USA depuis lors à l'égard de l'île laisse peu de choix aux

dirigeants cubains en termes d'alliances. La petite taille du pays les rend obligatoire à sa survie : dans le contexte de guerre froide cet allié devient l'URSS, laquelle profite ainsi d'un point stratégique étant donné la proximité de Cuba avec les Etats-unis.

La planification permet le contrôle de l'économie : l'Etat redistribue

Les nouvelles relations commerciales sont à construire après la fin du partenariat privilégié avec l'Est, mais les entreprises sont peu préparées à l'entrée dans la logique de la compétitivité étant donné que l'Etat a toujours assuré une direction économique et politique sur leur activité. Qu'elle ait été centralisée ou avec une part de décentralisation des décisions aux entreprises, la planification est restée sous la vigilance de l'administration. Ceci empêchait finalement la réelle prise en main des décisions par l'entreprise.

La planification est conçue comme un mécanisme économique et comme un critère définissant le socialisme¹¹. Elle sert donc à satisfaire les nécessités matérielles et culturelles des hommes, à améliorer leur niveau de vie. Elle dirige et organise l'effort productif en garantissant la rationalité de l'utilisation des ressources matérielles et humaines, en développant les relations socialistes de production et en assurant des arbitrages entre divers éléments de la vie économique (détermination du rythme et du taux de la croissance économique et des secteurs, de la répartition entre consommation et accumulation, et veille sur une distribution spatiale harmonieuse des revenus du pays) (CEPAL, 1988).

Au moment de sa mise en place à Cuba des débats concernent la forme qu'elle devait avoir (Huberman et al, 1969). Elle devait permettre à l'Etat d'assigner, de redistribuer, de réguler et contrôler les ressources nécessaires à l'accomplissement de la stratégie de développement du pays. La Révolution de 1959 est née du refus des inégalités résultant de l'impérialisme américain. Elle doit établir une justice sociale, la solidarité, se débarrasser de l'ancienne mentalité capitaliste et créer un homme nouveau. L'homme nouveau de Castro et Guevara véhicule des valeurs chrétiennes (altruisme, générosité, fraternité, sacrifice), le goût de la connaissance et des valeurs staliniennes (productivisme et fétichisation du travail) (Alos i Martin, 1989). Le parti communiste, parti unique, porte

¹¹ réflexion du début des années 1960.

ces valeurs et définit l'ordre social désirable, une société sans classe¹². Sa nature dictatoriale est nécessaire pour empêcher le retour au pouvoir des anciens détenteurs de l'autorité officielle (Linz, 2006). L'Etat, conçu comme instrument de la mise en œuvre de la doctrine, permettra d'atteindre cet ordre social. L'unique vision possible de la société idéale émane des cadres du Parti, une minorité qui guide le prolétariat et définit les moyens d'y parvenir. C'est par l'harmonisation des conditions économiques que se réalisera la société sans classe. Dans l'idéologie socialiste, en effet, l'infrastructure économique détermine les superstructures idéologiques. L'unification de l'infrastructure économique conduira à l'unité des superstructures idéologiques (Burdeau, 1970). Aussi, pendant la période de transition au socialisme l'économie doit être plus centralisée pour construire les bases technicomatérielles du socialisme. Aussi, l'intervention du parti communiste cubain qui garantit l'unité politique et économique du plan est primordiale. Il dirige et contrôle l'activité économique, oriente la stratégie de développement (Alos i Martin, 1989).

Nous avons exposé les principes directeurs de la planification, nous développons maintenant les formes de planification appliquées afin d'explicitier le fonctionnement de l'industrie de l'eau, de son environnement économique et les contraintes auxquelles elle était soumise.

Cuba adopte la planification centralisée par balance matérielle, forme utilisée par les pays socialistes de l'Est et l'URSS qu'ils abandonnent dans les années 1960. Les questions sur le fonctionnement du plan opposaient les défenseurs du calcul économique à l'intérieur de l'entreprise (décentralisé) à ceux prônant un financement des entreprises majoritairement par le budget étatique (centralisé). La méthode par financement budgétaire en vigueur jusqu'au début des années 1970 fut remise en question à cause de la bureaucratie grandissante sur l'assignation et le contrôle des ressources à laquelle s'ajoutaient l'absence de prise en compte des catégories financières et l'absence de mesure de l'efficacité économique basée sur les mécanismes monétaires et marchands (Rodriguez Garcia, 2000). Une formule plus décentralisée est alors adoptée.

¹² Raul Castro soulignait la nécessité que le PC prenne la tête pour la construction de la société socialiste car la classe prolétaire trop marquée par le passé de la société bourgeoise du passé et hétérogène dans son comportement et sa conscience. Le Parti unique est le moyen d'homogénéiser la conscience pour construire société socialiste.

A partir de 1975, le SDPE est mis en place (Système de Direction et de Planification de l'Economie). Il combine la décentralisation par le calcul économique dans l'entreprise et une certaine centralisation des décisions économiques. Il fait partie des mesures visant à l'institutionnalisation du processus révolutionnaire et adoptées pendant le premier Congrès du PCC (Parti Communiste Cubain) en 1976. Deux autres mesures l'étaient : la création des Organisations du Pouvoir Populaire (OPP) aux niveaux national, provincial et municipal (assemblée nationale, assemblées provinciales, conseils municipaux) et de la division politico-administrative de l'île. Le PCC est à la tête des institutions impliquées dans le SDPE.

Le contrôle de l'économie à travers les prix administrés

Dans le système de planification cubain, les prix servent à stimuler et orienter la production et la consommation et à redistribuer. Il en existe trois types: les prix de détail (au consommateur), les prix de gros (prix inter entreprise), les prix du secteur agricole. Le prix reflète la valeur, c'est-à-dire le travail socialement nécessaire pour produire le bien. Toutefois, il peut s'en écarter : le planificateur peut juger opportun de fixer le prix au-dessus de la valeur en guise d'incitation matérielle en faveur du secteur concerné pour en stimuler la production ou parce que ce secteur utilise un niveau de qualification élevé, ou qu'il développe une activité plus intensive ou encore, en raison des conditions de travail plus difficiles relativement à d'autres secteurs. Ainsi, le secteur concerné percevra davantage de revenus suite à son apport majeur à la société. C'est le planificateur qui établit de telles priorités. En revanche, si le planificateur fixe le prix en dessous de la valeur alors il souhaite stimuler l'utilisation du bien produit. Quand, par exemple, le prix de détail d'un bien est inférieur à sa valeur, l'Etat entend que la population satisfasse ses besoins de base quel que soit son salaire. Les prix de gros guident également la production selon qu'ils sont situés au-dessus ou en dessous de la valeur : ils permettent d'inciter la substitution de produits, d'augmenter la production de certaines branches ou d'introduire de nouvelles technologies.

La planification concerne également le développement social. Elle prévoit ainsi le développement du niveau de vie, par la fourniture de logement, de l'éducation, de la santé, des services communaux (y compris la distribution d'eau) et le pourcentage du revenu national consacré à la consommation, en particulier la part de la consommation gratuite. Jusqu'en 1994, le planificateur a offert la gratuité de la consommation d'eau des ménages,

qui l'est restée quasiment depuis. Le développement social est élaboré par divers acteurs ministériels (éducation, santé..) et les OPP de niveau municipales et provinciales.

Le planificateur se heurte à des difficultés pour rendre compatible les intérêts de la société avec ceux de l'entreprise. En effet, pour stimuler la production l'entreprise aurait tendance à diminuer le coût de production en abaissant la qualité du produit, et à augmenter ses bénéfices en privilégiant la production de biens aux prix les plus élevés (CEPAL, 1988). Or, la population a besoin de produits de bonne qualité et sa consommation s'oriente vers des produits dont les prix sont inférieurs à la valeur. Les prix pratiqués par le planificateur et imposés aux consommateurs et aux entreprises permettent la mise en œuvre de la politique économique et sociale du pays. Toutefois, l'application du plan est soumise à des aléas. Les blocages des économies planifiées hantent aussi l'économie cubaine : les pénuries, la maintenance négligée, les coûts de production incontrôlés.

Les objectifs du SDPE

En adoptant le SDPE, le PCC veut améliorer l'efficacité économique et stimuler le développement économique par la diversification des exportations et la substitution aux importations. La méthode employée repose sur une combinaison de centralisation des décisions et de participation des travailleurs à l'administration de l'entreprise et aux instances intermédiaires de direction. Elle responsabilise le directeur d'entreprise sur ses décisions et son travail. Par ailleurs, la planification entend lutter contre un problème récurrent dans les économies socialistes : la faiblesse de la productivité et de la qualité des produits, en veillant à la discipline au travail. Finalement, le SDPE doit rendre compatible l'intérêt général et les intérêts particuliers des organismes, des entreprises, des municipalités et des travailleurs pour éliminer les tendances au sectorialisme et à l'individualisme.

Le SDPE fonctionne selon les modalités suivantes (CEPAL, 1988) :

- les entreprises doivent s'autofinancer, et générer des bénéfices, sauf si elles ont planifié le contraire parce qu'elles rencontrent des problèmes dus au fait que les prix sont subventionnés (par choix du planificateur), dans ce cas elles doivent réduire les pertes (Azicri, 1988) ;
- l'entreprise fonctionne avec l'indépendance économique mais tout en restant dans le cadre du plan (objectifs) et détient la responsabilité matérielle de ses résultats de gestion. Elle n'a pas la liberté de choisir son fournisseur ;
- la stimulation de l'intérêt collectif dans l'entreprise et de chaque travailleur pour les résultats de l'activité (via les stimulations matérielles et morales distribuées selon le principe socialiste « à chacun selon sa capacité et son travail ») ;
- le contrôle des flux monétaires de l'entreprise (par les institutions financières et les organismes supérieurs à l'entreprise), pour que la production corresponde à ce qui est planifié et pour stimuler l'épargne et la meilleure utilisation des ressources.

Les entreprises sont placées sous différentes tutelles, selon qu'elles sont nationales ou locales : les entreprises nationales sont sous la tutelle d'un ministère de l'administration centrale et les entreprises locales dépendent d'une OPP provinciale ou municipale (organisation du pouvoir populaire). Elles établissent des liens du type clients-fournisseurs à travers des contrats marchands de produit vendus ou prêtés.

L'Etat finance l'activité des entreprises

L'Etat décide de créer une entreprise et de la fermer. Le financement de l'entreprise, ses revenus et le type de prix qu'elle pratique dépendent de la puissance publique (investissement, fond de roulement). L'entreprise apporte au budget de l'Etat une part de son profit et un impôt ainsi qu'un pourcentage des réserves de dépréciation et les cotisations de sécurité sociale. Elle dispose d'un fonds pour son développement, constitué de ce qui lui reste après participation au budget étatique, et aux réserves pour amortissement. Il lui sert à réaliser de petits investissements de modernisation, ou à augmenter sa main d'œuvre.

Le crédit bancaire est aussi utilisé par les entreprises comme fonds de roulement, cette substitution leur permet de se fournir en intrants. L'Etat veille pourtant à limiter cette pratique. En fixant le taux d'intérêt et les montants de fonds de roulement, il empêche

l'accumulation excessive de stocks et optimise l'utilisation des ressources. Le « calcul économique » suppose que l'entreprise doit couvrir ses dépenses par ses recettes. Mais à Cuba, le calcul économique est restreint et limite la possibilité d'une gestion équilibrée ou profitable des activités : l'entreprise doit suivre un nombre d'indicateurs économiques plus grand que dans les autres pays socialistes. Par conséquent, la direction administrative de l'entreprise cubaine occupe une plus grande place que dans les pays socialistes. La hiérarchie décide de la destination des ventes des produits dépassant les objectifs du plan ou des biens dérivés de la production, ainsi que de l'identité des clients et des fournisseurs. Par ailleurs, pour des raisons pratiques la décentralisation des décisions au niveau des entreprises est inopérante. En effet, la rareté de certains produits rend impossible le libre choix des fournisseurs et du personnel de direction au niveau des entreprises. Les investissements importants relèvent des attributions de l'Etat et sont financés, en principe, par son budget. A la fin des années 1980, cependant, les entreprises devaient financer leurs investissements grâce à leurs propres ressources.

Tableau 4. Autonomie des entreprises relativement à la planification

Le tableau ci-dessous indique les marges de manœuvre laissées à l'entreprise (CEPAL,1988)

Paramètres fixés par le Plan	Autonomie de l'entreprise pour
Niveau de production minimal annuel (quantité et variété)	Produire au dessus du niveau du Plan ou des biens additionnels dérivés de rebuts, sous produits.
Prix de vente du produit et des intrants	
Marge de profit par produit, considérant comme base le coût moyen annuel	Réduire les coûts unitaires en deçà du coût moyen normal en augmentant la productivité et/ou le rendement des matières premières, ou en améliorant l'utilisation de la capacité installée.
Impôt de circulation (sur entreprise)	
Taux d'intérêt, niveaux maxi de financement du fond de roulement	Obtenir une meilleure rotation des stocks, liquider les produits ou intrants obsolètes;
Normes maximales d'utilisation des matières premières par unité de produit final	Améliorer le coefficient d'utilisation des matières premières
Echelles salariales et montant maxi du Fonds de récompenses	Augmenter la productivité de la main d'œuvre

La direction de l'économie a reposé sur la planification qui recourait à une certaine décentralisation des décisions économiques, similaire aux pratiques en économie de

marché. Or la permanence de l'Administration dans la gestion de l'entreprise (relation verticale) n'a pas permis sa réelle mise en œuvre. Après une première période d'application du SDPE (plan quinquennal 1975-80), le planificateur constate (1979) des difficultés dans le système des paiements et recouvrement entre entreprises et leurs excès de stocks, ainsi qu'un manque de respect de la discipline statistique et comptable et du calendrier des investissements¹³. La faiblesse de leur apport au budget national handicape le système de financement de l'économie. En fin de deuxième période (fin du plan quinquennal 1981- 85), les constats sur les échecs du système portent sur l'absence de fiabilité des approvisionnements. L'indiscipline au niveau des investissements, et un manque de flexibilité dans l'attribution des fonds pour les investissements figurent aussi parmi les problèmes. Par ailleurs, le déficit des entreprises à la contribution au budget de l'Etat subsiste. La contradiction entre volonté décentralisatrice et prégnance administrative s'est révélée fatale puisqu'elle conduit à l'abandon du SDPE au milieu des années 1980 après 10 ans de mise en œuvre. Parmi les incohérences déjà citées, on peut ajouter que les stimulants matériels pour les travailleurs ont lieu dans un cadre où la disponibilité en biens de consommation est faible donc rend inutile ce genre de stimulation. De plus, la qualité des produits est faible et les choix limités. On est en présence de marché de vendeurs : ceux-ci n'ont aucune pression pour améliorer leur produit, ni leur attitude face au client étant donné que de toute façon ils n'ont pas non plus d'intérêt sur la vente (ce qu'ils ont à vendre sera vendu, ils peuvent même choisir leurs acheteurs).

Retour à une centralisation des décisions économiques au niveau de l'administration

Le SDPE une fois critiqué et abandonné suite aux effets négatifs de la décentralisation des décisions, commence la « Période de Rectification » en 1986. Elle sanctionne les dérives commises par les entreprises publiques, les petits entrepreneurs privés (les transporteurs, vendeurs ambulants et autres travailleurs autonomes). Par exemple, les entreprises publiques et les coopératives s'étaient converties en agents de revente des produits élaborés par de petits entrepreneurs informels (Mesa Lago, 1994). Parmi ces

¹³ Les administrateurs fixent les objectifs et détiennent une part de la destinée de l'entreprise (ses moyens de produire). Le gestionnaire de l'entreprise possède quelques ressources qu'il peut mettre sur le marché parallèle. Les difficultés à obtenir des intrants sont réelles alors aussi bien le gestionnaire d'entreprise que sa tutelle ont intérêt à afficher des résultats truqués. Le fait que des entreprises soient plus ou moins proches de l'administration centrale agit sur leur performance. Plus elle en est proche ou fait partie des secteurs prioritaires moins elle aura à se soucier de son approvisionnement.

derniers quelques-uns ouvraient leur propre commerce avec les machines et les matières premières provenant des entreprises publiques et embauchaient en toute illégalité car, normalement, l'Etat est le seul employeur. Le SDPE était accusé d'avoir produit corruption et gaspillage, d'avoir fait baisser l'esprit révolutionnaire et d'avoir accru les inégalités. Le président du JUCEPLAN (Junta Central de Planificacion) élaborant le plan depuis 1962, fut démis de ses fonctions, rejeté du Comité Central du Parti communiste et jugé pour « déviation » dans son administration de l'économie (application du SDPE). Ces sanctions sont radicales puisque l'on considère que la faute professionnelle est aussi une faute politique.

Constatant le biais individualiste que prend le développement économique¹⁴ ainsi que le développement des inégalités, les décisions sont à nouveau centralisées au niveau de Fidel Castro, chef d'Etat et du gouvernement (membre du Comité exécutif du conseil des ministres, l'organe de décision restreint du gouvernement). Il cumule également les fonctions de chef des forces armées et leader du parti unique, le PCC. Pour contrer ces tendances et renouer avec l'esprit collectif, les mesures visent à réduire les incitations matérielles à la production et à accroître les incitations morales. Le travail volontaire est réintroduit, des brigades de construction sont créées et on fait appel à une mobilisation massive de la main d'œuvre en agriculture. Face aux dérives et aux erreurs imputées « au marché » et héritées des 10 ans de SDPE, les objectifs du processus de Rectification visent également à réduire les déséquilibres. Il s'agit de réduire le surplus de main d'œuvre, de durcir les normes de production, de réviser à la baisse les salaires et les fonds pour le paiement des heures supplémentaires, d'être plus sévère à l'égard des fraudes et de la corruption. Un durcissement du contrôle administratif sur les ouvriers est appliqué et des mesures quasi militaires sont utilisées pour la production (Mobilisation militaire de la main d'œuvre)¹⁵.

¹⁴ Des mesures restrictives sont prises à l'égard des agriculteurs privés (les marchés libres sont abolis sous prétexte de détournement de ressources de l'Etat pour alimenter le marché noir ou en donnant à l'Etat un produit de valeur inférieur à ce qu'ils avaient reçus).

¹⁵ Bien que les microbrigades aient été dissoutes pour inefficacité en 1987, on y fait à nouveau appel dans la construction (utilisation du surplus de main d'œuvre) pour dénoncer au bout de 2 ans le gaspillage qu'elles entraînent. On constitue, à la place, des contingents d'ouvriers entièrement dédiés à la construction dont on stimule l'activité par des traitements de faveur. Mais les goulots d'étranglements y mirent fin (rareté des intrants et coût sur les autres secteurs). La CTC (confédération des travailleurs cubains) dénonce le manque de participation des travailleurs à l'élaboration, à l'application au suivi des plans et le manque de volonté des gérants d'entreprises d'en changer (1989). La microbrigade sociale est formée par des voisins travaillant avec du matériel fourni par l'Etat.

La recentralisation des décisions amène à un contrôle plus étroit. En 1986, un nouveau système de direction de l'économie (SDE) voit le jour. Castro réaffirmait alors que : « les mécanismes de l'économie ne peuvent pas se substituer au rôle de la politique, de l'idéologie et de la conscience ». Il s'agissait en sus de la recentralisation macroéconomique, de mener une fusion verticale des entreprises publiques (unions linéaires)¹⁶ et de recentraliser la gestion de quelques instruments économiques : devises et investissements. Les unions linéaires existent toujours, elles regroupent plusieurs activités consacrées à la réalisation d'études, et de recherche, à la production, à la commercialisation, à la construction.

Sous le SDPE, le financement des entreprises devait passer du budget étatique à l'autofinancement par l'entreprise. Mais dans les faits jusqu'en 1985 les deux existaient avec une prépondérance du financement venant du budget de l'Etat. Au moment du processus de « Rectification », l'autofinancement est accepté et ratifié par le bureau politique du PCC. Ce dernier souligne cependant que seul le travail politique permet d'atteindre l'efficacité (1988). En 1990, c'est l'impasse, l'autofinancement est demeuré au niveau embryonnaire et la majeure partie des entreprises ne bénéficie pas pour autant d'un financement budgétaire conséquent. Au 4^{ème} Congrès du PCC (1991) la ratification de l'autofinancement pour les entreprises opérant en devises révèle les difficultés budgétaires étatiques. Elles révèlent aussi les difficultés de l'Etat à assumer son rôle dans le financement des entreprises.

Dans les années 1990, le contrôle étatique de l'économie et l'ampleur de son implication dans le financement des entreprises se modifie. La crise a restreint les possibilités de financer l'entreprise publique. En 1994, la réorganisation des ministères participe à l'autonomisation des entreprises. En effet, elle limite l'administration verticale de l'entreprise et redonne sa place aux relations horizontales entre entreprises (Gonzalez Gutierrez, 2000/1). L'inaccomplissement des objectifs des derniers plans a conduit à leur abandon en 1990 : les objectifs du plan 1981-85 n'ont pas été atteints malgré la baisse du niveau des ambitions par rapport aux précédents plans et les objectifs de croissance du

¹⁶ En 1986, Castro déclarait que les bénéfices ne pouvaient pas être l'objectif le plus important d'une entreprise mais qu'elle devait se soumettre à l'intérêt national, toutefois il n'y eut pas de nouveaux indicateurs autre que le bénéfice. En 1989 le nombre d'indicateurs fut réduit (de 500 à 90) sans pour autant que l'on parvienne à un nouveau système d'indicateurs intégrés. Le 4^{ème} Congrès mis en avant le primat de l'intérêt national sur l'intérêt privé sans le traduire en terme concret (Mesa Lago, 1994).

plan 1986-90 n'ont été réalisés qu'à 16% (Mesa Lago, 1994). Les objectifs en matière d'import et d'export n'ont pas non plus été atteints. La nouvelle constitution de 1992 met fin à la prédominance de la propriété collective des moyens de production. Ce changement permet à l'Etat de transférer la propriété du capital à des entreprises privées et à des individus sur autorisation du Conseil des ministres. La loi de 1982 sur les investissements étrangers (associations économiques entre entités cubaines et étrangères) est réactivée et, en 1995, la création des entreprises mixtes et des associations économiques est avalisée par la loi 77. Des avantages importants en découlent pour les investisseurs : exemptions d'impôts sur les bénéfices et droits de douanes, libre rapatriement des bénéfices. On compte aussi la création d'entreprises de commerce extérieur (semi privé) pouvant directement importer ou exporter (Mesa Lago, 2000).

Le financement de l'activité et des importations de l'entreprise par autofinancement plutôt que par le budget étatique dépend de son statut (mixte ou public). Au début de la crise, l'Etat permettait aux entreprises d'établir des relations commerciales directement avec l'extérieur, parce qu'il n'avait plus les moyens de fournir des devises pour réaliser des importations¹⁷. Par la suite, les Autorités limitent cette permission afin de mieux contrôler les flux de devises. A la fin des années 1990, les possibilités d'importations sont soumises à un système de licences d'importations qui sont approuvées au cas par cas. C'est la partie cubaine de l'entreprise mixte qui est habilitée à effectuer les démarches pour l'obtention de la licence d'importation. Les ministères doivent soumettre les projets d'importations des entreprises sous leur tutelle à la Commission des Devises pour accéder à un financement en devises. Subsistaient des exceptions : les entreprises, dans la mesure où elles possédaient des revenus en devises et étaient autorisées à en disposer pour une part librement, pouvaient déterminer leurs importations sans passer par l'approbation d'un ministère ou de la Commission. Mais cette liberté de gestion a été supprimée : l'année 2003 a marqué la recentralisation, en effet, certaines importations ne sont plus décidées dans les entreprises mais par des comités. La banque centrale autorise les importations en dollars des entreprises publiques. Les systèmes d'autofinancement en devises furent révisés (CEEC, 2005).

¹⁷ Cahier de l'Amérique Latine. 1999. Cuba si ? Cuba no ? Paris.

Les handicaps du système : contrainte budgétaire lâche, contrôle politique, gestion administrative de l'entreprise

Dans la mesure où les moyens d'atteindre les objectifs de production ne sont fournis que partiellement, l'entreprise devait les trouver en partie en marge du plan. Elle produit elle-même quelques-uns de ses intrants au lieu d'attendre que son fournisseur, en rupture de stock, soit prêt à les lui donner (Gonzalez Gutierrez, 2000). Ceci provoque une déspecialisation et une baisse de la qualité des produits. Les prises de décisions pour atteindre le niveau de production planifié sont contrariées aux niveaux inférieurs d'exécution du plan. En effet, les administrateurs (directeurs d'entreprise ou tutelle de l'administration) modifient le contenu du plan de leur entreprise en se servant de leur position hiérarchique pour satisfaire leurs propres intérêts. L'accomplissement du plan dépend alors des rapports de bienveillance d'un supérieur hiérarchique par rapport au gestionnaire de l'entreprise et du gestionnaire vis-à-vis de ses homologues (fournisseurs). Ces rapports donnent lieu à des circuits détournés d'approvisionnement, à la livraison de plus d'intrants ou à des révisions à la baisse des objectifs à atteindre, à des faveurs à telle entreprise au détriment de telle autre (désignée par le plan). Une entreprise qui demande des quantités d'intrants supérieures à ce dont elle a besoin pour la production qui lui a été assignée (prévision de pénurie) ou qui réalise des stocks importants le fait aux dépens des autres entreprises (importation, investissement). Dans les économies socialistes, les producteurs prêtent peu attention aux coûts de production (contrainte budgétaire lâche)¹⁸. Kornaï (1994) a décrit les manipulations opérées par les entreprises pour atteindre la production planifiée : la dissimulation de leur niveau de main d'œuvre et de leur niveau d'intrants ou de capital afin de s'en faire affecter davantage à la session suivante de négociation du plan annuel. Il a décrit leur fraude sur le niveau de production atteint, ainsi, l'année suivante leurs objectifs ne sont pas révisés à la hausse par leur autorité de tutelle.

L'établissement de rapports personnels et la négociation sont une condition au fonctionnement de l'entreprise mais elle dévoie l'assignation primitive des ressources et porte préjudice aux objectifs économiques (faible productivité) et sociaux. Azicri (1988) souligne : “ *Rather than keeping an overall, panoramic vision of the economy the*

¹⁸ La contrainte budgétaire lâche se transmet à toutes les entreprises du fait des relations interentreprises. L'entreprise est insensible au prix des inputs, son existence ne dépend pas de sa rentabilité, l'Etat la maintient en activité par des subventions, l'octroi de crédits, de délais de paiement (Gonzalez Gutierrez, 2000).

planners were responding to the compartmentalized concerns, pressures and interests of state enterprise administrators ”.

Exemple de pratiques des entrepreneurs (Perez Betancourt ; Moya; Gonzalez Sanchez, 1990) :

- Manipuler le processus de planification en fixant les objectifs les plus bas possibles car mieux vaut les dépasser d'un peu que ne pas atteindre les objectifs trop ambitieux.
- Demander plus d'inputs que nécessaire
- Corrompre son supérieur pour qu'il fixe des objectifs inférieurs ou qu'il fournisse plus de matières premières ; employer des intermédiaires qui se chargent de trouver des matières premières supplémentaires.
- Demander une révision à la baisse des objectifs de production
- Utiliser moins de matière première que selon la norme établie (problème de qualité), truquer, inventer les statistiques quand on ne les a pas.

Par ailleurs, les directeurs d'entreprise étaient soumis à d'autres pressions qui compliquaient l'activité de leur entreprise. Par exemple, des dirigeants du parti communiste se substituaient aux directeurs d'entreprise et chaque réunion, chaque décision prenait un tour idéologique. Des syndicats s'imposaient dans l'entreprise et provoquaient de fréquents conflits. Des directeurs d'entreprises consultaient tous les mouvements par peur d'être renvoyés, donc ils travaillaient dans un cadre qui ralentissait la prise de décisions (Perez Betancourt et al, 1990).

La dollarisation de l'économie cubaine

La paralysie de l'activité a été provoquée par l'arrêt de l'aide soviétique. La dollarisation de l'économie est une autre manifestation de la dégradation de l'économie cubaine. Le dollar n'a jamais disparu de l'île, mais ces transactions en devises se faisaient à l'intérieur de magasins réservés aux diplomates et aux étrangers (les cubains ne pouvaient se procurer du dollar que de façon illégale). Au début des années 1990, la pénurie de devises limite la capacité de l'Etat à maintenir l'activité des entreprises et le niveau de vie des populations. Le gouvernement cubain a donc stimulé l'entrée de devises sur son territoire afin de limiter le déficit des comptes extérieurs et d'accroître la capacité d'importation. Il a fait coexister deux circuits monétaires : l'un en dollar des Etats-Unis et l'autre en peso.

Pour stimuler l'entrée de dollars l'Etat a légalisé leur possession (1993), il a autorisé leur envoi par les cubains basés à l'étranger et a ouvert l'économie aux entreprises étrangères. Le taux de change moyen informel est passé de 1 dollar= 7 pesos en 1990 à 1 dollar = 95 pesos en 1994¹⁹. Une troisième monnaie, le peso convertible, est créée et remplace la circulation de dollars. Elle est l'équivalent d'une devise. L'Etat a ainsi instauré deux taux de change (du peso convertible et des devises au peso) : le premier sert de guide aux transactions en devises des entreprises cubaines, tandis que le second sert aux transactions réalisées par la population. Le taux de change du dollar en peso convertible est fixé par les autorités cubaines, il avoisine le taux de 1 dollar = 1 peso convertible²⁰. Le peso convertible s'échangeait dans les bureaux de change destinés à la population au taux de 1 peso convertible= 24 pesos en 2006.

La population cubaine a donc accès à des biens payables en pesos convertibles dans un circuit de boutiques destinées à leur récupération (tiendas de recuperacion de divisa). Ainsi récupérées, les devises servent à rééquilibrer les comptes extérieurs de Cuba. Les entreprises qui font partie du secteur « dynamique » de l'économie (menant des transactions en devises) versent à l'Etat des revenus en devises. Les entreprises du secteur « traditionnel » (systèmes sociaux, alimentation...), quant à elles, financent leurs acquisitions d'intrants payables en devises en les achetant à la Caja central de divisas au taux de 1 dollar= 1 peso cubain. Ce système fonctionne comme une péréquation inter-entreprises (Herrera ; Nakatani, 2002).

Les objectifs du système de planification (redistribution, stimulation des activités en fonction des priorités établies par le planificateur) comportent des difficultés de mise en œuvre. Ces dysfonctionnements se perçoivent dans le secteur de l'eau potable.

1.3 Gestion provinciale du secteur eau des années 1980 et 1990

L'eau s'insérait dans une stratégie nationale de développement et fonctionnait avec les mêmes écueils que tous les secteurs économiques guidés par les principes socialistes d'allocation des ressources. L'eau destinée à la production était fournie par des forages

¹⁹ Nous qualifions le taux de change d'informel jusqu'à sa légalisation en 1993.

²⁰ Banque centrale de Cuba fixe le peso convertible à 0,9 USD (6/03/08).

propres aux industries ou par des camions-citernes appartenant aux entreprises. Le service à la population venait du réseau de façon discontinue ou par des camions selon l'état du réseau.

Avant l'arrivée des capitaux étrangers dans le service d'eau à La Havane, ce sont les assemblées municipales et provinciales du pouvoir populaire qui étaient responsables du service depuis une décentralisation dans les années 1970. Pour exercer leurs activités, ces administrations recevaient des fonds publics. La crise économique a freiné les transferts de l'Etat à ses ramifications provinciales et perturbé la distribution d'eau, d'autant que le service fonctionnait sur un mode dispendieux. Alos i Martin (1989) a souligné l'origine des mauvais résultats après 1985, parmi lesquels on trouve l'augmentation des coûts de production provoquée par l'élévation des dépenses en salaire, des amortissements et les excès de la consommation d'intrants. Le service d'eau étant géré par l'administration, il fonctionnait, comme la plupart des entreprises, avec une contrainte budgétaire lâche. Les résultats en terme de gestion de l'activité présentaient les mêmes défauts.

Les niveaux décentralisés rendent le service qu'ils veulent et dissimulent les niveaux de service réellement rendus et leur coût, ils altèrent le service rendu. Pour expliquer cela on rappellera notamment que le gestionnaire du réseau est une entité subventionnée donc que sa contrainte budgétaire est lâche. Nous avons vu les conséquences négatives que cela avait sur l'activité (demande d'intrants excessive, hausse des coûts de production, faible productivité...). Par ailleurs, les niveaux plus poussés de décentralisation du service de l'eau sont les municipalités. Or celles-ci sont les moins bien subventionnées, elles rivalisent afin d'obtenir des fonds, de plus, le niveau provincial empiète sur leur responsabilité. Comme dans d'autres pays de tradition centralisatrice, les rapports entre niveaux territoriaux de gouvernement sont plutôt de l'ordre de la confrontation que de la coopération.

Dans les années 1980, le secteur était sous le contrôle du Ministère de la Construction (administration centrale) qui chargeait son Institut d'hydroéconomie d'exécuter et de contrôler l'application de la politique du gouvernement. L'institut planifiait et contrôlait les ressources hydrauliques, il surveillait l'approvisionnement en eau et l'assainissement. L'administration de cette activité revient aux gouvernements locaux (provinces, municipalités) depuis 1976, date de la création des OPP. En vertu de la réforme

institutionnalisant la Révolution (1976), les services de base à la population doivent être rendus au plus près des administrés. Dans la province de « Ville de la Havane » la DPAA (direction provinciale des aqueducs et de l'assainissement) remplissait le rôle des « complexes hydrauliques » (présents dans les autres provinces), elle gérât localement la ressource. Elle centralisait les besoins en eau, recensait les ressources et les rendait compatible dans un plan de production. A La Havane, les municipalités dirigeaient le service d'eau par camion-citerne, activité distincte du réseau qui était une responsabilité provinciale (DPAA). La gestion de l'eau est sous deux autres tutelles pour l'irrigation, les ministères de l'agriculture et du Sucre.

En 1989, une réorganisation donne naissance à l'Institut National des Ressources Hydrauliques (INRH) qui devient un organisme à part entière dans l'administration centrale de l'Etat (statut de ministère). Cette nouvelle position dans la hiérarchie administrative lui permet d'être au même niveau que les autres ministères pour obtenir des ressources du budget. Au sein du ministère de la construction, la gestion des ressources en eau était diluée parmi les autres besoins de la construction et mobilisée au profit d'autres secteurs selon les priorités du moment. L'INRH propose le plan d'utilisation de l'eau, il est l'investisseur et l'exploitant des ouvrages hydrauliques. Des entreprises sont sous sa tutelle, les chantiers ne sont plus seulement exécutés par les entreprises du ministère de la construction ou des entreprises du Minfar- ministère des forces armées- (pour l'installation de canalisation et la réparation de fuites) mais aussi par ses propres entreprises de travaux. Des entreprises de construction subordonnées aux gouvernements locaux, et des micro-brigades sociales se chargent des petites interventions sur le réseau. L'approvisionnement matériel se fait via l'INRH qui réalise le plan des importations nécessaires au secteur et contrôle son exécution. L'entreprise Cubahidraulica, sous tutelle de l'INRH, importe les intrants et les commercialise. La contrainte sur la devise provoque la centralisation des besoins d'importations²¹.

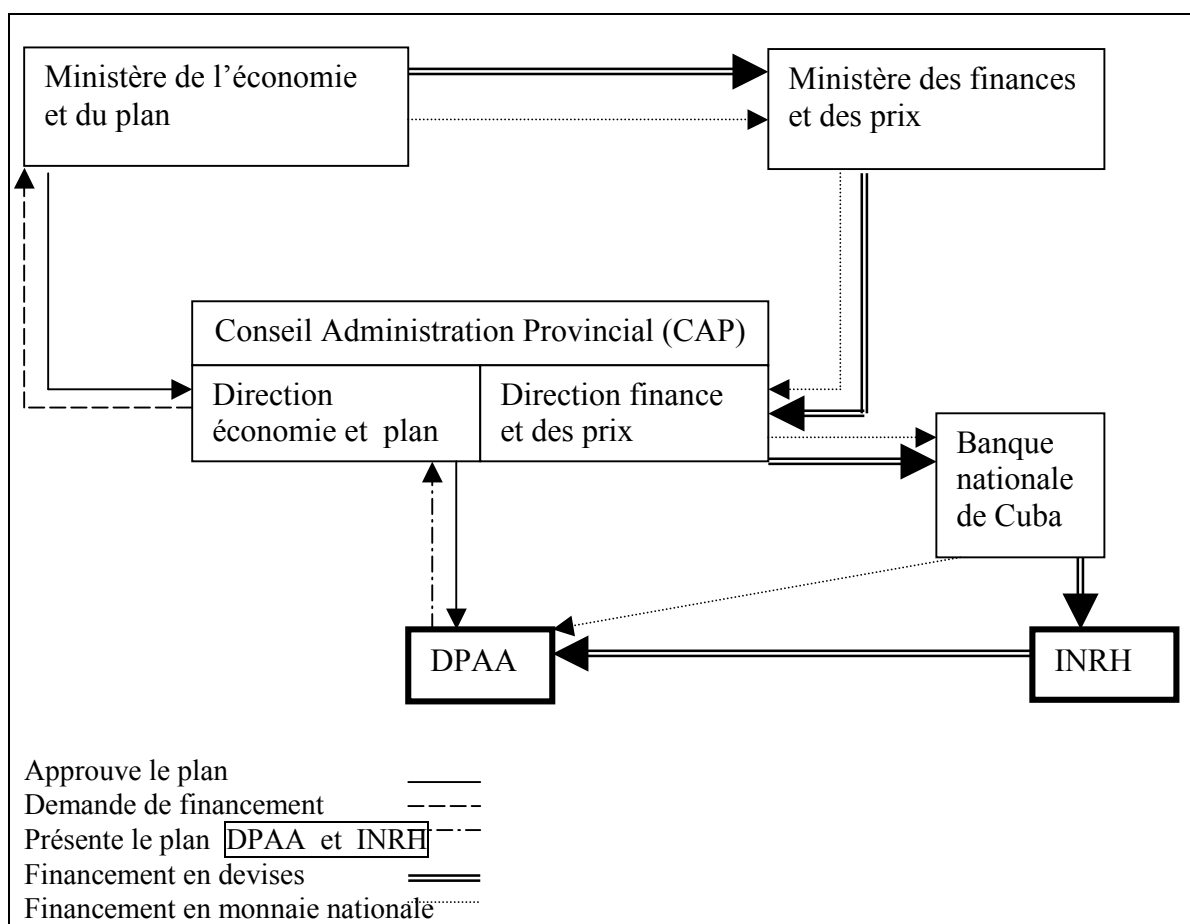
Le ministère du plan évaluait et approuvait les propositions d'investissement du secteur eau venant des gouvernements provinciaux et municipaux et avalisées par l'INRH²². Les activités étaient ensuite désagrégées par les Conseils d'administration des

²¹ www.cepis.org.pe/eswww/eva2000/cuba/informe/inf-02 (21/10/2005)

²² La planification physique est faite par Institut de la planification physique et son réseau national (plan directeur de l'urbanisation et microlocalisation des investissements).

provinces (CAP). L'INRH et le ministère des finances et des prix élaborent les tarifs conjointement. La production matérielle est sous la responsabilité du ministère des industries de matériau et de la construction et du ministère de l'industrie sidéro-mécanique. Pour produire les intrants nécessaires au secteur, tous les secteurs formulent leurs besoins, lesquels doivent être rendus compatibles avec les objectifs du plan et ceux des autres secteurs. Le secteur eau subit des tensions identiques à celles autres secteurs (niveau d'influence de la tutelle, méallocation...). L'entité qui réclame des biens dont la production est déficitaire, lui assigne des ressources propres ou des ressources correspondant à un tiers directement bénéficiaire de l'investissement (pour s'assurer l'intrant). La crise économique a limité les ressources en devises et entraîné comme pour le reste de l'économie une dégradation de la production matérielle, donc du service d'eau.

Graphe 9. Organisation de la planification dans le secteur eau dans les années 1980-1990



Source : UE 1997

Le partage des responsabilités du service d'eau entre les 'Directions Municipales de Acueducto y Alcantarillado' - DMAA (une dans chacune des 15 municipalités de La Havane) et la Direction Provinciale de Acueducto y Alcantarillado - DPAA implique une

double tutelle. Premièrement, la tutelle administrative qui est exercée par la municipalité et la province (gouvernement municipal et provincial²³) et deuxièmement, la tutelle méthodologique exercée par le ministère (INRH). Les uns et les autres n'ont pas les mêmes moyens financiers à disposition et répondent à des hiérarchies différentes. Les moyens s'amenuisent au plus bas niveau hiérarchique (municipalité). Jusqu'en 2000, les « Directions Municipales Acueducto y Alcantarillado » sont chargées du service par camion-citerne à la population et de l'attention aux petits consommateurs (polyclinique, école et entreprises sous tutelle municipale). Elles effectuent de la petite maintenance sur le réseau. Elles s'occupent des fuites dans la rue, du nettoyage de fosses, de la désobstruction dans le réseau d'assainissement, de l'installation des branchements, du recouvrement des factures d'eau en cas d'absence lors du passage du préposé. Elles sont épaulées par l'entreprise de « réhabilitation des ouvrages mineurs de Acueducto y Alcantarillado de la Ville de La Havane » qui a été créée en 1976 par le gouvernement de la Province de La Havane. Elle est subordonnée administrativement à la DPAA et méthodologiquement à l'INRH et au Ministère de la construction. Bien que juridiquement et économiquement indépendante de la DPAA, elle doit transférer l'intégralité de ses bénéfices au budget de l'Etat. Parmi les responsabilités de la DPAA figurent aussi les réparations du réseau d'eau et la distribution en camion -citerne aux gros consommateurs.

Graphe 10. Organisation de l'activité sous tutelle du ministère INRH dans les années 1990

INRH

-Délégations provinciales (14)

Système d'entreprises

°Groupe d'entreprises

- complexe hydraulique (excepté à La Havane)
- Directions Provinciale et Municipale Eau Assainissement, DPAA/DMAA
- groupe d'entreprises de recherche et projets
 - centre de recherche hydrologique et qualité

°Entreprises nationales

- entreprise d'équipement Cubahidraulica
- entreprise nationale de forage et de construction
- Unions « Recherche et projets hydrauliques »

°Autres entreprises

- Société mercantile tecnica hidraulica (fournit service à pays tiers réalise des transactions à l'intérieur du pays en devises donc essentiellement avec les investisseurs étrangers)

source : voluntad hidraulica, 1996 ; entretien, 2006.

²³ Les directeurs des DPAA sont aussi membres du conseil d'administration provincial (CAP) i.e. le gouvernement de la province.

Les municipalités entrent en rivalité pour les fonds octroyés par le gouvernement provincial (ville de La Havane), et la DPAA de La Havane entre en concurrence avec les autres provinces pour les fonds distribués par le ministère (INRH). Par ailleurs, au sein d'une municipalité, le Service Eau rivalise pour les fonds avec les autres services que doivent rendre les municipalités. La qualité du service d'eau est le résultat de relations verticales (hiérarchiques) et horizontales (concurrence) pour l'obtention des moyens humains, matériels et financiers.

Un exemple de cette rivalité entre la DMAA et les autres activités du gouvernement municipal est offerte par l'attribution du carburant destiné aux camions-citernes ou aux services de maintenance du réseau. Quand d'autres activités assurées au niveau municipal ont besoin de carburant mais que leur quota est épuisé c'est le quota réservé à l'eau qui est redistribué. C'est de l'eau qui n'arrive donc pas au consommateur et des réparations qui sont retardées. La répartition des brigades de travail dans la municipalité et de leur activité est également soumise à des aléas. Le service de l'eau s'insère dans un contexte municipal et de relations locales qui modifient les décisions prises centralement. Les efforts destinés à attribuer davantage de ressources provinciales au secteur eau peuvent être détournés au niveau municipal vers d'autres activités en substitution de fonds, de moyens qui n'auront pas été alloués de façon suffisante pour une autre activité... La maintenance des équipements et donc leur fonctionnement sont altérés par ces ajustements²⁴. Le défaut de maintenance raccourcit la durée de vie de l'équipement donc avance le moment où l'investissement devra être réalisé. Les organisations du pouvoir populaire (province et municipalité) sont sensées participer aux discussions menées pour l'élaboration du plan d'investissement dans le secteur de l'eau mais celles-ci n'ont pas lieu. Leur participation s'est limitée à la défense des intérêts locaux plutôt qu'à l'adoption d'une vision d'ensemble. A cela s'ajoutent les arrangements privés informels qui impliquent du personnel municipal profitant de sa position pour réguler la circulation d'eau au niveau municipal et répartir la pression, décider des horaires par quartiers, par des manipulations des vannes du réseau. Les secteurs confiés à la municipalité sont les moins bien dotés en termes de financement, et c'est là que l'on retrouve les activités ayant les moins bonnes

²⁴ En outre, les problèmes de maintenance et de paralysie de la production viennent aussi du fait que les entreprises doivent tourner au maximum de leur capacité. Alors, si l'une d'entre elle s'arrête cela signifie que la casse est importante. Or l'entreprise chargée de la maintenance préfère avoir à effectuer des petites réparations que des grandes car, d'une part cela prend moins de temps et d'autre part cela demande moins de matériel, dans une économie de pénurie ce paramètre est important.

performances. Et c'est donc là que le système de la « débrouille » est le plus fort. Les activités créées de façon informelle pour supplanter les défauts des entreprises municipales viennent donc de leur manque de moyens et d'autonomie. Les employés des services municipaux figurent parmi les personnels les moins bien payés et ils occupent les emplois les moins prestigieux. La recherche d'un complément de revenus de la part des employés municipaux à travers la mise à profit du matériel de l'entreprise municipale est alors une façon d'échapper au mauvais positionnement de leur emploi (Malinowitz, 1999).

Les prix sont subventionnés

L'administration des prix par l'Etat altère le fonctionnement de l'industrie de l'eau. En effet, le prix de l'eau est fixé en dessous de la valeur socialement nécessaire à sa production (leur niveau ne permet pas de couvrir les coûts de production). L'Etat entend faire de l'eau un bien de base dont la consommation est indépendante des revenus des ménages. Cette stratégie de redistribution en faveur de la population pose problème : les prix aux ménages ne sont pas de nature à inciter à l'amélioration de la production et de la productivité du secteur. Les consommateurs sont différenciés : d'un côté la majeure partie de la population qui bénéficie d'un service gratuit jusqu'en 1994 et de l'autre les administrations et les entreprises pour qui le service est payant. Par ailleurs, une troisième catégorie de prix s'applique aux entreprises travaillant en devises et aux représentations étrangères qui paient le service en dollars américains. A partir de 1995, les prix appliqués aux entreprises et ménages cubains sont subventionnés en partie par les prix appliqués aux entreprises et aux consommateurs étrangers (tourisme, diplomates). Avant cette date, la subvention du service à travers le prix bas proposés aux secteurs nationaux est assurée par d'autres mécanismes décidés par le planificateur.

L'activité de la DPAA ne repose pas sur le paiement des usagers. C'est une entité subventionnée jusqu'en 1995 ; à ce moment la gestion change et une part d'autofinancement est introduite en plus des subventions. Ces administrations ne peuvent pas recourir au crédit contrairement aux entreprises. Ces entités subventionnées étaient encore moins incitées à une gestion économe en moyens que les entreprises, donc elles obtenaient des accroissements de budget par négociation avec le ministère de tutelle. Le changement de statut d'entités subventionnées en entreprises publiques leur permet de

recourir en principe à l'endettement depuis l'application du perfectionnement d'entreprise (PE) qui leur impose plus de rigueur budgétaire.

Jusqu'au milieu des années 1990, la gratuité ou quasi gratuité de l'eau pour les ménages et pour le secteur en monnaie nationale est liée à son caractère de service public. Ce prix informe de la politique officielle de redistribution de l'Etat. Dans les années 1980, celui-ci envisageait d'étendre le paiement de l'eau à tous les ménages à cause du déficit en eau et d'élever le tarif pour les institutions publiques afin de les inciter à faire des économies (Castro, 1985). Les ménages équipés de compteurs payaient déjà le service selon leur consommation, mais la détérioration des compteurs a amenuisé la part de la population payant le service en fonction du volume. C'est seulement au milieu des années 1990 que l'Etat introduit le paiement et la mesure reste symbolique. En effet, la résolution 23 de 1994 du Ministère des Finances et des Prix met en vigueur le tarif de 1 Peso cubain par mois par personne enregistrée dans la famille (i.e. tel qu'inscrit dans la libreta, le carnet de rationnement) pour l'eau à domicile s'il n'y a pas de compteur dans l'habitat ou s'il y en a un mais qu'il est cassé. Par ailleurs, le tarif de l'assainissement 0,3 peso est mis en vigueur si le domicile est relié au réseau d'égout²⁵.

Si le compteur fonctionne le tarif est évolutif (en vigueur avant 1994). Les 100 premiers litres sont gratuits puis le tarif devient progressif. En 1998, les tarifs sont modifiés par la résolution 32 du 18/8/1998 INRH. Pour la population disposant de compteur le tarif mensuel est :

Tarif secteur domestique (mensuel)

	Tarif (peso/m ³)
Jusqu'à 3 m ³	0,25
de 3 – 4,5 m ³	0,5
de 4,5 – 6 m ³	0,75
de 6 – 7,5 m ³	1
plus de 7,5 m ³	1,5

Ce tarif était appliqué graduellement à mesure que le service s'améliorait et qu'étaient installés les compteurs.

²⁵ Dans les logements de plus d'une famille nucléaire chaque logement paie selon le tarif en vigueur.

En 2007, Aguas de La Habana indiquent qu'approximativement 14% des ménages étaient facturés à partir d'un compteur. Ceci dénote le peu d'intérêt de l'entreprise mixte à faire payer les consommateurs dans la monnaie nationale.

Tarif du secteur public

- Si il y a un compteur

0,10 peso /m³ jusqu'au niveau de consommation approuvé dans le Plan d'usage de l'eau

0,5 peso /m³ consommation excédant celle planifiée

auquel s'ajoutent 30% de paiement pour l'assainissement

Les données de Aguas de La Habana indiquent qu'en 2007 approximativement 37% des entreprises du secteur public étaient facturées en fonction du volume consommé.

Le paiement du secteur devises (restaurant, industries, entreprises mixtes) :

Domestique (représentation étrangère et commerciale, ambassade) = 0,5 USD /m³

Industriel = 0,75 USD /m³

Tourisme = 1 USD /m³

L'entreprise sans compteur (ou cassé) est facturée en fonction d'un indice de consommation. En 2007, la part des consommateurs payant en devises en fonction du volume est élevée et approche les 83% du total des consommateurs payant la facture en devises.

Parmi les ménages que nous avons interrogés peu disposaient d'un compteur fonctionnant. D'ailleurs, à l'arrivée de Aguas de La Habana, le programme prévoyait la réinstallation de compteurs et notamment de renforcer la mesure de la consommation chez les grands consommateurs essentiellement ceux qui paient en devises. Cependant, l'intérêt pour Aguas de La Habana se porte sur les recettes en devises ; en 2007, seuls 14% des ménages cubains sont facturés en volume contre 83% des usagers payant l'eau en devise. Donc la pose de compteur pour la population avec du matériel importé détériore sa rentabilité. L'entreprise aurait intérêt à limiter la consommation de la population et maîtriser aussi les fuites sur le réseau, elle pourrait ainsi diminuer ses coûts de production en dollar qui ne sont pas compensés par les recettes venant de la population qui paie en peso (cf. ch 3). En l'absence d'une mesure sur les prix, qui passerait par la tarification au

volume et l'installation généralisée de compteurs, le rationnement de la consommation (tours de desserte) peut servir utilement les intérêts de l'entreprise mixte.

Gestion économique et financière à La Havane

En 1993, l'eau fournie à la capitale provenait à 96,8% d'eau souterraine et à 3,2% d'eau de surface, l'ensemble ayant apporté 478 millions de m³ (Cepis, 2004). Voici la répartition des coûts de fourniture de l'eau à La Havane.

Tableau 5. Répartition des coûts de la DPAA

Fin 1995 Coût annuel à la DPAA (pesos)

	Réseau	Camion citerne
Achat eau	612 422	/
Energie élec., combustible, lubrifiant	11 738 917	441 257
Personnel	9 492 498	435 069
Matériel, produit purification	68 940	/
Matériel, maintenance	1 456 048	32 721
Machine	6 418 320	17 425
Contrat externe	538 425	3 421
Coût financier	Na.	Na.

Source : UE, 1997

On remarque que les principaux postes de dépenses sont l'énergie et le personnel aussi bien dans la distribution par le réseau que celle effectuée par camion-citerne. Les dépenses de maintenance sont relativement faibles par rapport à celle d'achat de machines. La crise, qui a réduit l'arrivée de combustibles, a pénalisé la production d'eau, étant donné le poids de cette dépense dans le total (39%).

La généralisation de l'achat d'eau se fait depuis la fin 1993 (dernier trimestre) suite au décret loi 138 du Conseil d'Etat (aguas terrestre, approbation du Comité estatal de precio actual Min finances et des prix : n° 556/92). Avant 1995, l'activité était entièrement financée par l'Etat. A partir de 1995, la DPAA commence à encaisser une part des recettes en devises anciennement encaissées par l'entreprise Cubalse SA²⁶.

Tableau 6. Comptes de la DPAA (millions pesos)

	1993	1994	1995
Dépenses	21,86	22,7	29,20
Recettes	12,33	13,26	25,06
Différences	- 9,53	- 9,44	- 4,14
Subvention publique			5,36

Source : UE, 1997

Au début des années 1990 l'inefficacité du système pèse davantage sur les coûts

La capitale est approvisionnée par zones selon des horaires. Les vannes entre les canalisations définissent les limites entre secteurs. Les flux sont ainsi dirigés vers un secteur puis vers un autre par ouverture et fermeture des vannes, la taille de l'ouverture permet de faire varier la pression²⁷. Les problèmes de faibles pressions, de pénurie d'eau et de fuites se sont fait sentir avec acuité dans certaines zones de la ville. Le manque de maintenance, d'investissement et les restrictions sur les dépenses courantes ont imposé cette gestion des flux. Jusqu'en 1996, elles sont manipulées journalièrement par le personnel des municipalités. La méconnaissance de leur localisation aggrave les difficultés à gérer efficacement les répartitions et le suivi des normes de consommation (UE, 1997).

Tableau 7. Durée moyenne d'approvisionnement de 1988 à 1993 (heures/jour)

Province	1988	1991	1992	1993
Ville de La Havane	10 h	16 h	16 h	8 h

Source : CEPIS, 2000

Les fuites d'eau du réseau ont conduit les autorités à faire toujours davantage de puits, à prélever plus et injecter plus pour maintenir les niveaux livrés en fin de réseau. L'exploitation extensive est privilégiée. Les besoins sont supérieurs aux ressources de la province Ville de La Havane à cause de la croissance de la population, de l'activité, des choix de développement, des technologies utilisées, du gaspillage des consommateurs, de la dégradation des équipements (fuites) mais également du tarissement des ressources en eau (surexploitation). Des transferts sont réalisés entre provinces et entre activités (l'agriculture urbaine vient prendre part à l'accroissement des besoins de la capitale). Des

²⁶ Cubalse est une entreprise de capitaux 100% cubains du secteur touristique qui est habilitée à travailler en devise. Nous présentons son activité au chapitre 4.

²⁷ Ces manipulations ont lieu une, deux fois par jour selon les secteurs. Il y aurait 305 vannes dans tout le réseau de La Havane. Par exemple, en 1996, dans la municipalité de Centro Habana (système central), il manque des informations pour 38 % des vannes, seulement 2% étaient manipulées, 21% étaient toujours ouvertes, 28% toujours fermées ; 9% sont fermées 50% du temps (UE, 1997).

transferts se font entre provinces : de la province La Havane vers la capitale (province Ville de La Havane), et de la province de Matanza vers la Province de La Havane. Les fuites ont augmenté, les livraisons par camions-citernes ont dû se substituer aux défaillances du réseau, ce qui a encore accru le coût global du service d'eau (carburant, mobilisation d'hommes). Les problèmes d'eau des entreprises sont résolus par des relations personnelles. Perez Betancourt et ali (1990) relatent les manœuvres d'un directeur d'entreprise qui faisait venir un camion-citerne tous les jours pour approvisionner son entreprise, avant qu'il ne soit capable de faire construire une citerne grâce à des relations. Les problèmes de faible pression ont conduit la population vivant en immeuble à équiper celui-ci d'une pompe pour envoyer l'eau du réseau dans des citernes situées sur le toit de leur immeuble. Les dépenses d'électricité augmentent pour assurer l'approvisionnement. Celles-ci sont à la charge de la population et de l'Etat car le service d'électricité est également subventionné. Les restrictions sur la consommation de carburant ont diminué l'utilisation des moteurs. Le pourcentage de la distribution par camions-citernes a diminué entre 1990 et 1996 (14,2% à 5,6%) tandis que l'accès à l'eau proche du domicile a augmenté (0,5% à 12, 5%).

Les contraintes financières des années 1990, l'impossibilité de faire appel aux produits et équipements des marchés extérieurs proches ont affecté le secteur. L'investissement planifié est au-delà de celui réalisé (cf. Tableau 8). La qualité de l'eau est aussi affectée par les discontinuités, fuites, casses dans les pompes et les délestages (Torres et al, 1997). La potabilisation par chloration avant 1990 fonctionnait bien en milieu urbain. Mais depuis 1990 le problème d'accès aux financements a provoqué une chute de l'importation de produits de potabilisation venant du marché international. Les filtres fonctionnaient moins bien car ils étaient conçus pour des quantités plus grandes que celles effectivement reçues.

Tableau 8. Investissement de DPAA 1993- 1996 (millier de pesos cubains)

	1993	1994	1995	1996
Construction planifiée	11 769	10 700	8 340	8 950
Construction réalisée	5 058	8 353	8 875	1 823
Equipement				
Planifié	1 000	1 080	402	-
Réalisé	925	1 336	1867	248

Source : UE, 1997

Tableau 9. Part des habitants recevant de l'eau dont la potabilité est satisfaisante durant 1 an

Province	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ville de La Havane	1,5%	16,9%	8,4%	0,0%	0,1%	9,5%	19,5%

Source : Fernandez Torres, 1997

L'accroissement de l'inefficacité de la distribution constituait un lourd fardeau pour le service public qui fonctionnait entièrement sur subvention malgré les tentatives pour le faire passer à l'autofinancement. Les prix étaient subventionnés et le service était même gratuit pendant longtemps. L'objectif de l'Etat n'était pas de couvrir les coûts mais de confier au niveau local un service de base pour la population. Les tarifs pratiqués servaient la consommation de tout un chacun : les ménages cubains en leur permettant l'accès à un bien essentiel et les entreprises utilisant cet intrant dans leur production. Le faible tarif incitait à la consommation, mais dans la limite du niveau planifié ; une « balance eau » contraignait la consommation des industriels et des autres usagers. Toutefois, nous avons souligné l'importance des relations hors plan, et les ajustements auxquels se livraient les entreprises pour passer outre le plan. La dégradation du service a davantage affecté les populations approvisionnées par un réseau mal entretenu ou celles dépendantes d'autorités locales privilégiant des rapports de faveurs au moment de rendre le service. L'objectif étatique de contentement des besoins essentiels est alors détourné par des manipulation locales. Les pertes importantes infligées par la planification de l'économie, la volonté de confier au niveau décentralisé une responsabilité sur un service à la population soulèvent des difficultés de gestion de la DPAA lorsque l'Etat n'a plus obtenu de soutien financier extérieur. La faiblesse des ressources budgétaires a abouti à faire entrer des capitaux étrangers (espagnols) dans la distribution d'eau par le réseau.

Section 2 - Bamako, l'économie en quête de financement

Nous présentons dans cette section l'évolution économique du Mali et les difficultés auxquelles l'Etat s'est heurté pour promouvoir le développement économique et social. La distribution d'eau potable était au service du développement économique. Toutefois, les problèmes d'adéquation entre les ressources dont disposait l'entreprise de service d'eau et ses dépenses ont eu un impact négatif sur la distribution d'eau. L'étude des prix pratiqués par l'EDM, entreprise publique d'eau et d'électricité montre quels étaient formellement

les bénéficiaires de la gestion publique. La gestion de l'entreprise publique elle-même révèle d'autres bénéficiaires que les consommateurs explicitement visés par les prix. En ajoutant à ces pratiques gestionnaires, les faiblesses des ressources étatiques et la dépendance envers les financements extérieurs (dons ou prêts), on établit que la généralisation de la distribution d'eau par le réseau n'a pu qu'être contrariée.

2.1 Evolution de l'économie malienne des années 1960 aux années 2000

Contrôle public de l'économie

A l'indépendance (1960), le pays adopte le socialisme. Il sort de l'exclusivité des relations avec la France, diversifie ses partenaires commerciaux en se rapprochant de la Chine et de l'Union soviétique. L'économie reste basée sur l'agriculture mais des transformations structurelles ont lieu dans l'organisation, l'Etat instaure des coopératives rurales et un office détient le monopole de la commercialisation des produits agricoles. Le surplus des cultures paysannes à la fois vivrières et d'exportation servent à améliorer les finances publiques. Les paysans sont ponctionnés grâce à une politique de prix bas aux producteurs. Celle-ci a permis d'avantager les consommateurs urbains. Le second objectif de cette politique revenait à stabiliser les prix à la consommation intérieure et à l'exportation pour éviter l'inflation. L'Etat a mobilisé la population contre les spéculateurs, fixé les marges commerciales en prélevant la plus grande part par fiscalité. Mais son objectif a été contrarié. Les prix bas ont réduit l'incitation à produire et stimulé le développement du marché parallèle de commercialisation (les ventes ne passent pas par les centrales publiques d'achat mais se font par les commerçants privés qui proposent de meilleurs prix d'achat et apportent des produits industriels absents en milieu rural). Les commerçants tiraient des bénéfices en revendant à l'extérieur du pays, là où les cours des produits étaient plus hauts.

La politique publique n'atteint pas les résultats escomptés : les champs collectifs produisent moins que les champs non encadrés. La production agricole a stagné pendant la période 1960-68. Les recettes d'exportation n'ont pas progressé et la balance courante des paiements a été déficitaire. Le ravitaillement des centres urbains n'est plus assuré correctement, le marché noir se développe, accroît l'inflation et permet au passage l'enrichissement des commerçants privés. La politique du premier président, Modibo

Keïta, soulève des oppositions chez les commerçants et les paysans. L'instauration d'un circuit commercial public porte préjudice aux circuits de commercialisation privés. L'opposition grandit d'autant plus qu'en 1967, le Franc malien, créé afin d'assurer la souveraineté monétaire du pays, est finalement dévalué. Cette dépréciation renchérit les importations et dégrade la situation économique des importateurs (Jacquemot, 1981).

Pendant les années 1970 et 1980, la présidence de Moussa Traoré n'a pas radicalement changé les moyens déployés pour générer des revenus. L'agriculture doit rester à l'origine des ressources publiques : les cultures de rente sont privilégiées au détriment des cultures vivrières. La production agricole reste encadrée, sa commercialisation passe jusqu'en 1982 par une agence publique. Les opérations de développement rural (ODR) sont le nouvel instrument étatique pour stimuler la production agricole. Elles consistent à créer un environnement favorable au développement des cultures de rente, donc à accroître les recettes d'exportation. Pour cela on met à la disposition des agriculteurs des crédits et du matériel (seuls quelques-uns possèdent ces avantages). Là encore les prix au producteur ne servent pas à assurer un meilleur niveau de vie sinon à abonder les finances publiques et les comptes extérieurs. Les cultures vivrières sont au stade de l'autoproduction (faible rendement, sont dépourvues d'aide) et sont peu commercialisées, le pays est contraint d'importer des denrées alimentaires d'autant que des vagues de sécheresse compliquent en partie les possibilités de production.

Le Mali a conçu 3 plans depuis 1968 (programme triennal 70-72 ; plan 74-78 ; 1981-85). Il s'agissait de renouer avec la croissance de la production et de retrouver les équilibres. Dans cette optique les secteurs à rendement rapide (dans l'agriculture et l'industrie) sont privilégiés. Les programmes qui ont suivi devaient rendre l'économie autonome et améliorer la planification afin d'augmenter la satisfaction des besoins fondamentaux (céréale et eau). L'Etat mise sur la substitution aux importations, sur l'augmentation de la productivité des SEE (sociétés et entreprises d'Etat) et cherche à redresser la balance des paiements. Mais la réalisation des plans est très dépendante des apports extérieurs, du bon vouloir des bailleurs (sachant que la contrepartie nationale aux projets est faible). A la fin de 1982, le taux de réalisation du plan est faible (13% pour l'ensemble des secteurs rural, infrastructure, ressources humaines).

Sur la période 1969-82, le PIB a augmenté de 3,9% /an et n'a connu une évolution défavorable qu'en 1974, contrecoup des années de sécheresse de 1972-73. En 1970, le PIB provient à 43% du secteur primaire, à 14% du secteur secondaire et à 42% du secteur tertiaire. En 1985, la part du primaire a diminué, à cause de la sécheresse de 1984 ; il contribue à 29% du PIB ; le secteur secondaire a stagné, le secteur tertiaire s'est développé (59% du PIB). la détérioration des termes de l'échange entraîne l'accroissement du déficit du commerce extérieur. Les investissements sur la période sont irréguliers et les investissements publics sont faibles. Une plus faible entrée de l'aide internationale est à l'origine de cette stagnation. Les produits d'exportation restent l'arachide, le coton et l'élevage²⁸. Les investissements réalisés dans le secteur vivrier n'ont pas abouti à une augmentation de la part de la production nationale vendue localement.

La balance des opérations courantes du Mali a toujours été déficitaire, ce qui a rendu systématique le recours à des financements extérieurs. De 1969 à 1982, le besoin de financement a été comblé par des dons et des prêts servant à financer les investissements planifiés, or les dons ont diminué progressivement pour ne couvrir que 45% des besoins de financement en 1982 contre 60% en 1978. La dégradation de la balance des paiements devient plus le fait de la dégradation des transferts (remboursement de la dette –capital investi au Mali) que de la dégradation de la balance commerciale, laquelle ne constitue que 33% du déficit de la balance des biens et services (transport des matières importées). L'Etat comblait une part de ses déficits par des concours accordés par la Banque du Mali au Trésor. La part non couverte des besoins de financement est réalisée par le Trésor français, soit une dette auprès du Trésor français de plus de 50 milliards de CFA en 1982. L'endettement extérieur du Mali en 1981 atteignait 1 milliard de dollars soit 67% du PIB dont 63% au titre d'accords bilatéraux (Chine, URSS, France).

Rôle des entreprises dans la planification et redistribution

Le mode de fonctionnement de l'économie malienne suggère des traits de la symétrie et de la centralité (organisations sociales définies par Polanyi). La proximité du pouvoir et du milieu économique, le fonctionnement informel des entreprises y compris des SEE caractérisent cette économie. Le principe de réciprocité associé à l'organisation sociale

²⁸ L'évolution des exportations est conditionnée par le coton et le bétail car ils forment dans les années 1970, les ¾ du total des biens exportés.

symétrique est tel que : *« ce qui est donné aujourd'hui sera compensé par ce qui sera reçu demain. Que la distribution soit le fait d'une famille influente, d'une aristocratie dirigeante ou d'un groupe de bureaucrates, la façon dont ils redistribueront des biens sera souvent un moyen pour tenter d'accroître leur pouvoir politique. »* (Polanyi, 1957). Il existe deux circuits de redistribution, l'un passant par l'Etat, et l'autre, décentralisé, concerne tous les maliens. En effet, les hommes d'affaire et les maliens sont contraints de convertir une partie de leur fortune en prestige social ou religieux (Amselle, 1992). L'« Etat-classe » (l'élite s'identifie avec l'Etat) comporte 2 pôles : le bureaucratique et le marchand. Le principe de réciprocité gouvernerait le mécanisme de la redistribution du pouvoir politique aux marchands. Tandis que la redistribution des marchands aux autres maliens suivrait le principe de centralité en raison de son caractère moins ciblé plus prestigieux.

La création de sociétés et entreprises d'Etat (SEE) formait un autre moyen d'accroître l'indépendance financière du pays. Elles étaient conçues pour participer au financement des plans économiques à partir des bénéfices qu'elles dégageraient de leur activité. Elles devaient promouvoir la substitution aux importations pour libérer le pays de la contrainte de l'obtention des devises. Dans la réalité de nombreux obstacles se sont opposés à leur bon fonctionnement. Le gouvernement a orienté sa politique fiscale, de répartition des bénéfices, d'investissement et de crédits, afin de tirer des ressources des SEE.

Le développement du secteur industriel n'a pas atteint les objectifs assignés, c'est-à-dire la constitution d'une épargne capable de participer au financement de l'économie et de la politique publique. Le secteur est resté dominé par des entreprises de transformation des produits agricoles. Les entreprises industrielles sont soumises à des ponctions comme le secteur agricole. Durant les années 1970, l'équipement des entreprises n'est pas renouvelé, la productivité baisse, les entreprises s'endettent à court terme (le crédit de court terme est, en fait, le seul disponible).

Les SEE étaient gérées en fonction des objectifs politiques, économiques et sociaux de l'Etat. L'Etat y menait une politique de prix bas, et les SEE servaient sa politique d'emploi, en recrutant des jeunes diplômés. Il favorisait l'intégration territoriale en pourvoyant des services et en installant les SEE sur tout le territoire. Il constituait une

base d'accumulation. Il fixait les prix de leurs produits en deçà des coûts de production mais il n'assurait pas leur équilibre financier en subventionnant à hauteur du manque à gagner. Il augmentait la pression fiscale sur les SEE (cf. taux élevé de l'impôt sur les bénéfices : 50%) et accumulait des dettes auprès d'elles. Celles-ci octroyaient des crédits dont le recouvrement s'avérait aléatoire. Elles accordaient de plus en plus de créances à des commerçants privés. A partir des années 1974-75 jusqu'au début du Programme d'ajustement structurel (PAS)²⁹, les impayés et les crédits à court terme aux SEE cachaient des systèmes de financement pour des bénéficiaires privés. L'appui politique dont bénéficiaient ces derniers les soustrayait de tout remboursement³⁰. Les impayés que subissaient les SEE étaient répercutés en demande de crédit à court terme (auprès du Trésor et du secteur bancaire nationale). L'endettement global des sociétés d'Etat atteint 93% de leurs ressources en 1980 (Diarra, 1986). Les critères d'octroi de crédit, qui sont parfois plus politiques qu'économiques et financiers, facilitent également leur obtention. L'utilisation des délais de paiement pallie les problèmes de trésorerie. La précarité financière se propage entre agents économiques. La situation financière des SEE se dégrade ainsi que leur capacité d'autofinancement.

Le FMI intervient au Mali à partir de 1982, il soumet le budget à l'austérité (notamment salaires des fonctionnaires), libéralise l'économie (arrêt des monopoles commerciaux) et endigue les distorsions créées par la politique de subventions à la consommation, le contrôle des prix, les bas prix au producteur, l'existence de marchés parallèles. Il s'agit de rétablir les équilibres internes (apurer les arriérés, diminuer le déficit budgétaire, diminuer l'octroi de crédit) et de promouvoir des activités productives en aidant le secteur privé. Le programme suivant 1983-84 prévoyait la diminution de la demande (diminuer le crédit, le déficit budgétaire et les revenus) et l'augmentation de l'offre (arrêter les distorsions de prix, augmenter l'efficacité). Le programme entraîne une meilleure maîtrise de l'inflation et des déséquilibres ; les prix et tarifs des SEE sont augmentés, le déficit global diminue pour les 12 principales SEE, et l'Etat diminue les effectifs pléthoriques. Les programmes du FMI et de la banque mondiale ont imposé une série de privatisations à l'économie. Bourdieu (2000) interprète sévèrement ces

²⁹ le Mali a connu quatre PAS de 1982 à 1990. Le PAS visait à renforcer la mobilisation de l'épargne interne, encourager les investissements du secteur privé, et mettre en œuvre une politique de prix adéquate, développer les activités productives, rétablir les grands équilibres par la réduction du déficit budgétaire et le contrôle du crédit (Touré, 2002).

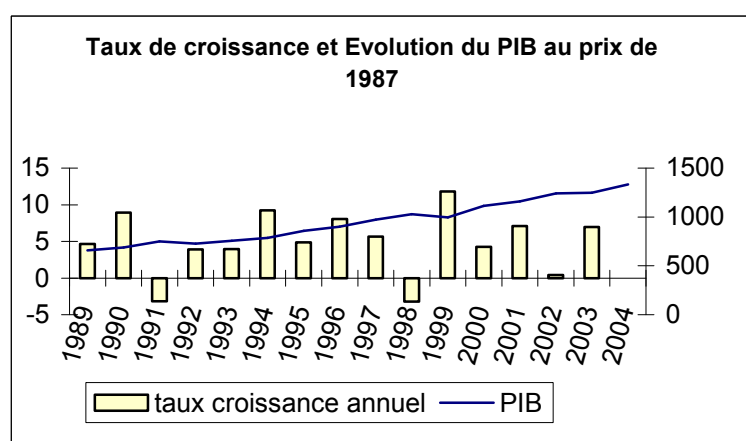
³⁰ Les crédits ont été accordés par le pouvoir militaire pour se constituer une clientèle politique (Diarra, 1986).

interventions. Il juge que les politiques d'ajustements structurels visent à assurer l'intégration dans la subordination des économies endettées du Sud en détruisant les mesures protectionnistes de régulation politique de l'économie que ces Etats avaient mises en place.

Evolution économique du Mali 1990 – 2004

L'économie malienne reste basée sur les produits primaires. Le niveau du PIB (prix de 1987) augmente de 55% entre 1995 et 2004, soit un taux de croissance moyen de 7% par an. La part du secteur primaire passe de 50% du total des secteurs à moins de 40% au début des années 2000. Elle perd du poids face au secteur tertiaire. L'industrie stagne. L'accroissement du PIB connaît quelques accélérations en 1990, 1996, 2001 et 2003 (excepté dévaluation de 1994 et deux années de récession en 1991 et 1998). En 2001, l'or continue à figurer parmi les secteurs porteurs de l'économie, le coton et l'élevage l'étant dans une moindre mesure. Le taux d'investissement en 2004 est le même qu'en 1990, soit 20%. Le taux d'épargne augmente progressivement jusqu'à 16,9% en 2004³¹, il s'avère, toutefois, incapable de répondre aux besoins de financement de l'activité économique. La frilosité des banques locales pour les prêts à long terme limite l'impact du taux sur le financement de l'activité.

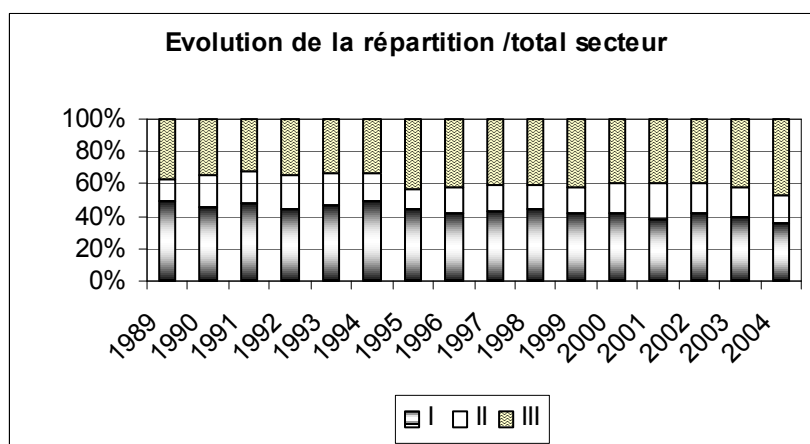
Graph 11. Taux de croissance et évolution du PIB au prix de 1987



source : BCEAO, 2007

³¹ Le taux d'épargne en France en 2004 atteint 15%. Aux Etats-Unis, il est faible, proche de 3% en 2002, mais le pays est capable d'attirer l'épargne mondiale pour financer son économie.

Graphe 12. Evolution du PIB par secteur



Source : BCEAO, 2007

En 1994, le franc CFA a été dévalué de 50% afin de stimuler la croissance des secteurs exportateurs et de doper la consommation intérieure relativement aux importations. Les secteurs nationaux devaient regagner en compétitivité avec un soutien de l'investissement public. Celui-ci était destiné à améliorer la productivité. Parmi les autres effets attendus de la dévaluation figuraient l'augmentation de l'épargne intérieure conséquence de la diminution de la consommation publique. L'entrée de capitaux et l'épargne intérieure devaient servir à financer l'investissement privé. Dans les faits, pour l'ensemble des pays « dévalués » après un an, la structure de la consommation a changé au profit de la production locale. La production alimentaire s'est élevée. En revanche, la production manufacturière est restée atone. Par ailleurs, les investissements privés n'ont pas augmenté, comme attendu, sous l'effet d'une demande intérieure qui s'est contractée. L'épargne nationale s'est sensiblement améliorée. Les recettes publiques ont progressé mais moins que prévu à cause d'exonérations accordées par l'Etat et du report de la consommation et des importations vers les biens les moins taxés (Clément, 1995). Les exonérations continuent à handicaper le rendement du système fiscal, par conséquent le financement de l'action publique s'en trouve restreint. L'abus des exonérations révèle une absence d'autonomie des décisions de l'Etat par rapport à l'élite du pays, que les experts de l'enquête de la DGTPE ont relevé (Meisel et Ould Aoudia, 2007). Nous présentons ces résultats au chapitre 3.

La balance commerciale n'a été excédentaire qu'en 1997 et 2002. Dans la première moitié des années 1990, la balance commerciale est déficitaire autour de 35

milliards de CFA. Puis de 1994 à 1996, le déficit se creuse. En fin de période le déficit avoisine à nouveau les 35 milliards CFA. La balance des services se dégrade tout au long des années 1990, passant ainsi de - 61 milliards à - 161 milliards de 1989 à 1999 (léger redressement en 1993 et 1996). Le coût de l'assurance et du transport progresse plus vite que les recettes du poste services qui ne font que doubler. Depuis 2002 le déficit se réduit (-127 milliards en 2004). Le déficit de la balance des services équivaut à deux fois celui des biens en 1989. En 2004, c'est 3,5 fois le déficit de la balance des biens. Le déficit de la balance des transactions courantes (autour de 9 % du PIB) au début des années 1990 se dégrade jusqu'en 2001 où il atteint un maximum (19%).

Le solde déficitaire des revenus des facteurs (recette et paiement d'intérêts et de dividendes, salaires notamment) se redresse de 1989 à 1993 (déficit de 3,6 mds en 1993). Il se dégrade à nouveau de 1994 à 2003. En 2004, le déficit se redresse (-94 mds de CFA).

Les transferts courants sont excédentaires grâce aux versements des migrants installés à l'étranger et des bailleurs de fonds, avec une baisse de 1994 à 1999 suivie d'une amélioration (108 milliards de CFA en 2004). Les transferts des immigrants ont progressé de 20 mds à 26 mds entre 1989 et 1993. De 1994 à 2004, ils avoisinent les 50 milliards avec une baisse en 1997- 98 et un pic en 2002 (71 milliards). Quant à l'aide publique, elle est divisée par trois entre 1994 et 1999 (86mds à 24mds), puis elle fluctue autour de 50 milliards (pic en 2003 avec 67 milliards).

2.2 Evolution du budget de l'Etat et financement du développement

En dépit des prélèvements exercés sur les secteurs agricole et industriel, l'Etat parvient à peine à assurer ses dépenses de fonctionnement lesquelles sont essentiellement des dépenses de personnel. L'épargne nationale reste faible. La plupart des SEE ont des résultats négatifs et ne peuvent pas abonder le budget de l'Etat. Aussi, ce dernier fait-il appel à l'aide des bailleurs de fonds. Une partie du déficit budgétaire de 1967 à 1984 est couverte par un accord avec la France qui alloue au pays une subvention de 1 milliard de Francs maliens. Par ailleurs, le pays a recours aux avances statutaires de la Banque centrale et à des dons et des subventions de la France et de l'Europe. Il reçoit aussi des prêts de fonds islamiques, de l'OPEP, et du FMI. Ainsi, les investissements sont

majoritairement financés par l'aide extérieure. Le secteur rural bénéficie le plus de cet appui.

En 1982, le déficit budgétaire atteint 1,4% du PIB. Les taxes sur le commerce extérieur constituent alors 38% des recettes de l'Etat et l'ensemble impôt sur le revenu et taxes sur les biens et services représentent également 38% des recettes de l'Etat³². Le budget de l'Etat n'est consacré qu'à 3,7% au financement des investissements en 1982.

Tableau 10. Répartition des recettes et dépenses de l'Etat en 1982 (%)

	Recettes	Dépenses
Impôt sur revenu	24,4	
Impôt sur patrimoine	3,3	
Impôt sur biens services	13,8	
Taxes commerce ext.	37,9	
Divers	20,6	
Dépenses courantes (dont salaires)		96,3 (<i>dont 66,4%</i>)
Dépenses investissement		3,7

Source : groupe 8, 1986

En 1989, les recettes fiscales représentent 10% du PIB, elles s'améliorent et atteignent 15% du PIB en 2004. En revanche, les recettes budgétaires diminuent de 22% en 1989 à 17,3% du PIB en 2004. Les dépenses en capital restent constantes sur la période 1989- 2004 (autour de 10%) alors que les dépenses courantes progressent de 10% à 14% du PIB. Le déficit global se stabilise autour de 4% du PIB³³. Depuis 1982, la situation budgétaire s'est dégradée, le déficit est passé de 1,4% du PIB à 4% PIB en 2004. En 1999, la contre-performance des recettes fiscales est attribuée aux mauvaises recettes sur le coton. Le prix du coton a chuté de 19% cette année là par rapport à 1998 (FMI, 2000). De 1987 à 1991, les recettes consolidées de l'Etat varient autour de 15% du PIB (recettes fiscales : autour de 13% du PIB). Le taux de prélèvement fiscal est faible. De 1996 à 2001, le taux de pression fiscale stagne autour de 12%, et atteint 15% en 2004. On est loin des performances atteintes en moyenne dans les pays développés où les revenus fiscaux représentent 44% du PIB (Aglietta, 2005 ; Sindzingre 2001). Les mêmes diagnostics qu'il y a dix ans (1995) sont portés sur la faiblesse des rentrées fiscales, qui n'est pas dû à un

³² Tableau p 172-173 Groupe 8. budget Etat

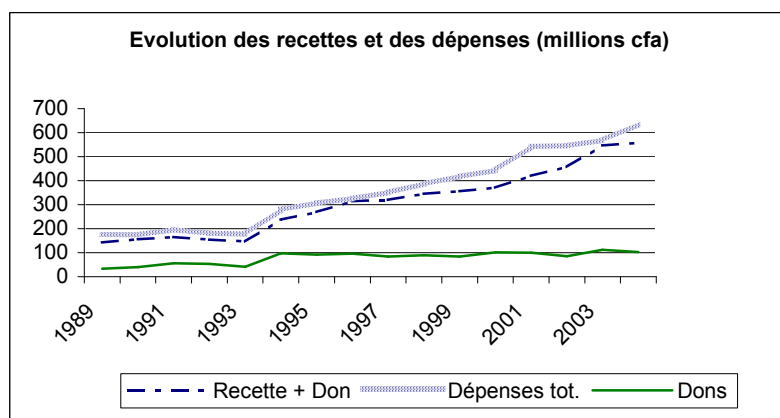
** Le budget du District était excédentaire en 1982, l'essentiel des recettes vient des patentes et licences (68%). Les dépenses les plus importantes le sont au titre des services économiques entre autres la voirie (les dépenses pour l'approvisionnement en eau ont diminué entre 1980 et 1982 mais ne représente qu'une faible partie des dépenses totales soit 5%). Le District a contracté des prêts auprès du fonds saoudien IDA... **

³³ avec des pics en 2001 et 2004 à 5% du PIB.

taux d'imposition trop élevé (effet d'éviction) mais à l'étroitesse de l'assiette fiscale (i.e. exonérations multiples) et aux carences de l'administration fiscale. La dépendance du budget de l'Etat envers les recettes douanières est en constante augmentation (51% des recettes ordinaires en 1998).

Les recettes de l'Etat progressent régulièrement à partir de 1996, alors qu'elles stagnaient à la fin des années 1980. L'autonomie de l'Etat par rapport aux sources de financement extérieur augmente, la part des dons dans le total des recettes diminue. Leur niveau était trop élevé jusqu'en 1994 pour que l'Etat gagne en autonomie dans sa gestion du pays. Ils occupent une part importante relativement aux recettes fiscales dans les recettes de l'Etat entre 1989 et 1996. Sindzingre (2001) note que l'aide contribue à désorganiser les budgets à cause de ses fluctuations, des modes et des cibles des donateurs. Les dons s'orientent vers des projets qui arrangent avant tout les donateurs³⁴. Par la suite, les recettes des impôts sur le commerce extérieur les dépassent. Le décrochage se fait à partir de 1995, les autres sources de revenu de l'Etat progressent dans la structure des recettes.

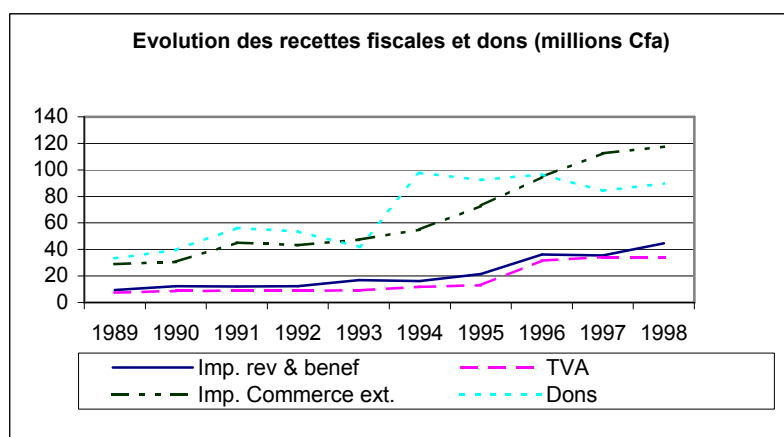
Graphe 13. Evolution des recettes et dépenses de l'Etat



source : BCEAO, 2007

³⁴ L'APD baisse parce qu'elle est moins utile aux donateurs, l'aide est un instrument de politique internationale (Problèmes économiques 29 oct. 2003).

Graphe 14. Evolution des recettes fiscales et dons

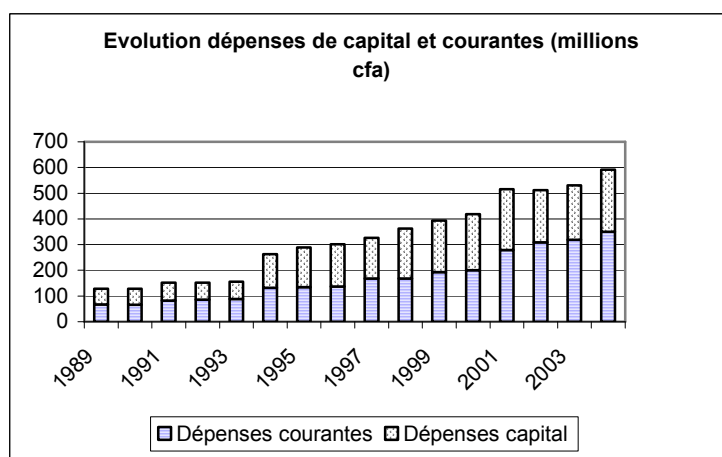


source : BCEAO, 2007

Les impôts sur le commerce extérieur, instables par nature (instabilité des cours des matières premières exportées) permettent toutefois une entrée croissante de revenus. Pour assurer la régularité de ses revenus, l'Etat devrait pouvoir compter sur des recettes domestiques (revenus et bénéfices). Mais l'impôt sur les revenus et les bénéfices progresse lentement et son niveau est bien inférieur à celui des recettes sur le commerce extérieur. Les recettes liées aux impôts sur les revenus et bénéfices et la TVA sont trois fois moins importantes que les impôts sur le commerce extérieur (1989)³⁵. Les pays en développement sont contraints dans leurs prélèvements d'impôts sur les revenus des populations riches et les entreprises en raison de l'existence des relations du type clientèle politique. Leurs Etats privilégient la taxation sur une source plus facile : les échanges (Sindzingre, 2001). Depuis la dévaluation, les recettes de TVA et d'impôt sur les revenus et bénéfices progressent plus rapidement que les recettes sur le commerce extérieur. Le niveau et la qualité des interventions publiques bénéficieraient d'une fiscalité intérieure renouvelée notamment au niveau municipal. Ce niveau administratif pourrait alors davantage participer à l'amélioration des services urbains. La libéralisation des services comporte un risque politique (application de la vérité des prix) ; or la faiblesse des recettes publiques n'est pas en mesure d'atténuer l'impact tarifaire sur les populations en subventionnant le service.

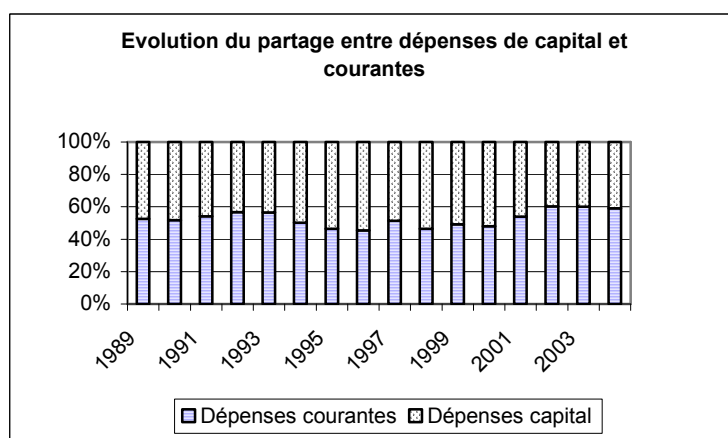
³⁵ En France, la TVA est le premier poste de recettes fiscales en 2007.

Graphe 15. Evolution des dépenses de capital et courantes



Source : BCEAO, 2007

Graphe 16. Evolution du partage entre dépenses de capital et courantes



Source : BCEAO, 2007

Les dépenses de capital sont inférieures aux dépenses courantes de 1989 à 1991. De 1995 à 2001, elles sont équivalentes aux dépenses courantes, puis jusqu'en 2004, les dépenses en capital ne représentent plus que 40% des dépenses totales.

Globalement, les dépenses de l'Etat progressent avec un équilibre entre dépenses de fonctionnement et dépenses de capital. Les mauvaises performances économiques et celles du commerce extérieur ont des répercussions négatives sur le budget de l'Etat. Les entreprises publiques dont la capacité à investir varie en fonction des aides publiques sont handicapées. Plus une entreprise publique est en mesure de s'autofinancer, meilleures sont

les probabilités que les investissements y soient assurés, dans la mesure où le budget de l'Etat est précaire.

Dans les années suivantes l'indépendance, la politique de l'Etat malien aura été orientée en faveur du milieu urbain, où se trouve la partie influente de la population. L'intégration nationale a reposé sur la diffusion des services et industries sur l'ensemble du territoire par l'entremise d'entreprises publiques. Celles-ci pratiquent des tarifs administrés, des prix bas qui sont sensés promouvoir le développement d'industries prioritaires, elles servent également à la politique de l'emploi. Mais l'utilisation abusive des SEE (accumulation d'impayés des clients, utilisation des crédits destinées aux SEE à des fins privées) a fini par compromettre l'efficacité de la stratégie de l'Etat en faveur d'un développement économique et social ciblé. En 1982, le FMI est intervenu au Mali et a préconisé la vérité des prix, la couverture des coûts de production. Aussi, les prix des SEE ne pouvaient plus être instrumentalisées par la puissance publique. Dans la mesure où l'Etat malien est dépendant des financements des bailleurs de fonds, il a été contraint à plus de rigueur dans la gestion et à libéraliser son économie.

2.3 Le service d'eau, tarifs et subventions

L'EDM, entreprise publique, est imbriquée dans les contraintes de la vie publique oscillant entre rigueur de la gestion, fermeté en matière financière et laxisme lié aux enjeux politiques et sociaux. Les difficultés du recouvrement des créances en sont un exemple. Le recouvrement auprès des administrations et des autres SEE est faible. Dans les années 1980, le District de Bamako n'honorait pas les factures des bornes-fontaines bien qu'il perçût des revenus sur l'eau fournie³⁶. En conséquence, l'EDM coupait l'eau aux bornes-fontaines ou refusait de les réparer. Elle se livrait également à des compensations : quand l'EDM devait verser des taxes à la mairie du District (pour la réalisation de travaux sur la chaussée), elle déduisait de sa facture le montant dû par la municipalité (solution mise en œuvre à partir de 1980). Des négociations ont eu lieu dans la seconde moitié des années 1980 pour faire payer directement aux usagers l'eau des

³⁶ Au début des années 1980, la municipalité paye l'eau des BF tandis que des associations féminines les gèrent au profit de la municipalité. Lors de pannes, elles demandent aux utilisateurs de se cotiser (somme forfaitaire de 100 franc malien/famille/jour). Les techniciens EDM les réparent (Aminata Sidibé, 1984-85).

bornes-fontaines. Cela a permis de diminuer les sources de tensions avec le District et a évité des conflits avec la population (provoqué par les coupures). Les relations d'interdépendance entre politique et entreprises, souhaitées ou subies, sont remises en question quand la gestion de l'entreprise passe à des partenaires privés étrangers.

Les bailleurs de fonds ont apporté leur propre technologie quand ils intervenaient sur le réseau ou proposaient des équipements autonomes. Nous avons rappelé dans le premier chapitre le lien étroit entre l'origine du financement et la nationalité des entreprises à qui étaient attribués les marchés (réalisation des travaux, fourniture d'équipements). La logique commerciale du donneur l'emporte sur le souci de l'efficacité du fonctionnement du réseau. Les petits systèmes de distribution locaux fonctionnent à court terme et diffèrent la réalisation d'investissements sur le réseau. Mais les difficultés à les gérer de façon pérenne conduisent à leur fermeture. Plusieurs facteurs contribuent à fragiliser la gestion des équipements autonomes. Les gestionnaires de ces systèmes, choisis au sein des communautés, doivent générer suffisamment de fonds pour réparer, remplacer des pièces. Dans le cas contraire, ils doivent demander la participation financière de l'administration. Les problèmes de professionnalisme, de manque de disponibilité des pièces de rechange, de vol sur l'équipement ou d'absence de paiement des cotisations aboutissent à l'arrêt du fonctionnement de l'équipement. Mais le choix de l'installation de systèmes de distribution d'eau autonomes, bien que peu efficace à l'échelle de la ville, est tout de même préféré parce qu'il comble rapidement un besoin. L'ampleur des fonds à mobiliser pour raccorder les parties de la ville éloignées du réseau empêche de tels investissements. L'absence de pérennité de ces infrastructures plaide en faveur d'un financement à l'échelle de la ville, incluant un plus grand nombre de payeurs. Cette décentralisation de la gestion isole financièrement les communautés périphériques du reste de la ville ; or c'est précisément cette population excentrée qui devrait bénéficier de subventions croisées.

La capitale a bénéficié de fonds des programmes d'urgence Sahel destinés à l'origine au reste du pays pour faire face aux sécheresses des années 1970 et 1980. Elle est peu touchée par les difficultés de desserte mais les lacunes du réseau sont suffisantes pour que soient décidées ces interventions. Dans les années 1980, les bailleurs, tels l'UNICEF, installent des châteaux d'eau et des pompes manuelles. Ces équipements, livrés sans réflexion préalable sur leur pérennité, sont abandonnés lorsque des réparations trop

importantes à mener posent le problème de leur refinancement. Ce n'est que dans les années 1990, qu'une table ronde avec les bailleurs de fonds a dégagé le principe de l'élaboration d'une politique nationale de l'eau et une stratégie de pérennité des infrastructures et de gestion de la ressource³⁷ (Entretien commune 5, 2006).

Tableau 11. Répartition du volume d'eau consommée par type de consommateur

en hm ³	1978	1995
Particuliers	3,59	9,72
Administration et industrie	1,42	2,78
Bornes-fontaines	0,62	11
EDM	0,14	2

Source : Touré, 2002

Tarification et subventions

L'Etat peut imposer un niveau de tarification sociale à l'entreprise gestionnaire du réseau et l'empêcher de couvrir ses coûts de production pour la desserte de la population concernée. Pour couvrir les coûts, une solution consiste à subventionner le service ; une autre fait appel à la péréquation entre consommateurs en différenciant les prix : certains consommateurs (industries, gros consommateurs) paient le service à un prix supérieur à ce qu'il coûte en réalité à l'entreprise. Cette solution est soutenable mais suppose l'industrialisation de Bamako et l'arrêt des exonérations fiscales. De 1994 à 1998, le service de l'eau a été assuré par un consortium, formé de SAUR, EDF, Hydro-québec et CRC.SOGEMA, sous forme de délégation globale de gestion (responsabilité de la gestion administrative, commerciale, financière et technique). EDM a gardé son intégrité et n'a pas été divisée en une société publique de patrimoine d'un côté et une société privée d'exploitation de l'autre, bien que la Banque mondiale et la Caisse Française de Développement (maintenant AFD) aient tenté d'imposer la division entre exploitation et patrimoine ; ils ont dû y renoncer pour des raisons politiques (Touré, 2002). En effet, nous avons souligné au premier chapitre les ajustements tarifaires que ce type de divisions impose : une hausse du prix de l'infrastructure et baisse du prix du service (arrêt de la

³⁷ Dans les années 1990 l'eau devient un enjeu mondial. Les interventions sont alors financées par le FNE (fonds national de l'eau). Ce fonds devant réduire la dépendance aux financements extérieurs, reste insuffisant pour assurer les interventions dans le secteur. Il est alimenté par des redevances prélevées sur les usagers, les municipalités, l'EDM, et des subventions.

subvention croisée). Le coût de connexion est alors trop élevé relativement aux possibilités des consommateurs les plus modestes.

Enfin, au sein de l'EDM, la production d'électricité assure l'équilibre financier de l'entreprise car le chiffre d'affaire du secteur électrique est bien meilleur que celui du secteur eau. Le tableau suivant montre les différences entre les deux services. Les recettes de l'électricité sont près de 4 fois supérieures aux recettes du service d'eau. On constate, par ailleurs, que la péréquation se fait également entre villes, les ventes d'eau sont plus fortes à Bamako que dans les autres villes du pays. Ainsi, le regroupement des activités d'eau et d'électricité permet à EDM de limiter les déséquilibres financiers qui apparaîtraient dans le cas où seul le service eau serait exploité par l'entreprise.

Tableau 12. Evolution des ventes EDM eau et électricité (1995 –2004) (milliers CFA)

	1995	1998	2001	2002	2003	2004
Electricité	18 323 890	25 751 472	35 596 819	43 291 387	41 568 473	46 191 748
Eau	4 577 261	6 636 357	9 139 228	11 478 530	11 094 875	12 267 206

Source : rapport d'activité EDM 2005 et 1998 ; rapport CREE 2004

Giraud et al (2006) soulignent la pertinence de certains mécanismes de financement de services pour les pauvres. Outre les subventions croisées par les tarifs, il existe des subventions croisées entre services, sur le mode des « Stadtwerke » allemands. Elles pourraient s'avérer utiles pour financer des services où les riches, les gros consommateurs auraient tendance à se désolidariser en employant des moyens alternatifs au réseau public en cas d'augmentation des prix. Ces outils sont valides tant que le consentement à payer des riches est fort et la sécession coûteuse ou difficile.

En 1974, il n'y avait qu'un seul prix pour l'eau (industrie ou ménages) 30,5 CFA/m³ (61 Francs malien/m³) majoré de 10 CFA /m³ pour l'impôt sur les affaires et sociétés soit 40,5 CFA/ m³, sauf pour l'eau des bornes-fontaines dont le prix s'élevait à 2 CFA/m³. Le prix de l'eau a augmenté de 6%/an de 1976 à 1983 mais moins vite que les coûts de production (prix des produits chimiques et de l'énergie). L'énergie était fournie localement par le barrage de Sélingué géré par l'Office d'exploitation des ressources

hydrauliques du Haut Niger. En revanche, le Mali est resté dépendant des importations de produits chimiques. Ceux-ci représentaient 65% du prix de revient brut du m³ d'eau³⁸.

Par comparaison au Maroc, il y a une tarification par blocs croissants, mais un prix plus faible est accordé aux industries. Cette stratégie se justifie d'une part, par la part importante que représentent les industriels dans l'eau vendue (gros consommateurs) et par conséquent leur poids dans l'équilibre financier de l'opérateur, et d'autre part par une décision publique d'aide à la production. Aussi, l'opérateur en favorisant les industriels s'assure leur fidélité.

Tableau 13. Tarifs de l'EDM en décembre 1983³⁹

	Borne-fontaine	Tous usages	Personnel EDM
CFA/m ³	45	49	25
Taxe/ CFA/m ³	10	10	10
Prix total CFA/m ³	55	59	35

Source : groupe 8, 1986

En 1994, la tarification de l'eau se fait par tranche et l'Etat ajoute la TVA sur l'eau (cf Tableau 24). Après cette date, le tarif à la borne est égal à la première tranche du tarif par branchement individuel. Suite à la dévaluation de 50% du CFA, l'Etat répercute la hausse sur les prix mais de seulement 10%. La décomposition du tarif par tranche permet de subventionner la distribution collective et les petits consommateurs. Dans la réalité, le logement en concession empêche souvent aux ménages de bénéficier du tarif le plus bas en raison du nombre important de personnes y vivant. La consommation totale correspond alors aux tranches supérieures de consommation.

Tableau 14. Evolution des prix de l'eau EDM (1994 - 2004)

En Cfa	Tranches	1994	1998	2000	2002	2003	2004
Tarif G ^{al}	0-20m ³	80	104	126	135	122	113
	21-60 m ³	198	257	311	358	322	301
	+61 m ³	286	372	450	610	549	512
Borne fontaine		80	104	126	135	122	113
Industrie, gros conso ^R		198	257	311	358	322	324

Source : CREE, 2004

³⁸ Le coût de l'eau est plus fort en cas d'utilisation d'eau superficielle qu'en cas d'utilisation d'eau souterraine.

³⁹ La location mensuelle d'un compteur est à ajouter à la facture (243 CFA pour compteur 10mm).

L'EDM devait au budget en 1974 (263 millions Fm) et y à contribuer en 1978 (338 millions Fm).

En 1982, les impayés à l'EDM, représentaient 50% des ventes (6 mois de facturation). Les impayés des administrations représentaient 20% du total des impayés, ceux des sociétés d'Etat 30%, et ceux des municipalités représentaient 15% du total. Or en 1982, les consommateurs sont des particuliers à 64%, des administrations et sociétés d'Etat à 24%, des fontaines publiques à 10%. Les impayés concernent davantage le secteur public (plus de 65% des impayés) que les particuliers. Ils permettent aux autres entreprises et administrations d'alléger leur coût de fonctionnement, et agissent comme une subvention. L'EDM en tant que SEE doit servir au développement économique. Comme les autres SEE, elle est contrainte à une politique de prix bas.

Tableau 15. Evolution du rendement du réseau de Bamako (consommation/production)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
73,7%	71,8%	63,3%	71%	66,8%	69,3%	62,2%

Source : Rapport annuel d'activités EDM 1998

En 1997, le coût moyen d'exploitation est de 272 CFA/m³ il passe à 296,8 CFA/m³ en 1998. En le comparant au prix moyen en 1997 s'élevant à 176,5 CFA/m³ et 214 CFA/m³ en 1998, on constate le manque à gagner pour l'EDM.

Le service public d'eau doit officiellement contribuer au développement économique et permettre la consommation des populations ; la politique tarifaire est orientée en faveur des consommateurs domestiques avec branchements individuels (les ménages inclus dans la première tranche de consommation bénéficient de tarifs identiques aux consommateurs des bornes-fontaines). Les pratiques menées au sein des entreprises publiques modifient sensiblement les capacités des entreprises publiques à atteindre les objectifs qui leur sont assignés (impayés, crédits privés...). Par ailleurs, le budget de l'Etat, affaibli par des pratiques clientélistes, ne permet pas de répondre aux besoins de financement du service d'eau qui reçoit alors une part importante de son financement de l'aide extérieure.

L'objectif de ce chapitre était de présenter les systèmes de redistribution au niveau national et dans le secteur de l'eau. Le régime socialiste cubain privilégie la fourniture au plus grand nombre s'appuyant sur la proximité du gestionnaire du service avec la

Le nombre d'abonnés en 1983 : particuliers 8950 ; autres abonnés 1185. La population utilise l'eau courante à 14%, l'eau courante et celle du puits à 5%, les bornes fontaine à 16% ; les puits à 58% ; les porteurs à 5,5% et leur voisin à 1%.

population (province et municipalité) et la forme administrative (Direction provinciale et municipale eau et assainissement). Ces deux éléments favorisent une redistribution conforme aux principes socialistes. Toutefois, les difficultés de mise en œuvre de la planification d'une part et la crise économique d'autre part ont perturbé la traduction des principes généraux dans les faits. A Bamako, le développement national est le rôle dévolu aux entreprises d'Etat, et en particulier à l'EDM. Cet objectif stratégique impose une gestion de l'entreprise propre à soutenir les industries ou le développement territorial. L'importance du service dans cette dynamique permet alors de comprendre que les tarifs facturés aux consommateurs ne couvrent pas le coût de production. Des prêts bilatéraux et multilatéraux financent l'agrandissement du réseau de Bamako. Mais cette source de financement est de plus en plus difficile à obtenir pour le gouvernement malien à moins qu'il ne change la stratégie de gestion de l'EDM... La couverture de coûts qui s'est imposée dans le contrat avec SAUR en 2000 a mis un terme à une politique hydraulique où l'eau, intrant essentiel, source d'externalités positives peut faire reposer son financement sur d'autres éléments que le tarif.

L'économie malienne et l'économie cubaine sont dépendantes de financements extérieurs (bailleurs de fonds, des cultures d'exportations, ou crédits soviétiques). Les modèles de sociétés ont divergé : le socialisme malien d'origine a progressivement disparu tandis qu'il continue à guider l'action de l'Etat cubain. Dans ce dernier, le contrôle centralisé de l'économie a lieu grâce à la planification. Les imperfections du plan donnent lieu à des réajustements informels et à une économie de faible productivité. Aussi, une part de la redistribution effectuée par l'Etat est déviée. Une part de l'économie échappe aussi à la décision publique au Mali comme l'atteste la présence du secteur informel. On peut affirmer que l'économie fonctionne selon trois principes une part de libéralisme, une économie « réservée » et l'économie informelle. L'économie socialiste a cédé le pas pour une économie de marché « protégée » à laquelle se joint l'économie informelle.

La maîtrise de la production et de la redistribution passe par les prix administrés à Cuba tandis qu'une part de la production et de la redistribution s'opère via le secteur informel, et « l'économie protégée » au Mali. Les deux économies manquent de financement (fin de l'aide soviétique et baisse de l'aide internationale au Mali) ce qui pèse sur leur aptitude à améliorer la desserte en eau. Tandis qu'à Cuba la fin de l'aide s'est

traduite par l'ouverture économique et l'apparition d'une économie duale. A Bamako, la faiblesse des finances publiques (exonérations, petite base fiscale) et l'absence de financement local solide remettent en cause l'économie « protégée ».

L'eau est sous la responsabilité d'administrations provinciale et municipale, c'est une mesure de l'institutionnalisation de la Révolution. Tandis que la desserte en eau à Bamako reste sous responsabilité nationale (société et entreprise d'Etat). Les deux opérateurs du secteur public ont donc des missions de services publics qu'on perçoit dans la pratique de tarifs subventionnés. La subvention destinée aux ménages cubains et une subvention du secteur eau par l'électricité au Mali au bénéfice des petits consommateurs et des usagers d'équipements collectifs. A Bamako, les impayés constituent une forme de subvention des usagers publics et participent en cela au développement de l'activité économique. Ainsi, les entreprises publiques participent à la redistribution (via le service ou l'emploi) et officieusement en permettant de récompenser la fidélité politique.

L'absence de rigueur de gestion à Bamako fait écho à la contrainte budgétaire lâche à La Havane. L'inefficacité a pourtant des origines différentes que la crise révèle à Cuba : le mode de production extensif n'est plus soutenable car tous les coûts de production augmentent or l'Etat n'a plus de fonds; la rivalité entre municipalité et province pour obtenir les fonds destinés au fonctionnement relations hiérarchiques faussent l'assignation du plan. Par ailleurs, le prix inférieur à la valeur (pour favoriser la consommation sociale) ne stimule pas les entreprises (faible productivité).

Pour les deux Etats, alors que les ressources se raréfient, il est difficile de maintenir les subventions du service d'eau. L'emprunt n'étant pas envisageable (sous ajustement structurel et arrêt de remboursement de la dette), les capitaux apportés par les partenariats avec des entreprises privées étrangères sont une opportunité pour lever la contrainte financière pesant sur ces économies.

Polanyi (1957) rappelle que, le rôle de l'Etat est de moduler le rythme du changement en l'accélérant ou le ralentissant. Il s'agit d'apprécier la façon dont les « dépossédés » s'adaptent aux nouvelles conditions d'existence. L'Etat doit veiller à minimiser les « coûts » du changement, pour qu'il soit accepté. Ces capacités également mentionnées par Cohen (2000) sont en fait des qualités historiquement forgées dans le corps social par

le pouvoir ou d'autres forces structurantes. Elles font appel à des outils ponctuels mais aussi à la maturation de valeurs construites par le pouvoir ; c'est-à-dire que sans la légitimité des mesures proposées (ces mesures vont, en effet, à l'encontre des valeurs proclamées par le pouvoir politique et des attentes du corps social), légitimité reconnue par le corps social au pouvoir politique, les changements fondamentaux sont difficilement applicables. En étudiant, aux chapitres 4 et 5, les acteurs de l'eau et les deux régimes politiques en vigueur nous serons en mesure d'apprécier les capacités dont chaque pays dispose pour mettre en œuvre des réformes qui remettent en cause d'anciens arrangements distributifs. Le chapitre suivant explore la stratégie des entreprises ayant repris la gestion des entreprises publiques, et le cadre servant à garantir les investissements étrangers.

Chapitre 3

Investissements, rentabilité et régulation formelle

Nous avons vu au premier chapitre que le développement du réseau est souvent lié à la volonté politique et aux financements publics qui doivent faire face à l'industrialisation et à l'essor démographique des villes. Les recommandations actuelles prônent le désengagement de l'Etat des services d'eau, la séparation de l'activité liée à l'infrastructure de celle liée à la distribution d'eau, et la couverture des coûts de production par le prix. Ces préconisations ont été appliquées dans les pays développés dont le réseau était généralisé et donc pouvait répartir les coûts sur un très grand nombre de consommateurs. L'exploitation de la distribution d'eau présente peu de risque dans la mesure où l'opérateur n'y investit pas. En revanche, une fois les investissements réalisés, il s'expose à la capture par la puissance publique. Ce risque doit être encadré par l'environnement juridique. Pour réaliser un profit, l'exploitant privé est amené à augmenter les prix et/ou à améliorer la gestion de l'entreprise. Pour augmenter la desserte en eau sans pour autant réaliser les investissements de capacité, l'exploitant peut réduire les pertes et pousser la capacité de production du réseau à son maximum. Par ailleurs, l'exploitant peut aussi accroître son profit en baissant les coûts de production et d'investissement, en les reportant sur les usagers ou en négociant quelques arrangements avec l'Etat (subventions). Nous montrons que les gestionnaires privés, SAUR à Bamako et AGBAR à La Havane, optimisent les possibilités offertes par leur appartenance à des groupes c'est-à-dire minimisent leurs coûts d'approvisionnement, de financement. Au sein des villes, ils privilégient la clientèle rentable, bénéficient d'avantages fiscaux car la recherche de capitaux place les Etats cubain et malien dans une compétition fiscale pour attirer les investisseurs étrangers. La stratégie des entreprises française et espagnole réside dans la compression des coûts et la limitation des investissements. Elle est dictée par les propriétaires de l'entreprise, un actionnariat international qui privilégie la rentabilité de court terme. L'exercice de l'activité selon un horizon de court terme entre en tension avec

la raison principale de l'introduction de capitaux privés dans les entreprises de distribution d'eau : la réalisation d'investissements pour l'amélioration de la desserte.

Voyons quels sont les éléments entrant dans la composition du coût du service de l'eau pour apprécier les postes soumis à compression par les deux entreprises étudiées. Valiron (1991) décompose le coût de l'eau en réseau en :

- remboursement d'emprunt et charges financières des apports en capital correspondant aux investissements (annuités des prêts capital et intérêts ; provision d'une fraction du capital chaque année auquel s'ajoute, dès que le service est équilibré, une rémunération de ce capital)
- charges de renouvellement de l'investissement (permettent la constitution de provisions pour financer sans recours à l'emprunt le renouvellement des installations, cela prend la forme de provisionnement de l'amortissement annuel des équipement existants) ;
- dépenses d'exploitation, de fonctionnement, la maintenance, et l'entretien (frais de personnel, dépenses de produits, d'entretien et réparation, frais généraux) ;
- taxes divers, impôts.

Il indique les marges de manœuvre dont dispose l'entreprise pour réduire ses coûts. Elles passent par la maîtrise des :

- charges financières (cela nécessite une maîtrise du coût d'investissement, l'action sur ceux-ci est liée à l'infléchissement de l'urbanisation, à une norme d'équipement réaliste)¹
- charges de renouvellement (les efforts pour réduire les investissements au minimum, donc réduire les provisions pour renouvellement portent sur une bonne politique d'entretien) ;
- charges d'exploitation (amélioration de la gestion du personnel, des dépenses d'énergie, et du rendement des installations).

Valiron (1991) note que les aides internationales ont permis de limiter les charges financières. Si le contrat est court, l'exploitant peut tenter de ne pas investir dans le renouvellement en améliorant le fonctionnement. Ces charges de fonctionnement ont un poids plus grand dans les coûts : au lieu d'être de 35-40% comme dans les pays développés, elles sont de 50-60% et même plus dans les pays en développement. La

¹ Pour réduire les charges financières, l'investisseur peut simplement diminuer le montant de l'investissement ou chercher à réduire le taux d'emprunt (prêt à taux concessionnel auprès de bailleurs ou prêt intragroupe).

rigueur de gestion est donc encore plus indispensable pour le gestionnaire du réseau (chasse aux fuites, aux branchements pirates, à la cession d'eau gratuite aux administrations). Nous voyons à l'aide de nos deux villes, l'ensemble des moyens déployés par les gestionnaires pour réduire leurs coûts, ceux-ci vont au-delà de ceux cités par Valiron. La première section est consacrée à Cuba et la deuxième est dédiée au Mali, enfin la troisième reprend le cadre juridique et institutionnel encadrant les investissements étrangers dans les deux pays étudiés.

Section 1 – L'entreprise espagnole à Cuba et le fondement de son profit

L'entreprise qui s'installe à Cuba peut compter sur plusieurs atouts, au nombre desquels un système éducatif performant.

Le niveau de dépenses publiques d'éducation représente 9% du PNB, et les dépenses d'éducation représentent 17% des dépenses publiques en 2001. Le résultat est un niveau de d'alphabétisation pour la période 2000-2004 de 97%. Les taux bruts de scolarisation sont en 2001 : 110% en maternelle, dans le primaire 100%, dans le secondaire de 89% et 27% dans le supérieur, avec à chaque niveau la quasi parité entre garçons et filles. Le rapport UNESCO 2005 souligne les performances et la qualité du système éducatif cubain. Les investisseurs associés à la production profitent donc de personnel qualifié même s'il doit utiliser des techniques de gestion capitaliste et de nouveaux outils de gestion (informatique) qui leur sont peu familiers. La présence de personnel expatrié est donc moins indispensable, les coûts de formation sont aussi moins importants, les possibilités de modernisation de l'exploitation du réseau sont meilleures. La quantité d'expatriés à Aguas de La Habana a régulièrement diminué depuis l'arrivée des espagnols, le partenaire étranger reconnaissant la qualité du travail du personnel technique cubain (entretien 2006). Cela permet à l'investisseur étranger de limiter les coûts d'exploitation de l'entreprise.

1.1 L'entreprise optimise ses recettes grâce à la clientèle rentable

La partie de la ville que gère Aguas de La Habana est dense et concentre les activités en devises. Voyons à travers l'histoire de la ville le profil des municipalités données en gestion à l'entreprise mixte (Centro Habana, Cerro, Habana Vieja, Plaza de La Revolución, Playa, Lisa, Marianao, 10 de Octubre). Nous dressons ainsi une liste d'avantages directement liés à la localisation de la zone attribuée à Aguas de La Habana.

La Havane s'est construite sous l'impulsion des populations bourgeoises aux périodes coloniale et républicaine, c'est une ville ancienne. Dès le 16^{ème} siècle les espagnols y établissent un port qui sert d'entrepôt et de point de départ de leur Flotte pour l'Espagne. Au 18^{ème} siècle, le déclin de la production sucrière haïtienne favorise l'essor de la production et du commerce du sucre cubain (Segre; Baroni, 1998). A cette occasion la ville se développe : les commerçants se rapprochent du port et établissent leurs demeures dans ce qui est l'actuelle Habana Vieja (Vieille Havane), à l'ouest de la Baie. L'activité croissante dans la ville (port) incite les populations bourgeoises à s'éloigner régulièrement. Progressivement, se construisent des résidences secondaires au sud de la ville (actuelle municipalité Cerro). La Vieille Havane, dont l'activité accrue a entraîné l'afflux de migrants (densification), va progressivement se dépeupler des classes bourgeoises qui s'établissent alors de façon permanente dans leur résidence d'été du Cerro. Des divisions spatiales sont introduites à l'intérieur des logements bourgeois (cuarterias) de la Habana vieja qui sont loués et se prolétarisent.

L'étape suivante de l'édification de la ville correspond au développement industriel de la municipalité du Cerro (industries liées à l'adduction d'eau, la Zanja). A nouveau, ce développement économique provoque une migration de main-d'œuvre, jusqu'à ce qu'à la fin du 19^{ème} siècle le Cerro perde de son dynamisme : le déclin des industries lié à la pollution croissante de la Zanja (premier aqueduc) et la présence de couches populaires ont provoqué de nouvelles migrations des populations bourgeoises vers le littoral. Le Vedado (municipalité Plaza de La Revolucion) devient alors un nouveau pôle d'expansion de la ville et la 1^{ère} zone dont l'urbanisation est planifiée. Les migrations bourgeoises continueront à être le moteur de l'expansion territoriale qui s'effectuera vers l'Ouest, sur le littoral (Miramar, Siboney/ municipalité Playa).

Les trois quarts de La Havane se construisent sous la République et l'hégémonie américaine (1902- 1958). Cette phase de forte expansion voit l'afflux d'une main d'œuvre rurale attirée par les opportunités d'emploi, produit des investissements américains. Ces derniers se sont concentrés sur les infrastructures, les services liés au commerce, le secteur sucrier et le tabac. Le développement de l'île se fait cependant de façon déséquilibrée : les inégalités économiques et sociales s'exacerbent à l'intérieur de la capitale et entre la capitale et le reste du pays.

Carte 1. La Havane et ses 15 municipalités actuelles



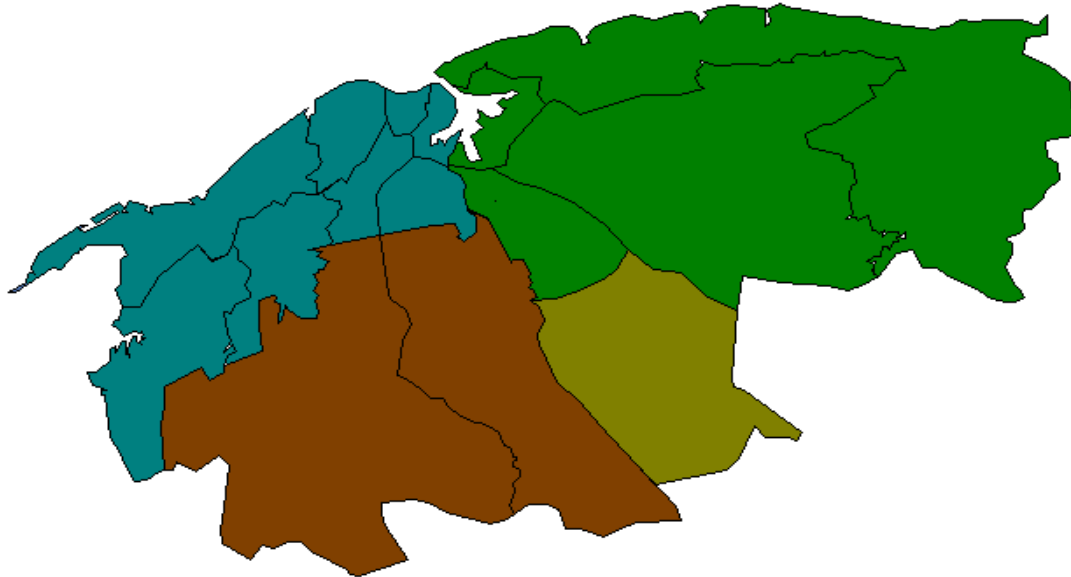
A la Révolution en 1959, le nouveau pouvoir décide de rééquilibrer le développement territorial en investissant dans l'équipement des campagnes et des villes secondaires. Il freine ainsi les migrations vers La Havane (par ailleurs réglementées) et contrarie la logique capitaliste cherchant à augmenter la concentration de la main d'œuvre en ville ; la construction de la ville communiste doit se faire sur un mode équilibré. Des efforts importants sont alors consentis par le nouveau pouvoir, des travaux sont effectués et concernent notamment une partie jusque là délaissée, le littoral Est de La Havane (municipalité Habana del Este). Perez Rodriguez (1998) remarque que l'hétérogénéité de la ville persiste sous forme d'espaces aux fonctions déterminées. En prenant le temps

comme axe central de différenciation et l'appartenance à la zone littorale ou intérieure, elle établit 4 niveaux d'environnement en fonction des conditions d'habitabilité des maisons, de l'état technique des réseaux d'eau et d'évacuation, de la qualité de l'air et des espaces verts : le plus favorable correspond à ce qui a été construit au cours des trente dernières années de la période capitaliste (l'expansion ouest de la ville et en partie l'extension Est). Le niveau moyennement favorable se retrouve à toutes les périodes et aussi bien sur le littoral qu'à l'intérieur. Le milieu plutôt défavorable correspond aux constructions récentes d'avant 1959 mais qui n'ont pas été faites selon un plan de régulation urbain adéquat, ce sont des zones de construction à faible potentiel qui ont favorisé l'arrivée de populations à faibles revenus prêtes à s'établir dans de l'habitat précaire (le long des axes sud, sud-est et sud-ouest). Enfin, le milieu le plus défavorable correspond aux habitations de la période coloniale et de la première décennie du 20^{ème} siècle. On oppose deux Havane : La Havane du nord, riche, moderne, touristique et La Havane du sud populaire.

L'entreprise Aguas de La Habana exerce donc son activité dans la partie la plus densément peuplée et qui contient les sites touristiques les plus attractifs et les zones d'activité modernisée. L'historique de l'occupation de la capitale a permis d'apprécier les atouts dont bénéficie Aguas de La Habana d'avoir en gestion ces 8 municipalités. C'est là que sont installées les principales activités en devises. Le contrat alloue aussi à l'entreprise toutes les recettes en devises qui se font en dehors de son territoire et à partir du réseau géré par les entreprises publiques (7 autres municipalités de la capitale). Le partage du marché de l'eau en réseau s'est fait en segment profitable, attribué à l'entreprise mixte, et non profitable, laissé aux entreprises publiques.

Carte 2. Répartition des municipalités entre gestionnaires du réseau selon leur statut

Aguas de La Habana (mixte) – bleu ; Acueducto del Este (publique) – vert ;
Acueducto del Sur (publique) - marron ; Acueducto del Cotorro (publique)- kaki



source : carte réalisée avec Philcarto <http://perso.club-internet/philgeo>

1.2 Le réseau est vétuste, des réparations sont indispensables

L'urbanisation de la ville est maîtrisée mais le réseau est mal en point : il faut donc le réhabiliter. L'intérêt pour l'entreprise privée d'être associée à l'Etat sous forme d'entreprise mixte réside dans le fait que le propriétaire restant l'Etat, les décisions en matière d'infrastructure sont moins négligées que si le partenaire était un autre privé. L'intérêt de la multinationale est de participer le moins possible aux investissements. La rentabilité de l'entreprise mixte a progressé grâce à la baisse des effectifs de l'entreprise, à la diminution des livraisons d'eau par camions-citernes (plus aucune municipalité ne recevait l'eau par camion après 2005) et à la réduction du pompage d'eau donc des dépenses d'énergie et de potabilisation, les principaux postes de dépenses de fonctionnement². La modernisation de la gestion, les efforts sur la rationalisation des

² En 2000, plus de 90.000 habitants de la capitale recevaient l'eau en camions-citernes, et à la fin de 2006 ils avaient diminué à un peu plus de 24.000, selon des sources gouvernementales. Ce mode de distribution impliquait des frais additionnels de combustible, qui ont diminué de 480.000 dollars annuels en 2000 à 177.000

stocks c'est-à-dire la diminution de leur quantité et allongement des délais clients pour améliorer la trésorerie font partie des améliorations apportées. Toutefois, cela n'a été possible que parce que les investissements décisifs ont été pris en charge par l'Etat.

La majeure partie du système de distribution d'eau de La Havane est héritée des investissements américains et espagnols réalisés avant la révolution. En 2007, le réseau mesure 1859 km. Les aqueducs transportent l'eau à quelques zones de la ville puis une desserte de proximité est assurée. Ainsi la qualité et le coût du service dans chaque zone dépend de l'état des ouvrages principaux et des réseaux secondaires y amenant l'eau. Des réhabilitations ont été faites par l'Etat et des entreprises travaillant en devises. L'état du réseau justifie des réhabilitations d'ampleurs différentes selon la zone à desservir. Avant la crise économique des années 1990 le système d'économie planifiée privilégiait les dépenses d'investissement aux dépens de celles d'entretien, de production de biens de consommation ou de service à la population. L'obsolescence des technologies, la faiblesse de la qualité des intrants et de la production expliquent la détérioration des performances de la distribution d'eau (voir le tableau 16). La dégradation du réseau (fuites) a entraîné l'accroissement des coûts de production. En effet, il faut prélever plus d'eau pour maintenir les livraisons d'eau, le réseau doit s'alimenter à de nouvelles sources, et il faut utiliser plus d'intrants. La surexploitation de la ressource se répercute sur les coûts de production car il faut aller de plus en plus loin, dans d'autres provinces pour capter de l'eau à livrer à la capitale.

Tableau 16. Performances de différents aqueducs de La Havane

Amenée	Km	Année construction	Pertes %
Paso Seco	3	1950	2
Cuenca Sur	35	1955	13
Ariguanabo	9	1958	5
El Gato	55	1987	35
Begnino a Loma del cielo	7	1958	3

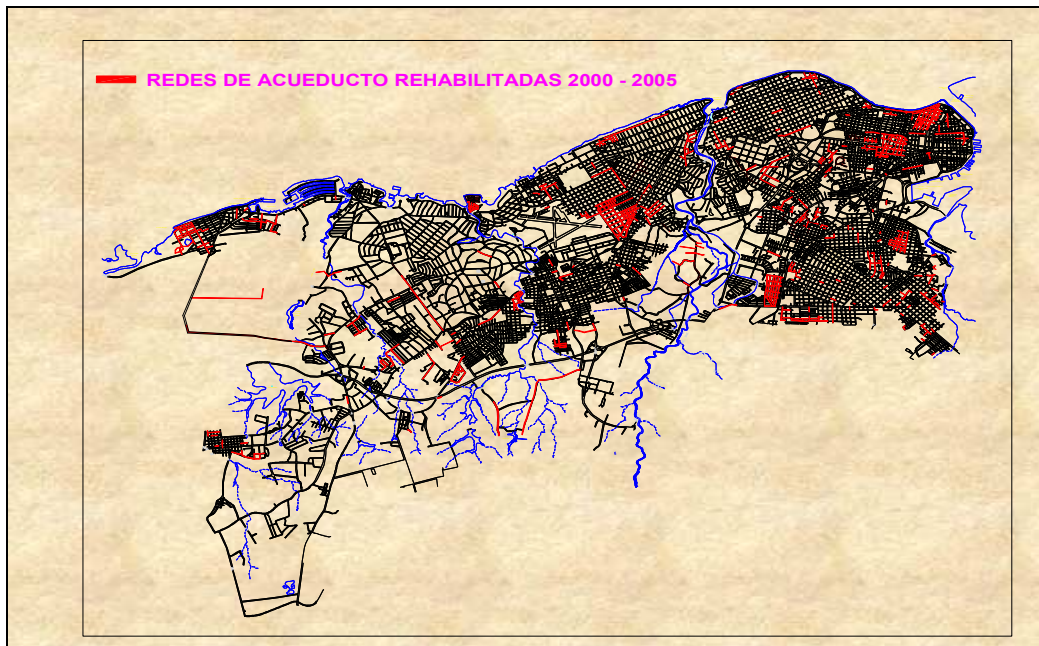
Source :UE, 1997

dollars en 2002 (web: CUBA : Davantage d'eau potable à La Havane par investissement étranger ; La Havane, feb, IPS).

La desserte par camion a progressé dans les années 1990. Cette distribution augmente les coûts totaux de l'approvisionnement de la capitale. Les zones les plus affectées sont : Lisa, Habana Vieja, Centro Habana, 10 de Octubre, Plaza de La Revolución. Le système de livraison par camion est un important consommateur de carburant, il est donc impératif pour abaisser les coûts de l'activité que les réseaux soient rénovés. Les réparations ont été menées, elles ont été financées par un crédit de AGBAR (l'investisseur espagnol) à l'entreprise mixte de 25 millions de dollars répartis entre l'amélioration de la gestion (6M pour l'informatique) et la réhabilitation des infrastructures (19M). L'Etat cubain a apporté 4M pour la réhabilitation des infrastructures. AGBAR a contribué pour 4 millions aux fonds propres.

La coopération espagnole (AECI) a financé la réhabilitation de l'aqueduc d'Albéar (1,7 millions de dollars de 1999 à 2002) en association avec le groupe AGBAR qui a complété les travaux avec 470 000 dollars, soit un total de 2 millions de dollars. L'aqueduc d'Albéar alimente La Habana vieja qui est sous la gestion de l'entreprise mixte cubano-espagnole. La ville de Barcelone et la région de Catalogne en Espagne participent également au financement des réparations des réseaux d'eau de La Havane. Entre 2000 et 2002, la majorité du réseau rénové, au sein des 8 municipalités gérées par Aguas de La Habana, se situe dans les municipalités du Centro Habana et de Habana Vieja. Elles ont reçu respectivement 63% et 24% des montants consacrés à la réhabilitation contre 5% pour les autres municipalités (Lisa, 10 octobre, Cerro, Marianao, Plaza) (cf carte). Les réhabilitations se poursuivent, l'entreprise 'Bureau de l'Historien' (Oficina del Historiador), qui gère les activités en devises du Centre Historique de La Habana Vieja a participé aux réhabilitations de canalisations du Centre Historique (de la réalisation de l'étude préliminaire sur l'état du réseau, jusqu'au financement des travaux). Les zones concernées par les réhabilitations ont un fort potentiel de génération de devises qu'il s'agisse de la zone de La Habana vieja et du Centro Habana (tourisme) ou de Playa (services).

Carte 3. Réhabilitations du réseau (rouge)



Source : Oficina del Historiador, 2006

1.3 Minimisation des coûts d'exploitation

AGBAR, à la marge de la loi régissant les investissements étrangers (loi 77), a négocié des concessions supplémentaires.

Pour leurs salariés cubains, les entreprises mixtes doivent normalement passer par ACOREC, l'entreprise chargée du recrutement et de la rémunération des employés cubains des entreprises mixtes. Les entreprises mixtes paient les salaires à ACOREC en dollar, et cette dernière reverse le salaire aux employés en peso. Or l'entreprise cubano-espagnole Aguas de La Habana emploie un personnel qualifié et le rémunère directement en peso, elle fait donc exception à la règle. Par ailleurs, Aguas de La Habana s'acquitte des factures d'électricité en peso alors que les entreprises mixtes doivent payer le service en devises car elles travaillent avec des devises. C'est un atout important car la consommation d'électricité et les salaires sont les principaux postes de dépenses de la production d'eau (les dépenses de salaires et d'électricité représentaient plus de 70% des

dépenses de l'entreprise publique en 1994³). Le carburant normalement payable en dollar était également payé en partie en peso au début du contrat. Les impôts sont payés en pesos (sur la force de travail, la sécurité sociale...). Le peso, monnaie de paiement des impôts et des charges, allège considérablement les coûts que l'entreprise aurait normalement eu à acquitter en devises. Les coûts en devises sont les seuls à réellement minimiser pour le partenaire espagnol s'il veut maximiser son profit.

La participation espagnole dans l'entreprise mixte Aguas de La Habana prend la forme de prestations de services. Agbar a participé aux fonds propres à hauteur de 4 millions de dollars et accordé un prêt de 25 millions de dollars (remboursable sur 25 ans). La disproportion entre prêts et fonds propres (les premiers étant très supérieurs aux seconds) s'apparente à de la sous capitalisation. C'est une technique de financement de l'investissement des entreprises de plus en plus utilisée (Ogea Martinez Orozco, 1999). Le financement de l'investissement via le prêt intragroupe, plutôt qu'avec des capitaux propres, est plus avantageux du point de vue fiscal. Les intérêts qui rémunèrent le prêteur ne sont pas soumis, à la différence des dividendes, à l'imposition dans les deux Etats, et sont une charge déductible de la base imposable de l'emprunteur (traité de double imposition entre l'Espagne et Cuba). De plus, les intérêts sont soumis à des taux d'imposition inférieurs à ceux des dividendes. Donc les groupes financent leurs investissements avec une portion croissante de prêt intragroupe.

Les entreprises qui s'installent à Cuba auraient beaucoup à perdre à passer par les services financiers internationaux au vu des taux proposés au pays. Le recours au financement interne résout le problème du surcoût imposé à l'île⁴. Le taux d'intérêt du prêt que AGBAR a accordé à Aguas de La Habana est le LIBOR-0,5% (environ 4% en 2007), ce qui constitue pour Cuba de bonnes conditions d'emprunt compte tenu de

3

Coûts (Million pesos)	1993	1994
Salaire	9 737 427	9 959 623
Dépenses courantes dont :	12 118 986	12 739 562
-sécurité sociale	1 612 421	
-autres dépenses de base dont :	10 028 938	10 666 603
Pétrole, lubrifiant	908 339	925 584
électricité	7 361 428	7 380 601

Source : UE, 1997

⁴ Cuba est classé comme pays à haut risque ou risque très élevé dans les agences de notation internationales pour le crédit CT et MT. Donc les participations des investisseurs se font par autofinancement (Lossio- Baudin de la Valette, 2004).

l'embargo et de la loi Helms-Burton. Celle-ci tente d'y restreindre l'entrée de crédit. En 2002, le taux d'intérêt auquel le pays pouvait emprunter se situait entre 11% et 18% (le ministère des relations extérieures indique LIBOR+6% à +11%), alors que le taux d'emprunt consenti aux conditions du marché international est LIBOR +2% (soit 6%) (cuba.minrex.cu/bloqueo/esp/06_esp.htm). Les mêmes contournements s'opèrent à l'intérieur des entreprises s'agissant des approvisionnements matériel. AGBAR a constitué une holding de prestations de services, Agbar servicios compartidos (2003) pour améliorer l'efficacité de l'approvisionnement et de l'organisation. C'est une stratégie menée à l'échelle mondiale pour que l'entreprise s'affranchisse des contraintes du marché. Les activités intragroupe sont à la fois une stratégie de contournement du marché mais permettent également de minimiser l'impact de l'embargo.

Les sociétés étrangères dont l'activité est le crédit bancaire utilisent la fiducie : afin de se protéger contre l'accusation de participation au financement de projets impliquant des avoirs expropriés et pour éviter les sanctions américaines, elles créent des circuits de financement pour leur activité à travers des sociétés écrans qu'elles ont constituées dans des pays de la Caraïbe ou d'Amérique centrale (Panama, Îles Vierges, Caïman...). Cela permet de camoufler l'activité d'assistance financière. Les sociétés étrangères d'autres secteurs que l'eau utilisent aussi ce procédé⁵.

L'Etat cubain a créé un cadre fiscal avantageux pour attirer les investisseurs étrangers : c'est la loi 77 (1995). Elle établit un taux d'imposition des bénéfices de 30 %, soit 5 points de moins que le taux appliqué aux entreprises nationales. Mais pour stimuler l'investissement étranger l'Etat décide que pendant la période de récupération de l'investissement, l'entreprise mixte est exonérée partiellement ou totalement du paiement de l'impôt sur les bénéfices. L'impôt sur les services publics n'est pas dû. En revanche, l'impôt sur l'utilisation de la force de travail (11% de la masse salariale) et la contribution à la sécurité sociale (14% de la masse salariale) sont dus. Elle est exonérée du paiement des droits de douane sur les intrants et les équipements nécessaires à l'investissement initial, et la possibilité de rapatriement des dividendes (en dollar) est illimitée (Conas,

⁵ Les investisseurs étrangers à Cuba font profil bas ; avec la règle du secret il est difficile de connaître précisément l'origine des sociétés car beaucoup utilisent des sociétés écrans pour leurs investissements (Lossio-Baudin de la Valette, 2004).

2003). Au démarrage de l'activité de AGBAR, l'impôt sur la force de travail a même été supprimé, un avantage qui n'aurait été concédé que provisoirement.

Concernant la rémunération de l'entreprise espagnole : l'Etat rémunère le partenaire étranger sur la base d'un montant fixe et d'une part variable (25% des bénéfices), le tout lui est payé en devises.

L'investissement espagnol à Cuba est couvert par le traité de double imposition. Ce traité permet d'éviter que les impôts soient payés à la fois à Cuba et en Espagne. Il permet aussi de prendre en compte tous les bénéfices réalisés à Cuba par la filiale d'une entreprise espagnole et éventuellement de corriger des transactions faussées par des relations privilégiées entre une entreprise et sa filiale. Il permet de déduire du bénéfice les frais d'installation (frais d'administration et de direction compris) donc d'alléger l'impôt sur les bénéfices. Il précise le lieu de paiement des différents impôts. Le paiement des intérêts et des dividendes est soumis à impôt dans l'Etat où ils sont reçus. Dans le cas de AGBAR, ils sont reçus en Espagne aux Canaries. Le redressement concerne tous les transferts d'argent qui se font à des prix au dessus/dessous de ceux du marché. Tout ce qui est au-dessus/en-dessous des normes est soumis à impôt par un recalcul prenant les prix de marché comme référents (Garcia Prats et ali, 2002). Dans les faits, le partenaire espagnol n'est assujetti à l'impôt sur les dividendes ni à Cuba ni en Espagne. En revanche, le paiement d'intérêts est imposé en Espagne (entretien, 2007) avec quelques avantages liés à la provenance de l'investisseur. En effet, AGBAR utilise une filiale basée aux Canaries pour investir à Cuba : c'est Canaragua S.A. qui distribue l'eau à Tenerife et s'est créée avec le soutien d'un homme d'affaires des Canaries Enrique Martinon. Ce dernier est un des premiers grands investisseurs à Cuba, il a de nombreuses participations dans le tourisme qui datent du milieu des années 1980, elles prennent la forme d'associations avec l'Etat cubain (entreprises mixtes)⁶.

Le régime fiscal des Canaries est relativement moins lourd que celui du reste de l'Espagne⁷. Le différentiel avec l'Espagne se trouve notamment au niveau des impôts sur

⁶ Les investissements à Cuba transitent souvent par des pays tiers ou centres financiers offshore (Lossio-Baudin de la Valette, 2004)

⁷ Un article de El Pais relève également le différentiel entre les USA et les Canaries : 4% d'impôt sur les bénéfices des sociétés aux Canaries contre 37% aux USA. "Canarias : la puerta estadounidense de Africa". Domingo 2 diciembre 2007.

les revenus, le profit, et les revenus du capital ainsi que l'impôt sur la production et la consommation. Entre 1982 et 2001, le différentiel des impôts sur les revenus, bénéfices et revenus du capital s'est accru (en point de pourcentage), il est passé de 3,28 à 4,66. La tendance est la même pour la 'TVA' dont le différentiel avec l'Espagne a cru de 2,52 à 4,69 entre 1982 et 2001⁸. Le régime fiscal privilégié des îles Canaries, zone spéciale des Canaries (ZEC) a été prolongé jusqu'en 2019⁹. Les entreprises bénéficient avec ce régime d'une aide qui compense les désavantages liés à l'implantation d'une entreprise aux Canaries ; coûts d'approvisionnement, absence de matières premières. L'aide est une déduction fiscale, son montant correspond à la partie du bénéfice qui est destinée à abonder une réserve pour investissement (RIC). Cela permet à l'entreprise de diminuer d'autant le bénéfice imposable. Le montant ainsi épargné (jusqu'à 90% du bénéfice) doit être investi dans les 3 ans dans l'archipel (ley 19/1994 6 julio).

1.4 L'entreprise est détenue par un actionnariat exigeant

Nous avons présenté la façon dont AGBAR maximise la rentabilité de sa participation à Aguas de La Habana. Sa gestion relève d'un nouveau mode de contrôle de l'entreprise : le gouvernement actionnarial et par le marché qui succède au gouvernement managérial. L'accroissement de l'épargne collective a provoqué la concentration du capital des entreprises aux mains d'investisseurs institutionnels. Cet actionnariat surveille les performances de l'entreprise afin de défendre ses intérêts. Il contrôle le conseil d'administration de l'entreprise, ainsi que les dirigeants, qui sont incités à améliorer leur performance grâce à l'introduction dans leur rémunération de stock options dépendants de la valeur de l'entreprise. Il veille à ce qu'il y ait une régulation des dirigeants (les contre-performances doivent être sanctionnées par un changement de direction) (Plihon, 2001).

⁸ Différentiel fiscal des Canaries relativement à l'Espagne par groupe d'impôts (OCDE)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A	3,28	3,27	3,78	3,02	3,23	3,93	3,86	4,88	5,36	5,51	5,58	4,42	4,18	4,48	3,95	4,42	4,27	4,52	4,73	4,66
B	2,52	3,23	4,06	4,55	6,05	4,91	5,24	5,28	5,73	5,72	5,58	4,21	4,30	4,15	4,19	4,37	4,48	4,82	5,06	4,69

Grupos OCDE de tributos: (A)1000-Sobre la renta, beneficios y ganancias de capital; et (B) 5000-Sobre los bienes y servicios (producción, ventas, consumo...) revista canaria. (Espino Romero, 2003).

⁹ El Gobierno aprueba el régimen económico y fiscal de las Islas Canarias (Europa press 29/12/2006, Madrid).

En 2000, le groupe AGBAR est contrôlé par La Caixa (banque espagnole) et Suez-Lyonnaise qui, via leur holding Hisusa, détiennent 47,7% de AGBAR¹⁰. L'entreprise ENDESA (énergie) possède 11,8% et 39% appartiennent à divers actionnaires. En 2005, le PDG de AGBAR du secteur eau (75% des actifs du groupe) soulignait que la croissance était certes la stratégie du groupe mais que c'était surtout la rentabilité des investissements qu'il fallait atteindre (réunion des actionnaires). La recherche de la rentabilité signifie que : *« l'actionnaire est désormais solidement installé en protagoniste de la valeur ajoutée. Et les dirigeants d'entreprise sont invités à lui donner satisfaction en priorité. »* (Artus et Virard, 2005). A côté de moyens tels que l'absence de redistribution des gains de productivité aux salariés, l'investissement dans des technologies nouvelles ou la rationalisation de la production, l'affaiblissement des obligations fiscales alimentent le profit d'Aguas de La Habana.

Tableau 17. Evolution des recettes 'eau et assainissement' et coût indirect et structurel

eau/ assainis.	2000	2001	2002	2003	2004	2005
recettes	8523	8917	9056	10532	10666	10206
coût indirect et structurel	5818	4598	4389	4057	4060	3778

2005 projections ; milliers de dollars

Source : revue Aguas de La Habana, 2005.

Entre 2000 et 2005, les coûts baissent régulièrement (- 35%) et les recettes augmentent de 20%. L'année 2002 est le premier exercice où Aguas de La Habana n'a pas besoin de subvention du ministère des ressources hydrauliques (INRH). La rentabilité s'accroît à partir de 2003 grâce à la hausse du revenu net (cf. Informe anual 2001, 2003, 2004 AGBAR).

Tableau 18. Evolution du revenu net et de la rentabilité

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
milliers dollars	151	160	180	663,1	699,8	726,4
rentabilité	2%	2%	2,2%	8,2%	8,7%	9%

(rentabilité financière = revenu net/capital social)

2005 projections

Source : revue Aguas de La Habana, 2005

¹⁰ En 2007, Suez et La Caixa tentent une OPA sur le reste de AGBAR pour en détenir plus de 60% (www.el.economista.es)

Le revenu net a brusquement été multiplié par 3 entre 2002 et 2003. En observant les données sur les recettes et les dépenses, on ne constate pas de changements majeurs ni dans les recettes qui augmentent bien, mais faiblement, ni dans les dépenses qui diminuent bien, mais sans chuter. D'autres postes du bilan sont donc en question. Résultats financiers et résultats exceptionnels ? Allègement fiscal ? Aucune précision n'a été fournie sur cette évolution.

En 2006, la rentabilité devrait être la même qu'en 2005 (d'après tableau 18). Les objectifs de rentabilité élevée¹¹ sont satisfaits par la substitution de la dette aux actions. AGBAR a privilégié le financement par endettement plutôt que par fonds propres. Mais cette façon de financer l'activité et d'élever la rentabilité des fonds propres produit un biais : notamment l'allergie aux projets à horizon long, le sous investissement, la déformation du partage des revenus au détriment des salaires (Artus et Virard, 2005).

Les résultats du groupe AGBAR sont passés de 50,9 millions d'euros en 1995 à 194,3 millions en 2004. La rentabilité des fonds propres atteint 8% en 2006. L'activité à Cuba et à La Havane est également rentable : les résultats de Aguas de La Habana sont en forte progression entre 2002 et 2003. La rentabilité financière de Aguas de La Habana a progressé jusqu'à 8% sur les 3 dernières années d'activité, la situant au niveau du reste du groupe AGBAR et même au dessus (9% projeté en 2005). AGBAR utilise le niveau du LIBOR (taux d'intérêt de court terme pour les prêts interbancaires- maximum 12 mois, 4% en mars 2007) pour apprécier la rentabilité de son investissement à Cuba. Les points de rentabilité au-delà du LIBOR (i.e. au-dessus de 4%) rémunèrent sa prise de risque¹². L'entreprise considère que ces 4 points supplémentaires constituent une rentabilité raisonnable (8% en 2004).

¹¹ rentabilité mesurée par le ratio ROE - return on equity : résultat net/capitaux propres

Tableau 19. Evolution des performances de Aguas de La Habana (milliers euros)

Année	Capital souscrit	réserves	résultat
2001	9078	15	179
2003	6334	-39	586
2004	5873	- 6	563
2005	6781	79	467
2006	6074	76	467

Source : AGBAR ; informe anual 2001 ; 2004 ; 2005 ; 2006

Enquête à La Havane : différences de durée d'approvisionnement

A La Havane, la division de l'exploitation entre zone rentable ou non rentable modifie un système de prise en charge croisée du réseau assurée avant 2000 par un gestionnaire public. Elle répond à la logique de l'associé privé étranger dont la valorisation à court terme est dictée par un actionnariat international. Son influence sur l'activité de l'entreprise pèse sur la localisation des investissements. Les bons résultats financiers de Aguas de La Habana ont un impact sur la ville. Notre enquête évalue les différences du service de distribution d'eau entre les municipalités desservies par l'entreprise mixte et celles desservies par les entreprises publiques. Bien que nous ne puissions pas toutes les attribuer à l'introduction d'un opérateur privé étranger, nous pensons qu'après 9 ans d'activité on peut imputer une part des différences relevées par notre enquête à cette présence (en 1997 AGBAR a débuté par la gestion de la distribution d'eau dans 3 municipalités). La carte du réseau a montré que les investissements les plus récents concernent les secteurs touristiques des huit municipalités de Aguas de La Habana, les autres sont tenues à l'écart. L'enquête pointe les différences entre municipalités du secteur de l'entreprise mixte et celles du secteur public. Elles sont importantes (graphes page suivante).

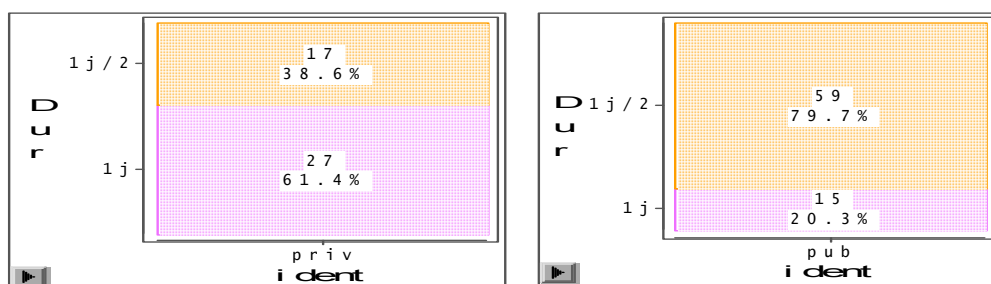
Nous avons interrogé 141 ménages de La Havane sur le service d'eau qu'ils recevaient. Les enquêtes ont été menées aux mois de Mars, Avril et Mai 2006 dans les municipalités desservies par 3 entreprises : l'entreprise mixte Aguas de La Habana, et deux entreprises publiques Acueducto del Este et Acueducto del Sur. Sur les 14 municipalités desservies par l'une des 3 entreprises publiques, nous avons enquêté dans 10

¹² La prime de risque est la rentabilité supplémentaire que les investisseurs espèrent percevoir pour acheter des actions plutôt que des bons du Trésor ou des obligations d'Etat peu ou pas risquées. In La réduction de la prime de risque : le rôle du risque macroéconomique. C. Boucher. Revue Banque et Marchés No.87 ; Mars-Avril 2007.

de façon aléatoire¹³. L'objectif de l'enquête est d'observer s'il existe une différence de service de distribution d'eau entre les entreprises publiques et l'entreprise mixte. En réalité, au sein du territoire de Aguas de La Habana, il existe 93 zones desservies selon des tours horaires. Nous avons regroupé les deux entreprises publiques et avons comparé ce groupe de population à celui approvisionné par l'entreprise mixte. Nous avons demandé aux ménages s'ils recevaient l'eau tous les jours ou moins fréquemment (un jour sur deux ou moins). Nous montrons de manière graphique, puis par le test du chi2 que la probabilité de se tromper en rejetant l'hypothèse d'indépendance des variables identité et durée de l'approvisionnement est très faible. Il existe un lien entre l'identité du gestionnaire (publique ou mixte) et la fréquence de l'approvisionnement (journalier ou alternée).

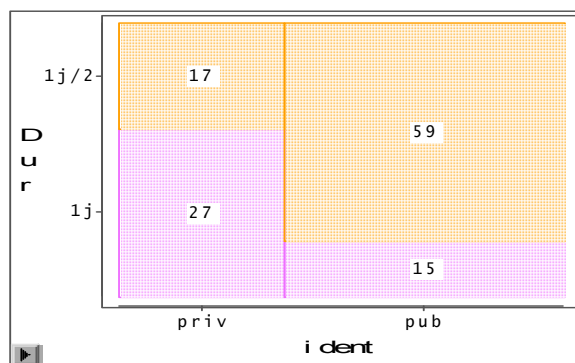
Graphiquement¹⁴, on constate que plus de 61% des ménages servis par l'entreprise mixte sont desservis tous les jours contre 39% qui n'ont l'eau qu'un jour sur deux. Dans le cas des entreprises publiques on constate que ce ne sont que 20% des ménages interrogés qui ont l'eau tous les jours, le reste de l'échantillon a l'eau un jour sur deux.

Graphe 17. Graphiques en mosaïque du lien entre le gestionnaire et la durée de l'approvisionnement



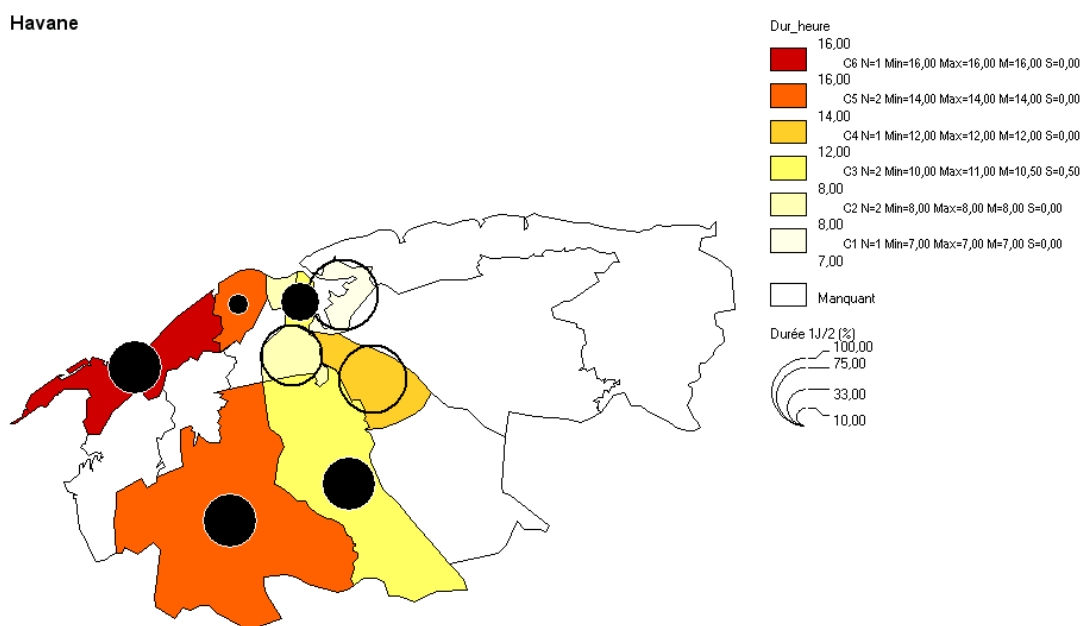
¹³ Ce sont pour Acueducto del Este : San Miguel del Padron et Regla ; pour Acueducto del Sur : ces 2 municipalités Arroyo Naranjo et Boyeros ; pour Aguas de La Habana : Plaza de La Revolución, Habana Vieja, Centro Habana, Playa, Marianao, 10 de Octubre.

¹⁴ Le Guen, M. (2003) pour le principe du graphique.



Priv : Gestion avec la participation privée espagnole
 Pub : Gestion entièrement publique
 1j/2 : distribution d'eau un jour sur deux ou moins fréquemment
 1j : distribution d'eau tous les jours

Carte 4. Durées d'approvisionnement selon les municipalités enquêtées



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/phlgeo> [discrétisation 'Q6']
 Pinceau

Tableau 20. Tableau du test du Chi 2

Tableau de ident par Dur			
ident(ident)	Dur(Dur)		
FREQUENCE Pourcentage Pct en ligne Pct en col.	1j/2	1j	
publique	59 50.00 79.73 77.63	15 12.71 20.27 35.71	74 62.71
privé	17 14.41 38.64 22.37	27 22.88 61.36 64.29	44 37.29
Total	76 64.41	42 35.59	118 100.00

Avec le test du chi2 on constate que 77,6% des ménages interrogés qui ont l'eau un jour sur deux sont des ménages desservis par une entreprise publique. Mais seuls 20,3% des ménages approvisionnés tous les jours le sont grâce à une entreprise publique. La probabilité de se tromper en rejetant l'hypothèse d'une absence de différence entre la durée du service de l'entreprise mixte et celui des entreprises publiques est inférieure à 1 pour 10000.

Statistique	DF	Valeur	Proba.
Khi-2	1	20.3258	<.0001
Test du rapport de vraisemblance	1	20.3309	<.0001
Continuité Adj. Khi-2	1	18.5727	<.0001
Khi-2 de Mantel-Haenszel	1	20.1535	<.0001
Coefficient Phi		0.4150	
Coefficient de contingence		0.3833	
V de Cramer		0.4150	

Taille réelle de l'échantillon = 118

Fréquence manquante = 23

Comme Valiron, nous remarquons que les frais de renouvellement, les frais financiers sont quasi inexistantes pour l'opérateur privé qui, par ailleurs, est capable de minimiser les charges d'exploitation pour limiter ses coûts. La ville de La Havane a connu un certain déséquilibre que le régime de Castro a tenté d'effacer, la crise économique des années 1990 a pourtant rendu plus difficile ce rééquilibrage. Le réseau d'eau s'est dégradé, provoquant un bond dans les coûts de fonctionnement, et la distribution par camions-citernes s'est développée. Les coûts de desserte de la ville ont augmenté. L'entreprise étrangère s'installe à La Havane avec des objectifs de rentabilité et un nouveau mode de gestion. Elle a accentué les zones privilégiées en y orientant les réhabilitations au détriment des autres apparemment (cf chapitre 4). La vision de court terme qui s'impose par la division de l'exploitation du réseau et la présence d'un gestionnaire privé étranger va à l'encontre de l'amélioration uniforme à l'échelle de la ville de l'alimentation par le réseau.

Section 2 - L'entreprise à Bamako et le fondement de son profit

La participation de capitaux privés à l'EDM en 2000 est précédée entre 1994 et 1998, par une expérience de délégation de gestion globale soutenue par les prêts de la banque mondiale et de l'agence française de développement. A l'époque, un consortium privé franco-canadien est sélectionné, il implique déjà la SAUR. En décembre 2000, l'EDM est privatisée. La nouvelle société est détenue à 60% par un partenaire stratégique SAUR-IPS (Industrial Promotion Services du groupe Aga Khan) et à 40% par l'Etat malien. Cette participation de capitaux privés fait partie de la réforme du cadre juridique et institutionnel du secteur eau potable et électricité. Le désengagement de l'Etat des activités opérationnelles, l'amélioration de la productivité et de l'efficacité, la participation du secteur privé en sont les principaux termes (cf. ordonnance 020/P-RM 15/3/2000 et décret 00-183/P-RM 14/4/2000, sur l'organisation secteur eau). La participation de capitaux privés dans l'EDM modifie ses objectifs et la façon d'exercer l'activité en changeant la composition de la direction de l'entreprise. La préférence pour le court terme conduit les capitaux privés à privilégier la rentabilité à court terme au détriment d'une rentabilité à plus long terme qui passerait par la réalisation d'investissements. Pourtant dans le contrat

de concession l'opérateur doit exploiter le service et construire les infrastructures¹⁵. L'accroissement de la rentabilité passe par un redressement des performances de la gestion mais aussi par des avantages négociés dans le contrat. Nous présentons les avantages conquis par l'entreprise privée, en termes fiscaux, en terme d'exploitation et d'investissement, qui soutiennent son profit. Nous exposons ensuite la façon dont l'entreprise optimise ses recettes grâce à sa politique tarifaire, et ses choix en matière de répartition de valeur ajoutée.

Les termes du contrat et les réalisations

Nous nous penchons sur les termes du contrat entre la SAUR et l'Etat afin de comparer les réalisations de l'EDM privatisée à ce qui était convenu.

Le service public de l'eau (la production, le transport et la distribution d'eau potable) est délégué à des exploitants dans le cadre de délégations de gestion de service public (article 3 de l'ordonnance n°00-020/P-RM du 15 mars 2000). Le contrat établit une concession de 20 ans, mais l'Etat conserve la domanialité publique des installations de production, de transport et de distribution d'eau. Les objectifs explicitement mentionnés dans le contrat portent sur l'amélioration de la desserte mais également sur la mise en œuvre d'une tarification fondée sur le coût réel de fourniture de service devant assurer la pérennité financière du service concédé. Le concessionnaire a l'obligation « à son initiative » de réaliser tous les travaux nécessaires au bon fonctionnement du service concédé. Il s'agit des travaux d'entretien, de grosses réparations, de travaux relatifs aux branchements et compteurs, travaux de renouvellement, de renforcement et d'extension. Tous les ouvrages, équipements et matériels permettant la bonne marche de l'exploitation du service concédé y compris les branchements et compteurs, seront entretenus en bon état de fonctionnement et réparés par les soins du concessionnaire à ses frais.

Le contrat mentionne que : « le concessionnaire s'engage à atteindre les objectifs de desserte fixés dans le cahier des charges. La non réalisation des objectifs de desserte pour des raisons imputables au concessionnaire constatée à l'issue de chaque période quinquennale, constitue une faute contractuelle grave qui sera sanctionnée ». Les objectifs de desserte sont mesurés par le nombre de branchements des ménages et le volume d'eau

¹⁵ C'est de la responsabilité du concessionnaire de réaliser les travaux de premier établissement, travaux de renouvellement, et d'entretien, il se rémunère sur les recettes sur les usagers, c'est sur lui que pèse le risque d'exploitation (Troger, 1995)

facturé aux branchements individuels (ménages) et collectifs. Nous verrons que le nombre de branchements collectifs a augmenté de façon importante (voir aussi chapitre 5), ce qui permet au gestionnaire d'accomplir l'objectif de desserte en volume plus rapidement que si seule la consommation aux branchements individuels était comptabilisée.

Le contrat précise aussi les sommes à affecter aux investissements. Toutefois, il dénature cette astreinte en spécifiant que : « l'insuffisance des investissements par rapport au programme ci-dessus ne saurait constituer une des raisons de sanction du concessionnaire que dans le cas où les engagements du concessionnaire au niveau des objectifs de desserte ne sont pas tenus ». La desserte peut dès lors être améliorée en faisant fonctionner l'entreprise au maximum de sa capacité de production et en réduisant les fuites sur le réseau, en reportant l'investissement à plus tard. Les critères de performances ne font pas intervenir l'accroissement du volume d'eau produit, mais celui du volume vendu. Aussi, l'entreprise peut miser sur la hausse du rendement sans avoir à accroître la capacité de production. La progression du nombre de branchements individuels peut, quant à elle, ne refléter que la régularisation des branchements clandestins.

Compte tenu des objectifs de desserte, de qualité du service et des performances générales fixées par le cahier des charges, les montants prévus sur les premières années du contrat (2001-2006) étaient estimés au minimum à 24 milliards de FCFA et pour la période 2007-2011, ils s'élevaient à 3,5 milliards de CFA.

Tableau 21. Investissements relatifs au service eau conformément au contrat (Mds CFA)

Période	2001-2005	2006-2020	Total
Production, adduction, stockage, distribution	38,4	103,6	142,0
Etudes et supervision de travaux externes	1,2	3,1	4,3
Compteurs	1,2	3,2	4,4
Total	40,8	109,9	150,7

Le principe de couverture des coûts, stipulé dans le contrat, reporte le financement des investissements sur les usagers (quantité vendue et prix). Aussi, parallèlement aux objectifs de vente en volume, le contrat prévoit des hausses de prix. En dehors d'une hausse de prix de 10% prévus à deux dates fixées à la signature du contrat (janvier 2001 et janvier 2003), une révision annuelle a lieu en fonction des variations de prix de certains facteurs d'exploitation. La formule est révisée si l'indice de l'ajustement des tarifs a augmenté de plus de 20%, si l'un des indices de la formule a augmenté de plus de 50%, à

l'occasion de chaque revue quinquennale, ceci afin de tenir compte de l'évolution du poids de chaque facteur constituant le prix de l'eau. Le contrat mentionne explicitement la modification de la subvention croisée entre villes.

Tableau 22 Les objectifs de desserte à Bamako

	Année n	N+5	N+10	N+15	N+20
Nombre de branchements individuels	32 705	42 520	61 595	83 140	111 221
Vol facturé aux ménages (milliers m ³ /an)	17 071	21 258	30 341	40 080	52 357

Tableau 23 Evolution des ventes d'eau (milliers m³/an)

	2000	2001	2002	2003	2004	Objectif 2005
Bamako	18 666	19 885	22 374	24 957	28 849	21 258
Croissance/2000		5%	19%	33%	49%	38%

Source : EDM-SA

Les objectifs de volume vendu de l'EDM ont été dépassés dès 2004 (28 849 000 m³ atteints contre 21 258 000 m³ prévus). La facturation a progressé : en effet, entre 2000 et 2004, la production a augmenté de 30% alors que les ventes ont augmenté de 55%. Le rendement atteint même 69,7% en 2005. Toutefois, cette performance de la gestion est discutable en termes de progrès de la desserte. En effet, la consommation moyenne par abonnés diminue, le rapport entre la production vendue et le nombre d'abonnés se dégrade entre 2000 et 2004. Cette évolution traduit le fait que la production d'eau ne suit pas le rythme de la demande. Les investissements qui auraient conduit à une meilleure prise en compte des consommateurs n'ont pas été réalisés.

Tableau 24 Evolution d'indicateurs de performance

Année	2000	2001	2002	2003	2004
Ventes m ³	18 655 701	19 884 837	22 373 776	24 957 429	28 849 037
Rendement Prod./vente (%)	56	56	56,8	62,9	66,1
Nombre d'abonnés	27 856	32 164	41 907	44 538	48 612
Conso. moyen./abon. (m ³ /an)	670	618	534	560	593

Source : EDM, 2005

En nous intéressant maintenant aux investissements programmés sur la première période 2001-2005, on constate un écart important entre ce qui était prévu et ce qui a finalement été réalisé à fin 2004, aussi bien pour le secteur électrique que pour l'eau potable. Ce déficit d'investissement se traduit par une baisse de la quantité disponible pour chacun et par la mauvaise qualité de la desserte (coupures) (cf. entretiens avec les

gérants de bornes-fontaines au chapitre 5). La stratégie de l'entreprise éclaire les constatations ci-dessus.

Tableau 25 Objectifs d'investissements prévus et réalisés (en milliards FCFA)

	Objectifs 2001-2005	Réalisations 2001-2004	Ecart %
Infrastructures d'électricité	91,9	32,4	-65
Infrastructures eau	39,6	12,36	-69

Source : EDM 2005 ; contrat

2.1 Externalisation des coûts

L'externalisation des coûts est une source de profit pour la multinationale SAUR installée à Bamako. Pour financer le réseau, l'Etat malien a fait appel à une multinationale afin d'alléger le budget public. Toutefois, les programmes d'investissement effectués sont inférieurs à ceux prévus dans le contrat.

Les investissements sont pris en charge par d'autres entités que l'entreprise privatisée. Le réseau s'étend parce que les usagers, les promoteurs immobiliers et aménageurs paient à la place de l'EDM les coûts d'extension du réseau. L'agence ACI a installé le réseau¹⁶ dans les quartiers de Bamako qu'elle devait aménager puis elle a vendu les parcelles suivant les frais qu'elle y avait engagé. La tendance au report des coûts de l'extension du réseau existe depuis les années 1990. L'Etat, propriétaire du réseau, contournait alors le problème du financement de l'extension du réseau en s'en remettant aux usagers et aux approvisionnements palliatifs. L'EDM privatisée n'a pas davantage endossé la charge financière de l'extension du réseau, elle a continué à autoriser l'installation de bornes-fontaines bien que la capacité de production d'eau ait été insuffisante¹⁷. L'impact de ce sous investissement dans la capacité de production du réseau n'est pas identique selon les quartiers. Les populations ont des moyens alternatifs traditionnels d'avoir de l'eau. Mais la densification de l'habitat et de l'activité s'est accompagnée de l'augmentation de la pollution des puits et cours d'eau. Par conséquent, cela rend plus nécessaire les efforts pour la production et la distribution d'eau potable. Au moment où l'EDM privatisée reprend l'activité elle est dans ce contexte de fortes pollutions. Les ménages continuent à

¹⁶ De 1992 à 2005, elle a installé 191 km de canalisations et 12 bornes-fontaines.

¹⁷ Dans certains quartiers Djicoroni Para et Kalabancoura qui ont l'infrastructure, il n'y a pas d'eau parfois pendant 72 heures en saison sèche. La station de Bamako participe aussi à la desserte de la ville de Kati.

utiliser l'eau du puits ou du marigot qu'ils complètent avec l'eau de forages autonomes. L'existence de ces moyens alternatifs permet à l'EDM de se décharger d'une distribution généralisée.

La capacité de production n'a pas évolué entre 2002 et 2005 alors que la population a augmenté de 16% entre 1998 et 2006.

Tableau 26. Evolution de la capacité de production

1980	1995	1998	2002	2005
36 000m ³ /j	70 000m ³ /j	156 000m ³ /j	120 000m ³ /j	120 000m ³ /j

Source : EDM, 2005.

2.2 Extension de la ville

La ville a été fondée sur la rive gauche (Nord) du fleuve Niger par l'installation de plusieurs familles commerçantes au 17^e siècle. Elle devient un lieu d'échanges économiques entre les commerçants du nord du continent apportant le sel et ceux du sud vendeurs de cola, et d'or. A partir de 1883, la conquête militaire française en fait progressivement la capitale de la colonie du Haut Sénégal-Niger et y développe l'administration coloniale. C'est sur le Plateau de Koulouba surplombant la ville que s'installent les administrateurs coloniaux. La notoriété de la ville augmente grâce à la construction du chemin de fer Dakar-Niger, reliant la colonie d'Est en Ouest (du fleuve Niger au port de Dakar). Sa vocation commerciale s'affirme et les commerçants français s'installent effectivement à Bamako, se livrant au commerce de traite. La zone occupée correspond aux quartiers des communes 2 et 3 et reste, aujourd'hui, le cœur de la ville. En 1945, un premier plan d'aménagement et d'urbanisme est réalisé à Bamako (le gouverneur Louveau réalise de grands travaux)¹⁸. L'activité commerciale de la ville attire, la population croît de 8% par an entre 1945 et 1960.

La pratique de l'administration coloniale en matière foncière consiste à établir une législation répondant à ses besoins d'expansion. Les quartiers qu'elle s'approprie deviennent le centre actuel, tandis que les autochtones sont déplacés autour. Les quartiers

¹⁸ Entre 1947 et 1960 c'est sur le crédit FIDES (prédécesseur du FAC) que Bamako s'équipe (Dulucq, 1994).

les plus anciens sont le centre commercial, Koulouba, Point G qui correspondent aux zones d'installation des colons. Les quartiers maliens sont : Niarela, Bozola, Dravela, Bamako coura, Dar salam, Medina coura, Ouolofobougou, Bolibana. La population est modeste, elle compte 37 000 habitants en 1945.

Tableau 27. Evolution de la surface occupée par Bamako (ha)

1918	1960	1974	1996	2005
210 ha	3400 ha	5000 ha	12 800 ha	26 700 ha

Source : Diarra, 2003, site internet de la mairie de Bamako

La ville s'étend sur la rive gauche et quelques villages gravitent autour dès 1918. Ils sont aujourd'hui intégrés à la capitale, il s'agit de : Missabougou, Yirimadio, Sirakoro, Sébéninkoro, Kalabancoro, Sénou. L'installation sur la rive Sud (droite) a lieu à partir des années 1960 (indépendance en 1960), moment où la pression sur le centre commence à être forte. La surface occupée par la ville fait plus que doubler en 20 ans (1974 à 1996), mais en 1983, c'est encore 2/3 de la population qui vit au nord du fleuve. Enfin en 1996, ce sont 12 800 ha qui sont occupés avec une extension due essentiellement à l'installation des populations sur la rive droite.

Tableau 28. Evolution de la population de Bamako

Année	Population	Taux d'accroissement/an
1884	2 500	
1945	37 000	4,5%
1960	130 800	8,8%
1968	170 000	4,08%
1976	419 239	12%
1987	658 275	4,4%
1998	1 016 167	4,03%

Source : (Diarra et al, 2003)

Entre 1960 et 1968, sous la présidence de Modibo Keita, la population de Bamako augmente peu. Sa politique socialiste, freinant l'exode rural, connaît un certain succès, la population n'augmente que de 4%/an sur la période. Les fonds publics servent à réaliser des investissements dans le secteur agricole pour maintenir les ruraux dans leur localité. A Bamako, l'Etat lotit quelques quartiers situés au nord du fleuve : Korofina ancien, Djelibougou, Hippodrome, Djicoroni para, Badalabougou, Quizambougou. Mais c'est bien inférieur au développement des nombreux quartiers nés avant l'indépendance et dont

l'administration coloniale n'avait pas maîtrisé la création. Ils sont pour l'essentiel au nord du fleuve¹⁹. En 1960, les quartiers en création comprennent l'Hippodrome, Lafiabougou, Djicoroni dontomé I et II, Djelibougou, Korofina, Quizambougou extension, Quartier Sema, Badalabougou, Torokorobougou, Kalabancoura, Faladie, Sogoniko, Magnambougou villa, Daoudabougou, Djicoroni²⁰.

Mais au début des années 1970, la sécheresse frappe le pays et provoque un afflux de population vers Bamako qui n'est plus contraint par une politique étatique de limitation des migrations. En effet, le nouveau président Moussa Traoré laisse faire les migrations sans pour autant contrôler la façon dont elles ont lieu. La population fait plus que doubler entre 1968 et 1976 pour atteindre 419 000 habitants, soit un taux d'accroissement de 12%/an. Les installations ont lieu sur la rive nord du fleuve pour la plupart car c'est là que se concentrent les activités économiques.

2.3 Situation du peuplement

Tableau 29. Répartition de la population par commune en 2004 ; densité en 2006 (hab/km²)

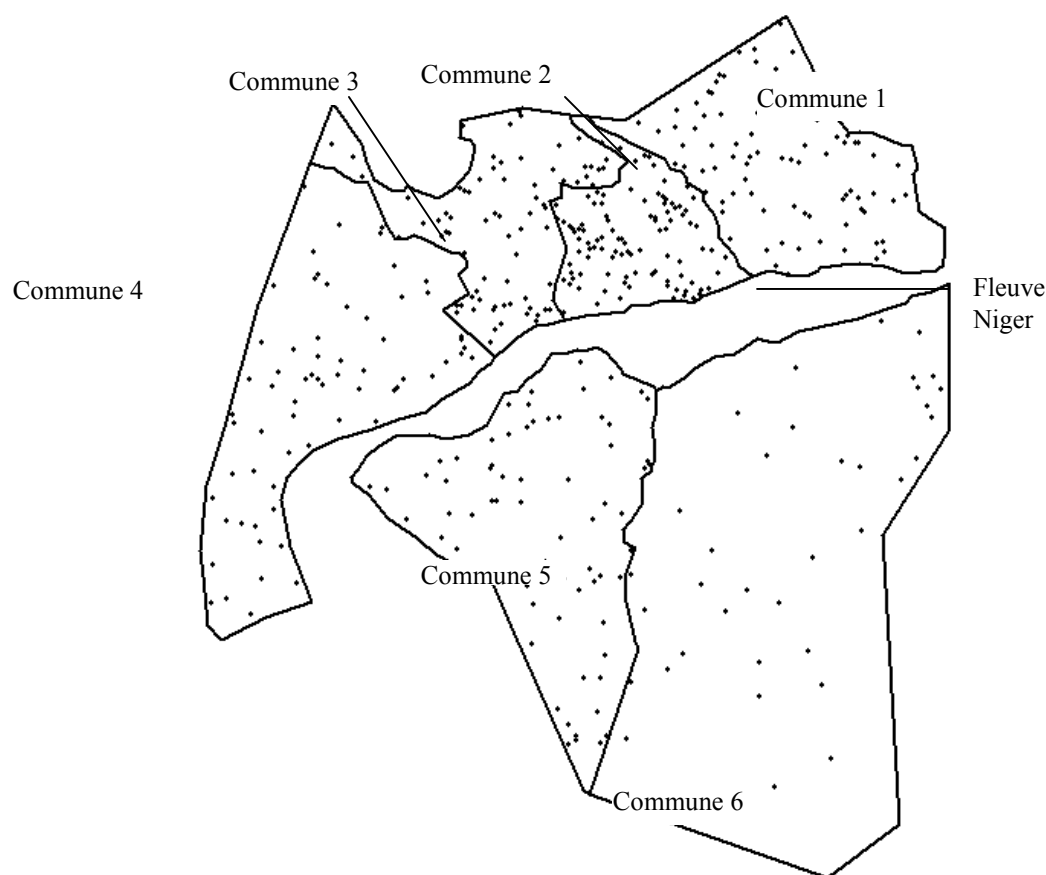
Commune 1	Commune 2	Commune 3	Commune 4	Commune 5	Commune 6	Total
227 061	147 094	116 118	216 728	218 315	257 625	1 182 141
6 785	8 342	6 203	5 503	5 777	3 100	

Source : PNUD. 2006. Profil de pauvreté des communes du Mali et Direction Nationale de la Population

¹⁹ il s'agit de : Meguisikoro, Banconi, Fadjiguila, Doumanzana, Zone Industrielle I et II, Bakaribougou, Magnambougou, Makanbougou, Moussablana, Boukalssoumbougou, Bombolibougou, Samé, Djicoroni para, Sebeninkoro, Djiandjiguila, Missabougou, Sokorodji, Yirimadio, Sonsorobougou, Niamakorobougou, Sabalibougou.

Carte 5 Densité de population à Bamako en 2006 (hab./km²)

Bamako



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo>
Pinceau

Entre les communes de Bamako, les taux d'accroissement de la population et sa répartition diffèrent. Les communes densément peuplées en 2006 sont les communes 2, 1 et 3. Les communes moyennement ou faiblement peuplées sont les communes 4, 5 et 6. D'une part, les communes 2 et 3, communes du centre ville qui ne disposent que de très peu ou pas d'espace habitable ont des taux d'accroissement très faibles (respectivement 1,53% et 0,68% entre 1992 et 1997). D'autre part, les communes 1 et 6, disposent de grandes réserves de terrains, et ont des taux d'accroissement très élevés (7,5% et 7,98% dans la même période). Les communes 4 et 5 présentent des taux d'accroissement du même ordre que ceux de l'ensemble du District. L'estimation des taux d'accroissement annuels pour la période 1997 - 2002 pour les communes 2 et 3 (respectivement 2,26% et 3,68%) est remarquable, si on les compare avec les estimations des taux d'accroissement pour les périodes précédentes (pour la période 1987 - 1992 (respectivement 0,49% et

²⁰ Les quartiers anciens sont densément peuplés et comprennent en plus des noms cités plus hauts : Bagadadji, Missira, N'tomikorobougou, Badialan, Hamdallaye, d'après le groupe 8.

0,46%)). L'explication de cette évolution pourrait être la présence de quelques quartiers non viabilisés récents mixtes et récents viabilisés dans ces communes²¹. L'urbanisation de Bamako se poursuit, la ville s'étend. Cet étalement est source de coûts croissants pour l'entreprise gestionnaire du réseau qui doit augmenter sa capacité de production et étendre le réseau. Cette nécessité entre en contradiction avec les objectifs de court terme de l'entreprise privatisée. L'absence de rigueur dans la gestion de l'espace urbain (cf. chapitre 5) freine l'essor qualitatif du service.

Procédure de régulation de l'EDM privatisée : la CREE

Le retrait de l'Etat de la gestion du service de l'eau et de l'électricité en faveur de partenaires privés pose la question de la régulation du service. Comment, en effet, s'assurer d'un fonctionnement de l'entreprise privatisée qui évite les abus de la position de monopole ? Une solution réside dans la création d'instances de régulation comme nous l'avons vu au premier chapitre. Au Mali, la participation de capitaux privés s'accompagne de la création d'une commission de régulation de l'électricité et de l'eau (CREE). Créée auprès du premier ministre, celle-ci a été dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ses ressources proviennent d'un prélèvement d'une redevance de régulation perçue sur les opérateurs du secteur eau et électricité²². A titre exceptionnel, elle peut recevoir des subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et d'organismes publics nationaux ou internationaux. En 2004, la CREE soulignait l'insuffisance de la redevance sur les opérateurs en regard du besoin de renforcement de ses capacités (CREE, 2004). L'évaluation temporaire des besoins a conduit à fixer le niveau des redevances à : 0,6 FCFA/kWh pour l'électricité et 1,8 FCFA/m³ pour l'eau. Le montant annuel total de la redevance ne peut excéder 1% du chiffre d'affaires des services publics de l'électricité et de l'eau soumis à la TVA. Donc à la différence de l'OFWAT en Grande-Bretagne, dont les financements sont suffisants, l'agence de régulation malienne travaille dans des conditions plus difficiles.

Les membres de cette commission sont nommés par décret au conseil des ministres. Ils sont en place pour un minimum de 5 ans et ne peuvent pas être démis de leur fonction avant la fin de leur mandat (sauf manquement grave). On remarquera que l'activité de

²¹ A savoir Bakaribougou, Hippodrome, TSF et Zone Industrielle dans la commune 2, et Point G, Koulouba, Sogonafing et Badialan 3 dans la commune 3.

²² Il s'agit de 0,6 CFA/kwh pour l'électricité et de 1,8 CFA /m³ d'eau en 2003.

cette commission n'a pas débuté en même temps que la participation de capitaux privés de l'EDM mais un an après (janvier 2002). Or la commission était chargée de veiller au déroulement de la mise en concession de l'EDM (textes législatifs et réglementaires)²³. Ceci a généré de graves lacunes qui sont apparues au cours de l'activité de l'EDM privatisée.

Les missions de la CREE consistent en : un soutien au développement du service public de l'eau et de l'électricité, la défense des intérêts des usagers et de la qualité du service public, la promotion et l'organisation de la concurrence entre les opérateurs, l'arbitrage des conflits entre opérateurs et entre opérateurs et maître d'ouvrage. La CREE dispose d'un pouvoir d'injonction et de sanction à l'égard des opérateurs. Elle veille à l'application de la politique tarifaire. Elle est habilitée à contrôler et discuter des prix de l'EDM (notamment la formule d'indexation tarifaire)²⁴. Or, en 2003, elle a suspendu temporairement l'application des formules d'indexation tarifaire. La demande d'augmentation des prix formulée par l'EDM a été l'objet d'un débat. La CREE (2004) a estimé que l'origine de la controverse sur les prix résidait d'abord dans « une persistance d'une variation de plus de 50% de l'indice relatif aux hydrocarbures ». Ensuite, elle a soulevé le problème créé par « *l'imprécision des textes [du contrat] qui donnent lieu à des divergences d'interprétation, et enfin par l'existence dans les formules d'indexation d'indices ou de coefficients inappropriés ou non spécifiés* ». Ces difficultés auraient pu être atténuées si la CREE avait été mise en place avant la participation de capitaux privés. Par ailleurs, l'activité de la CREE est entravée par l'imprécision des moyens réglementaires qui lui sont conférés pour imposer ses décisions.

Les stratégies de l'EDM retardent l'équipement de la ville

L'entreprise a réussi à contourner la contrainte à investir car il n'y a pas dans le contrat de montant contractuel pour l'investissement dès lors que les objectifs de desserte sont atteints. Comme par ailleurs, les investissements pour le raccordement sont réalisés par les particuliers, les promoteurs immobiliers, cela minore les charges de l'entreprise (entretien ACI, 2006). Si un particulier se raccorde, il doit réaliser son branchement. Dans les 5 années suivantes, si des voisins se connectent ils lui remboursent une partie des frais

²³ La CREE doit contrôler les appels d'offres et l'octroi des concessions et des délégations de gestion (ordonnance N°021/P-RM 15 mars 2000).

²⁴ CREE, 2004.

engagés, après cette période les coûts de connexion sont dus à l'EDM. Cette mesure de prise en charge individuelle qui était sensée n'être qu'exceptionnelle est devenue la règle.

La multinationale SAUR minimise le recours aux fonds propres et lui préfère l'endettement. Or le financement privé (banque privée) ne s'acquiert qu'en prouvant que la gestion de l'entreprise EDM est assainie. SAUR a renégocié le contrat en décembre 2004 pour faciliter son accès à des financements qu'elle n'obtenait pas du marché financier international. L'entreprise souhaitait établir un fonds d'investissement commun c'est-à-dire un fonds où l'Etat s'engagerait à garantir le montant que l'EDM emprunterait sur le marché international. Si l'Etat garantit les montants empruntés par SAUR, il entre en contradiction avec un des objectifs du programme conclu avec le FMI. En effet, il doit limiter son endettement (direct ou en garanti) à des prêts concessionnels incluant au moins 35% d'éléments dons, ce que les fonds internationaux ne proposent pas.

Par ailleurs, SAUR limite ses engagements financiers en faisant entrer dans la renégociation le thème du préfinancement des connections par les nouvelles entreprises s'installant au Mali. En contrepartie, celles-ci bénéficieraient d'un système de remboursement déduit des factures (L'observateur, décembre 2004). Or, si on se réfère à l'activité de l'ACI, on constate que l'EDM avait pris ce même type d'engagements envers l'agence. L'ACI constituée de fonds publics (Etat, mairie de Bamako) finance les extensions de réseau sur les terrains qu'elle lotit et vend. Cependant, l'EDM n'a toujours pas remboursé l'ACI pour les frais d'extension de réseau engagés à sa place.

2.4 Fontainiers et porteurs minimisent les coûts de distribution de EDM

L'entreprise allège le coût de la gestion commerciale du réseau en se faisant relayer pour la distribution d'eau. Deux acteurs la secondent : les fontainiers²⁵ et les porteurs d'eau. Ils assurent la prolongation du réseau et supportent le risque de défaut. Ce sont eux qui endossent la gestion sociale de l'eau, ils limitent ou pas les mécontentements en accordant (ou refusant) des petits crédits aux familles ou en faisant du don. Ensuite, les porteurs étendent la clientèle du réseau au-delà de son aire d'influence. La participation de

²⁵ Celui qui gère la borne-fontaine

capitaux privés de l'EDM correspond à un durcissement des conditions de gestion de la borne-fontaine. La discipline imposée aux fontainiers se répercute nécessairement sur le client, mais cette médiation est opérée par le fontainier, et non pas directement par l'entreprise. Il impose une discipline à l'usager de la borne. L'absence de rigueur dans la gestion est sanctionnée par la fermeture de la borne. Cet usage d'un intermédiaire pour la gestion de la clientèle s'apparente aux innovations technico-commerciales et aux solutions collectives mentionnées par Jaglin (2001). Dans les villes en développement, ces innovations permettent le passage du modèle de généralisation de services uniformes à celui d'une différenciation des prestations en fonction de la clientèle.

La couverture de la ville est plus grande sans que la gestion de la clientèle soit alourdie d'autant puisqu'elle est assurée par les fontainiers. Les bornes-fontaines sont installées par des particuliers qui assurent les frais de raccordement au réseau. Nous indiquons les montants consacrés par les fontainiers en fonction de leur commune de résidence (cf tableau 13). Malgré les montants personnels à investir, le nombre de bornes a connu un fort accroissement entre 1998 et 2006, elles ont été multipliées par trois. Les frais de la gestion commerciale sont laissés aux fontainiers qui sont les seuls responsables devant l'EDM. Les fontainiers que nous avons interrogés accordent des crédits mais d'un montant faible. La vente collective devrait être assurée par un employé rémunéré de l'EDM mais le service est assuré par des individus qui sont payés à un taux bien inférieur au salaire minimum. Ces derniers sont des proches du gérant de la borne-fontaine en général (enquête, 2006).

Tableau 30. Montants investis par les gérants pour l'installation de BF selon la commune

Commune	Année d'installation de la BF	Coût moyen ou montant
Commune 1	Années 2000 et (années 90)	492 857 (325 000)
Commune 2	Années 2000 et (années 80)	200 000 (350 000)
Commune 3	Années 2000 et (années 80)	305 000 (180 000)
Commune 4	Années 2000 et (années 90)	449 667 (687 500)
Commune 5	Années 2000 et (années 90)	425 000 (200 000)
Commune 6	Années 2000 et (années 90)	387 500 (520 000)

Source : nos enquêtes 2006 auprès des fontainiers

Dans les années 2000, les coûts d'installation du réseau les plus importants sont en communes 1, 4 et 5 et dans une moindre mesure en commune 6. Ces coûts sont évidemment faibles en communes 2 et 3 qui sont au centre ville déjà largement couvert. Les coûts des branchements n'ont pas nécessairement diminué entre les années 1990 et

2000 en communes 1 et 5 car celles-ci ont continué à s'étaler, donc les frais d'extension du réseau se sont élevés.

Tableau 31. Evolution du nombre de bornes-fontaines EDM 1982 - 2006

Année	1982	1995	1996	1997	1998	2006
Nombre	142	500	520	541	597	1 778

Source : EDM 1998 et novembre 2006 ; Sidibé, 1984

L'accroissement des ventes d'eau du réseau est assuré par l'intervention des porteurs d'eau qui mènent une activité indépendante de l'EDM. Ils contribuent à étendre la couverture du réseau. Ils livrent l'eau plus ou moins loin de la fontaine où ils se sont alimentés. Fontainiers et porteurs d'eau peuvent stimuler mutuellement leur activité. Des fontainiers accordent des tarifs préférentiels aux porteurs relativement aux tarifs pour les ménages. Les premiers remplissent leurs 6 bidons de 20 litres pour 50 CFA alors que les ménages paient le bidon à 10 CFA voire 15 CFA. Le fontainier essaie de rentabiliser sa borne-fontaine, certains sous-louent des pousse-pousse à des porteurs qui n'exercent donc plus l'activité de façon indépendante mais sont les employés de fontainiers qui les rémunèrent et prennent en charge l'entretien du pousse-pousse.

2.5 Redistribution de la valeur ajoutée de l'EDM

Nous comparons les performances de l'entreprise EDM sous le statut privé et sous son statut public passé pour matérialiser la stratégie de compression des coûts. Nous passons d'abord en revue les performances des années 1990 :

- La part de la valeur ajoutée (VA) consacrée à la rémunération des employés diminue de 1990 à 1994 (de 44,2% à 22,5%). Elle s'accroît à nouveau à partir de 1995 date de la prise en main de l'entreprise par un consortium qui est intervenu de 1994 à 1998 (salaire des expatriés). Elle se stabilise autour de 34%.

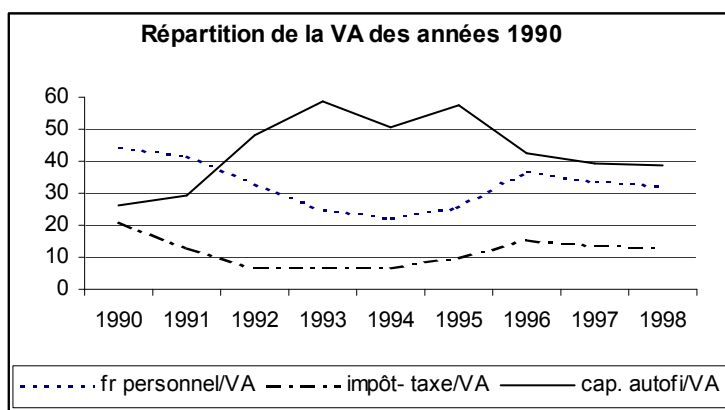
- La part reçue par l'Etat diminue de 21,5% en 1990 à 7% en 1994, puis dans la deuxième moitié des années 1990, elle fluctue autour de 13%.

- Concernant la première partie des années 1990, la diminution de la part des salariés et de l'Etat se fait au bénéfice de l'entreprise, c'est la capacité d'autofinancement qui augmente. Elle représente 59% de la VA. A partir de 1994, la baisse de la capacité

d'autofinancement se fait à l'avantage des créanciers de l'entreprise (les charges financières sont multipliées par 2 entre 1993 et 1994, soit plus de 2 milliards de CFA en 1994). Ce qui revient à l'entreprise se situe autour de 40% de la VA.

Graphiquement, dans les années 1990 on constate une tendance à la baisse de la part des impôts et des frais de personnel dans la valeur ajoutée et une hausse de la capacité d'autofinancement jusqu'en 1994. Ceci correspond à un redressement de la situation de l'entreprise. Ensuite, sous la gestion par le consortium privé, la tendance est inverse : à la hausse pour la part des impôts et des frais de personnel et à la baisse pour celle de la capacité d'autofinancement.

Graph 18. Répartition de la valeur ajoutée de l'entreprise dans les années 1990



Source : EDM 1998; nos calculs

Tableau 32. Evolution de la répartition de la VA entre l'emploi, l'Etat et l'entreprise.

Milliers cfa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
frais personnel	1364367	1774546	1996044	1902578	2138093	2893385	3523855	3477795	3912952
impôt et taxes	665066	541882	419935	504484	647331	1138696	1462636	1417867	1623651
capacite autofi	811858	1226597	2897518	4474978	4813867	6487587	4045484	4059849	4727866
VA	3087640	4209056	6026778	7586215	9501955	11327857	9535017	10363195	12126200
fr personnel/VA	44,2	42,2	33,1	25,1	22,5	25,5	37,0	33,6	32,3
impôt- taxe/VA	21,5	12,9	7,0	6,7	6,8	10,1	15,3	13,7	13,4
cap. autofi/VA	26,3	29,1	48,1	59,0	50,7	57,3	42,4	39,2	39,0

Source : EDM 1998; nos calculs

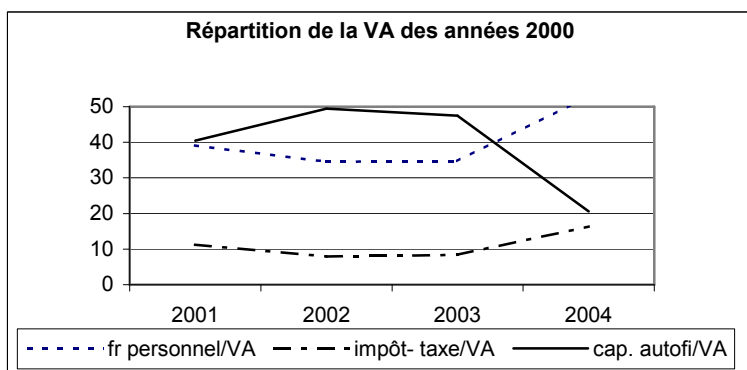
Evolution des ratios de la répartition de la VA entre l'emploi, l'Etat et l'entreprise (suite)

Milliers cfa	2000	2001	2002	2003	2004
frais personnel	5 251 133	6 797 500	9 077 058	9 282 525	9 509 434
impôt et taxes	2 130 768	1 959 856	2 070 423	2 246 878	2 935 206
capacité autofi	-2 243 711	7 042 431	13 016 109	12 717 232	3 702 142
VA	6974850	17395065	26304882	26766959	17967970
fr personnel/VA	75,3	39,1	34,5	34,7	52,9
impôt- taxe/VA	30,5	11,3	7,9	8,4	16,3
cap. autofi/VA	-32,2	40,5	49,5	47,5	20,6

Source : EDM et CREE 2004 ; nos calculs

Graphiquement, au début des années 2000, jusqu'en 2003 on constate une tendance à la hausse de la part de la capacité d'autofinancement de l'entreprise et une baisse de la part des impôts et des frais de personnel dans la valeur ajoutée. Après, la tendance semble s'inverser. En reliant le fait que les premières tensions entre l'EDM privatisée et l'Etat malien datent de 2003 on peut expliquer le changement de l'évolution des ratios. La tendance est comparable à ce qu'on observait de 1994 à 1998, pendant la gestion de l'entreprise par le consortium privé franco-canadien.

Graphe 19. Répartition de la valeur ajoutée dans les années 2000



Source : EDM et CREE 2004 ; nos calculs

De 2000 à 2004, la part des frais de personnel augmente (proche de 35% de la VA en 2003). La capacité d'autofinancement progresse jusqu'en 2003. 2004 est une année exceptionnelle puisque les frais de personnel atteignent 52,9% de la VA. Cette augmentation se fait au détriment de la capacité d'autofinancement²⁶ de l'entreprise qui

²⁶ A ce propos l'autofinancement est une façon prudente d'investir de la part de l'opérateur privé comme le révèle une comparaison faite entre 5 régies et 5 délégations de gestion en France en 1991. L'étude montre que le privé investit nettement plus et en autofinancement pour l'essentiel mais elle révèle que le renouvellement des réseaux n'est pas mieux dans le cas de gestionnaires privés que publics. Elle montre que l'importance des provisions faites par le privé n'induit pas une politique de renouvellement effective. Les capitaux dégagés vont ailleurs et financent le développement du groupe (Barthélémy, 1992).

passé de 47,5% à 20,6% de la VA soit approximativement 25 points de moins que les trois années précédentes. Les impôts et taxes ré-augmentent aussi en 2004, ils doublent (16% de la VA en 2004 contre 8% les deux années précédentes). La part des impôts dans la VA pendant la période de participation des capitaux privés est en dessous des niveaux atteints lors de la phase de gestion par le secteur privé en 1994-98 (autour de 13% de la VA).

La multinationale SAUR a négocié avec le gouvernement malien pour obtenir une fiscalité avantageuse. En 2002, l'EDM a été exonérée de 3 milliards de CFA sur du combustible importé (L'observateur, décembre 2004). La Banque mondiale a dénoncé les excès d'exonération de taxes que consentait l'Etat malien. La caractéristique du système fiscal du pays est en effet sa propension à multiplier les exemptions fiscales. Elles ont formellement lieu soit à travers le code des investissements de 1991 soit via des conventions financières internationales et de façon plus informelle au cas par cas. Dans le cadre du code des investissements, ce sont les impôts indirects qui sont allégés. Le flou de certaines règles fiscales conjugué à la faiblesse de l'administration fiscale handicapent ses recherches de fraudes fiscales. L'évasion fiscale peut être dissimulée, par exemple, parmi les charges déductibles, dans les frais généraux. Les charges financières sont, elles aussi, en mesure de servir de paravent à des transferts de profit. Un traité datant de 1972 protège les entreprises françaises de la double imposition et le régime « mère-fille » est en vigueur. Ce régime permet la redistribution de dividendes entre sociétés d'un même groupe en franchise d'impôt²⁷. Le code général des impôts malien permet de redresser les résultats des entreprises en théorie (réintégrer au bénéfice tout ce qui en a été soustrait sous apparence de légalité). Dans la pratique, il faut que l'administration fiscale malienne établisse le lien entre l'entreprise ayant une activité au Mali et une autre qui serait la bénéficiaire. Or la difficulté réside dans l'établissement de ce lien et dans l'apport de la preuve de l'illégalité du transfert²⁸.

En 2004, la CREE (commission de régulation de l'eau et de l'électricité) fait part de divergences entre ses appréciations des charges de l'entreprise et celles avancées par

²⁷ Le régime mère fille existe si la société mère possède au moins 25% de la filiale. C'est le cas de SAUR à travers SIPIA (24%) et par sa participation directe de 15% (en 2001). Le bénéfice réalisé par la société étrangère filiale d'un groupe français est imposable dans son pays de résidence.

²⁸ Le lien de dépendance peut être juridique (détention d'une part de capital social) mais il peut être de forme contractuelle ou des conditions anormales dans lesquelles s'établissent les relations entre 2 entreprises. Contrairement au droit malien la France a renforcé sa lutte contre la fraude fiscale (la condition de dépendance

l'EDM. Les divergences remettent en question l'utilité des dépenses « services extérieurs », l'absence de justification de la forte progression de certains postes tels que les impôts et taxes, les provisions à long terme, les charges de personnel qui augmentent alors qu'il n'y a plus d'expatriés en 2004. La CREE conclut que l'entreprise privatisée dégage un résultat net positif, contrairement à la comptabilité avancée par l'EDM qui indique un déficit. Le différend sur le résultat entraîne une modification de la répartition entre Etat, entreprise, créancier et employés. L'Etat est alors celui qui perd sa rémunération (baisse des recettes d'impôts car quand le résultat est déficitaire l'impôt dû n'est plus que 0,75% du chiffre d'affaire). Or l'EDM est le plus gros contributeur au budget de l'Etat. En reprenant le tableau des impôts et taxes versés par l'EDM de 1998 à 2002, on remarque que près de 1% des recettes fiscales de l'Etat malien sont assurées par l'EDM (cela représente 3% des recettes fiscales directes de l'Etat en 1998) (cf tableau). C'est relativement important si on met en regard de cette contribution, celle des recettes fiscales locales aux recettes fiscales de l'Etat. Entre 2003 et 2005, les recettes fiscales des 19 communes urbaines du Mali ne contribuaient qu'à 5% des recettes fiscales de l'Etat (PDM, 2007).

Tableau 33. Evolution de la contribution de l'EDM aux recettes fiscales l'Etat

En milliards CFA	1998	2000	2001	2002
Recettes fiscales totales	223	233	281	323
Impôts & taxes versés par EDM	1,6	2,1	1,9	2,1
Contribution aux recettes (%)	0,7	0,9	0,7	0,6

Source : BCEAO, 2009 ; Tableau 32

2.6 L'entreprise optimise ses recettes

La progression des tarifs à partir de 2000 s'est faite malgré une hausse uniforme des prix (+21%) les deux années précédant la participation de capitaux privés (1998- 2000) nonobstant les 30% d'augmentation entre 1994 et 1998, années de gestion de l'EDM par le consortium privé. Les tarifs n'ont pas baissé bien que le coût de l'énergie ait diminué à Bamako grâce à la mise en service d'un barrage hydroélectrique (Manantali) qui se

ou de contrôle n'est pas exigée lorsque le transfert s'effectue avec des entreprises établies dans un Etat étranger ou dans un territoire situé hors de France dont le régime fiscal est privilégié) (Touré, 1998).

substituée en grande partie à l'énergie thermique. Manantali, mis en service en 2002, a permis une nouvelle répartition des coûts énergétiques : 73% de la consommation d'énergie de l'EDM provenait de Manantali et 27% de la consommation d'hydrocarbures (Helio international, 2005/6). Ce qui mettait l'EDM à l'abri des hausses des prix des hydrocarbures qui ont débuté en 2004. Les deux premières années de la participation de capitaux privés (2000- 2002) les prix de l'eau ont augmenté de 7% pour la première tranche (et bornes-fontaines), ils ont augmenté de 15% pour la deuxième tranche comme pour les industries et les gros consommateurs et de 35% pour les tranches supérieures. Les tarifs de 2003 et 2004 diminuent grâce à une subvention de l'Etat qui prend à sa charge la baisse de prix. La fixation des tarifs en 2003 a été accompagnée d'une compensation dont le montant a été fixé par le CREE à 5,6 milliards de FCFA sur la base de l'étude faite par un consultant indépendant.

Tableau 34. Evolution des prix de l'eau EDM de 1994 à 2006

En Cfa	Tranches	1994	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Tarif Général	0-20 m ³	80	104	126	135	122	113	113	113
	21-60m ³	198	257	311	358	322	301	301	301
	+61 m ³	286	372	450	610	549	512	512	512
Borne fontaine		80	104	126	135	122	113	113	113
Industrie, gros conso ^R		198	257	311	358	322	324	324	324

Source : rapport de la CREE 2004 et 2007

Le réseau à Bamako a peu évolué. L'entreprise privatisée a mis en œuvre des moyens de réduire ses charges (tout comme à La Havane) ; c'est la logique de la rentabilité qui préside aux choix de l'investisseur. En 2003, SAUR a décidé de procéder à la distribution de dividendes aux actionnaires de l'EDM. La vision de court terme l'a emporté sur la volonté réelle d'amélioration de l'approvisionnement de la capitale. En 2004, le gouvernement représenté par le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau et son partenaire privé ont commencé des négociations pour la révision des termes du contrat de concession relatifs aux deux services. Les désaccords portaient sur les mécanismes d'ajustement de la viabilité financière des secteurs eau et électricité, et sur l'appréciation de l'équilibre financier de l'opérateur. En 2005, le contrat de concession a été rompu.

Une étude de la Banque mondiale (Kirkpatrick et al, 2006) s'interroge sur l'efficacité du service de l'eau : serait-elle plus assurée par le secteur privé ou par le secteur public ?

Dans les deux cas, les Etats doivent assurer à la fois l'efficacité et le bien-être de la population. Les privatisations ont été poussées par les bailleurs de fonds dans les années 1990. L'étude menée sur des pays africains conclut que l'efficacité n'est pas plus assurée par le privé que par le public. Le résultat relativement moins bon qu'espéré pour le secteur privé vient de difficultés dans la régulation du service quand le service est privatisé. Nous avons énoncé celles de la CREE au Mali. Les performances sont mesurées à partir de la productivité du travail, des coûts de fonctionnement, du taux d'utilisation du capital, des tarifs moyens et de la proportion de la population approvisionnée. Les performances du secteur privé sont meilleures sur tous les postes excepté sur les tarifs, les prix du secteur privé sont presque deux fois supérieurs à ceux du public pour une proportion équivalente de population desservie. On voit donc de quelle manière les entreprises privées arrivent à de meilleurs résultats que les entreprises publiques. Cependant, les auteurs de l'étude modèrent la portée de leurs résultats en remarquant que les différences entre le secteur public et le privé ne sont pas statistiquement significatives.

Section 3 – l'encadrement institutionnel des investissements

Dans cette section nous étudions le cadre institutionnel propre aux investissements privés dans chaque Etat. Ce cadre renseigne en principe sur la pérennité du contrat dans la mesure où il balise les accords entre contractants. Les risques associés à l'investissement sont contrôlables à travers les engagements formulés dans le contrat mais également par la présence d'institutions juridiques, politiques et administratives. Celles-ci permettent de prévoir les situations et les comportements des agents donc elles renforcent ou diminuent selon leur qualité la crédibilité des engagements pris dans les contrats. La faible crédibilité peut ainsi expliquer la forme de l'investissement pris dans chaque pays étudié et les options stratégiques des entreprises privées. « *Les institutions sont les contraintes créées par l'homme pour structurer les interactions politiques, économiques et sociales* » (North, 1991). Elles participent donc à la régulation du secteur de l'eau potable et contribuent à la pérennité du contrat. Elles s'appuient sur les institutions préexistantes au contrat, celles qui assurent la crédibilité en cas de litiges (cadre légal). Quelle est la qualité de l'environnement, quelle assurance offre-t-il aux contractants ?

Shirley et al (2002) procèdent à une lecture institutionnelle de la réforme du secteur eau potable au Chili, facilitée par la crise macroéconomique. La participation de capitaux privés est analysée en terme de coûts et bénéfices politiques. A Santiago, la couverture du réseau est faible dans sa périphérie et l'entreprise publique manque de fonds. Le coût politique est élevé car ses bénéficiaires sont pauvres alors que ses opposants sont plutôt riches, mieux organisés et déjà connectés. Dans un contexte où un nouveau gouvernement arrive au pouvoir en 1989 et dont les soutiens, ceux participant à la nouvelle coalition, les pauvres (base politique), s'opposent à la privatisation, le coût idéologique de la privatisation du service de base est fort.

3.1 Institutions malienne et cubaine et crédibilité du partenaire public

Les entreprises française et espagnole décident d'investir et de miser sur la rentabilité de court terme. Cette logique est dictée par le besoin de rentabilité sur le court terme mais aussi par un cadre d'activité qu'elle juge incertain. Nous reprenons les catégories dressées par Levy et Spiller (1994) pour les télécommunications pour présenter le cadre des contrats. Ces auteurs retracent la manière dont les institutions politiques interagissent avec les procédures de régulation et les conditions économiques en exacerbant ou améliorant le potentiel de manipulation de l'administration et par conséquent la performance économique du secteur.

Le tableau suivant montre le cadre juridique formel et informel accompagnant les investissements étrangers. La plupart des outils encadrant la bonne réalisation du contrat sont présents dans les deux Etats. Quand la crédibilité des normes nationales n'est pas suffisante, des règlements internationaux appuient l'accomplissement des engagements. La présence des instruments juridiques sur le plan formel, n'occulte pas les pratiques informelles. La plurinormativité malienne et l'inconstance du régime en fonction des priorités du moment fragilisent l'application stricte des engagements des Etats.

Tableau 35 Institutions légales et informelles à Cuba et au Mali

	Législative, exécutive	Judiciaires	Norme, coutume	Capacité administrative
<u>Mali</u>	Semi présidentiel ; Constitution de 1992 instaure multipartisme (parti unique dans la constitution de 1974)	Constitution 1992 assure indépendance de la justice relativement au pouvoir législatif et exécutif ; code des investissements prévoit règlement par cour commune de justice et d'arbitrage ou mesures incluses dans le CIRDI ; Code des investissements (loi 91 048) Accord promotion des investissements avec la France (1994)	Pluralisme normatif ; Divers centres de production de normes sans prééminence du droit étatique.	Lenteur des décisions et exécutions Non compensation du préjudice subi ; Nomination Vérificateur général pour lutter contre corruption ; Relation interpersonnelle (absence neutralité professionnelle)
<u>Cuba</u>	Parti unique ; élections législatives ouvertes à d'autres composantes sociales depuis 1992 Modification constitution en 1992 autorise propriété non étatique des moyens de production dans secteur non fondamentaux de l'économie. Reconnaissance constitutionnel de l'investissement étranger (Art. 23 1992). Loi 77 de 1995 régule investissements étrangers	Chambres de droit économique au niveau des Cours provinciales et Cour suprême créées pour régler les différends commerciaux (1991). Jugements rendus indépendamment des intérêts économiques du pays. Introduction d'un droit économique privé. Besoin de moderniser le Code commercial de 1956 et les lois sur l'organisation des affaires.	Alternance de phases de tolérance et de rigueur	Besoin de recrutement et formation de juristes pour les chambres de droit économique. Investissement contrôlé par gouvernement et par comité exécutif conseil ministre si supérieur à 10 M USD. Bureaucratie.

CIRDI = convention internationale sur le règlement des différends relatif aux investissements
Sources : (CNUCED-ICC, 2004); (Alkadi, 2007) ; (Evenson, 2003); (Bellina, 2001)

Au Mali, les investisseurs sont protégés par la Constitution qui garantit la propriété privée. L'expropriation pour motif d'intérêt public ne peut avoir lieu qu'accompagnée d'une compensation financière juste. Le transfert des titres de propriété de l'entreprise a lieu en accord avec la volonté de l'entreprise. Il n'existe pas de barrières à la participation de nationaux lors de privatisations des entreprises publiques nationales. L'investisseur jouit de la liberté quant à la structure du capital. Il existe plusieurs étapes à la résolution des conflits. Les différends se règlent à l'amiable en premier lieu, puis selon des accords bilatéraux et finalement, si les solutions précédentes ont échoué, on fait appel aux

instances internationales (CNUCED, 2004). Toutefois, les travaux de Bellina (2001) sur le Mali relativisent le poids du droit dans la résolution des conflits. La logique fonctionnelle qui guide l'exercice de la justice est destinée à ce que l'application de la décision ne perturbe pas la cohésion sociale. Aussi, agit-elle en perturbant la norme étatique du droit, qui subit alors des aménagements. Il s'agit de pluralisme juridique, le droit est recontextualisé dans l'espace social.

Au Mali, l'Etat est minoritaire au capital de EDM. Compte tenu de la plurinormativité, et malgré la participation des bailleurs dans l'encadrement de la participation de capitaux privés, la forme choisie pour l'association et les mécanismes de régulation paraissent inadéquats. En effet, la plus forte participation de l'Etat au capital de l'EDM aurait permis à l'entreprise d'exercer une activité davantage concertée avec le partenaire privé. Elle aurait garanti au partenaire privé un réel engagement de l'Etat dans la stratégie de l'entreprise, c'est-à-dire, l'aurait amené à développer une politique d'investissement basée sur des ressorts mieux adaptés aux exigences domestiques, que n'a été la politique tarifaire.

A Cuba, le cadre légal des investissements étrangers est la loi 77 de 1995, qui vient raviver la loi de 1982. Cette dernière n'avait pas conduit les investisseurs vers Cuba. Aussi, l'ouverture politique des années 1990 consentie vis à vis des investissements privés étrangers est le véritable déclencheur de cette participation. Les investissements étrangers ont lieu dans tous les secteurs excepté dans l'éducation, la santé et l'armée. L'investissement étranger dans le foncier est limité à l'usufruit (comme pour les nationaux). La propriété porte sur les structures et les biens tandis que le sol en est absent. La loi 77 protège les investissements (pas d'expropriation) et si survient un cas d'expropriation, la valeur de la compensation est décidée par les deux parties ou par un expert international désigné d'un commun accord. Les investisseurs étrangers peuvent transférer les droits de propriété des entreprises mixtes mais avec l'accord de l'Etat sur l'identité du repreneur (Evenson, 2003). Concernant l'eau potable, dans un Etat où le fonctionnement du marché et des instruments l'encadrant sont lacunaires, la formule de l'entreprise mixte majoritairement publique permet de minimiser les coûts associés à la transformation radicale de l'économie. L'appartenance à des institutions internationales et la signature d'accords bilatéraux (accords avec l'Espagne...) soutiennent la présence d'investisseurs à Cuba. Dans un contexte de ressources financières rares (chute de

l'URSS, et blocus américain), le besoin de financement amène le pays à se forger une crédibilité et donc à respecter fermement ses engagements contractuels.

La stratégie de l'entreprise incluant une participation privée peut s'éloigner des intérêts domestiques et les instances présidant la régulation contractuelle peuvent s'avérer impuissantes malgré leur pertinence d'un point de vue contractuel. Si la société fonctionne sur d'autres principes de partage que ceux résultant de la recherche de l'efficacité économique ou de la maximisation du profit des entreprises mais plutôt sur le partage néo-patrimonialiste des richesses ou tout autre principe de partage, alors le risque d'inadéquation se traduira par une rupture. L'ignorance de la nature réelle de l'Etat et des logiques conduit à minimiser les risques et à mettre en place des outils de régulation non pertinents. Le cadre formel des contrats est important mais la manière dont il est utilisé l'est plus encore. Cet aspect de la régulation sociale est abordé dans le point suivant.

3.2 Les profils institutionnels selon une base de données de la DGTPE

Nous avons présenté les institutions formelles servant la protection des investissements à Cuba et au Mali. Il est pourtant utile de prendre du recul sur l'efficacité du fonctionnement de ces institutions et de compléter notre appréciation en jugeant de l'effectivité de leur fonctionnement. Les travaux de Meisel et Ould Aoudia (2007) renforcent l'idée que la redistribution joue un rôle important dans l'efficacité de ces institutions, et dans leur capacité à réellement guider l'activité économique. Les auteurs utilisent un cadre théorique qui dirige leur élaboration d'une base de données « profils institutionnels ». Nous en extrayons les données relatives à Cuba et au Mali.

Les développements de Meisel et Ould Aoudia s'inspirent des travaux de North sur les institutions. North a en particulier souligné le possible décalage entre la recherche de l'efficacité et la perturbation provoquée par les institutions sociales et politiques. La construction d'une base de données sur les profils institutionnels de pays part du constat que le développement est le passage d'un système de régulation économique, politique et sociale basé sur des droits personnalisés à un système basé sur des droits formels et impersonnels. Ce changement correspond à l'allègement des coûts de transaction supportés au niveau individuel, pour leur prise en charge au niveau collectif, par des

institutions collectives. Le passage à la « collectivisation » des coûts de transaction est reflété par le niveau élevé de la dépense publique dans le PIB dans les pays développés. La baisse des coûts de transaction et de l'incertitude des interactions sociales est permise par des institutions productrices de confiance.

Dans les pays en développement, les systèmes de régulation personnalisée demeurent, par conséquent « *le recours à des incitations simplement fondées sur des normes juridiques et financières est largement illusoire* »²⁹. Ces systèmes sont incapables de se convertir en un système de régulation impersonnel. Les pays en développement sont dans une période de transition : la dépersonnalisation est en cours, suite à l'augmentation de la taille des marchés (urbanisation, croissance démographique), mais elle n'est pas compensée par une formalisation des règles.

L'incapacité à passer d'un système de régulation personnalisé à un système impersonnel vient de la résistance au changement des insiders (élites économiques et politiques du pays). En effet, ce changement remettrait en question leur accès privilégié aux ressources économiques et politiques. Car cette élite ne doit sa position privilégiée que grâce à des interactions personnelles avec le pouvoir. Aussi est-elle contrainte de partager avec les politiques au pouvoir les gains qu'il lui procure. Les auteurs soulignent que cette coalition nuit à l'efficacité économique, à la justice sociale et induit des comportements de court terme. Cependant, la durabilité de ces systèmes de prédation est menacée par l'évolution des moyens de communication, l'urbanisation, l'élévation de l'instruction, ces facteurs introduisent une brèche dans le système prédateur des insiders.

La mise en place de règles de bonne gouvernance préconisées par les bailleurs de fonds (institutions de gouvernance robustes, transparentes et responsables fondées sur le respect du droit formel) est inutile. Elle sera contournée tant que les insiders n'y verront pas leur intérêt, le système continuant à fonctionner sur le mode ancien de la régulation personnalisée. Il s'agit de lever cet obstacle en assurant la convergence des intérêts des insiders avec ceux de la population. Par ailleurs, les auteurs montrent que les IDE (investissements directs étrangers) ne sont pas corrélés à la présence d'institutions de

²⁹ « Les règles formelles simplement transplantées n'ont que peu de chance d'être appliquées » (Meisel ; Ould Aoudia, 2007)

bonne gouvernance³⁰, mais dépendent de l'acceptation par les élites de ces nouveaux entrants sur le marché. La question des élites face à un nouvel entrant se résume à : peut-il leur nuire ? Les développements sur le Mali du chapitre 5 montreront le caractère artificiel des institutions car l'importance de la remise en question de la redistribution empêche leur fonctionnement.

Les institutions qui produisent de la confiance favorisent la croissance, en diminuant les coûts de transactions et les incertitudes. Ces institutions, appelées monopole focal de gouvernance (MFG) qui coordonnent les acteurs sont capables « *d'une part d'associer les intérêts particuliers qui comptent le plus à la définition d'un intérêt commun et d'autre part de les inciter à réaliser cet intérêt commun souhaitable* ». La convergence d'intérêts s'exerce à Cuba sous l'égide de l'Etat mais n'a pas eu lieu au Mali. A Cuba, l'ancien mode de régulation sociale n'est pas bouleversé simplement le MFG est capable de produire une vision stratégique de long terme et de la faire partager au delà du cercle des insiders, de discipliner les bénéficiaires des systèmes d'incitations ciblées. Mais surtout, il élabore un système d'incitations ciblées sur des filières prioritaires en sécurisant leur environnement institutionnel.

La base de données du ministère des finances et de l'économie évalue l'environnement institutionnel cubain et malien en 2006. Voyons ses résultats (annexe B).

Préalablement nous retraçons les résultats à partir de l'ensemble des pays. L'étude de tous les pays par une analyse de données (ACP) dégage deux axes : le premier définit le degré de formalisation des institutions (à gauche les règles sont définies par des liens personnels et informels ; à droite les règles sont définies par le droit écrit). Le second axe définit le poids relatif de l'Etat (en haut, le poids de l'Etat est fort ; en bas, le poids de l'Etat est faible). Ainsi, Cuba est situé dans le quadrant nord ouest mais proche de l'axe 2 (fort poids étatique) ; donc mieux représenté par cet axe que sur l'axe concernant la formalisation des règles. Ce quadrant est appelé 'informel autoritaire'. Au sujet de ce quadrant, les auteurs précisent que « *les Etat tirent leur légitimité soit de la redistribution de ressources rentières, soit de leur capacité à amorcer le développement du pays* ». Le Mali est dans le quadrant sud ouest (faible poids étatique et faible formalisation des règles),

³⁰ Absence de corrélation avec les éléments tels que : fonctionnement démocratique des institutions politiques, efficacité de l'administration, respect des lois, stabilité politique, liberté de fonctionnement des marchés, corruption.

par l'Etat malien sont faibles mais quand même plus élevés qu'à Cuba. L'indépendance de la justice indique également le niveau de fiabilité régnant au sein de la société : la justice est dépendante de l'Etat aussi bien au Mali qu'à Cuba quand ce dernier est impliqué. La justice est aussi soumise aux acteurs locaux au Mali. Cela reflète la plurinormativité à l'œuvre et l'empreinte de la recherche de cohésion sociale sur l'activité judiciaire.

La crédibilité à Cuba est renforcée par un alignement entre des règles locales sur les règles prudentielles internationales et l'effet des pressions extérieures venant de l'OMC. L'écart entre règles internationales et règles locales est moyen au Mali ; les pressions des institutions internationales et des grandes entreprises étrangères ont quelques effets.

- Des indices sur l'existence d'un « monopole focal de gouvernance »

La capacité à faire converger les intérêts divergents passe par la maîtrise de la contestation. Cuba serait plus en mesure que le Mali de maîtriser la contestation en raison de la faiblesse des droits politiques (absence de liberté syndicale) alors qu'ils sont importants au Mali (pluralisme syndical). L'existence et le poids de groupes, tels que les grandes entreprises et les banques locales, qui influencent le gouvernement, renseignent sur la complexité à faire émerger un consensus. Les grandes entreprises et les banques locales n'entrent que moyennement dans le jeu politique cubain ou même faiblement s'agissant des pouvoirs locaux. Les détenteurs d'une réelle influence sont l'administration et l'armée, et ce sont des acteurs très concentrés. Tandis qu'au Mali, les groupes influents comprennent les grandes entreprises locales et étrangères, les groupes régionaux, les bailleurs de fonds et l'administration. Alors que les pouvoirs locaux (région) et l'armée ont très peu d'influence. Les acteurs influents sont très dispersés au Mali (fort actionnariat familial).

Enfin les auteurs ont souligné l'importance de la convergence entre élites et intérêt du plus grand nombre. Les experts jugent que l'élite cubaine a le même niveau d'attente que les autorités en matière de croissance économique. Ce qui est aussi confirmé par le jugement des experts sur le pouvoir politique cubain qui anime les structures de concertation entre les principaux acteurs. Tandis qu'au Mali la priorité pour la croissance est un enjeu plus faible au niveau du gouvernement et reste au-dessus du niveau de priorité des élites. De plus, le pouvoir malien anime peu de structures de concertation. Le dialogue social a lieu davantage au niveau national plutôt qu'à l'échelle des entreprises. Par comparaison, cela renforce l'existence d'un monopole focal à Cuba. L'indépendance

du pouvoir cubain vis-à-vis des principaux acteurs contraste avec la totale dépendance du pouvoir malien vis-à-vis des acteurs locaux et internationaux.

- Le jugement des experts sur la redistribution :

L'importance de la redistribution en faveur des acteurs locaux influents se mesure par exemple, en identifiant les bénéficiaires de privatisations. Par ailleurs, les difficultés d'entrée dans le secteur productif existent au Mali et sont davantage dues aux acteurs déjà installés qu'à l'administration (peu de tracasseries). Enfin, les licences d'importation sont attribuées de façon restrictive à Cuba mais un peu moins au Mali

L'Etat agit sur la redistribution à la population puisque grâce à la mobilité sociale l'accès aux positions influentes dans la société est décroisé ; les élites sont formées à Cuba et il y existe une forte mobilité sociale à travers une offre de services d'éducation et de santé de forte qualité. Les experts jugent que cette possibilité est plus concrète à Cuba qu'au Mali où la mobilité sociale est absente et où l'offre de services d'éducation et de santé est faible. Le cloisonnement social est renforcé par les politiques de formations : la formation professionnelle est forte et concerne tout le monde à Cuba mais elle est faible et concerne peu de personnes au Mali. La mobilité sociale se base plutôt sur la compétence à Cuba et plutôt sur l'appartenance sociale au Mali.

Par ailleurs, les systèmes de solidarités aussi bien traditionnelles que formelles sont forts à Cuba ; l'équité est assurée pour l'accès aux services de base y compris l'eau et l'électricité et les prix sont largement administrés ; alors que les solidarités traditionnelles sont plus fortes que les formelles (quasi inexistantes) au Mali. La surveillance des prix au Mali n'empêche pas la faible équité de l'accès aux services de base (dotée d'une note moyenne par les experts)

D'autres jugements d'investisseurs vont dans le même sens que la base de données. A Cuba, au début des années 2000, les investisseurs soulignaient le bon potentiel touristique, le haut niveau éducatif des travailleurs, les coûts salariaux compétitifs, la stabilité politique et le faible niveau de corruption. En revanche, les investisseurs étrangers au Mali déploraient la lenteur et la déficience de la justice, notamment sur le droit du travail, la faible transparence en matière fiscale ; mais ils estimaient toutefois le risque politique faible (CNUCED, 2004).

La base de données de la DGTPE suggère des possibilités de convergence entre intérêts particuliers et intérêts « du plus grand nombre » plus fortes à Cuba qu'au Mali du fait de la plus grande concentration des acteurs influents à Cuba qu'au Mali, et d'un monopole focal de gouvernance, rôle joué par l'Etat cubain. Les caractéristiques institutionnelles des Etats rejaillissent sur les choix en matière de participation de capitaux privés et de régulation mis en place. Il est pourtant possible que l'adéquation des formes sélectionnées avec l'environnement socio-économique soit entravée par d'autres facteurs que ceux purement formels liés aux acteurs impliqués dans le contrat, ainsi que le soulignent Meisel et Ould Aoudia (2007). De la légitimité de l'Etat, ou de sa capacité à imposer sa régulation sur l'économie et le social contre d'autres normativités c'est-à-dire d'autres sources de pouvoir, dépend la crédibilité des règles établies pour la régulation du secteur de l'eau potable. La capacité de l'Etat à contraindre pour faire respecter les normes juridiques qu'il établit, la quête du monopole de la violence légitime qui a défini l'Etat selon Weber, assure la mise en œuvre conforme de l'accord entre parties. L'originalité irréductible du fonctionnement de l'Etat réside dans la mise en œuvre d'un pouvoir juridique d'injonction dont l'effectivité se trouve garantie par l'emploi éventuel de la contrainte physique (Weber in Braud, 1992).

Dans nos deux capitales la logique d'activité de l'entreprise capitaliste étrangère s'insère avec plus ou moins de succès dans la société où elle exerce. Ce chapitre dévoile les stratégies menées par les entreprises étrangères implantées à La Havane et à Bamako. Afin d'améliorer la performance et les profits, les entreprises limitent leurs coûts et accroissent leurs recettes. A La Havane comme à Bamako, l'Etat renonce à une partie de ses recettes fiscales pour attirer les investisseurs étrangers. Les exonérations et subventions acquises permettent à l'entreprise d'eau de réduire ses coûts de fonctionnement et d'investissement. Une partie des investissements à La Havane a été pris en charge par la coopération espagnole avant la signature du contrat entre AGBAR et l'Etat cubain ; après ce sont des entreprises cubaines travaillant en devises qui financent des rénovations du réseau. A Bamako, la situation est similaire : SAUR reporte les coûts d'investissement sur les usagers, les petits entrepreneurs et laisse le soin aux aménageurs de financer les connexions au réseau. Par ailleurs, bien que la capacité de production maximale soit atteinte et ne suffise pas compte tenu du nombre d'usagers à desservir, les investissements ne sont pas effectués. A la différence, à La Havane, l'amélioration de la

gestion a consisté à réduire la production dont les frais de fonctionnement provenaient du faible rendement du réseau et de la surcapacité de production. La stratégie de rentabilité à court terme des entreprises étrangères est aussi poussée en raison de leur actionnariat international qui exige des résultats rapides. Cette recherche de rentabilité se traduit par la desserte privilégiée de la clientèle rentable. Pour accroître les recettes à La Havane, Aguas de La Habana cible l'amélioration du service aux usagers payant en devise ; tandis qu'à Bamako, la stratégie consiste à augmenter les tarifs des clients ayant un branchement individuel.

Les tensions produites par la stratégie de SAUR ont conduit à la rupture du contrat à Bamako. La multinationale SAUR a quitté la gestion de l'EDM en 2005 et revendu ses parts à l'Etat malien. Ce dernier est redevenu majoritaire au capital de l'EDM avec la détention de 66% des actions. Quant à IPS, il a acquis de nouvelles parts et sa participation est passée de 21% à 34% du capital. Les intérêts de la multinationale ne sont donc pas entièrement satisfaits. Les institutions entourant le contrat garantissaient pourtant son bon déroulement. On constate avec cette rupture de contrat que la crédibilité de l'engagement public est déterminante dans la durabilité du contrat. Les niveaux de participation des entreprises privées au capital des entreprises d'eau jouent également un rôle : la participation de SAUR à Bamako est majoritaire alors que celle de Agbar à La Havane est minoritaire. Comment l'Etat cubain a-t-il optimisé la présence des intérêts privés étrangers dans la distribution d'eau par le réseau et comment a-t-il administré les inégalités qu'elle instaure ? Il nous paraît important dans les chapitres suivants de caractériser les régimes dans lesquels ont lieu les réformes du secteur de l'eau potable.

La participation des capitaux étrangers dans des entreprises nationales de distribution d'eau est une sortie de crise immédiate pour financer l'amélioration du service d'eau, elle rétablit une rigueur dans la gestion. Mais cette association peut affecter la stabilité sociale. A court terme, l'association se présente comme une solution mais c'est certainement plus problématique sur le plan des objectifs économiques et sociaux auxquels répondaient ces entreprises ou administrations.

Chapitre 4

La régulation du secteur de l'eau à Cuba

Avec l'ouverture économique, la pression de la concurrence, qui se manifeste par le canal des prix internationaux, bouleverse le système de prix institué par l'économie socialiste et soumet les entreprises à une forte contrainte financière. Celle-ci engendre une importante demande de devises. L'Etat, qui dispose de peu de moyens pour atténuer cette pression, doit cependant maîtriser cette demande qui émane autant des entreprises que des ménages et génère des comportements typiques d'une économie de pénurie. L'offre de devises étant limitée, alors les agents essaient de se procurer de façon informelle les biens payables en devise¹. Nous allons voir quels moyens l'Etat met en œuvre pour rester maître des flux de devises et de leurs conséquences déstabilisatrices. En principe, l'entreprise mixte Aguas de la Habana devrait seule approvisionner la clientèle payant en devises. En fait, d'autres systèmes de distribution d'eau parviennent à s'insérer dans son système de desserte et à capter une part de la clientèle devise qui est alors approvisionnée par des camions-citernes appartenant à des entreprises cubaines sous contrôle des autorités. L'entreprise mixte partage donc sa clientèle réservée avec des distributeurs protégés par l'Etat. Nous allons montrer comment leur cohabitation est organisée. Cette séparation des marchés, d'une part à l'échelle de la ville et d'autre part à l'intérieur de la zone gérée par Aguas de La Habana, gêne l'activité de ce dernier. Ces entraves empêchent le partenaire étranger de s'approprier tous les profits qu'il pouvait espérer. Comme dans le reste de l'économie, l'Etat assure ses propres intérêts dans le secteur eau, en utilisant ses propres entreprises pour s'approprier le marché intérieur des transactions en devise. Il cherche à être le principal fournisseur des intrants et des services payables en devise. Ainsi nous sommes amenés à reconnaître que les intérêts convergent entre le partenaire privé espagnol et l'Etat cubain. Celui-ci doit assurer le bien-être de la population, tout en

¹ Files d'attente aux guichets de change pour obtenir des devises ; les guichets ne sont pas toujours ouverts pour effectuer le change du peso vers la devise.

favorisant des activités lui procurant des devises. Cette contrainte intérieure donne un sens à la division du marché. L'intervention des entreprises privées n'a pas modifié fondamentalement le mode de fonctionnement de la société, elle a présenté des opportunités supplémentaires pour ceux qui « résolvent » : les ménages perpétuent la « débrouille », comme le montre notre enquête. Bien que la population paie le service en peso à un prix forfaitaire dérisoire pour que le plus grand nombre y ait accès, elle doit supporter des dépenses supplémentaires pour assurer la continuité du service. Mais tous les ménages ne sont pas en mesure d'augmenter leurs dépenses, ce qui entraîne des inégalités dans l'accès au service. Nous passons en revue les périls qui minent la stabilité politique et les remèdes déployés pour préserver l'équilibre : formater un système économique servant le pouvoir. La séparation de la distribution d'eau en plusieurs marchés entre plusieurs acteurs est un modèle d'organisation qui apparaît loin de l'efficacité économique (coûts de transactions, coûts de la distribution par camions-citernes, financement de l'infrastructure plus incertain sur les segments non rentables) mais qui répond aux intérêts politiques et sociaux cubains. La première section présente les inégalités et les pratiques de corruption qui invalident le rôle allocatif des prix et les finalités telles que conçues par l'Etat. Mais nous nuancions l'incapacité de l'Etat à faire appliquer sa politique en rappelant la nature du régime. Dans la deuxième section, le cas de l'eau illustre les dilemmes présentés précédemment et rend compte d'arbitrages du gouvernement conformes à la logique de préservation des intérêts intérieurs.

Section 1 - Dérives socio-économiques et risques politiques ?

La crise économique a divisé la société cubaine entre les ménages qui peuvent payer des produits en devise et les autres, entre les entreprises qui ont la possibilité de gérer des devises (et de disposer d'une liberté de gestion effective) et les autres, entre les territoires privilégiés et les autres², qui sans être totalement exclus du circuit n'y participent qu'à la marge. Quoique limités par la faiblesse des finances publiques, des rééquilibrages partiels s'opèrent par les transferts de l'Etat aux entreprises et aux ménages ; le secteur informel agit par défaut. Il n'empêche pas la propagation du « système D ». Ce

² Les inégalités territoriales résultent des activités qui s'y implantent, dynamiques ou traditionnelles. (Dilla Alfonso, 2000).

dernier suppose un circuit informel des biens, la généralisation de biens mal acquis qui interfèrent avec l'action étatique.

Les insuffisances du budget et les désordres provoqués par l'informel peuvent faire vaciller le système. L'émergence d'inégalités est un puissant facteur de déstabilisation de la société cubaine (Dilla, 1999). Après quelques échauffourées dans la municipalité de Regla en 1993, en Août 1994 a eu lieu à La Havane, une manifestation contre le régime (Campa ; Perez, 1997) connue comme « la marche du Malecon ». Situation extrême pour des habitants qui certes se plaignent mais plutôt en petit comité, et qui, accoutumés aux restrictions, privilégient la débrouille pour résoudre les difficultés quotidiennes. L'esprit de sacrifice ne trouve plus écho auprès de la population, le fameux esprit révolutionnaire devient inopérant, à mesure qu'augmentent les inégalités. Pour faire face à la dégradation des conditions de vie la population se tourne vers la recherche de devises. Le tourisme joue à cet égard un rôle clé aussi bien pour les individus que pour le gouvernement.

1.1 L'irruption de l'économie informelle

Pendant la « Période Spéciale en Temps de Paix », les difficultés à obtenir des intrants se sont répercutées sur le niveau de la production et sur le niveau d'emploi. Les entreprises licencient ou ferment. De nouvelles formes d'emploi non public ont surgi et le marché parallèle s'est étendu. Pour atténuer l'impact de l'accroissement du chômage, l'Etat autorise l'activité à son compte à partir de 1993. Il allège ainsi la charge salariale liée aux travailleurs en surnombre dans le secteur public. Il redynamise l'emploi en permettant à 134 activités de service de se développer³. Cependant, les impôts prélevés sur l'activité à son compte ont un impact dissuasif sur l'inscription des travailleurs sous ce statut. Aussi, le nombre d'inscrits officiellement est inférieur à ceux qui officieusement possèdent ce statut et les revenus que les travailleurs déclarent sont bien inférieurs à ce qu'ils perçoivent effectivement. En 1997, il y avait des centaines de milliers de travailleurs officiellement inscrits et autant exerçant de façon non officielle. Une autre raison s'ajoute à la sous déclaration de l'activité, la mauvaise perception du secteur des travailleurs à leur compte. Il est en effet considéré comme politiquement et

³ Des services rendus à la population que n'assure pas le secteur public, et le soutien au développement du tourisme où se portent la plupart des investisseurs étrangers (Vilariño, 1997).

idéologiquement instable. Ces travailleurs sont l'objet d'une condamnation idéologique à cause de la manière dont ils s'enrichissent⁴.

Les autorités ont présenté l'ouverture économique comme un mal nécessaire à la reprise économique et à la sauvegarde d'un modèle social mais les mesures décidées ne coïncident pas avec le modèle socialiste. La préoccupation affichée pendant la crise reste celle de la cohésion sociale. Celle-ci continue grâce au maintien du niveau de vie et à la limitation des inégalités, mais l'objectif est difficile à tenir. Certes, les chômeurs ont été indemnisés, les soins ont été pris en charge par la dépense publique, et l'éducation a été maintenue mais la qualité de la prise en charge a diminué et les obstacles se sont multipliés pour l'accès à ces services. Cette ouverture ciblée et contrôlée a pourtant instillé des comportements individualistes ou de repli vers le groupe, la famille. Ces modifications mettent en péril le modèle protecteur cubain avec un possible effritement des valeurs et des comportements et l'émergence de revendications chez les nantis. Les revenus deviennent une source de pouvoir à partir du moment où des groupes socio-économiques se constituent et revendiquent une libéralisation plus grande qui leur profite.

L'ouverture économique a créé des opportunités d'enrichissement, lesquelles se perçoivent à travers la concentration des dépôts bancaires : 84% des dépôts des banques correspondent à 13% des comptes d'épargne. Les inégalités apparaissent en partie provoquées par le vide laissé par l'Etat. Pendant la crise, celui-ci n'a plus été en mesure de continuer son haut degré d'implication sur le plan social (Vilariño, 1997). Dans la période qui a précédé la crise, plus de 44% du budget revenait aux services sociaux.

A la fin des années 1990, le salaire moyen était de 245 pesos or, pour vivre, il fallait entre 250 et 350 pesos. La consommation de 20 produits a été à nouveau rationnée et la consommation sociale d'aliments (cantine à l'école ou au travail) a été réduite. Les mesures étatiques devaient garantir un niveau de vie et de protection sociale décent en maintenant les emplois et les salaires nominaux de ses travailleurs (95% de la main d'œuvre 1989) (Ferriol Muruaga, 1998). Elles assuraient l'alimentation via le carnet de rationnement et par la consommation sociale. En fait, ce carnet ne parvient pas à satisfaire les dépenses alimentaires d'une famille. La population est obligée d'aller sur le marché

⁴ Nouveau décret-loi nov. 1997 infligeant des peines personnelles plus lourdes (retrait des licences pour 2 ans) en cas de fraudes.

libre où les prix sont beaucoup plus élevés donc les produits moins accessibles⁵. Pour maintenir leur niveau de vie, les cubains ont diversifié leurs revenus (les salaires publics n'ont représenté ces dernières années que 56% des revenus des familles contre 75% dans les années 1980). L'Etat n'est plus le seul employeur même s'il reste le principal pour de nombreux cubains. En 2002, le secteur privé (14%), et les autres sources (36%) complètent le revenu des cubains (salaires 49%). Le salaire moyen vaut 261 pesos, mais le salaire réel a diminué de 32% entre 1989 et 2002 (Togores Gonzales, 2004). En 2003, la consommation sociale est renforcée par la priorité donnée à des programmes sociaux tournés vers l'éducation, la santé (réparation de pharmacies et de polycliniques). Cette orientation prise par Fidel Castro s'intègre à la stratégie de développement : le renfort du capital humain et des compétences en terme d'économie de la connaissance (cf. DGTPE, 2007 enquête auprès d'experts).

Le politique a préconisé la solidarité dans la précarité ; or c'est la tendance au repli individualiste pour la survie qui domine et rompt totalement avec les valeurs du système socialiste (Romero, 2002). A ce titre, la « débrouillardise » est une des manifestations de l'individualisme. Ce n'est pas un phénomène nouveau, elle a toujours accompagné le développement de l'économie planifiée. Cependant, elle s'est amplifiée avec le durcissement des pénuries et la création d'un circuit d'accès aux biens-dollars. La possession de dollars est devenu un enjeu majeur pour les familles cubaines. L'obtention de compléments de revenu (en pesos ou en devises) se fait, y compris par le vol et la revente des biens d'entreprises. Pour subsister, des stratégies individuelles et collectives d'obtention de revenus en dehors de ceux que procurent l'Etat se mettent en place (Temas, 1998). Elles comprennent :

- La diversification du travail familial lequel prend diverses formes d'insertion sur le marché du travail. Dans une même famille, il y a des travailleurs salariés du secteur public, d'autres travaillent à leur compte dans le secteur revitalisé de l'économie. Quelques membres de la famille sans emploi vivent de ce qu'on appelle "résoudre" ou "inventer" ce qui signifie des formes de travail précaire ou illégal ;

⁵ Les experts cubains estimaient que les achats hors des marchés directement régulés formaient plus de 65% des dépenses des familles en 1996 (dont 35% en devises et 30% sur les marchés libres ou parallèles). La ration alimentaire a donc diminué (CEPAL, 1997).

- Le travail à son compte est une autre solution. Mais c'est aussi devenu un moyen d'accumuler de la richesse à travers des mécanismes illégaux, tel que le détournement de ressources, le commerce illicite de produits, le vol ;
- L'intensification de l'aide via les réseaux familiaux émigrés qui envoient des devises (apports matériels mais qui amènent aussi des changements en matière de référents, de style de vie) ;
- L'augmentation de la recherche de réseaux informels d'appui au détriment des formels i.e. la famille élargie, les amis, les voisins, coreligionnaires ;
- La conversion de la famille en une micro entreprise, comme dans le cas d'ouverture de restaurants chez les particuliers ('paladares')
- Le cumul d'emplois, publics ou privés ;
- La recherche d'emplois bien rémunérés en espèces (dollars ou pesos) ou en nature dans le secteur mixte ou privé ;
- La recherche de travail temporaire à l'étranger⁶ ;
- Le recours aux moyens illégaux (marché noir, proxénétisme).

Les individus tirent parti de leur accès aux biens des entreprises (revente de biens dans la rue en dehors des circuits de détail). Tous les employés du secteur mixte, ou ceux du secteur public sont soumis aux difficultés économiques et sollicités par leur entourage, les uns comme les autres sont insérés dans des relations sociales. Un système d'échanges de services, de renvois d'ascenseur (un ami peut rendre tel service) s'élabore.

Les différences sociales ont été introduites même au niveau de la consommation de biens publics comme l'éducation. En effet, la recherche de compléments de revenu amène les enfants scolarisés à y participer. Ces derniers consacrent alors moins de temps et d'années à l'éducation. La dévalorisation de l'éducation a été nourrie par la dollarisation de l'économie. Elle provoque l'arrêt des études pour pouvoir occuper un emploi peu qualifié mais bien rémunéré. C'est la conséquence de la pyramide inversée des salaires. Les salariés les mieux payés ne sont plus ceux qui ont le plus étudié mais, par exemple, ceux qui étaient au plus près des touristes pour capter les pourboires ou les plus proches du pouvoir politique pour se faire attribuer ces emplois (une récompense) (Muruaga, 1998). La population a préféré entrer dans le secteur du tourisme, dans les

⁶ Les candidats à l'émigration sont nombreux, d'ailleurs certains politologues ont évoqué la délivrance d'autorisation de migration comme d'une soupape de sécurité pour le pouvoir

entreprises mixtes ou recevoir des transferts privés plutôt que de rester employée du secteur public. Les envois d'argent de l'étranger, les « *remesas* », fournissent davantage de revenus que les salaires payés par l'Etat ou par les entreprises mixtes. Les inégalités auxquelles l'Etat a faiblement remédié rejaillissent dans la société. Les cubains commencent à ne plus compter sur l'Etat pour maintenir leur niveau de vie et certains pensent qu'ils pourraient avoir une vie meilleure sans son intervention excessive. Parmi eux, on trouve les micro-entrepreneurs, les directeurs d'entreprises mixtes ou d'entreprises publiques décentralisées.

1.2 Dévoiement des ressources préjudiciable économiquement et socialement

L'Etat redistributeur, n'est plus en mesure de contrôler toutes les ressources du pays, bien que la planification reste en vigueur. Des déviations par rapport à ses décisions se sont accrues pendant les années de crise, la corruption n'a pas disparu. Elle a été accentuée par la dualité de l'économie. A la fin des années 1970 et dans les années 1980, Fidel Castro dénonçait les fraudes, la corruption, la diminution de la discipline au travail, les vols de matériel d'entreprises, et le fait que des fonctionnaires profitaient de leur position pour bénéficier de revenus des entreprises sous leur responsabilité. La prédominance des relations administratives, l'insuffisance de l'offre ont attisé la corruption. Dans les années 1980, les instruments de contrôle étaient basés sur la conscience révolutionnaire des citoyens cubains via les CDR (Comité de Défense de la Révolution) ou les délégués du pouvoir populaire. Dans les années 1990, ni les activités policières, ni les initiatives politiques n'avaient donné les résultats escomptés pour combattre le marché noir et l'irruption de l'économie informelle (Didac i Guillén, 1998). Plus récemment (2007), les experts interrogés par la DGTPE ont à leur tour souligné l'ampleur de la petite corruption cubaine (annexe B).

Une enquête réalisée dans la seconde moitié des années 1980 (Michalowski ; Zatz, 1990) décrit les formes prises par le secteur informel dans l'économie socialiste. L'étude distingue les activités illégales menées à l'intérieur de l'économie formelle et celles exercées dans l'informel. La première correspond à des échanges de faveurs entre détenteurs d'accès à des produits de par leur place dans la prise de décision en matière de production. Un circuit de biens se crée entre ceux qui en ont un accès privilégié. Les administrateurs publics, exerçant une autorité sur des entreprises, occupent des positions

qui leur permettent ces échanges de faveurs. Ils peuvent monnayer leur intervention au profit de certaines entreprises ou alors favoriser leur famille ou leurs amis et en tirer un certain prestige ou bénéfice social. Au sein du circuit formel, l'activité illégale consiste à mener des transactions sur le marché noir de la nourriture et des biens de consommation durable. La fraude porte par exemple sur les quantités ; le vendeur donne moins que le poids normal d'un bien et vend le surplus «en dessous de table » ou alors des biens sont subtilisés de magasins d'alimentation ou du marché destiné à l'exportation. Concernant les biens durables, les biens sont volés des magasins d'Etat pour la revente (ces vols étaient peu fréquents). Le marché noir a été relancé par les pénuries des années de crise (l'offre publique est en chute libre dans les années 1990) et la baisse des salaires. Ces vols au sein d'entreprises ont eu en retour un impact négatif sur l'efficacité de la production et sur la répartition (Togores Gonzalez, 2004).

Le marché noir de devises permettait aux cubains d'acquérir des biens payables en devises dans des boutiques pour touristes ou diplomates (boutiques créés à la fin des années 1970) qui étaient généralement très chers dans la monnaie nationale, ou alors en quantité insuffisante. Pour contourner ces obstacles, les cubains échangeaient leurs pesos contre des dollars et se fournissaient dans les hôtels de touristes. La majorité des biens achetés dans les hôtels étaient destinés à la consommation personnelle. Les contrôles exercés pendant les années 1980 par les Comités de Défense de la Révolution (CDR) semblent avoir joué un rôle dissuasif sur le marché parallèle de devises (Zatz et Michalowski, 1990). Une certaine tolérance conduisait à réprimer moins sévèrement les fraudes individuelles que le crime organisé⁷.

Dans la deuxième moitié des années 1980, la lutte contre la corruption et la délinquance économique et administrative est lancée ; le code pénal instaure de nouvelles infractions rapportées par la Police économique (vol de matériel de l'entreprise). Mais la corruption atteint aussi les responsables politiques. En 1990, une enquête sur les délégués du Pouvoir Populaire a montré qu'ils profitaient de leur position pour obtenir des produits et services dont manquait la population. L'Etat a fait appel à la conscience des gens pour

⁷ « Le Comité de Défense de la Révolution est un élément important du contrôle social du marché noir. Les CDR émettent les libretas décident des allocations spéciales et supervisent le système de rationnement. Les plus actifs des CDR sont ceux qui sont le plus intégrés à la Révolution et dévoués à ces objectifs. La pression morale des CDR et leur surveillance est assez dissuasive même si tous les cubains fraudent plus ou moins » (Zatz ; Michalowski, 1990).

surveiller et dénoncer tout niveau de vie anormalement élevé par rapport à l'activité exercée, du boucher à l'administrateur. Cette solution ne fonctionne que si la corruption est l'affaire d'un petit nombre mais elle devient moins efficace si elle s'est généralisée. Le marché parallèle est largement accepté par la population (Didac Fabregas, 1998) d'autant plus que personne n'en est totalement éloigné. Il est alors plus difficile de dénoncer les écarts de son voisin. Fidel Castro a dénoncé la façon dont les ménages contournaient la faiblesse de l'offre des magasins d'Etat. Un ménage qui se procure un bien en dehors du circuit formel, en réalité, en dépossède un autre ou suscite le vol dans les entreprises, mais il feint d'ignorer la provenance du bien recherché, satisfait d'avoir résolu son problème. C'est un système d'appropriation privée des biens publics qui se généralise (Perez-Lopez, 1995).

En 2005, des mesures étaient prises pour freiner la corruption des employés de l'entreprise CUPET. L'entreprise distribue du carburant, elle appartient à la firme CIMEX une entreprise pseudo privée (dites de capitaux 100% cubains) qui mène à Cuba son activité en devise. Le rationnement de l'offre de carburant est imposé par la monnaie de paiement, l'essence se paie en devise et a engendré un circuit parallèle. Pour arrêter la corruption des employés par les automobilistes, l'Etat a placé, en 2005- 2006, des brigades d'universitaires, de travailleurs sociaux, des étudiants dans les stations services, travaillant par roulements. Depuis le 10 octobre 2005, 10 500 travailleurs sociaux ont été mobilisés, avec pour effet immédiat, la multiplication en moyenne par 2,5 des recettes journalières des stations service et des camions de distribution de combustible (Granma año 42 ; No.109 ; 8 mai 2006 suplemento especial). Mais, le carburant disponible sur le marché parallèle s'obtient aussi en siphonnant les camions et véhicules des entreprises ou administrations.

En économie socialiste, la stimulation par les prix est faible, à cause des détournements. Ceux-ci sont une réallocation informelle qui répond à d'autres principes que ceux formulés par la puissance publique, laquelle défend des visées collectives ou nationales. Aussi, la lutte contre le gaspillage (ou pour raffermir la gestion des ressources) qui procéderait par des hausses de tarifs est vaine tant que persistent les détournements et que sont différées les travaux de maintenance et renouvellement d'équipements au sein des entreprises. Les hausses de tarifs provoquent seulement davantage de défauts de paiement dans les entreprises et les administrations.

Les contradictions s'expriment sur le plan social

L'opinion qui consiste à présenter le pouvoir politique comme dépassé par l'ouverture économique et l'émergence d'une nouvelle forme de transmission de pouvoir à travers la valorisation et la transmission du capital économique, ignore l'imbrication entre les détenteurs du pouvoir politique et ceux du pouvoir économique. Cette option qui présente un pouvoir légèrement en retrait par rapport aux changements sociaux introduit par sa politique économique est étayée dans une certaine mesure, par les remarques de Juana Elvira Suarez Conejero (2001). Elle souligne le lien étroit entre politique, économique et sociale et les perceptions de la population. En distinguant un avant et un après crise, elle note qu'avant 1989 une absence de frontières entre les différents groupes sociaux prédomine sur le plan des représentations grâce à des politiques égalitaristes⁸. Elle constate donc que les mesures des années 1990 ont remis en question ces perceptions suite aux stratégies que les populations ont dû élaborer. Toute la population n'a pas vécu l'ouverture économique comme un 'mal nécessaire'. L'économie a un poids plus important que par le passé où les relations sociales étaient fortement politisées. Des différences sont apparues entre les agents et les groupes sociaux en termes de volume et de structure de leur capital économique. Toutefois, elle indique la présence de garde-fous contre la « réapparition des classes ». Prenant l'exemple des dirigeants cubains d'entreprises mixtes, Suarez Conejero souligne l'impossibilité pour ces derniers de tirer parti de leur position. Même en accumulant des dollars, ils demeurent salariés de l'Etat. Le fait que la propriété reste soit étatique, soit étrangère ou mixte empêche aussi la constitution d'une classe capitaliste. A ces systèmes de verrouillage, s'ajoute la nécessaire appartenance du dirigeant à des institutions politiques (Jeunesse communiste révolutionnaire, retraités de l'armée...). Les experts interrogés par la DGTPE ont également mis en avant le caractère concentré de l'élite cubaine.

Elle remarque toutefois que la constitution d'une classe sociale peut advenir : « *En reprenant Bourdieu, les conditions sociales d'existence sont intériorisées chez l'individu sous la forme de principes inconscients d'action et de réflexion, de manières de percevoir, de structures subjectives : les habitus. Mais l'habitus, une fois structuré par ces conditions sociales d'existence, va lui-même produire des opinions, des croyances, des représentations i.e. une subjectivité relativement indépendante de l'extérieur mais qui*

⁸ Par exemple, la massification de l'éducation, gratuite et non sélective, a permis la mobilité sociale.

s'exprime par l'action des individus et des groupes contribuant à (re)produire les structures sociales, les institutions. Celles-ci vont à leur tour imposer leurs conditions d'existence objectives de façon à ce que la réalité sociale se construise sans cesse à travers l'action des individus et des groupes conditionnés par une même réalité sociale qui leur préexiste ». Après une enquête, elle conclut que le défi pour les autorités cubaines est de montrer que l'enrichissement n'a pas lieu au niveau des dirigeants d'entreprise et qu'ils servent bien les intérêts du pays. En relevant l'indépendance du pouvoir face à l'élite et la convergence des intérêts, Meisel et Ould Aoudia (2007) soulignent leur importance pour un développement fondé sur une régulation basée sur des droits formels impersonnels. Les activités de l'Etat dans le secteur de l'eau confortent cette stratégie.

Les dirigeants qui ont participé à la Révolution sont confrontés à un paradoxe : transmettre des valeurs pour le fonctionnement de la société dont ils constatent qu'elles ne sont plus opérantes. Le rôle de l'Etat comme garant de l'emploi de tous et d'un certain niveau de vie, et le rôle de l'éducation comme permettant l'ascension sociale s'affaiblissent. Les enquêtés de la DGTPE observent pourtant un niveau élevé de mobilité sociale. La transmission de ces valeurs est en contradiction avec les valeurs nouvelles amenées par l'ouverture économique et les changements sociaux. Les jeunes ne valorisent plus l'éducation, et il a même fallu empêcher que les professeurs désertent leur poste pour aller travailler dans les hôtels. La gratuité de l'éducation n'a plus sa portée égalitaire parce que si certains sont obligés d'écourter leur éducation ou la négligent, d'autres ont les moyens de la continuer.

1.3 Légitimité de l'Etat

En étudiant le régime politique en vigueur nous sommes en mesure d'apprécier les capacités dont dispose Cuba pour mettre en œuvre des réformes qui dérangent d'anciens arrangements distributifs. Nous étudions d'abord la forme du pouvoir cubain dont le caractère autoritaire et les valeurs revendiquées permettent d'affirmer que le contrat signé avec AGBAR est bien un compromis où convergent les intérêts domestiques et les intérêts étrangers.

Le renouvellement des infrastructures dans la capitale est ciblé, il est l'objet de financement conjoint entre l'Etat, l'entreprise mixte et des entreprises bénéficiaires de

l'amélioration du service, celles exerçant une activité en devises. Le régime cubain impose le partage inégalitaire qui permettra, à terme, d'améliorer la distribution dans toute la capitale et au-delà dans le pays. Une première étape nous a mené à étudier l'environnement institutionnel dans lequel s'inscrivait la participation des capitaux privés. La qualité de la conception des contrats et des institutions mises en place ne se substitue pas au besoin de réalité de son fonctionnement. Pour nous rendre compte de l'effectivité de la mise en œuvre des accords notre attention se porte sur le régime en place.

Le politique est le média de la convergence dans la mesure où : « *l'action politique revient à produire et à imposer des représentations du monde social qui soient capables d'agir sur ce monde en agissant sur la représentation que s'en font les agents. Faire ou défaire les groupes (et du même coup les actions collectives qu'ils peuvent entreprendre pour transformer le monde social conformément à leurs intérêts) en produisant, reproduisant ou détruisant les représentations qui rendent visibles ces groupes pour eux-même et pour les autres* » (Bourdieu, 2001). Le politique permet de fonder ou maintenir l'ordre social⁹ en aménageant la coopération interne et de garantir la sécurité, l'intégrité en assurant la défense de l'unité politique¹⁰ (Balandier, 1967). A Cuba, l'expression politique a été longtemps duale : possible à la base, elle était verrouillée au sommet où seul le PC dirigeait selon les préceptes socialistes. En effet, le parti unique détient la vision de la société juste et des moyens d'y parvenir. Il doit rallier la population au bien fondé de ses décisions. L'Etat, instrument de mise en œuvre de la politique, incarne l'idée que se fait la collectivité de son avenir et de l'organisation politico-sociale propre à le maîtriser. Cette idée qui est l'assise du pouvoir est aussi le fondement du droit. L'obligation juridique fait partie des moyens d'aboutir à l'ordre désirable, c'est-à-dire à un ensemble de règles qui, imposant leur discipline, orienteront les comportements individuels de telle sorte que s'accomplisse l'avenir escompté (Burdeau, 1970). Les règles de la société socialiste étaient élaborées pour une société reposant sur la propriété collective des moyens de production, la participation d'acteurs privés à l'économie n'étant envisagée qu'à la marge. L'ouverture aux capitaux privés d'un service public est une entorse à la doctrine socialiste. L'Etat cubain a dû aménager ses références juridiques c'est-à-dire son cadre d'action pour permettre cette inclusion contre nature. En réalité, les

⁹ Ordre social : arrangement conventionnel des choses conformément à un principe préalablement déterminé (Burdeau, 1958)

fondements de la légitimité du pouvoir ont évolué, la référence communiste a laissé place à des critères nationalistes.

L'Etat cubain peut-il modifier l'idée de droit, élaborée pour instaurer la société communiste, sans porter atteinte à sa légitimité ? Burdeau (1999) définit la légitimité comme l'ensemble des raisons justifiant aux yeux des sujets ou des gouvernants eux-mêmes l'attribution du pouvoir à ceux qui l'exercent et l'obligation de leur obéir. Le pouvoir légitime est un pouvoir fondé sur le droit. S'il se rattache au droit valable dans la communauté, cela signifie que, seul peut se prévaloir de cette qualité celui qui est inhérent à l'idée de droit dominante [principes ou croyances] dans le groupe. Mais c'est dire également qu'il n'est pas un effet des qualités personnelles des gouvernants (Burdeau, 1970). Ce dernier point est discutable car pour Weber les fondements de la légitimité sont divers, nous les signalons par la suite.

Weber (1995) a distingué trois types de domination légitime : rationnelle, traditionnelle¹¹ et charismatique. La première repose sur la « croyance en la légalité des règlements arrêtés ». Ici, on obéit à un ordre impersonnel objectif en vertu de statut. Il s'agit de la domination légale ; l'administration agit en fonction de devoirs objectifs. La légitimité charismatique repose sur la « soumission à la vertu héroïque ou exemplaire d'une personne ». Cette reconnaissance par ceux qui sont dominés vient de la confiance en la personne du chef. Elle relève de la foi, de l'enthousiasme, de l'espoir. La direction administrative est choisie en fonction de qualités charismatiques. Les analyses du pouvoir cubain ont souvent mis l'accent sur le charisme de Fidel Castro pour fonder la légitimité du régime, mais elles ont surtout relevé son caractère autoritaire. L'évolution du régime cubain correspondrait d'après Linz (2006) au type post totalitaire charismatique.

Voyons d'abord les critères qui rangent Cuba parmi les régimes totalitaires. L'analyse est basée sur trois éléments : le caractère plus ou moins moniste du pouvoir politique ; la mobilisation politique de la population et la place de l'idéologie. Un gouvernement est totalitaire quand il existe (Linz, 2006) :

¹⁰ Burdeau (1958) donne une autre définition du caractère politique c'est : « celui qui s'attache à tout fait, actes dans un groupe humain, de relations d'autorité et d'obéissance établies en vue d'une fin commune. »

¹¹ La légitimité traditionnelle repose sur la « croyance quotidienne de la sainteté de traditions valables de tout temps » : on obéit à une personne détenant le pouvoir désignée par la tradition et assujettie à celle-ci. La relation entre l'administration et le chef est la fidélité personnelle des serviteurs à leur chef ; « on n'obéit pas à un règlement mais à une personne appelée à cette fin ou par le souverain » ; il ajoute que la légitimité est assurée en partie du fait de l'arbitraire du seigneur.

- un centre de pouvoir moniste bien que non monolithique qui fournit leur légitimité à toutes les formes de pluralisme des institutions et des groupes existant en même temps qu'il les médiatise et ce dans le cadre d'une création politique plutôt que d'une excroissance de la dynamique sociale antérieure.
- une idéologie exclusive, autonome et plus ou moins élaborée intellectuellement à laquelle le leader, le groupe dirigeant et le parti à leur service s'identifient afin de l'utiliser comme justification de leur politique ou de la manipuler pour les légitimer. Allant au-delà d'un simple programme ou d'une délimitation des frontières de l'action politique légitime, elle fournit normalement une signification ultime, un sens de l'objectif historique et une interprétation de la réalité sociale.
- la participation et la mobilisation active de la population dans et pour des tâches sociales collectives encouragées, exigées, récompensées et canalisées au sein d'un parti unique et d'un grand nombre de groupes secondaires en situation de monopole. L'obéissance passive, l'apathie des sujets, le refuge dans les rôles de routine sont en revanche jugés indésirables par les dirigeants totalitaires.

Ce troisième point ne paraît pas exclusif des régimes totalitaires car d'après Weber dans tous les régimes aucune domination ne se satisfait de la pure obéissance, mais cherche à transformer la discipline en adhésion à la vérité qu'elle représente – ou prétend représenter (Weber in Balandier, 1967).

Tout le travail de mobilisation effectué doit aboutir à créer l'adhésion populaire. L'ampleur de la tâche est importante puisque c'est toute la population qui doit être convaincue par l'idéologie¹² du parti communiste. Celui-ci incarne l'aspiration du peuple c'est-à-dire qu'il est porteur et garant de l'idée de droit révolutionnaire (Burdeau, 1982). Le poids de l'idéologie entraîne « *le rejet forcé de tout autre système d'idées et excluant tout questionnement sur ses valeurs s'agissant en particulier de la primauté des fins publiques collectives par rapport aux fins individuelles et privées* » (Linz, 2006). Le régime doit donc aussi contrôler qu'il n'y ait pas d'expression autre que la sienne. Pour Linz (2006), le parti totalitaire est un parti de masse. Il sert à la politisation des masses, leur incorporation, leur conscientisation, leur conversion, le détachement des autres liens, la destruction de l'autonomie des autres organisations, l'effacement des autres valeurs. L'idéologie est primordiale car toutes les pratiques sociales (publiques et privées) sont

¹² Une idéologie est un ensemble structuré de croyances et de représentations relatives à l'organisation sociale et politique. Elle vise à légitimer des institutions et des pratiques contribuant à mobiliser des soutiens (Braud, 1992)

jugées en fonction de leur conformité à cette idéologie¹³. Les fonctionnements des organes législatifs et populaires mis en place sont très formels, entièrement dominés par le Parti ou le leader. Dans les années 1970 et 1980, dans les faits, les liens entre le PC et les conseils municipaux et les assemblées locales (OPP) empêchaient une indépendance des représentations populaires des instances gouvernementales (Perez Stable, 1999). Les régimes totalitaires sont assimilables à des idéocraties c'est-à-dire à des systèmes organisés autour de la mise en œuvre d'un projet idéologique pour lequel tout le reste se trouve subordonné. Dans ces régimes, il existe un très grand nombre de normes produites par le pouvoir politique et qui régissent tous les domaines de la vie (Burdeau, 1999).

Les traits charismatiques du régime

Le Parti communiste n'a pas été immédiatement le parti d'avant garde, il n'a acquis de légitimité que par le biais de Fidel Castro et de l'armée révolutionnaire au début des années 1970¹⁴. Cela implique que le leader de la Révolution peut aussi bien lui retirer cette légitimité. La place du parti communiste est ravivée dans les années 1970 via l'activation du politburo, du Secrétariat et du comité central. Sa composition change laissant une plus grande place aux civils (fonctionnaires, organisation de masse) relativement aux militaires (Linz, 2006). La transition de l'idéologie communiste à une certaine ouverture économique est rendue possible selon nous par le caractère charismatique du régime sans que cela soit entièrement assumé comme la fin du socialisme.

Linz (2006) explique la longévité du régime de parti unique par le travail idéologique auquel a été soumise la population cubaine. Cuba est une société post totalitaire qui est plus susceptible d'avoir internalisé l'idéologie et donc d'être prédisposée aux mythes socialement intégrateurs d'un parti institution. Pour Braud (1992), la longévité et la légitimité du régime sont renforcées par le travail symbolique effectué par l'Etat ou à son profit. Il existe des liturgies politiques ; elles se déploient en marge de l'Etat (Congrès du Parti, 1^{er} Mai, rituels d'investiture, manifestation officielles). Toutefois, si on ne peut nier l'efficacité symbolique de l'Etat on peut en revanche souligner l'épuisement de ce

¹³ Rauber (1997) souligne le caractère totalitaire du pouvoir en mettant en avant l'utilisation par le pouvoir des sphères publiques et privées au service de sa domination.

¹⁴ Le parti communiste, qui participa faiblement à la Révolution est remanié afin de modifier sa composition en y intégrant notamment les combattants de la Sierra Maestra. A partir de ce moment, le PCC acquiert une légitimité, conférée par la Révolution.

ressort quand les conditions économiques se dégradent et remettent en question la figure d'Etat protecteur et de l'idéologie socialiste qu'il revendique. En revanche, le travail éducatif est indispensable au maintien de régime totalitaire (Perez Stable, 1999). Le rôle de l'Etat dans l'épanouissement du processus de construction de la Nation apparaît avec ce que E. Gellner appelle « *le monopole de l'éducation légitime [...] maintenant plus important et plus décisif que le monopole de la violence légitime* ». Seul l'Etat a les moyens d'assurer l'efficacité d'un système éducatif capable de pérenniser l'identité particulariste de la communauté, grâce à sa puissance financière et à sa capacité administrative. A Cuba, les niveaux élevés de taux de scolarisation primaire et secondaire contribuent à la transmission à la population des valeurs promues par l'Etat.

Depuis la crise économique, le nationalisme est une valeur qui réapparaît dans les discours des dirigeants cubains. La Révolution a ses racines dans la contestation de l'emprise américaine d'avant 1959, qui leur a infligé depuis des attaques continues qu'elles soient d'ordres économiques ou militaires. Mais cette action est à double tranchant en effet, Balandier (1967) rappelle que le pouvoir, nécessaire pour les raisons d'ordre interne prend forme et se renforce sous la pression des dangers extérieurs. Le pouvoir cubain l'a bien compris. Il persiste à brandir cette menace externe américaine pour susciter l'adhésion populaire. « *Invoker solennellement l'intérêt national vise à faciliter le dépassement des conflits internes ou à mieux faire accepter par la population des sacrifices essentiels[...] mais cet appel n'a de chance d'être efficace que si le sentiment national est fortement intériorisé par l'ensemble des citoyens et ne se heurte à aucune allégeance investie d'une légitimité supérieure qu'elle soit de nature politique ou religieuse* » (Braud, 1992).

Le nationalisme a vocation à cimenter les cubains derrière leurs leaders. En 1992 intervient un changement constitutionnel, le nationalisme reprend formellement de l'importance au détriment du marxisme léninisme et la propriété d'Etat n'est plus la seule forme possible de propriété. La participation de nouveaux acteurs économiques et l'indépendance économique vis-à-vis de l'Etat accroît le risque d'un moindre impact de l'Etat sur les décisions individuelles. L'histoire et les symboles de la patrie sont alors utilisés comme source de légitimation par les dirigeants cubains. Par ailleurs, la légitimité est renforcée par la mobilité des élites du gouvernement mais également au niveau inférieur du PCC, des ministères, des organisations de masse et des OPP. Entre le Congrès

de 1991 et celui de 1997 la composition du comité central du PCC a changé : les citoyens ordinaires sont moins nombreux au profit des cadres du parti, des administrateurs d'Etat. La présence militaire reste stable¹⁵.

Le caractère charismatique du pouvoir est présent à travers la prééminence des décisions de Fidel Castro sur celles de l'Assemblée nationale dont le rôle est plutôt symbolique ; si Castro statue sur un sujet, les débats législatifs sont clos (Perez Stable, 1999). On peut aussi parler de pouvoir individualisé. C'est un pouvoir qui s'incarne dans un homme concentrant en sa personne, non seulement tous les instruments de la puissance, mais encore toute la justification de l'autorité (Burdeau, 1970). Le pouvoir charismatique est la croyance dans les vertus personnelles du chef. Dans ce cas, l'autorité est une prérogative personnalisée mais qui est afférente au service du bien commun.

Haroldo Dilla (2007) dénonce le pouvoir personnel de Fidel Castro, et les dangers des subsides du Venezuela, qui adressés à Fidel Castro renforcent son pouvoir personnel au détriment de l'institutionnel. Les aspects de régime charismatique s'amenuisent, le pouvoir s'institutionnalise à partir du moment où il existe une administration dont les règles sont claires et basées sur des règlements c'est-à-dire si une action n'est pas liée à une faveur d'un dirigeant mais est un mécanisme institué, s'il est impossible de s'approprier des avantages en son nom et de les redistribuer comme siens. Les experts de l'enquête DGTPE reconnaissent les progrès de l'administration cubaine (respect du droit dans les rapports entre l'Administration et les citoyens) et soulignent sa soumission à l'exécutif (annexe B). Le pouvoir est institutionnalisé si les normes de redistribution et les entités en charge de les mettre en œuvre fonctionnent. Deux dimensions président au processus d'institutionnalisation du pouvoir cubain : c'est un dosage entre le capital politique personnel et le capital délégué d'autorité publique¹⁶. Tandis que le premier « *est le produit d'une lente accumulation de capital personnel que l'on peut appeler héroïque (charisme), le produit d'une action inaugurale* [ce type de capital meurt avec la personne] ; [le capital délégué d'autorité publique] *est le produit de transfert limité et*

¹⁵ En 1993, La composition de l'assemblée nationale reflète celle du comité central : représentation des citoyens ordinaires et des générations des moins de 50 ans.

¹⁶ La délégation du capital politique présuppose l'objectivation de cette espèce de capital dans des institutions permanentes dans des postes au sein du parti, et dans les organisations subordonnées au parti, dans des organismes de pouvoir local et central et dans le réseau d'entreprise industrielle ou commerciale.

provisoire d'un capital détenu et contrôlé par l'institution » (Bourdieu, 2001)¹⁷. Les FAR ont accumulé au cours de l'histoire un capital symbolique/politique de reconnaissance et de fidélité. La pérennité du système viendra de sa capacité à trouver plus de transparence dans la redistribution et d'achever sa dépersonnalisation. En février 2008, en choisissant Raul Castro (à la tête du ministère de la défense) comme successeur à Fidel Castro, le pouvoir cubain ne semble pas prêt à renoncer d'une part, au fort crédit dont jouissent les FAR ni d'autre part, au charisme de son frère Fidel Castro.

1.4 Maintien de la stabilité sociale

Récupération des devises auprès de la population

Le gouvernement s'attèle à récupérer les devises aux mains de la population avec ses magasins en devises (en surtaxant aussi de nombreux biens). Il limite ainsi les inégalités entre travailleurs du secteur mixte/étranger et ceux du secteur public (salaire réglementé). Il modère l'attractivité pour le secteur mixte en filtrant les candidats afin de freiner l'exode du personnel qualifié des entreprises publiques ou des enseignants (des entreprises publiques recrutent la main d'œuvre pour le compte des entreprises mixtes). Ce filtre permet aussi de contrôler les postes intéressants qui offrent salaires et avantages inexistantes dans les entreprises publiques. L'Etat régule l'expansion du secteur des travailleurs à leur compte. Ces activités doivent d'abord lui procurer un revenu via la perception d'un impôt sur l'activité. Les conditions d'exercice de ses activités sont strictes : la journée de travail pour le secteur public doit être accomplie pour pouvoir se livrer à l'activité indépendante. Enfin, une surveillance s'opère afin que les intérêts particuliers ne s'affirment pas à travers la constitution d'organisations sociales et qu'ils aillent au contraire dans le sens des intérêts de la société (Vilarino, 1998). D'ailleurs, l'Etat agit contre le développement de ce secteur en restreignant l'octroi de licences. Didac Fabregas (1998) considère que la position des autorités est ambiguë. En effet, du fait même du régime d'imposition devenu trop lourd, les travailleurs à leur compte sont incités à exercer dans la clandestinité. Ils sont donc soumis à la « mansuétude » des inspecteurs et des contrôles administratifs pour pouvoir continuer à travailler. C'est un élément supplémentaire qui, selon l'auteur, favorise la corruption administrative. Cela

¹⁷ Le capital politique est une sorte de capital symbolique, un crédit à une personne socialement désignée comme digne de créance. [...] L'homme politique doit son autorité à la force de mobilisation qu'il détient soit à titre

pourrait aussi faire partie d'une stratégie étatique : maintenir les travailleurs dans une situation précaire et dans l'informel, est un moyen de mieux les contrôler. Le durcissement récent des mesures contre les travailleurs à leur compte peut être interprété comme une tentative de reprise en main de la société afin de rétablir l'égalité des revenus. Toutes les restrictions sur le développement du secteur privé qui ont suivi l'ouverture économique et les recentralisations se sont faites au nom du retour à l'égalité. Le gouvernement dénonce l'enrichissement d'une partie de la population et la menace qu'il fait peser sur le modèle de société socialiste. L'enrichissement d'une partie de la population ferait évoluer les critères d'accès au pouvoir au-delà de la simple appartenance au PC, ou de la fidélité à la Révolution, une évolution périlleuse pour la continuité politique.

Le Pouvoir tient la population sous sa coupe, il maintient un discours nationaliste pour légitimer ses choix économiques, les mesures qui en découlent, cela malgré les inégalités qu'ils entraînent. Le régime cubain déploie tous les moyens pour gagner l'implication des populations, maintenir la ferveur et la mobilisation régnant durant la conquête du pouvoir par la population et l'armée révolutionnaire (Perez Stable, 1999). Fidel Castro présente les avancées sociales pour renforcer le bien fondé de sa gestion du pays. Il est vrai que malgré la crise, les dépenses pour le secteur social n'ont cessé de progresser. Cependant, la qualité des services sociaux s'est dégradée d'un point de vue matériel. Les services sociaux intensifs en main d'œuvre offrent encore des prestations de qualité (éducation, santé) alors que les services tels que les retraites, la sécurité sociale et le système de carnet de rationnement se sont dégradés. Les ménages ont dû prendre en charge une partie importante des dépenses alimentaires et vestimentaires en allant sur les marchés agricoles à prix libres, dans les magasins en devise et vers le marché parallèle. Les populations les plus fragilisées sont celles qui, en dehors du système éducatif et salarial ne bénéficient pas d'avantages en nature comme la cantine (les travailleurs du secteur informel sont quand même couverts par la sécurité sociale). Les menaces passées et présentes de renversement du régime et les soutiens financiers des USA aux opposants à Castro sur l'île sont brandis pour raviver la ferveur nationaliste de la population et son mépris pour l'ingérence du président des USA et pour l'économie libérale (émissions politiques quotidiennes de débats sur les USA, manifestations, tribunes contre la politique

personnel soit par délégation (mandataire d'une organisation ie le parti) détentrice d'un capital politique accumulé au cours de luttes passées.

américaine) (Yamaoka, 2004). En contrepoint, les valeurs défendues par le pouvoir sont celles d'un "communisme cubain", dont la spécificité repose sur les idées révolutionnaires de José Martí, sur l'expérience de la lutte pour la libération nationale et sociale et sur les principes du marxisme léninisme. Il prône les valeurs d'égalité, de collectivisation, de solidarité, de justice sociale, de confiance mutuelle, de discipline consciente, de modestie, d'honnêteté, d'esprit critique et d'autocritique. A partir de 1999, pour contrer les oppositions sur sa légitimité, le pouvoir a également renouvelé sa loi sur la sécurité et renforcé le contrôle politique (web PCC). On observe bien un encadrement étroit des cubains à travers toutes les associations à adhésion obligatoire (CDR, FMC,...) et le rejet sous prétexte anti-révolutionnaire des mouvements contestataires. Il nous semble que la recherche hégémonique décrite par Bayart (1985) illustre bien la stratégie de l'Etat cubain. *« La recherche hégémonique implique un essai de contrôle de la société par l'Etat. Cette entreprise porte sur l'accès des autres acteurs historiques au système politique. La plupart des régimes restreignent cette faculté en s'opposant à l'organisation autonome et plurale des groupes sociaux subordonnés en engendrant un effort totalisant d'intégration des différentes forces sociales au sein de mouvements uniques (parti, centrale syndicale, mouvements de jeunes, femmes) ».*

Vincent Bloch (2006) décrit les mécanismes par lesquels le pouvoir cubain exerce son contrôle sur la population : un mélange de paranoïa et de surveillance mutuelle, de connivence. La population perçoit la précarité de son mode de vie, et considère les remèdes auxquels elle est obligée de recourir comme un piège. *« La modification de la vie de groupe sous la Révolution n'a pas seulement transformé les valeurs, les références, mais le principe même de leur production. Or c'est aussi en s'attachant à discerner ce mode particulier de l'introduction de la réalité que l'on peut décrire l'imaginaire social et l'imaginaire politique de la période actuelle et montrer comment ils influent sur le maintien au pouvoir du régime Castriste ».* Le contrôle étatique s'exerce par l'endoctrinement et la propagande. L'Etat invente l'histoire d'un peuple en lutte et efface la participation d'alliés lors de la prise du pouvoir au dictateur Batista en 1959. Il appelle à la vigilance par les CDR. Dans les réunions, chacun connaît réciproquement les activités de lutte (vol, détournement, grappillage, invention) mais les autorités ne sanctionnent que lorsque cela leur est utile. Les gens sont pris dans l'engrenage, ils tentent de se refaire une respectabilité en participant aux réunions et aux autres activités de base de la Révolution, en payant leurs cotisations aux associations de masse. Les activités bien qu'illégales

trouvent leur justification (le bon droit) dans la lutte contre l'iniquité, les pénuries, les dislocations qui menacent les familles. L'imaginaire révolutionnaire valorise l'esprit de lutte et de vivacité. Marlene Azar Hernandez (2001) soutient que la domination idéologique s'impose par les discours officiels qui instillent le sens de l'inévitabilité, la résignation et la peur. En expliquant, par exemple, la crise par la chute de l'aide soviétique plutôt qu'en remettant en question les choix publics en matière économique. L'Etat impose son interprétation des phénomènes socio-économiques au monde social, la situation de l'île est perçue comme le jeu des grandes puissances mondiales et du libéralisme. Et c'est cette vision du mécanisme qui s'impose et s'interpose au projet social cubain.

Le politique continue à avoir l'ascendant sur l'économie. La régulière stigmatisation de ceux qui s'enrichissent le prouve. L'économie n'est pas un mode d'ascension politique. Même si les hommes ou les factions politiques au plus haut niveau ont des liens privilégiés avec tel ou tel secteur économique, ils ne tirent leur pouvoir que de leur appui sur des structures strictement politiques (Linz, 2006). En éloignant la population et le plus grand nombre d'entreprises de l'économie en devise, le régime entend conserver sa fonction de redistribution. Les nouveaux acteurs de cette économie comptent les anciens partenaires économiques, les pseudo entreprises privées. Il compte aussi les anciens systèmes de vigilance que sont les syndicats qui sont présents dans toutes les entreprises. L'Etat manie plusieurs armes pour lutter contre le délitement social : les syndicats, les CDR¹⁸, les inspecteurs, la police mais aucun à lui seul n'est efficace. L'ensemble se joint à une sorte d'autodiscipline, de surveillance mutuelle, la conscience de limites à ne pas franchir dans l'illégalité. Tant que ce sentiment d'agir « sans outrepasser son bon droit » sera opérant, les grosses fraudes ne passeront pas au travers des mailles du filet.

Pourquoi est-il important de raviver le passé triomphal de Cuba ? Fidel Castro incarne la reconquête du pouvoir par le peuple, il est le symbole de l'indépendance. Cela rappelle les fondamentaux de l'île, la raison d'être de la Révolution. Or cette raison d'être est incontestable, légitime. C'est pour cette raison que l'histoire de la Révolution, de ses

¹⁸ La société est organisée en grands groupes formés depuis 1960 : les travailleurs cubains via la CTC, la centrale des travailleurs cubains, est réorganisée (changement de leader) et les paysans sont également rassemblés au sein de l'ANAP (les petits agriculteurs) (au début des années 1960). Les jeunes communistes, les étudiants ainsi que les femmes sont dans des organisations spécifiques. Les CDR (comités de défense de la Révolution) constitués à l'échelle du quartier sont chargés de veiller à l'application des mesures révolutionnaires (réunion collective).

héros est si prégnante, que la politisation de la société est importante pour la légitimité, la pérennité du pouvoir cubain. Les cubains doivent rester vigilants face aux menaces des puissances occidentales libérales (USA en premier lieu). L'unité du peuple cubain se fait à travers l'utilisation d'un discours mettant en avant les caractéristiques communes (lutte d'indépendance) plutôt qu'en révélant les inégalités qui ont cours (créer des différences entre les cubains c'est remettre en question le pouvoir cubain qui cherche à faire du peuple une entité unifiée). Le pouvoir cubain renouvelle son travail politique de représentation. *« Le travail politique de représentation permet aux agents de se découvrir des propriétés communes par delà la diversité des situations particulières qui isolent, divisent et de construire leur identité sociale sur la base de traits ou d'expériences qui semblaient incomparables »* (Bourdieu, 2001). Cependant, les divisions au sein de la société cubaine existent. Elles remettent plus sûrement en question les représentants de la société cubaine au niveau du pouvoir. Ceux qui s'enrichissent sont dénoncés, mais il est probable que certaines personnes jouissaient déjà de tels avantages mais qu'elles n'étaient pas désignées comme source du problème social. Le pouvoir créait sa légitimité en utilisant le thème de la lutte pour l'indépendance contre l'ennemi extérieur, justifiant sur le plan intérieur sa lutte contre les contre-révolutionnaires. Les conditions matérielles intérieures sont difficiles et prévalent sur l'objectif à atteindre : la lutte permanente pour instaurer un ordre socialiste. La coopération extérieure, la solidarité internationale et la domination des FAR dans l'économie appuient les objectifs du pouvoir. La sortie de l'impasse passe par l'extérieur, qui n'est plus source de déstabilisation dans sa subversion de la société et de l'économie cubaine mais qui, si les alliances sont choisies et s'intègrent à des plans de codéveloppement, est facteur de sortie de crise.

L'efficacité symbolique est menacée quand les mécanismes qui reproduisent le rapport de reconnaissance ne fonctionnent plus (Bourdieu, 2001). L'efficacité symbolique du pouvoir s'est construite sur la lutte. Les mécanismes de sa reproduction reposent sur la sanctification des héros, et du peuple, de sa participation à tous les niveaux de la vie politique, de la justesse de sa lutte pour une justice sociale, contre l'impérialisme et l'iniquité. L'incarnation de ce combat est Fidel Castro, et son mode d'administration du pays (centralisation, planification, concentration de l'économie en devises). Dès lors que les fissures apparaissent sur la capacité de l'Etat à redistribuer (l'Etat social), la menace de la remise en question du pouvoir se fait plus réelle. Il est alors important de montrer que les biens de consommation sont distribués et parviennent de façon juste et transparente au

niveau des ménages (déclarations publiques). Le symbole de la lutte anti-impérialiste de Cuba demeure et fait des émules. La permanence des inégalités sociales fait basculer les rapports de force politiques en Amérique Latine. Dans ce contexte, la construction d'Etats luttant pour la justice sociale inaugure la sortie de l'isolement économique de Cuba¹⁹.

1.5 Les nouvelles relations internationales

Le Venezuela, la Bolivie et Cuba ont scellé une alliance d'entraide et de soutien économique. Ils ont formé l'ALBA (Alliance Bolivarienne pour l'Amérique Latine et la Caraïbe). La coopération a débuté avec le Venezuela : un échange de médecins cubains, de soins sanitaires et de formations à Cuba contre du pétrole vénézuélien. D'autres professionnels cubains ont suivi (urbanistes, gestionnaires...). En 2004, les combustibles représentaient 22% des importations de Cuba. Le Venezuela lui cédait le baril à 33 euros, soit à 36% du prix moyen sur le marché mondial. Etant donné les cours en constante hausse du baril de pétrole, l'accord est chaque fois plus avantageux (plus de 70 dollars en Octobre 2007, conjonction de la baisse du dollar, des stocks aux USA et de l'augmentation de la demande mondiale...). Le Venezuela est impliqué à Cuba dans des projets d'usines de ferronickel²⁰ avec la Chine et dans l'électricité thermique avec le Canada (Mesa lago, 2007). L'accord promeut l'élargissement des investissements dans les deux pays, prévoyant, pour faciliter les échanges, la mise en place de filiales de banques cubaines de propriété publique et des accords de crédits réciproques. Pour aider l'entrée de la Bolivie dans l'ALBA, les deux premiers pays signataires exemptent de droits de douane les importations boliviennes. Cuba s'engage à soutenir la création d'une ligne aérienne bolivienne publique, d'exempter d'impôt sur les bénéfices les entreprises boliviennes ou les mixtes cubano-boliviennes sur son territoire. Sur le plan de la coopération, Cuba a débuté en 2006 l'opération Milagro qui consiste à opérer de la cataracte des milliers de boliviens. Cette opération a mobilisé des ressources et les efforts

¹⁹ Les visites régulières du président Chavez à Fidel Castro. Elles sont un moyen de rechercher (en même temps que d'accomplir) la légitimité de sa politique sociale, d'anti-impérialisme que l'histoire de Cuba continue d'incarner ; une sorte de rejaillissement de l'aura cubaine sur le projet vénézuélien.

²⁰ Tableau 36. Evolution de la production de minerai de Nickel

Production (tonne)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
	26 000	41 000	51 600	59 500	65 500	64 900	76 000	75 000	74 000

Le prix a plus que doublé au cours de 1999 (niveau le plus élevé depuis 4 ans) sous l'effet de reprise de l'industrie de l'acier inoxydable (60% de la consommation mondiale de nickel). En 2005, les prix du nickel ont atteint des niveaux inconnus depuis 15 ans à cause de forte demande en acier inoxydable, de la baisse des

des travailleurs en très peu de temps. C'est une partie des moyens du pays qui a été détournée de l'économie pour satisfaire la promesse de coopération du chef de l'Etat. La politique étrangère est parfois mal perçue par la population car les efforts consentis pour la coopération se font aux dépens des nationaux. Toutefois, l'objectif de ce type d'opérations est la réaffirmation des valeurs de justice sociale et de solidarité internationale en guise de fil conducteur à la politique du gouvernement.

Les premiers résultats des accords entre le Venezuela et Cuba ont permis :

- d'améliorer le commerce (absence de droits de douane sur les produits cubains, et d'impôt sur les bénéfices pour les sociétés cubaines, octroi de crédit de 200 millions de dollar par le Venezuela ; exportations à Cuba pour 119 millions de dollars de produits (construction, métal, alimentation))
- d'octroyer un crédit de 20 millions de dollars pour le réseau électrique de La Havane
- de constituer des entreprises mixtes dans le secteur du pétrole, des travaux publics, de l'industrie navale, de monter une banque d'exportation et de commerce de Cuba au Venezuela (filiale de la banque extérieure de Cuba et de la banque industrielle du Venezuela) ; de créer des entreprises d'assurance et réassurance
- de monter un projet de coopération sur l'éradication de l'analphabétisme au Venezuela (Granma 9 mai 2006 No. 110).

Rénover les liens avec les pays partageant des valeurs similaires permet de rompre avec l'isolement international et d'exporter des modes de régulation socio-économiques fondés sur d'autres préceptes que la régulation capitaliste.

1.6 La nouvelle stratégie étatique pour la croissance, des compromis temporaires

Centralisation ciblée

La planification financière en devise remplace la planification matérielle, cela équivaut à un relâchement du contrôle de l'entreprise mais ce n'est pas un relâchement des critères sociaux de redistribution. En effet, la planification d'une part, demeure l'instrument orientant la production conformément à des objectifs socio-économiques élaborés centralement (communisme cubain) et d'autre part elle s'exerce à l'aide d'un instrument essentiel à la sortie de la crise économique, la devise.

inventaires et du manque de nouveaux projets. Les prix élevés correspondaient à l'incapacité des producteurs à répondre à la demande mondiale (Chalmin, 2005 et 2001).

Mi-1990, la planification financière met en avant le respect de la contrainte financière dans la gestion de l'entreprise. En 1995, la planification se fait à partir des prévisions de revenus et de dépenses en devises. L'utilisation du système des balances matérielles demeure mais est limitée aux combustibles et à l'alimentation pour la consommation sociale de la population. Après la reprise économique et la réévaluation du peso cubain (après 1995) celui-ci est à nouveau utilisé dans le système de planification qui se fait alors en deux monnaies. En 1996, le plan est de nouveau soumis à l'approbation de l'assemblée nationale et des discussions sont reprises graduellement lors de la réunion annuelle du Ministère de l'économie et de la planification avec les autres ministères. Les dirigeants cherchent également à améliorer la planification financière et territoriale et la gestion des entreprises publiques. La méthode révèle les nouvelles priorités données au contrôle de la devise, et à celui des entreprises aussi bien celles détenues au minimum à 50% par l'Etat (entreprises mixtes), que les entreprises publiques et les entreprises pseudo-privées (capital 100% cubain). Parmi les nouvelles stratégies se trouve le recyclage, un processus financier permettant aux autorités cubaines de récupérer la plus grande part des devises dépensées localement tant par les entreprises mixtes que par les entreprises nationales habilitées à travailler en devises²¹.

En 2001, l'Etat souhaitait simplifier, rationaliser et décentraliser l'élaboration du plan et passer à une planification financière (Rodriguez García, 2000). La planification financière se met en place mais en 2004-2005 ce sont plutôt des mesures de recentralisation des décisions économiques qui sont prises. Les entreprises publiques ont dû faire toutes leurs opérations en peso convertible, vendre à la banque centrale les devises qu'elles recevaient en exportant, et lui acheter les devises nécessaires à leurs importations (les revenus en devises quelle que soit leur origine devaient être déposés sur un compte unique en devises ouvert à la Banque centrale). Elles devaient obtenir de la Banque centrale les devises et le peso convertible nécessaire pour payer leurs engagements et lui demander l'autorisation pour acheter des équipements, et matières premières, ou signer des chèques supérieurs à 5000 pesos convertibles (l'autorisation de transaction en devises devait être obtenue avant de faire un contrat). Elles devaient préparer un budget hebdomadaire en spécifiant les achats estimés, leur besoin en eau,

²¹ Soit une entreprise étrangère ou mixte X qui passe commande auprès de l'entreprise locale Y de son mobilier de bureau. Le montant de sa commande est facturé en devise (car aucune entreprise étrangère ne peut travailler

électricité, et autres intrants. Ces mesures ont permis de diminuer la corruption et les délits, de remplir les obligations en termes de dette renégociée donc d'accéder à de nouveaux crédits à des conditions plus avantageuses (Granma año 42 ; No. 109; 8 mai 2006 suplemento especial). Les entreprises publiques n'ont plus été autorisées à fournir des services qui auparavant leur rapportaient des devises. Cette décision a été prise afin que soient contrôlées centralement les opérations en devises. La centralisation a également pris la forme d'un système d'administration qui a établi un contrôle rapproché de toute l'activité économique, financière et comptable de 400 entreprises et agences publiques. En 2007, les opérations de commerce extérieur, qui passaient pendant la crise par les entreprises publiques, ont été recentralisées au niveau du ministère du Commerce extérieur. Les banques n'ont plus été autorisées à accepter des paiements ou des dépôts en devises sauf si ceux-ci avaient été préalablement acceptés par la Banque Centrale. Elles devaient, elles aussi, être autorisées à procéder à des transactions en devises ou peso convertible (Mesa lago, 2007).

Les conditions du recours aux capitaux étrangers : une gestion de la crise à moyen terme

L'Etat cubain contourne les contraintes de l'embargo. En créant des associations avec les capitaux étrangers, les dirigeants cubains n'envisagent ces formes d'entreprises que de façon transitoire, le temps pour les entreprises cubaines de prendre la relève et que l'économie se redresse (Vilareño, 1997). En 1998, le ministre de l'économie et du Plan rappelle que l'Etat veille à l'absolue nécessité relativement aux besoins du pays en capitaux étrangers entrant dans l'île (Lage, 1998). Les investissements qui seraient liés à un manque de capitaux de court terme ne justifiaient pas une association économique avec une entreprise étrangère. En effet, le système bancaire sert déjà à assurer les financements de court terme et les besoins en devises. L'investissement accepté est celui qui porte sur le long terme et qui apporte une compétence, une capacité de gestion et d'administration pour laquelle le pays manque de savoir faire.

Le faible niveau d'exigence des autorités cubaines pendant les années de crise a fait place à une sélection plus dure des étrangers candidats à l'investissement. En 2005, Fidel Castro, affichant sa volonté de stimuler les directeurs d'entreprises et de réaffirmer le cadre et l'éligibilité des investissements étrangers, proférait des menaces à propos des

en pesos). Y reçoit les devises mais devra reverser une part importante à son ministère de tutelle (Lossio baudin de la Valette, 2004).

chantiers. Si les cubains ne les exécutaient pas, il se trouverait bien une entreprise étrangère pour le faire. Or ce scénario n'est pas dans l'intérêt des cubains puisque l'exécution de chantiers entre dans leur savoir faire. De ce fait, les problèmes de capital et de devises de Cuba ne constituent pas une raison suffisante pour accepter tous les investissements étrangers. Le gouvernement ne peut pas autoriser un investissement qui porterait sur la démolition de bâtiments, parce que les cubains savent le faire même s'ils n'en ont pas les moyens financiers. « *Dans ces relations avec le capital étranger, Cuba utilise des formes de coopération mutuellement avantageuses et bien calculées qui ne la défont pas de sa souveraineté ni ne mettent à la merci du capital et du pouvoir étranger, les richesses et la vie politique, économique et culturelle du pays* » (Castro, 2003). La stratégie du gouvernement consiste à contrôler les capitaux étrangers et la logique les accompagnant (profit et fuite des capitaux) afin de pouvoir exécuter son propre plan de développement du pays.

L'Etat est parvenu à attirer des capitaux essentiellement dans le secteur des industries de base (mines et pétrole principalement), alors que dans les secteurs à forte valeur ajoutée ou de haute technologie les investissements étrangers sont limités. Afin de générer un flux de capitaux réguliers pour équilibrer ses comptes extérieurs, Cuba a lui-même investi, en partenariat avec des capitaux étrangers, à l'extérieur. Les secteurs sélectionnés servent à sortir de la spécialisation primaire. Des associations concernent la Malaisie et la Chine et portent sur les biotechnologies (Everleny Perez Villanueva, 2005).

Le fait que les entreprises étrangères ne soient les bienvenues que temporairement est déjà relevé par Didac i Fabregas en 1998. Il met en doute l'attrait que devrait avoir la loi 77 sur les investissements étrangers. Il voit dans l'interventionnisme étatique des manœuvres bureaucratiques des ministères qui continueraient ainsi à justifier leur existence. Il affirme qu'il existe des barrières administratives à l'exercice de l'activité à l'importation (il faut passer par une entreprise cubaine publique). C'est par l'intermédiaire d'une entreprise cubaine que sont recrutés des employés d'entreprises mixtes. Ce procédé empêche de lier la productivité du travail et les salaires car l'entreprise étrangère ne contrôle pas le revenu de ses employés ; elle rémunère l'entreprise cubaine, et c'est celle-ci qui rétribue les employés en pesos.

L'activité des Forces Armées Révolutionnaires

C'est à l'armée, fidèle alliée de la Révolution que sont confiés les moteurs de sortie de crise. Parmi ceux-ci on compte le tourisme, la direction des entreprises mixtes ou étrangères : l'économie en devise. Depuis le début de la Révolution, les forces armées révolutionnaires (FAR) sont le pilier du gouvernement de l'île. Les membres de l'armée ont constitué un tiers du bureau politique et ont eu en charge des ministères tels que : minint, minaz, mincom, MIP, mitrans (intérieur, alimentation, banque, communication, tourisme, sucre, transport) (Martinez Gomez Lopez , 2001). Pour les retraités de l'armée c'est une promotion que d'être employé dans des entreprises travaillant en devises. La promotion des FAR dans l'économie est concomitante à l'arrêt de leurs interventions à l'étranger en soutien à des guérillas révolutionnaires, et à la réduction de moitié de leur budget en 1989. Elles ont été redirigées vers de nouvelles activités dans des secteurs stratégiques. Les militaires sont fortement ancrés dans la société. L'armée est un moyen d'ascension sociale, elle intègre des millions de cubains (intérieur, armée, milice, réserve) et jouit de prestige auprès de la population. La promotion dans l'armée est basée sur l'effort plutôt que sur des critères politiques (Latell, 2006).

Une élite de militaires-gestionnaires s'est imposée, elle était dirigée par le ministre de la défense Raul Castro, secondé par des militaires qui ont sa confiance depuis l'époque des luttes dans la Sierra Maestra. Raul Castro contrôlait la majeure partie de l'économie touristique, la pêche, le sucre, les telecoms, soit 322 des plus grandes entreprises cubaines liées aux militaires. Elles génèrent 89% des exportations, 59% des bénéfices du tourisme²², 66% des ventes en devises et emploient 20% des travailleurs du secteur public. Les forces armées pourraient contrôler près de 60% de l'économie (Lossio-Baudin de la Valette, 2004). Sous contrôle militaire, se trouve :

- GAE SA. = Grupo de administracion Empresarial SA, entreprise centrale du Minfar qui détient les secteurs clés de l'économie et est administré par Julio Casas Régueiro vice premier ministre des FAR. Le groupe est chargé de développer toutes les activités non militaire de l'armée (Almacenes universales i.e. distribution),
- Gaviota créée en 1989 mène son activité dans le tourisme, l'immobilier (Inmobiliaria Alмест). Ses filiales sont sous contrôle militaire (union de industrias militares, union de constructores militares).

²² Les recettes du tourisme atteignaient presque 2 milliards de dollars en 2002.

- Copextel SA forme un réseau d'entreprises implantées en Europe, Asie, Caraïbe, Amérique dans les domaines du logiciel d'entreprise, de la restauration, et internet (Burgos, 2007).

L'Etat supervise chaque contrat d'association avec les entreprises étrangères (formation d'entreprises mixtes). Les investissements sont aussi sous le contrôle du plus haut niveau étatique puisque, Fidel Castro lui-même participait à la prise de décision les concernant (Mesa-Lago, 2007). De plus, les entreprises y compris les entreprises mixtes sont soumises à l'autorité d'un ministère de tutelle. La contrainte peut être ressentie de façon plus ou moins forte selon que l'entreprise possède des relations haut placées pour dénouer les difficultés. Normalement, les entreprises doivent adresser leurs commandes aux entreprises sous le même ministère de tutelle qu'elles, sinon c'est avec l'autorisation de leur ministère qu'elles peuvent se fournir auprès d'autres entreprises. Le processus est alors plus long que si elles rentrent en contact de façon informelle avec un fournisseur de leur connaissance qui pourra honorer leur commande. Les entreprises publiques sont davantage accoutumées à établir des relations informelles et administratives. C'est pourquoi pour faciliter leur activité les entreprises mixtes ont aussi des collaborateurs cubains qui mènent les négociations avec les hiérarchies administratives et nouent les contacts informels.

1.7 Le rôle des entreprises pseudo privées sous contrôle gouvernemental

L'Etat crée également des sociétés anonymes à capitaux 100% cubains enregistrés dans des paradis fiscaux tels les Îles Vierges britanniques, ou Panama. L'identité des actionnaires desdites entreprises n'est pas connue. Etant donné qu'il n'existe pas d'entrepreneurs cubains (il est interdit d'investir pour un cubain), elles sont pseudo-privées c'est-à-dire allient le comportement de maximisation de profit de l'entreprise privée avec le contrôle étatique (celui des FAR). Elles sont gérées par l'armée, supervisées par le pouvoir politique. Jusqu'à maintenant le Comité Exécutif du Conseil des Ministres a décidé des autorisations d'investissements des firmes étrangères, on peut s'attendre à ce que ce soit cette entité qui dispose du capital des entreprises 100% cubaines. Ces entreprises sont parfaitement intégrées au fonctionnement de l'économie centralisée bien qu'elles fonctionnent comme des entreprises autonomes. A côté des entreprises publiques et des administrations, le ministère de l'eau et de l'assainissement contrôle l'entreprise

Tecnica hidraulica, société marchande propriétaire de Tecnica hydraulica Islas Virgenes²³. En possédant des entreprises enregistrées dans les paradis fiscaux, les cubains gardent leur anonymat dans les transactions internationales et donc bénéficient d'un accès aux financements internationaux à moindre coût. L'île allège les surcoûts de ses transactions internationales, une prime de risque qui s'applique au commerce, aux services financiers et maritimes internationaux (Navemar SA entreprise de capitaux 100% cubains enregistrée aux Îles Vierges britanniques). Les paradis fiscaux permettent de s'affranchir de toutes les règles prudentielles et éthiques formulées dans les économies développées. Ils permettent aux investisseurs de prendre plus de risques, et de se soustraire à un quelconque système d'imposition, donc de développer leurs profits. Ils ont connu un essor parallèle à celui du commerce et de la finance internationale, que tous les grands groupes ont utilisés pour contourner les règles dictées par leur pays. Finalement, ce produit du capitalisme est aussi devenu un facteur contribuant à la sortie de l'isolement économique de Cuba. Il lui permet d'opérer sur les places financières internationales et au niveau du commerce international sans craindre de représailles économiques édictées par des lois américaines (Helms- Burton...).

Les paradis fiscaux se sont spécialisés : l'enregistrement sous forme d'IBC (International Business Corporation) dans les Îles Vierges britanniques assure une série d'avantages. Ils comprennent la confidentialité de l'identité de l'opérateur, la limitation de la responsabilité civile, financière et pénale des opérateurs (difficile d'inculper un opérateur). Ce format permet d'occulter les opérations réalisées (pas de diffusion d'information), de passer outre le respect des traités internationaux non ratifiés par les Îles Vierges. Par ailleurs, ces IBC donnent droit à l'ouverture de comptes bancaires dans plusieurs centres offshore. L'ouverture d'une IBC coûte en général 1000 dollars, elle peut n'avoir qu'un actionnaire, et ne nécessite pas la présence physique des bénéficiaires (Godefroy ; Lascoumes, 2005). En 1998, les Îles Vierges britanniques accueillaient les deux tiers des IBC. Le Panama, quant à lui, est spécialisé dans la finance offshore, c'est le second centre financier offshore après la Suisse, les plus grandes banques internationales y sont implantées. L'entreprise cubaine CIMEX que nous présentons ci-dessous est enregistrée au Panama.

²³ Tecnica hidraulica (web thcuba.com).

Certaines de ces entreprises pseudo privées sont relativement anciennes, créées dès 1974 et 1978. Leur importance s'est mécaniquement renforcée grâce à leur rôle dans l'accès aux financements extérieurs du fait de l'arrêt des aides et crédits soviétiques. Les principales corporations d'Etat mènent leur activité en devise, ce sont :

- Cimex, créée en 1978, est une société de droit privé panaméen à capitaux publics 100% cubains. Elle possède 60 entreprises dont 48 filiales (Europe-Asie) et 12 entreprises mixtes. Elle réalise ses transactions uniquement en devises.
- Cubalse, est une société de droit cubain à capital public qui a détenu le monopole de la vente de marchandises et services en devise jusqu'en 1993. Cette entreprise, créée en 1974, est rattachée au Conseil d'Etat. En 1999, elle générait 500 millions de dollars, et se plaçait en 5^{ème} position des sources de devises pour le gouvernement.
- Cubanacan, est une société de droit cubain à capital public, créée en 1987. Elle est présente au Conseil d'Administration de Aguas de La Habana.
- Habaguanex qui distribue l'eau par camions-citernes au cœur de la municipalité La Habana vieja (également sous contrôle de Aguas de La Habana) et dépend directement du conseil d'Etat cubain (Lossio Baudin de la Valette, 2004).

De l'alliance entre l'Etat et certaines entreprises (de capitaux 100% cubains) émerge la stabilité politique et sociale. Le premier ménage un espace économique aux secondes qui en retour lui apportent un soutien. La légitimité de l'Etat endommagée par l'effritement du soutien social ne s'appuie plus que sur cet allié financier, dont il peut espérer la loyauté d'autant plus certaine, qu'il émane des rangs des FAR. Dilla Alfonso (2003) montre l'imbrication des milieux. Il existe, selon lui, une centaine de cubains dont le compte bancaire est bien garni, qui travaillent dans le tourisme ou qui sont co-propriétaires ou propriétaires de firmes étrangères desquelles ils sont sensés être les employés. « *La politique interne a été caractérisée par la contention du rétrécissement de sa base sociale et la cooptation subordonnée des secteurs émergents (extrême polarisation du discours officiel i.e le nationalisme), cooptation des secteurs vitaux pour la reproduction du projet de pouvoir (technocrate et militaire), affirmation de l'armée comme pilier de la continuité du système (alors que c'est normalement le PC)* » (Dilla Alfonso, 2003). Cette approche rend compte de la stratégie menée dans le secteur de l'eau potable : une division du marché de l'eau pour réserver un espace aux alliés de l'Etat.

Pour conserver son pouvoir, l'Etat a déployé des stratégies d'alliances locales, cédant ou maintenant des avantages à ses pseudo-entreprises privées, limitant les intérêts des partenaires étrangers à quelques sphères de l'économie rentable. Il s'est rapproché d'Etats sur la base d'une éthique solidaire, qui sont aussi de nouveaux alliés économiques. Il s'assure le contrôle des flux financiers en devises en les captant par ses diverses entreprises, en délimitant la sphère d'activité de chacun et son droit à disposer des fonds en devises. L'opération visant à limiter leur circulation est plus délicate dans la mesure où ces flux passent aussi aux mains de la population et que la corruption persiste. Mais la vigilance est effective et jointe à l'interdiction faite aux cubains d'investir, il est de ce fait incertain de voir la base d'un nouveau pouvoir économique remettre en cause le système. Voyant ses conditions de vie se dégrader, la population peut s'opposer à l'Etat à partir du moment où les sacrifices qu'elle consent, que l'Etat lui impose, sont vécus comme servant une minorité, comme si l'Etat se servait d'eux. Les manipulations opérées sont acceptables dans la mesure où le pouvoir rattrape les retards pris par l'économie en pesos, celle vers laquelle se tourne la majorité de la population. Les circuits détournés de biens mésallouent les ressources publiques. Toutes les entreprises subissent cette contrainte d'utilisation privée du bien public. L'Etat tolère les détournements tant qu'ils sont limités et ne touchent pas fortement le secteur sensible, celui de l'économie en devises. Pourtant, les écarts de comportements généralisés ne se traduisent pas par un chaos total. On peut dire que le niveau de corruption atteint est opérationnel : il profite à tous plus ou moins directement. Le contrôle étroit exercé sur l'économie en devise permet une certaine conformité du programme établi par les autorités publiques avec les réalisations. Une plus grande permissivité (un contrôle moins strict de fait) demeure dans l'économie en pesos. L'Etat se concentre sur les secteurs clés qui contribueront à redresser l'économie et maintenir le régime. Dans ce sens on peut dire qu'il remplit le rôle de « monopole focal de gouvernance que Meisel et Ould Aoudia (2007) ont défini comme point de départ au développement économique dans une société où la régulation sociale et économique reste personnalisée.

Section 2 Pratiques sociales et politiques dans le secteur de l'eau

L'Etat cubain n'est pas en mesure de s'attaquer à tous les problèmes de front, quelques secteurs sont l'objet d'attention, d'autres sont délaissés selon une ligne de partage déterminée par la contribution en devises. Le secteur de l'eau potable apporte des devises, il fait donc l'objet d'attention. L'introduction de capitaux étrangers dans le secteur de l'eau potable est emblématique de cette stratégie gouvernementale. 1994 marque l'arrivée de AGBAR sur la péninsule touristique de Varadero ; le contrat entre l'INRH et AGBAR (sa filiale Canaragua) donne le jour à Aguas Varadero. L'idée originelle du gouvernement était de dédier la péninsule aux touristes, aussi les hôtels se succèdent-ils. L'objectif est atteint quant au captage de la clientèle étrangère comme le démontre les données de Aguas Varadero. La part de la facturation en devises sur la péninsule atteint 64% alors qu'elle n'est que de 23% à La Havane. Les efforts consentis par Aguas Varadero pour assurer un service de haute qualité sont conséquents : le rendement a progressé passant de 31% en 1994 à 73% en 2006. Par comparaison, le rendement à La Havane progresse mais reste faible, il passe de 25% à 45% entre 2000 et 2006 (bien que la période soit plus courte). Par ailleurs, la quantité d'eau délivrée par client à Varadero est plus importante que celle livrée à La Havane (il y a 33% d'eau en moins par client à La Havane). Les performances de Aguas Varadero sont très liées au contexte, la forte proportion des clients devises. Le contexte de La Havane est moins favorable, la majorité des clients sont des payeurs en pesos. Cependant, le développement d'une économie en devise consommatrice d'eau dans la capitale décide le gouvernement à y consacrer ses investissements. Le gouvernement consacre moins de fonds aux autres villes cubaines car elles sont moins susceptibles de générer des devises.

Si le partenaire privé tire nombre d'avantages de son association au capital public, le rapport de force entre l'Etat et AGBAR est moins déséquilibré qu'il n'y paraît. Comme l'Etat s'est servi de l'économie pour asseoir son pouvoir, les déstabilisations économiques, qui s'expriment par la concentration des possesseurs de devises et le marché parallèle, minorent son influence dans le champ économique et social. Il reste, nonobstant, le principal agent économique du pays et veille à la centralisation de la gestion de la devise et de sa redistribution. L'Etat met en place différentes mesures pour reprendre le contrôle, pour s'appropriier les devises. Le regain d'intérêt pour le secteur de l'eau

potable est lié à son rôle de soutien au tourisme. Celui-ci s'ajoute à un ensemble de moyens mobilisés par l'Etat qui vont du redéploiement d'anciens acteurs à de nouveaux schémas organisationnels, et qui lui permettent d'amasser des ressources et de freiner les inégalités sociales²⁴. Le cloisonnement du marché résout la tension née de l'ouverture économique, il permet de faire une place à l'élite militaire dans les affaires et de s'assurer son soutien. Cette dynamique entre le pouvoir et les militaires place les alliances politiques domestiques au-dessus des intérêts des partenaires étrangers (AGBAR). L'équilibre entre inefficacité économique, périls sociaux et préservation de la stabilité politique est atteint. L'Etat reste maître de la situation sociale de l'île grâce à un mélange de tolérance pour le détournement des ressources publiques à petite échelle et la conservation d'une mainmise sur l'économie et les ressources rares, les devises. L'Etat réglemente, contrôle les mouvements de capitaux. Il récupère des devises dans le secteur de l'eau en s'associant aux capitaux étrangers et en plaçant des entreprises alliées dans le secteur (distributeurs d'intrants payables en devises et distributeurs d'eau par camion-citerne). Ces activités sont assurées par des entreprises aux statuts particuliers dites « de capitaux 100% cubains ». L'Etat a scindé l'activité de distribution d'eau dans la partie de la ville réservée à l'entreprise mixte en créant le sous marché de la distribution par camion-citerne assurée par des entreprises cubaines pseudo-privées qu'il contrôle étroitement. Celles-ci travaillent en devises et sont autorisées à faire du profit. Elles desservent les représentations diplomatiques, les centres commerciaux, les hôtels. Enfin, l'Etat mobilise les valeurs politiques et sociales pour conquérir l'adhésion populaire : résistance, solidarité, présence des syndicats dans les entreprises qui veillent au maintien d'une éthique socialiste et se manifeste par exemple par le refus de l'augmentation des salaires à Aguas de La Habana afin de ne pas contribuer à l'augmentation des inégalités sociales. En même temps, il organise une surveillance mutuelle contre les écarts de conduite. Cela mène les individus à s'autodiscipliner. Sa stratégie passe notamment par la gestion territoriale : la planification urbaine qui prévoit précisément où se font les investissements en ville.

²⁴ En 1996, 12,8% des comptes contrôlaient 84,7% de l'épargne à Cuba. Ces comptes appartenaient à la bureaucratie traditionnelle (civile et militaire) et à de jeunes technocrates, et des bureaucrates retraités ayant des affaires dans le secteur privé (location chambre aux touristes, restaurant) (Dilla Alfonso, 1999).

2.1 Les réactions individuelles à la discontinuité de l'approvisionnement

La dualité de l'économie ravive le secteur informel. Aussi, la population est-elle amenée à résoudre ses difficultés par ses propres moyens. A l'instar des pratiques menées pour l'acquisition d'autres biens, se procurer de l'eau mobilise des efforts, des connaissances et des revenus (pesos/devises). Pour pénalisantes qu'elles soient, les lacunes du réseau sont surmontées, les ménages fabriquent, soudoient, détournent.

Le système de stockage de l'eau par des citernes collectives est ancien à La Havane. Il est particulièrement présent à La Habana vieja qui a longtemps subi les problèmes d'alimentation parce qu'elle était située en bout de réseau. La répartition a lieu au sein de l'immeuble, ce système collectif de distribution constitue alors un niveau territorial de gestion.

Dans les zones d'immeubles anciens²⁵, le réseau alimente une citerne collective placée au rez-de-chaussée ; l'eau est ensuite propulsée par un moteur électrique dans un réservoir collectif placé sur le toit, puis distribuée à chaque logement par gravitation. Les habitants de l'immeuble prennent en charge la propulsion de l'eau dans le réservoir du toit en entretenant, réparant et rachetant au besoin le moteur. Les maisons individuelles ou les appartements du rez-de-chaussée de petits bâtiments construisent leur propre citerne, dans la mesure de leurs moyens (financiers et capital social).

En 2006, les habitants d'un immeuble de La Habana vieja utilisaient un système de cordes et de poulies pour puiser l'eau de la citerne située dans la cour. Mais ils prenaient l'eau de boisson directement au tuyau, à l'entrée de l'immeuble, dans la rue. C'est aussi avec un moteur que l'eau était pompée du réseau de la rue, quand l'eau n'entrait pas dans l'immeuble faute de pression pour la faire rentrer dans la citerne de l'immeuble. Certains immeubles sont approvisionnés par une citerne collective enterrée dans la rue que des camions-citernes viennent remplir. La desserte des différents immeubles connectés à une même citerne (placée dans la rue) se fait à tour de rôle par entente entre responsables d'immeuble. Ici, c'est à l'échelle de la rue qu'a lieu la gestion.

²⁵ Les immeubles nouvellement bâtis à l'ouest de La Havane dans la municipalité Playa sont construits sans citerne collective. Ce qui suppose une meilleure continuité de la distribution dans ces zones.

Encadré 1. Entorses à la bonne marche de la distribution collective

Entorses à la bonne marche de la distribution collective

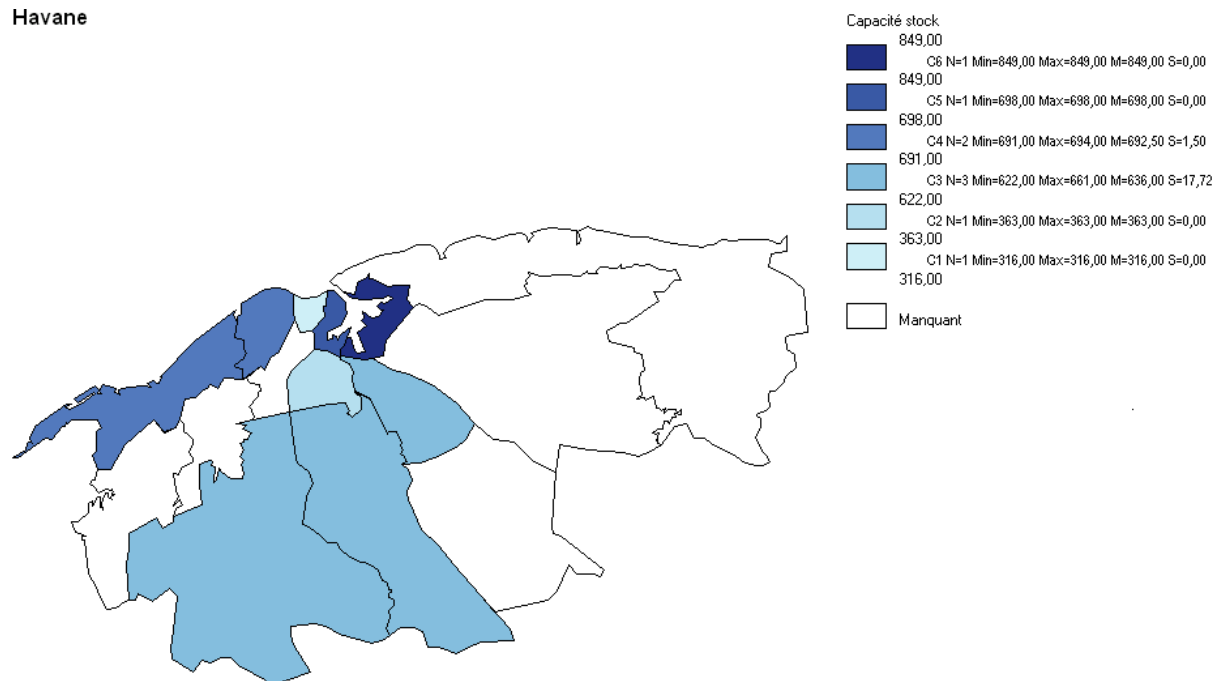
Des familles passent outre la distribution collective de la citerne de leur immeuble. Elles ont leur propre moteur pour prélever l'eau directement de la citerne du bas du bâtiment. Elles réduisent ainsi la quantité d'eau disponible pour le reste des habitants, car c'est la citerne du haut de l'immeuble qui assure la distribution individuelle. Le système est illégal. Ces passe-droits sont obtenus grâce à la corruption des inspecteurs. Cela montre toute l'importance du capital social dans l'obtention de « facilités ». Cela veut dire en particulier, que le CDR qui n'intervient pas, ne souhaite pas passer outre l'inspecteur, ou est lui aussi corrompu.

(entretien, 2004)

Un système de stockage individuel complète le stockage collectif. Des fûts, placés sur les toits en terrasse des habitations, partent des tuyaux vers les logements détenteurs de ce système complémentaire. On en trouve aussi sur les balcons, dans les cours. Dans les logements, des ménages installent une desserte des pièces par gravitation. La discontinuité de l'approvisionnement en eau est donc suffisamment importante pour que les systèmes de stockage aillent au-delà de la présence d'un bidon dans la cuisine. Dans notre échantillon d'enquêtés plus de la moitié des ménages reçoit l'eau un jour sur deux. Le besoin de stockage est aggravé par les fuites, dans les maisons et sur le réseau, qui diminuent globalement la quantité d'eau disponible et affaiblit la pression. La sophistication du stockage fait intervenir plusieurs paramètres : la disponibilité des matériaux dans les boutiques en peso ou en devise, ou sur le marché parallèle, le niveau de capital social (autorisation informelle, accès à des matériaux), la capacité financière des ménages et l'identité du distributeur.

Carte 6. Capacité de stockage des ménages en fonction de la municipalité

Havane

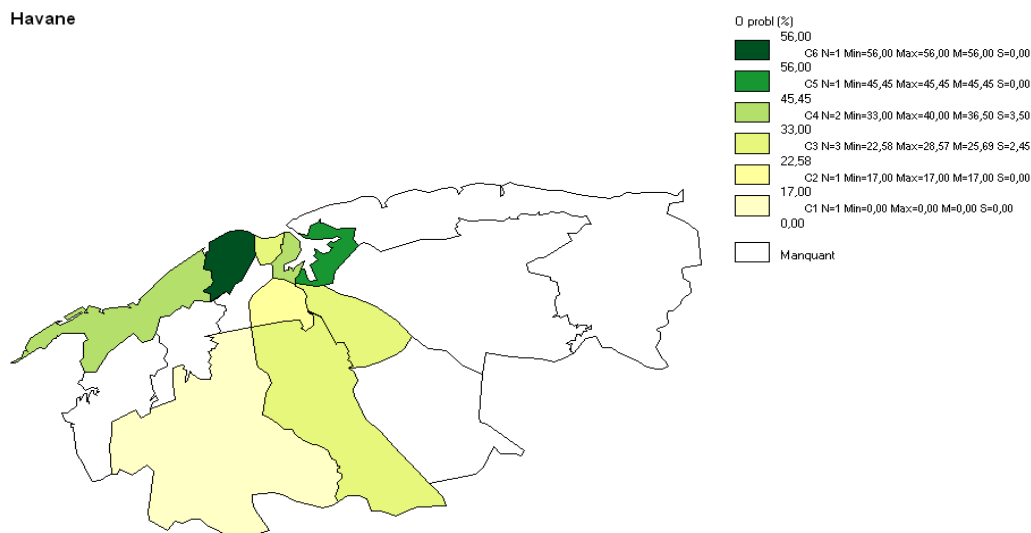


Fait avec Philcarto <http://perso.club-internet.fr/philgeo> source : notre enquête, 2006

On remarque que les plus fortes capacités de stockage sont à Regla, à La Habana vieja, des municipalités anciennes et en bout de réseau et dans une moindre mesure à Playa et Plaza de La Revolución, des municipalités en zones dynamiques.

Carte 7. Aucun problème de desserte déclaré par les ménages selon la municipalité

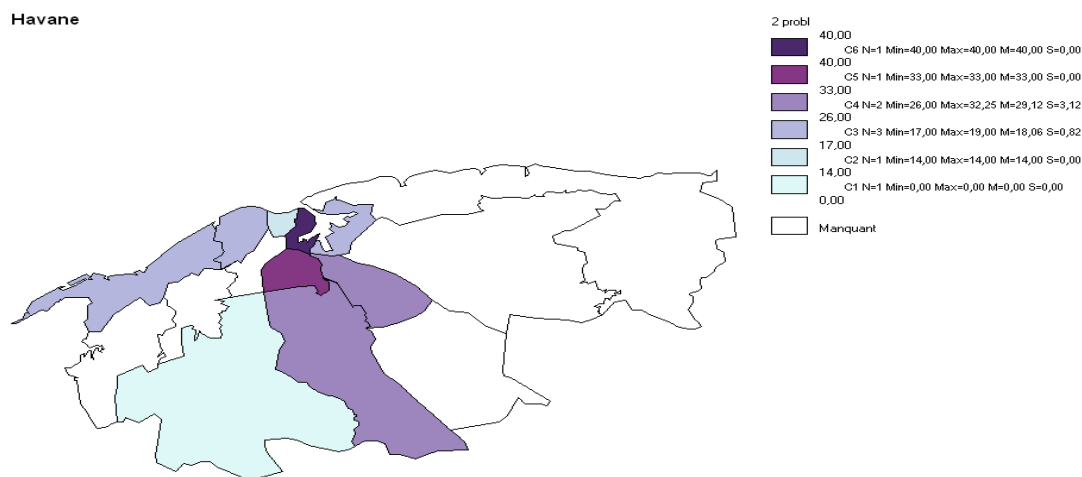
Havane



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation 'Q6']
Pinceau

C'est dans la municipalité Plaza et dans celle de Regla, quoique qu'un peu moins, qu'il y a le plus de ménages qui déclarent n'avoir pas eu de problème. En effet, Plaza fait partie des municipalités riches de La Havane. A Regla, dont l'environnement est moins favorisé, le plus grand stockage (carte précédente) limite l'impact des incidents du réseau (faiblesse de la pression, coupures d'eau).

Carte 8. Deux problèmes sur le réseau signalés par les ménages selon la municipalité



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation 'Q6']
Pinceau

source : enquête 2006

C'est dans la municipalité de La Habana vieja que la proportion de ménages déclarant deux problèmes d'alimentation est la plus grande. Diez de Octubre fait aussi partie des municipalités affectées. Ces deux municipalités sont anciennes, elles sont à l'origine de la ville, et sont situées en bout de réseau donc la pression y est moins bonne.

« *L'accès facile* ²⁶ », « *le service public* » : la distribution hors réseau

Sous ces termes, on trouve en fait les logements non connectés au réseau. L'accès facile désigne des réservoirs ou points de ravitaillements (cantine) situés dans les rues à moins de 200 mètres. Le service public concerne les ménages alimentés par les camions-citernes. Certaines maisons individuelles ou immeubles sont également livrés à domicile à la suite de coupures, d'épisodes de pollution ou de sécheresse.

²⁶ 'Acceso facil'

Dans un quartier d'habitat précaire de la municipalité du Cerro, l'un des rares logements raccordés était celui de la présidente de Comité de Défense de la Révolution (CDR), l'autre appartenait à un habitant qui avait tiré une ligne jusque chez lui, et interdisait à ses voisins de s'y raccorder mais les autorisait à se servir chez lui. Les voisins sont sensés aller chercher l'eau à 200 mètres dans une cantine publique mais certains considèrent que c'est trop loin. Les habitants d'un immeuble jouxtant le quartier nous ont signalé l'indiscipline sociale des habitants de la zone précaire qui prélèvent de l'eau dans leur citerne (vol). Ils semblaient désabusés quant au rôle du délégué s'occupant de la zone²⁷. La gestion des difficultés quotidiennes de la population est restée au niveau des quartiers. Le délégué est sollicité pour les problèmes de desserte. Représentant les habitants du quartier, son action semble moins appropriée depuis que la responsabilité de la desserte ne dépend plus d'une administration locale (les municipalités ont cédé leurs camions-citernes aux trois entreprises publiques de la capitale) qui a été marginalisée au profit d'une supervision par des entreprises aux objectifs stricts : profit pour l'entreprise mixte et l'équilibre budgétaire pour les trois entreprises publiques. La desserte par camions-citernes et les connexions sont de la responsabilité de l'entreprise ; or ses critères d'intervention sont influencés par les objectifs de rentabilité.

Une compétition entre usagers a lieu. Poussés par la recherche de compléments de revenu, les détenteurs d'un savoir-faire, d'un accès à une ressource en ont profité pour alimenter un circuit informel. Ce circuit modifie l'allocation des ressources décidée par l'entreprise pour sa distribution formelle (service public ou accès facile). Par exemple, les habitants d'un quartier partagent l'eau d'un camion en demandant une livraison supplémentaire à un chauffeur (observations Playa et Habana vieja en 2006). Ces arrangements entre consommateurs et chauffeurs de camions-citernes, quel que soit leur employeur (Aguas de La Habana, autres entreprises mixtes, administration, entreprises publiques, ou pseudo privées) ont lieu en dehors des livraisons normalement prévues. Les chauffeurs font passer en priorité ces usagers prêts à les payer. Dans le cas des ménages alimentés en temps normal par camion-citerne (service public), le chauffeur fait un premier voyage conformément à ce qui a été établi par l'entreprise mais si les résidents ne le paient pas il y a moins de chance qu'il effectue son deuxième voyage. Lors de notre

²⁷ Aussi les habitants vont-ils chercher à avoir de l'eau en demandant à la concierge de l'immeuble voisin doté d'une citerne de la leur fournir ou alors en la leur volant (le couvercle de la citerne dudit immeuble a déjà été

enquête en 2006, une commande individuelle de camion citerne approchait les 100 pesos. Ce paiement vient en plus de la facturation normale²⁸. Cette activité s'effectuant en parallèle, se fait donc au détriment des clients habituels du « service public », c'est-à-dire qui reçoivent habituellement l'eau par camions. Les écoles ou les entreprises publiques, certains ménages sont sensés être approvisionnés selon des normes, conformément à un plan, ils sont les perdants de l'arbitrage des chauffeurs. Le marché parallèle accroît l'inefficacité de l'organisation et les inégalités : il augmente le coût de l'eau pour les ménages qui y recourent et les consommateurs rivalisent.

Les employés de l'entreprise mixte Aguas de La Habana qui abusent de leur position pour racketter les usagers, et rançonner l'entreprise, ont plus à offrir que ceux des entreprises publiques. Donc l'entreprise mixte est confrontée à autant de problèmes de détournement que l'entreprise publique. La gêne occasionnée pour l'activité par ces pratiques est plus forte pour l'entreprise publique étant donné qu'elle dispose au départ de moins de moyens que l'entreprise mixte.

Encadré. 2 Utilisation privée des ressources publiques

Intervention sur le réseau de distribution d'eau et activité informelle

Il existe une répartition dans la prise en charge des travaux : de la rue jusqu'à la citerne de l'entrée de l'immeuble les frais sont à la charge de l'entreprise alors qu'au-delà de la citerne ils sont à la charge des habitants. Pourtant, la frontière entre ce qui est à la charge de l'un ou de l'autre est rendue floue par les ouvriers qui manipulent les règles. Les habitants d'un immeuble de la Timba dans la municipalité Plaza de la Revolución en ont fait les frais et ont donc réglé un service qui était à la charge de l'entreprise. Le tuyau d'alimentation de la citerne de l'immeuble était percé et l'eau se polluait par infiltration d'eau non traitée et de terre. Le branchement est situé en dehors de l'immeuble avant l'entrée. Les CDR (comité de défense de la Révolution) et le délégué²⁹ du quartier sont

abîmé). Ceci crée des litiges auxquels les réunions communautaires (en présence du délégué) n'ont pas pu mettre fin (entretien 2004).

²⁸ Acueducto del Sur nous a indiqué que le 'service public' (desserte exclusivement par camion citerne) était gratuit pour les ménages. En revanche, le service assainissement reste dû au gestionnaire de réseau.

²⁹ 1976, La Havane est divisée en 15 municipalités et forme une province « ciudad de La Habana ». Désignée comme un processus d'institutionnalisation de la Révolution, la division administrative permet l'expression de la population à travers l'élection de représentants. Les élections des délégués ont lieu par quartier. Un délégué est élu pour 2 ans et demi et lui-même devient membre de l'assemblée municipale. A leur tour les membres des assemblées municipales sont présentés comme candidats pour l'assemblée provinciale. Les membres de celle-ci

restés muets sur le sujet. Les habitants ont dû aller chercher l'eau au pied de leur immeuble un certain temps avant qu'un accord ne soit trouvé avec les ouvriers de l'entreprise mixte. La réparation a été effectuée pour 200 pesos après discussions et apartés (les habitants se sont cotisés).
(observations, mai 2006)

Le recours à des porteurs montant l'eau aux étages ou l'approvisionnement auprès d'un voisin raccordé sont aussi les solutions à l'absence d'eau. En 2004, le soir, les activités autour de l'eau s'intensifiaient dans La Habana vieja : quelques personnes circulaient avec des fûts posés sur des planches à roulettes ou des bidons à la main. Un porteur d'eau de La Habana Vieja s'approvisionnait auprès de camions-citernes livrant un grand hôtel de la municipalité. Moyennant le paiement occasionnel du chauffeur, le porteur remplissait son fût et faisait des allers-retours entre l'hôtel et les immeubles, activité menée avec l'accord tacite des gestionnaires de l'hôtel (entretien avec des porteurs d'eau en 2004). En 2006, grâce à l'amélioration du service, nous n'avons pas observé la même intensité d'activité pour la recherche d'eau dans cette municipalité. Quand l'eau prend un autre chemin que celui prévu par la planification, des ménages améliorent leur desserte et les entreprises et les administrations en supportent le coût, car n'étant pas livrées, elles doivent mobiliser d'autres moyens. Elles sont moins livrées que ce qui est planifié pour mener à bien leur activité. Cela engendre un surcoût lié à la recherche de substituts. La recherche de compléments de revenus des chauffeurs provoque donc une réaction en chaîne qui dévoie les décisions du plan. Toutefois, l'importance des activités en devises au niveau national les protègent davantage des pénuries que les autres usagers. Le changement de répartition met en avant le critère financier au détriment du critère social. Du point de vue économique, les coûts du transport d'eau par camion-citerne sont plus importants que ceux liés à la livraison par le réseau. Mais cela permet de reporter le coût de l'amélioration de la desserte dans le temps, ainsi que de partager le coût entre les ménages, les entreprises et les administrations (qui paient plus que prévu) ainsi qu'avec l'Etat (qui finance les entreprises publiques).

L'Etat est le seul à pouvoir financer la rénovation du réseau géré par les entreprises publiques. Normalement, l'eau livrée par camions est gratuite, mais les ménages prennent

élisent ensuite ceux qui feront partie de l'assemblée nationale. Au niveau municipal, tous les 6 mois les délégués

en charge une partie du coût en payant les chauffeurs. Aussi, les coûts de livraison sont supportés par les entreprises (hausse des charges d'exploitation). La recherche d'équilibre financier implique que les entreprises publiques réalisent des arbitrages (limiter les livraisons par camions-citernes aux ménages). Pour rappel, le prix officiel de l'eau du camion est plus élevé, soit 2,53 dollars/m³, que le prix sur le réseau où elle est vendue au tarif de 1 dollar/m³ (pratiqué pour les entreprises travaillant en devises).

Le tarif de l'eau n'est pas la seule variable à prendre en compte dans le prix du service. Par exemple, il faut construire sa propre citerne donc se procurer des matériaux qui sont rares dans les magasins d'Etat et chers sur le marché parallèle. Pour pouvoir avoir une connexion au réseau les ménages rencontrent les mêmes difficultés (obtention de matériel). Nous avons obtenu des indications de prix en 2004. Il faut ajouter selon les cas :

- Le coût d'acquisition d'un fût (300 pesos)
- Le coût d'un porteur d'eau (le fût de 55 gallons vaut de 20 à 40 pesos)
- Le coût du camion-citerne en cas de coupure (100 pesos en 2006 soit environ 4 dollars pour 6 m³ soit 0,7dollar/m³ au taux de change 24 pesos cubains= 1dollar)

Dévolement des ressources

Dans le secteur eau, les défauts de paiement viennent des entreprises et peu des particuliers pour qui l'eau est quasi gratuite. Les hausses de tarifs appliquées en cas de surconsommation n'ont pas d'effet sur leur comportement. En effet, elles ne maîtrisent pas leurs équipements. Ils sont obsolètes ou en mauvais état donc accélèrent les pertes d'eau et les surconsommations. Les entreprises n'ont pas les moyens de lutter contre les lacunes de la maintenance de leurs équipements, bien qu'elles seraient les bénéficiaires de l'application d'une gestion environnementale. En effet, elles obtiendraient des aides financières pour la diminution des coûts liés aux consommations de ressources et d'énergie, et éviteraient ou diminueraient les amendes. Depuis 2001, il existe des avantages sur les tarifs douaniers pour les nouveaux investissements en technologies propres (réduction de 50% des droits de douanes). Mais les entreprises manquent de financement pour appliquer des innovations (capacité d'investissement faible...)³⁰. Même après la coupure de la distribution par le réseau, les entreprises continuent à être

rendent des comptes aux électeurs et s'informent des problèmes (rendicion de cuentas).

³⁰ [Encuentro Medio ambiente y empresa 2001- 2002]; [Diagnostico de la problematica empresarial en su relacion con la proteccion del medio ambiente Sept 2000, La Habana, CITMA]

approvisionnées par des camions-citernes envoyés par leur ministère de tutelle ou obtenus par contrat auprès d'autres entreprises.

Encadré 3. Dysfonctionnement de la fourniture par camion-citerne des administrations

Entretien - Chauffeur de camion-citerne travaillant dans la municipalité Centro Habana

L'employé travaille pour le ministère des industries légères. Son camion, en mauvais état, contient un peu plus de 6 m³ d'eau et approvisionne une entreprise du ministère et la population du Centro Habana en cas de problème sur le réseau. L'entreprise qu'il dessert est pourtant connectée au réseau, mais suite à des impayés dus à Aguas de La Habana, l'eau a été coupée. Parfois, il dessert des employés du ministère. Au moment de l'entretien, il alimentait un atelier et une école maternelle. Toutefois, son travail était suspendu car sa base de ravitaillement n'avait plus de carburant pour les camions ; soit que les camions eurent fait trop de voyages, en plus de ceux prévus, soit que les employés se furent servis dans les citernes d'essence (entretien, avril 2006).

2.2 Appréciation du service en fonction du territoire desservi

Nous avons mené deux enquêtes distinctes pour La Havane et Bamako en 2006. A La Havane, l'implication des autorités municipales et le poids de la régulation politique et sociale en économie socialiste sont mieux appréhendés à travers les questions aux ménages. Nous voulons faire ressortir les différences de la gestion, de pratiques des usagers en fonction du statut de l'entreprise. A Bamako, il n'y a qu'une entreprise gérant le réseau. Les informations sur l'impact de la gestion sur le service étaient accessibles par les chefs de quartier et les gérants de bornes-fontaines.

Le secteur de la distribution d'eau potable offre une illustration des méthodes utilisées par l'Etat cubain pour préserver son modèle de société. Nous avons interrogé des ménages pour savoir quels comportements ils adoptaient en cas de problèmes de desserte. Les réponses des ménages ne diffèrent pas fondamentalement selon leur distributeur quant à l'efficacité de différentes pratiques pour résoudre des problèmes de desserte. Certaines pratiques sont tout à fait officielles (intervention du délégué), et d'autres font appel à

l'informel ou à la corruption. Nous présentons (carte 9) les caractéristiques socio-économiques des ménages interrogés, leur répartition selon la taille, leur emploi en fonction de la municipalité de résidence. La dualité de l'économie impose l'usage de lieux (formels ou informels) pour les achats (pénuries pour les biens en monnaie nationale et relative abondance pour les biens en devises).

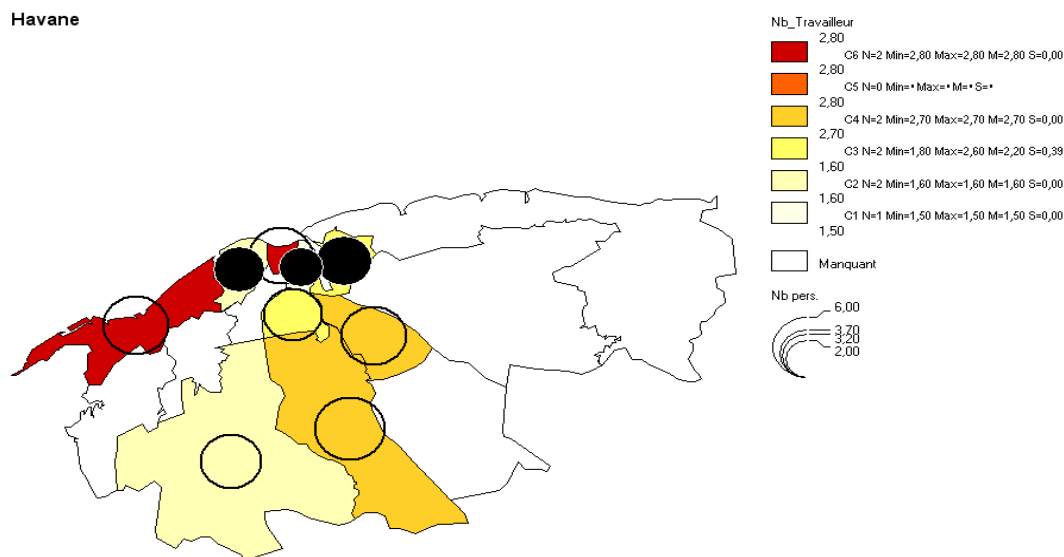
Méthode

Nous analysons les réflexions des usagers sur les moyens dont ils disposent pour pallier les lacunes du service en fonction de leur distributeur. Les différences territoriales sont imputables aux politiques décidées centralement. La planification territoriale limite le développement de la ville au sud pour protéger la qualité des réserves en eau de la capitale. La priorité du moment, donnée à l'obtention de devises, a accentué les différences : l'offre aux ménages desservis par les entreprises publiques est inférieure à celle des ménages desservis par l'entreprise mixte (littoral touristique). Les entreprises publiques fonctionnent encore sous un régime centralisé et planifié, caractérisé par l'insuffisance de financement public tandis que les décisions de l'entreprise mixte sont moins bornées financièrement. Cette différence pourrait susciter chez les deux catégories de clients des réponses reflétant les différences de méthodes de gestion et de moyens dont dispose l'entreprise qui les dessert. De l'absence de différence entre les réponses des usagers du « réseau public » et de ceux du « réseau mixte » (uniformité des comportements et des évaluations) nous déduisons que la régulation sociale et politique se perpétue et s'impose autant à l'entreprise mixte qu'aux entreprises publiques. Sinon nous déduisons que les comportements et opinions des ménages sont conditionnés par les nouvelles orientations économiques décidées par le gouvernement (priorités au secteur devise donc ici à l'entreprise mixte). Nous relierons le fonctionnement de l'entreprise au mode de régulation socio-politique et aussi aux priorités économiques du gouvernement.

On retrouve dans notre échantillon les grandes divisions économiques de La Havane (cf. chapitre 1) entre zones plutôt favorisées et zones moins avantagées. Les municipalités où l'on trouve les ménages comptant le plus grand nombre de travailleurs sont à Playa, Centro Habana (relativement bien situés d'un point de vue du dynamisme économique). Les plus grands ménages sont situés à Playa, Boyeros, Centro Habana. Rapporter la taille

du ménage au nombre de travailleurs montre un relatif équilibre pour Playa et un déséquilibre pour Boyeros et Regla (ménages de grande taille et peu de travailleurs).

Carte 9. Répartition de l'emploi et de la taille des ménages par municipalités enquêtées



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation 'Q6']
Pinceau

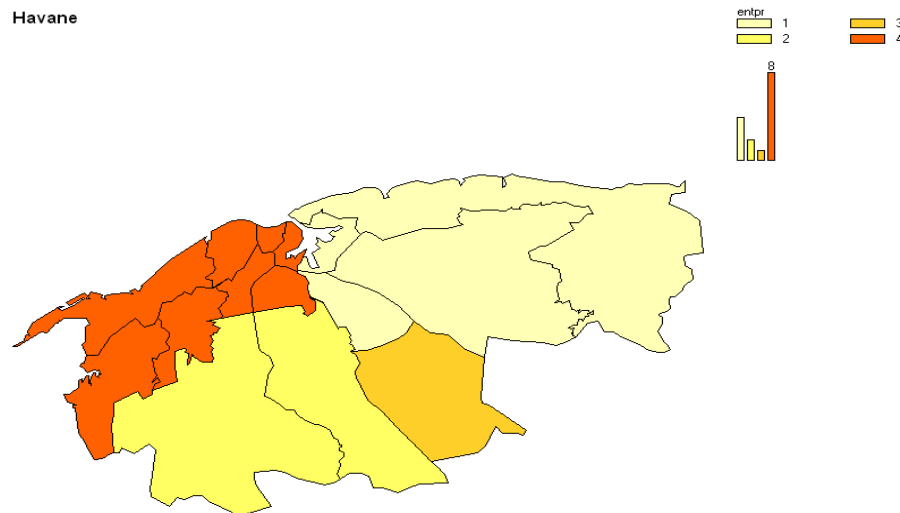
Pour chaque ménage, nous avons pris les renseignements suivants :

- l'identité de l'entreprise distributrice (ident.) : Aguas de La Habana, Acueducto del Sur, Acueducto del Este
- le mode d'acquisition de matériel en cas de réparations à effectuer (Am) : sur le marché parallèle (mp) ; dans des boutiques d'Etat en pesos (be) ; ou dans des boutiques d'Etat en devise (bd) ; ou d'une autre façon, par exemple c'est le plombier qui apporte le matériel (Am_autre).
- le mode d'approvisionnement secondaire : par porteur, puits, par la famille, par son centre de travail, pas de solution (M_autre) ; par le voisinage (v) ; par camion-citerne collectif envoyé par la municipalité ou l'entreprise (pipa_c) ; par camion citerne individuel obtenu par ses propres moyens pour soi ou quelques voisins (pipa_i)³¹.
- l'appréciation sur le degré d'efficacité des différentes démarches pour résoudre des problèmes sur le réseau, celle de la démarche individuelle (DI), de la voie officielle (Voff) i.e. le délégué de quartier fait parvenir l'information aux autorités compétentes, de

³¹ case vide = pas de besoin ou non renseigné.

l'influence du recours au politique (Pol), du recours à un professionnel de l'entreprise (Pro), ou de l'utilisation du cadeau (c).

Carte 10. Répartition des municipalités entre les quatre entreprises
 1 Acueducto del Este 2 Acueducto del Sur 3 Acueducto del Cotorro 4 Aguas de La Habana



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo>
 Pinceau

Dans un premier temps, nous effectuons l'analyse des correspondances multiples (ACM) en plaçant comme variables actives : l'évaluation de l'efficacité de la démarche individuelle, celle de la voie officielle, du cadeau, de la relation professionnelle, de l'influence politique. Les variables passives sont : l'entreprise qui dessert le ménage, le mode d'approvisionnement secondaire³², les façons d'accéder à des matériaux. Dans un second temps, nous faisons l'inverse, les variables qui étaient actives deviennent passives, et les variables qui étaient passives deviennent actives.

Cinq questions sur les démarches, nos variables actives, donnent l'appréciation des ménages sur les solutions qu'ils peuvent adopter face à un problème sur le réseau local (pollution, faiblesse de la pression, coupure, ou fuite). Il y a 3 degrés d'efficacité à la démarche : soit la solution est très efficace, soit elle l'est moyennement ou alors elle est inefficace. La première démarche consiste à faire part du problème au délégué, la seconde à régler le problème seul en se rendant directement à l'entreprise, la troisième solution fait

appel à une connaissance au sein de l'entreprise qui dessert la municipalité, la quatrième démarche propose le recours au politique, enfin la cinquième évalue l'efficacité du cadeau. Le problème sera résolu soit par l'envoi d'un camion-citerne pour un ensemble de ménages (de façon formelle ou quasi formelle) soit le camion-citerne n'alimentera qu'un seul ménage (informelle). La résolution du problème peut également impliquer l'intervention sur le réseau (informelle ou formelle). Les variables passives sont celles qui situent les ménages par rapport à leur distributeur, évaluent leur niveau de vie et leur usage de l'informel (utilisation du circuit informel pour obtenir des matériaux destinés à des réparations, ou à des solutions illégales ou de la corruption pour améliorer la desserte, utilisation du circuit de commercialisation formel (boutique en peso ou en devise pour les matériaux)). Cette analyse des correspondances multiples permet d'obtenir : une typologie des individus selon leur appréciation face à un problème de réseau ; le lien entre les appréciations similaires de différentes démarches³³.

On remarque que les pratiques ne sont pas très différentes selon les territoires. Cela confirme que l'entreprise mixte est confrontée aux mêmes contraintes que les entreprises publiques. Elle est plus ou moins bien préparée à gérer les travers et les pratiques informelles relativement à ses homologues du secteur public. Son personnel est soumis à des pressions, il existe du vol de matériel, l'utilisation du bien public à des fins personnelles, des facteurs politiques influencent sa gestion...

Quelle analyse peut-on faire des différents plans de représentation ? L'inertie de l'axe 2 provient de 3 variables : le recours à la voie officielle, de l'intervention auprès d'un professionnel et l'utilisation du politique. Les plus fortes contributions à l'inertie de l'axe 3 sont celles de l'utilisation du cadeau et de la démarche individuelle³⁴ pour résoudre les problèmes sur le réseau³⁵ (voir figures ci-dessous et annexe C).

³² Nous n'avons pas conservé la durée de l'approvisionnement car l'absence de réponses réduit trop la taille de notre échantillon (47 réponses non prises en compte contre 29 avec notre sélection plus restreinte), de plus le test du Chi2 montre que la durée est très liée au statut mixte ou public de l'entreprise.

³³ analyse incluant les variables manquantes

³⁴ Les modalités les mieux représentées sur l'axe 2 sont : DI_0, DI_nu, Voff_0, Voff_nsp, Pol_0, Pol_nsp, pro_nsp, c_nsp. Les modalités les mieux représentées sur l'axe 3 sont : DI_Me, Voff M, Pol_ME, pro_0, pro_ME, c_0, c_ME. Sans inclure les variables manquantes, on obtient la même contribution des variables pour la définition des axes.

³⁵ L'axe 1 est déterminé par la modalité de valeurs manquantes.

L'analyse du plan 2-3 conduit donc à distinguer 5 groupes. Le premier groupe est formé de ménages qui ne connaissent ni l'effet de la voie officielle ni celui de l'intervention d'un professionnel en cas de problème de desserte. Devant les insuffisances du réseau, ces ménages ne se fient pas au système administratif et n'ont pas, par ailleurs, accès à un professionnel de l'entreprise pour les aider. Ces groupes sont les moins bien insérés dans les réseaux professionnels, ayant peu de contrepartie à offrir en échange.

Un deuxième groupe est formé par ceux qui considèrent le recours à un professionnel, au politique, au cadeau comme très efficace tandis que la voie officielle est moyennement efficace et qu'aller individuellement signaler le mauvais fonctionnement du réseau à l'entreprise est inefficace. L'action collective menée à travers le délégué donne plus de résultat que la plainte individuelle auprès du fournisseur. Toutefois, c'est l'informalité (faveurs entre amis) et la corruption (cadeau) qui apportent les meilleures réponses aux dysfonctionnement du réseau. Ce groupe est situé au centre du graphique, il représente l'individu moyen, c'est-à-dire les réponses les plus fréquemment données par les ménages.

Vient ensuite le troisième groupe de ménages pour qui le recours à un professionnel ou à un politique est moyennement efficace. Ce groupe associe ces deux démarches c'est-à-dire tend à les confondre. En effet, les deux démarches sous-entendent l'existence de solutions sur la base d'une capacité personnelle à mobiliser des réseaux (capital social) tandis que la légitimité d'une requête en tant qu'utilisateur est faible.

Pour le quatrième groupe de ménages, ni le professionnel ni le politique ne sont efficaces. Il s'oppose au groupe qui ignore l'efficacité de leur action. Ils n'ont plus foi dans le politique ni dans la connaissance d'un professionnel. Ces désillusions face au « politique » et au « professionnel » sont peut-être la traduction des difficultés économiques de Cuba et de la prédominance des règles de gestion plus rigoureuses imposées par cette crise ou le signe de la prééminence de la régulation capitaliste sur la régulation socialiste. C'est aussi la confirmation d'un durcissement des autorités vis à vis des pratiques informelles et de la plus petite marge de manœuvre des professionnels au sein de l'entreprise qui doit appliquer des conditions de gestion plus rigoureuses

(perfectionnement d'entreprises- PE). La piètre évaluation du politique comme moyen de mettre un terme aux difficultés de desserte tendrait à disqualifier son poids dans la résolution des problèmes. Toutefois, le poids de ce groupe de ménages est marginal.

Le cinquième groupe est formé par ceux qui ne connaissent ni l'effet du cadeau ni celui du politique en cas de problème sur le réseau. Soit ils ne l'ont jamais expérimenté soit ils n'expriment pas leur opinion car le sujet est trop délicat puisqu'il fait référence à des pratiques délictueuses (corruption, mise à profit de sa position hiérarchique dans l'administration, proximité avec le pouvoir).

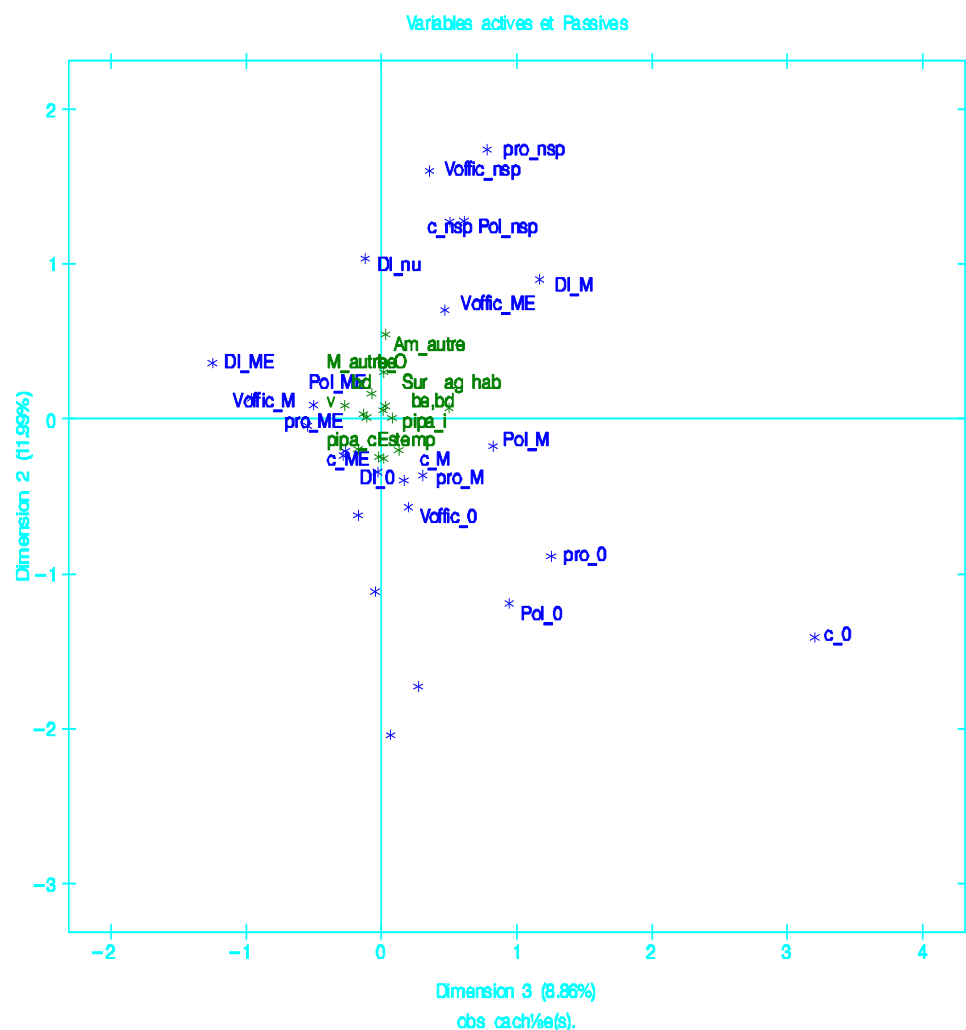
De façon générale, le recours au politique à travers le représentant du PC du niveau municipal ou provincial ou de représentants de l'armée, se fait de façon exceptionnelle. Soit parce que le délai d'intervention est important et que la résolution du problème prendra autant de temps que si le ménage se « débrouille » seul ; soit parce que c'est le meilleur moyen de se faire remarquer, ce qui ne fait pas partie des objectifs des ménages qui, au contraire essaient de se faire le plus « discrets » possible sur certains de leurs écarts.

L'étude des variables complémentaires montre que les 3 entreprises sont proches du centre du graphique, proche de l'individu moyen. La qualité de la distribution, ne change pas les appréciations des ménages. Par conséquent, les paramètres entrant dans le jugement sur l'efficacité des actions pour résoudre les problèmes de service comprennent d'autres éléments que les caractéristiques gestionnaires des entreprises. Ils incluent des éléments reposant sur des décisions publiques et sur les modes passés de gestion de l'économie. Quelles que soient les entreprises gestionnaires, le profil de réponse est très homogène. On met en évidence une proximité entre l'utilisation de la boutique d'Etat en pesos ou un autre moyen et le groupe de ceux qui ignorent l'Administration pour résoudre les problèmes d'eau. Ces individus sont les moins bien dotés économiquement car les boutiques en peso sont relativement moins fournies que les boutiques en devises. Ensuite, il existe d'une part un lien entre faire appel à une boutique d'abord en peso (moins cher) puis à une boutique en devise ('là où le produit apparaît en premier') et l'utilisation d'un camion-citerne individuel et d'autre part l'individu moyen qui utilise les circuits informels

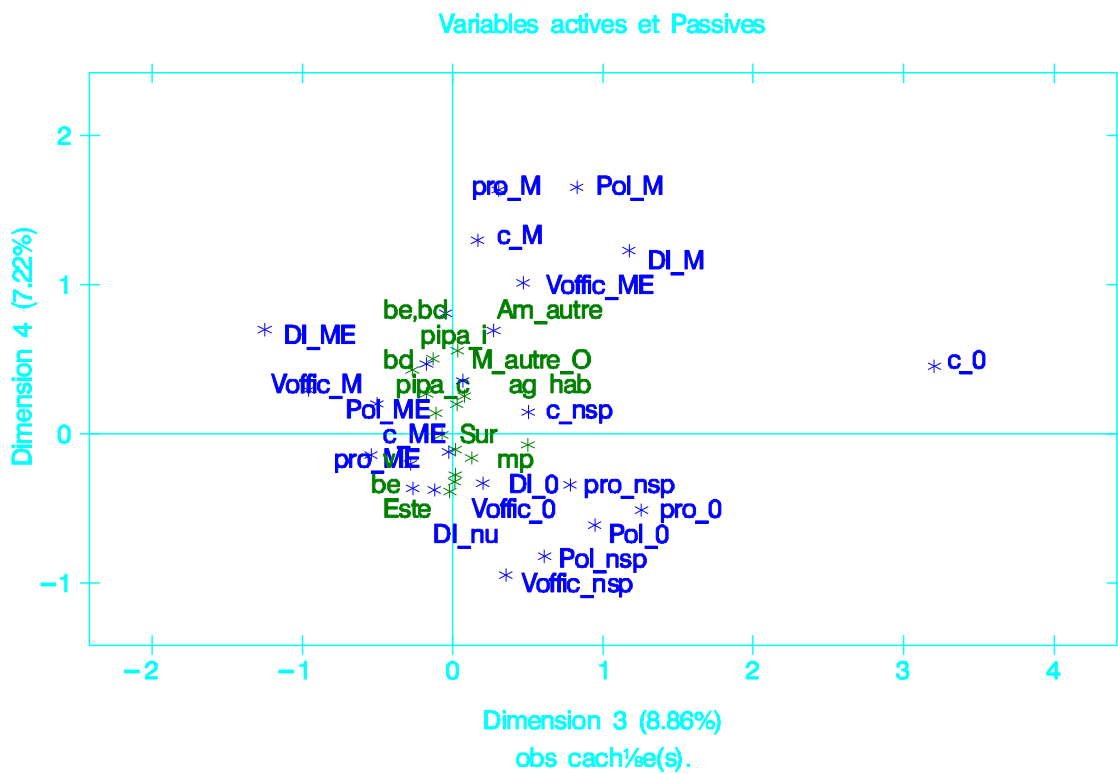
pour résoudre des problèmes de desserte. Cela reflète la pénurie et la réaction du consommateur : l'usage de l'informel.

Autant l'entreprise mixte que les entreprises publiques sont soumises à la régulation sociale où la résolution des dysfonctionnements sur le réseau passe par l'informel. Les ménages sollicitent ces circuits informels et se passent des autorités officiellement chargées de gérer la résolution des problèmes entre les usagers et les entreprises.

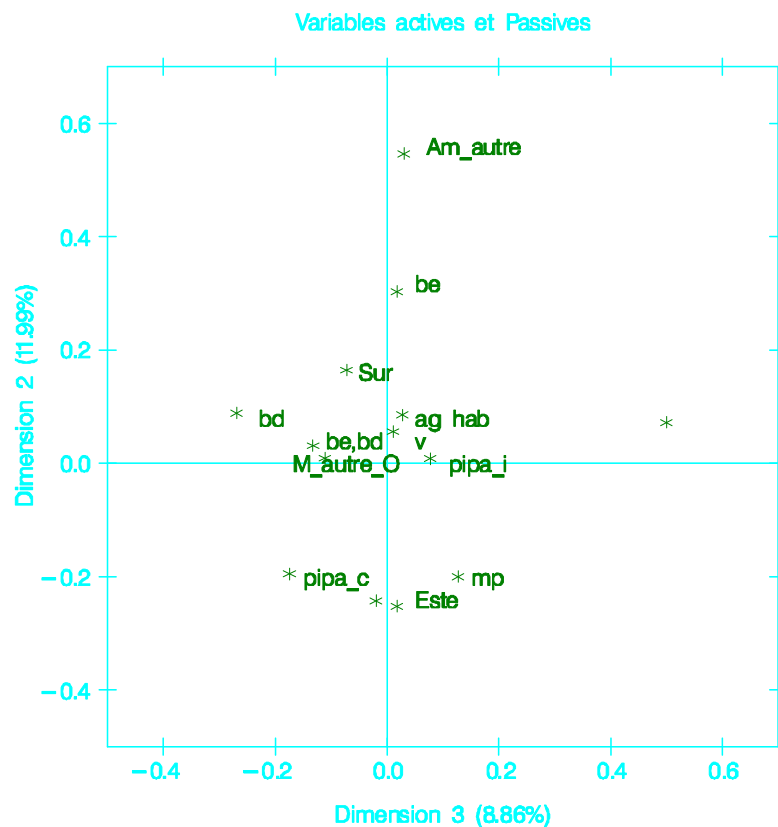
Graphe 21. Représentation graphique de l'ACM variables actives et passive plan 2-3



Graphe 22. Représentation graphique de l'ACM variables actives et passives plan 3-4



Graphe 23. Représentation graphique de l'ACM variables passives plan 2-3



Maintenant, réalisons l'analyse inverse avec pour variables actives : l'identité de l'entreprise, le moyen secondaire d'approvisionnement et les moyens d'accès aux matériaux et en variables passives les appréciations de l'efficacité des diverses démarches. L'axe 2 est défini par l'approvisionnement en matériau (contribution de la variable à l'inertie de l'axe 0,49), et le mode secondaire de desserte (0,41). L'axe 3 est défini par l'identité de l'entreprise.³⁶

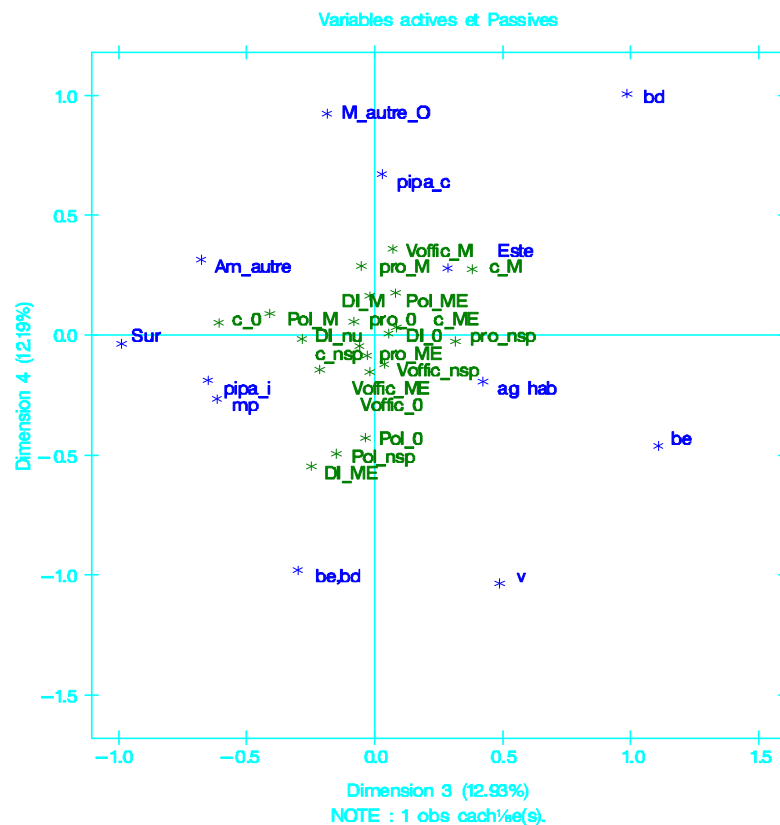
En rapprochant les modalités par quadrant, on observe au Nord-est un lien entre l'entreprise Acueducto del Este, l'utilisation du camion-citerne collectif et les boutiques en devises. Dans le quadrant Sud-est, on observe une liaison entre le fait d'être servi par Aguas de La Habana, l'utilisation des boutiques d'Etat et la sollicitation de son voisinage pour obtenir de l'eau en cas de problème sur le réseau. Dans le quadrant Sud-ouest, le lien existe entre Acueducto del Sur et l'utilisation de camions-citernes individuels et du marché parallèle. Le mode de gestion de l'entreprise a un impact sur le comportement du consommateur. Cela peut signifier que Acueducto del Sur mène une gestion plus restrictive des déplacements de ses camions-citernes que Acueducto del Este ; d'où la plus grande part de prise en charge des frais de desserte par les ménages. En effet, Acueducto del Sur est la première des trois entreprises publiques à avoir appliqué les recommandations du Perfectionnement d'Entreprises (rigueur de gestion, gain de productivité). Les résultats correspondent aussi au niveau de vie des populations dans les différentes zones de la capitale. Les populations alimentées par Acueducto del Este ou Acueducto del Sur sont plus modestes que celles des autres secteurs, notamment celles de Aguas de La Habana. Acueducto del Sur se situerait à un niveau intermédiaire entre l'entreprise mixte et Acueducto del Este. Enfin, Aguas de La Habana ayant pratiquement éradiqué la distribution par camion et le service étant relativement meilleur dans ses municipalités, lorsque les difficultés se présentent elles sont résolues entre voisins ou par la famille.

³⁶ Les modalités les mieux représentées sur l'axe 2 sont : M_ autre, be, v. Sur l'axe 3, les modalités les mieux représentées sont : l'entreprise Este, pipa individuelle, le recours à la fois au boutique en devise et en peso cubain. Sur l'axe 4, les modalités les mieux représentées sont : l'entreprise Sur, les camions-citernes collectif, la boutique devise, le marché parallèle.

On relève des oppositions. Sur le plan 2-3, l'axe 3 oppose l'entreprise Este au recours à la fois à l'utilisation de la boutique en devises ou en pesos cubains pour les achats. Les ménages qui utilisent les deux types de boutiques sont proches de ceux qui demandent de l'eau à leur voisin. Des enquêtés affirment que la boutique en peso, en plus d'être souvent vide, distribue des produits de mauvaise qualité. Sur le plan 3-4, l'entreprise Sur est à l'opposé du recours à la boutique en devise et au camion citerne collectif. Elle est proche de l'utilisation du marché parallèle (axe 4).

En faisant la synthèse de ces deux plans, et en y associant les variables passives relatives à l'efficacité des démarches, on remarque que les appréciations relatives à l'efficacité des démarches se démarquent peu selon les entreprises. On note toutefois que les appréciations des ménages servis par Acueducto del Este sont nuancées : ils ont une évaluation moyenne de l'efficacité de la démarche officielle, du recours au professionnel ou au cadeau pour solutionner les problèmes de desserte. C'est peut-être la confirmation du manque de moyens relatif des entreprises publiques vis-à-vis de l'entreprise mixte, de plus faible capital social et de leur niveau de revenus plus faible.

Graphe 24. Représentation graphique de l'ACM variables actives et passives plan 3-4



Analyse menée en intégrant le statut de l'entreprise (mixte ou publique) au lieu de son identité (Acueducto del Este, Acueducto del Sur, Aguas de La Habana)

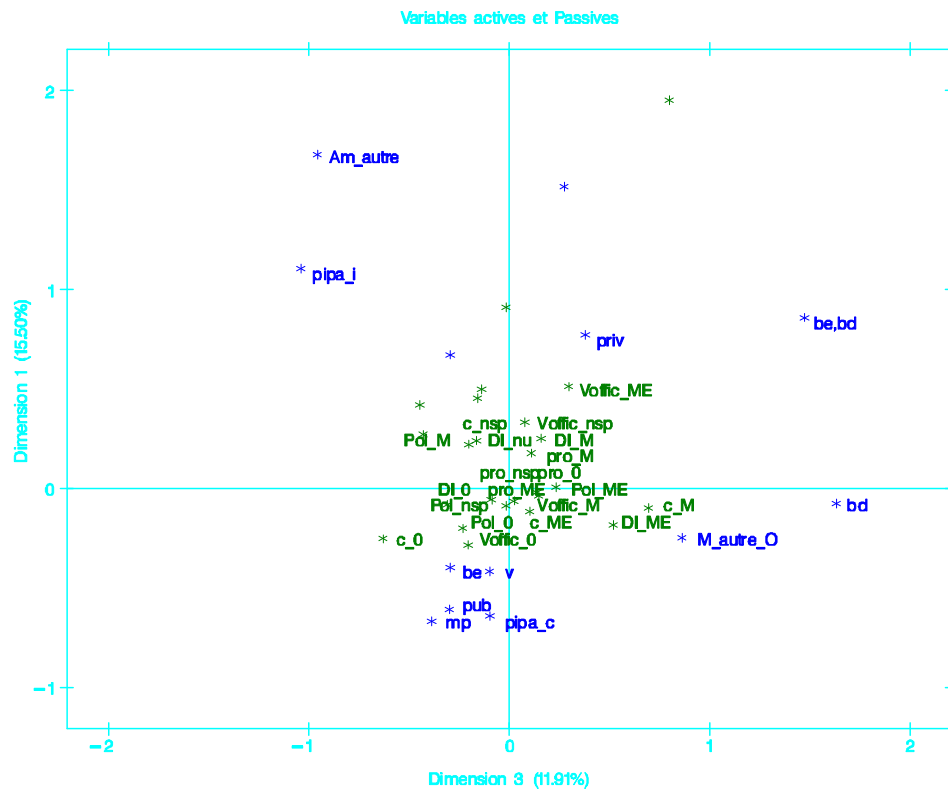
Reprenons maintenant, l'analyse avec le regroupement des entreprises selon leur statut (public ou mixte). Nous avons observé que les durées d'approvisionnement différaient selon le statut de l'entreprise. Les ménages servis par l'entreprise mixte étaient plus fréquemment desservis quotidiennement alors que les clients des entreprises publiques avaient l'eau plutôt un jour sur deux. Nous plaçons dans les variables actives : l'entreprise, le lieu d'approvisionnement en matériel et le mode secondaire de desserte, et en variables passives, les appréciations des ménages (tableau annexe C). L'axe un est défini par l'entreprise et l'axe trois par le lieu d'approvisionnement en matériel (contribution à l'inertie de l'axe 0,56). L'axe 4 est défini par les moyens secondaires d'approvisionnement (contribution à l'inertie de l'axe 0,57). Sur le plan 1-3, l'utilisation du marché parallèle est liée à la desserte par une entreprise publique (caractérisant le

niveau économique des ménages vivant dans ces zones et la qualité de la desserte). On observe un lien, quoique faible, entre la desserte par l'entreprise mixte et l'utilisation des boutiques en pesos et en devises³⁷. Il en est de même pour l'utilisation unique de la boutique en devise. On peut opposer les ménages servis par les entreprises publiques et l'utilisation des boutiques en devises.

En considérant les variables passives : on constate que les ménages servis par les entreprises publiques sont dans une situation plus critique que ceux servis par l'entreprise mixte. Les premiers considèrent que la démarche individuelle, la voie officielle et le politique sont inefficaces pour résoudre les difficultés. Cela traduit une défiance par rapport au pouvoir quant à sa capacité à améliorer les lacunes du système de distribution. La crédibilité du politique et en particulier celle des délégués est écornée dans les secteurs desservis par l'entreprise de statut public. Celle-ci prête d'autant moins attention à ses usagers qu'elle a moins de moyens à consacrer à restaurer le service. Certains enquêtés soutiennent que leur distributeur leur a signifié de faire les réparations du réseau eux-mêmes, d'autres nous ont affirmé que ni l'entreprise, ni la municipalité n'envoient de camion-citerne (sauf en cas de sécheresse). S'ils ont besoin d'eau, il leur faut payer le chauffeur. Du côté de l'entreprise mixte, les recours « au professionnel » de l'entreprise et la démarche individuelle s'avèrent moyennement efficaces.

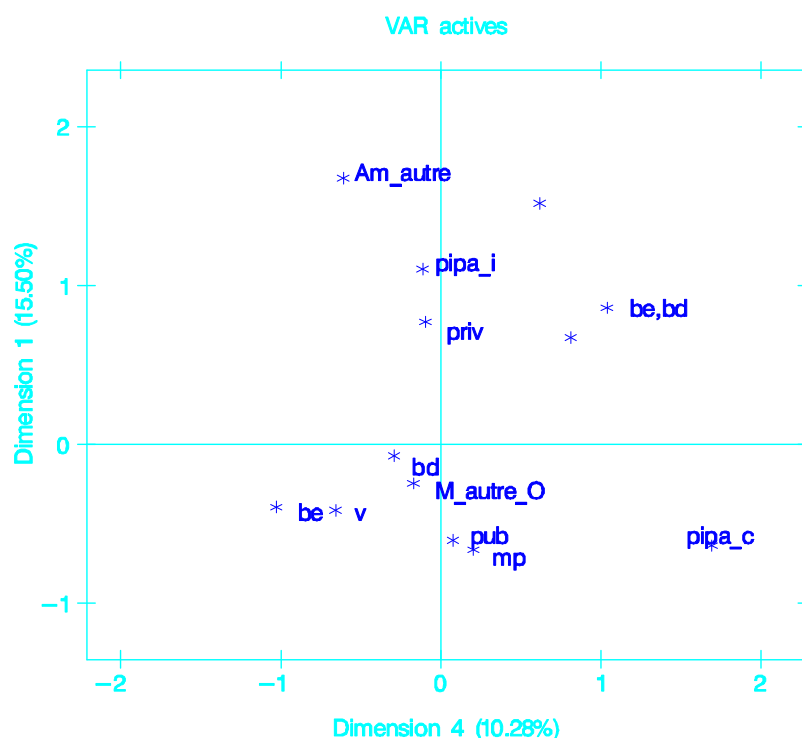
³⁷ Sur l'axe 1 contribuent le plus à l'inertie les modalités, ident, Am_autre et marché parallèle ; sur l'axe 3 contribuent le plus à l'inertie les modalités M-autre, pipa individuelle, boutique devise et les deux boutiques (d'état et en devise), sur l'axe 4 contribuent le plus le camion citerne collectif, le voisin et la boutique d'Etat.

Graphe 25. Graphique de l'ACM variables actives et passives plan 1-3 (selon le statut des entreprises)



Sur le plan 1-4, on observe un lien entre le fait de recourir à un camion-citerne individuel et être approvisionné par Aguas de La Habana. Ces ménages n'utilisent pas les camions-citernes collectifs. On sait que Aguas de La Habana n'assure plus la desserte par camion-citerne (sauf accident, sécheresse et pollution) et que par ailleurs, les ménages de cette entreprise sont mieux desservis (ont plus souvent l'eau tous les jours). Le lien entre l'utilisation du marché parallèle et du camion-citerne collectif se fait plus souvent dans les cas où les entreprises publiques interviennent. Cela peut n'être que le simple reflet d'un réseau qui distribue l'eau moins fréquemment (un jour sur deux) dans ces zones. On retrouve les résultats de l'analyse antérieure menée sans regroupement des entreprises selon leur statut.

Graphe 26. Représentation graphique de l'ACM variables actives plan 1-4 (selon le statut des entreprises)



Une enquête réalisée en 2006 par les autorités cubaines étaye nos résultats sur la perception défavorable de l'efficacité des délégués dans la résolution des problèmes de la desserte en eau. Elle montre les défauts des Directions des assemblées provinciales et municipales, à savoir le niveau administratif le plus proche de la population dont sont issus les délégués. Elle conforte l'idée d'une lourdeur des réponses administratives aux problèmes des populations. Les conseils provinciaux et municipaux ne prêtent pas attention à leurs délégués. Ils n'offrent pas de solution aux problèmes soulevés par la population ; ceci a conduit à une perte de confiance de la population envers ses délégués. Les dirigeants administratifs ne se sentent pas concernés par ces problèmes et s'en remettent aux délégués alors que ces tâches ne relèvent pas de leur mandat. Des délégués perdent un temps excessif auprès des administrations pour tenter de solutionner les problèmes exposés pendant les réunions de quartier (rendiciones de cuenta) (Granma, 8 Mai 2006).

Nous cherchions à observer si les différences de gestion entre entreprises se manifestaient dans les comportements de consommation (utilisation de moyens

secondaires d'approvisionnement) et par une opinion particulière des usagers quant aux solutions les plus efficaces en cas de problèmes de desserte. Les différences de gestion dans le secteur de l'eau potable, se traduisent par une différence de service selon le statut de l'entreprise, et un recours différencié à l'informalité. La rigueur de la gestion s'estompe en fonction du statut de l'entreprise : tandis que le profit guide l'activité de l'entreprise mixte, la stimulation pour améliorer la productivité est moins présente pour les entreprises publiques (et moins pour Acueducto del Este que pour Acueducto del Sur). On notera en revanche que, quel que soit l'entreprise, les ménages partagent la même opinion sur les recours possibles : tous soulignent l'efficacité du politique ou d'une connaissance dans l'entreprise pour que les problèmes trouvent une solution. L'informalité et la petite corruption sont également une caractéristique de l'économie cubaine selon les experts interrogés par la DGTPE (cf. chapitre 3 et annexe B). Les réponses montrent aussi la supériorité du collectif (démarches officielles) sur l'action individuelle pour résoudre les problèmes : même si l'action du délégué est faible, elle aboutira davantage que celle d'un individu. Ces résultats suggèrent que les nouvelles priorités du gouvernement (la plus grande rigueur introduite avec une desserte en partie assurée par une entreprise mixte) ont un impact sur les comportements des ménages. Sur ce point la régulation économique se manifeste alors que la régulation politique demeure active. Le service est différencié entre desserte « mixte » et desserte « publique », le politique doit parvenir à contenir les contradictions d'un service d'eau « à deux vitesses », à l'instar de ce qu'il entreprend dans le reste de l'économie. Nous voyons par quels moyens dans le point suivant.

2.3 Le secteur de l'eau potable : la convergence des intérêts

La distribution d'eau dans la capitale concilie les intérêts étrangers et intérieurs. Elle mobilise tous les moyens étatiques assurant la maîtrise des flux de devises. La capitale compte une entreprise mixte, des entreprises publiques et des entreprises pseudo privées qui interviennent dans la distribution.

Les entreprises publiques sont celles qui ont le moins de ressources. Elles ont adopté le processus de perfectionnement d'entreprise (PE), dont le mot d'ordre est l'accroissement des gains de productivité, et sont contraintes de gérer de façon très rigoureuse leurs ressources sans pour autant disposer d'une totale liberté dans leur activité.

En effet, elles ont obligation de service lors des manifestations populaires et politiques. Pour leur approvisionnement, elles doivent passer par l'entreprise responsable des importations. Elles ne peuvent pas décider de leurs investissements qui sont fixés au niveau central. Ces contraintes pèsent sur leur gestion. En outre, ce sont maintenant les entreprises distributrices qui rivalisent auprès de l'administration responsable de la répartition des financements pour se voir attribuer des fonds. Les manœuvres administratives persistent (Grupo empresarial de Acueducto y Alcantarillado -GEAAL). Les municipalités n'entrent plus en rivalité pour recevoir des investissements sur leur territoire pour améliorer le service d'eau car l'attribution des investissements est décidée au niveau central selon la capacité de l'entreprise bénéficiaire à générer des devises. Aussi, en 2006, Acueducto del Este reçoit des investissements notamment pour la municipalité de Habana del Este qui est située en bord de mer, et dont le gouvernement compte valoriser le cadre balnéaire³⁸. Les municipalités de Boyeros et Cotorro ont également bénéficié d'amélioration de la distribution en 2004 (Granma internacional, 2004). C'est là la différence entre le cherry-picking à l'oeuvre à Santiago du Chili à la fin des années 1980, et celui qu'exerce l'entreprise mixte, Aguas de La Habana. A Santiago, les entreprises privées approvisionnaient une zone où vivaient 80% des populations riches. L'entreprise publique fournissait l'eau dans une autre zone où ne vivait que 20% des plus riches. L'absence de subventions croisées entre zones, diminuait les possibilités de financement des infrastructures de la zone desservie par l'opérateur public (Pflieger, 2008). A La Havane, en revanche, les bénéfices de l'entreprise mixte revenant à l'Etat (50%) sont librement réinvestis donc peuvent également servir à améliorer la desserte sur tout le territoire par l'intermédiaire des administrations provinciales (directions provinciales des ressources hydrauliques). Il semble que bien que la priorité donnée aux secteurs porteurs en devises, bénéficie dans le même temps à la population, située dans leurs zones d'activités. Si on ne peut exclure une différenciation du service en raison du niveau de revenu des ménages, on considère plutôt que l'activité en devise est le motif premier de la différence dans la qualité du service (meilleur service). De fait, les revenus des ménages ne peuvent pas entrer dans les considérations de l'Etat lors de décisions d'investissements sur le réseau puisque ces derniers ne s'acquittent du service qu'en peso.

³⁸ Entretien avec un correspondant de Aguas de La Habana dans les municipalités, ancien employé de la DPAA ; entretien avec le sous directeur de Acueducto del Sur, Mai 2006

Encadré 4. Perfectionnement d'entreprise (PE)

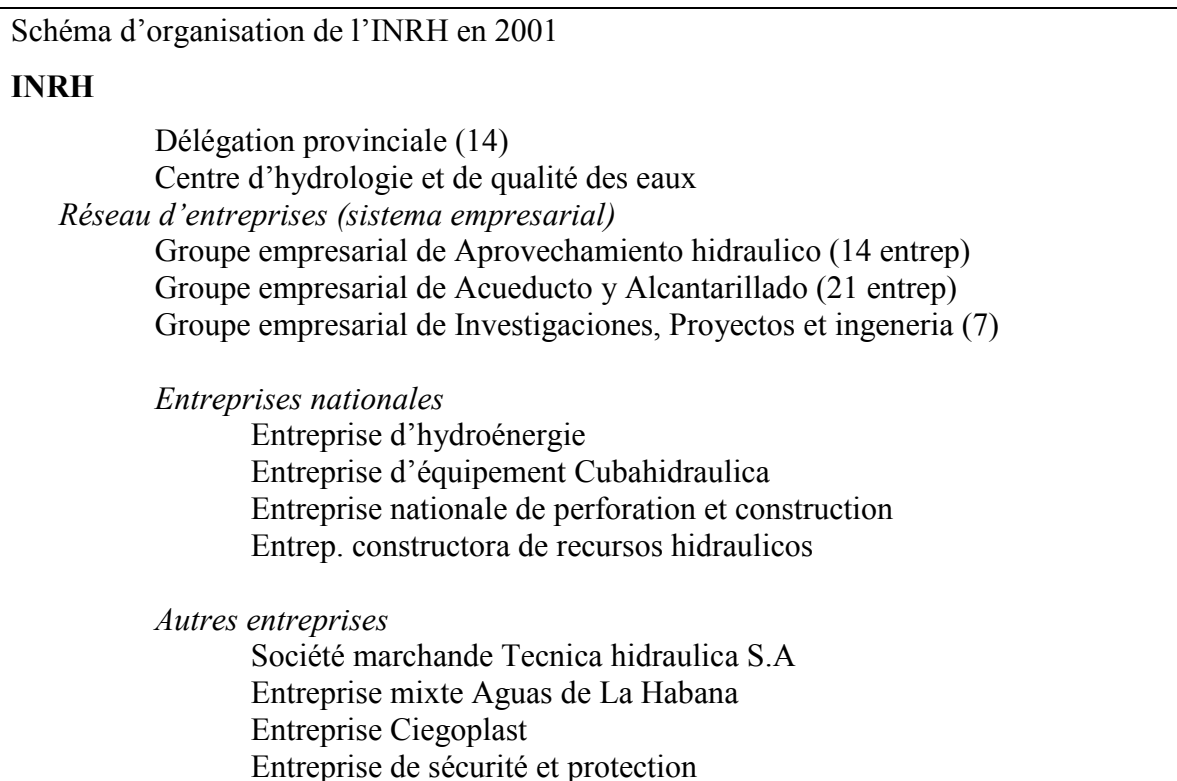
Le PE débute en 1998 dans le secteur des entreprises publiques après une période d'essai concluante dans les entreprises des FAR. L'objectif est d'accroître l'efficacité et la compétitivité des entreprises publiques. Le PE doit permettre de relier les ressources utilisées au produit, permettre la participation des travailleurs dans la prise de décisions et augmenter les capacités des entreprises. Mais toutes les entreprises ne parviennent pas à améliorer leur gestion. Les échecs de l'application du perfectionnement sont causés par la permanence de la tendance à maintenir « l'autosuffisance dans l'entreprise » c'est-à-dire faire en sorte que la totalité des activités d'appui à la production se déroule au sein de l'entreprise afin de minimiser les incertitudes liées au recours à des tiers qui peuvent être défaillants et ralentir l'activité. Une autre difficulté vient du décalage entre l'entreprise en perfectionnement et d'une part ses clients et fournisseurs et d'autre part son environnement institutionnel (ministériel). La faiblesse de l'autonomie et la régulation trop centralisée figurent parmi les autres barrières à la réussite du changement de la gestion (Echevarria Leon ; Blanco Rosales. 2002). De plus, la stimulation financière des employés n'est pas appliquée, donc la productivité du travail n'est pas encouragée. Le Perfectionnement d'Entreprise n'a pas amélioré la situation des salariés dans les entreprises malgré l'annonce de meilleures rémunérations. Bien que les entreprises soient autorisées à distribuer les stimulants à leur guise, les montants sont décidés centralement. Par ailleurs, les échelles de rémunération sont quasi similaires à ce qu'elles étaient avant le PE et cela n'avait pas stimulé le travail (1989) (Romero, 2002).

Les entreprises publiques (Acueducto del Sur, Acueducto del Este, Acueducto de Cotorro) disposent de moins de moyens que l'entreprise mixte. La plus grande proportion de la desserte alternée dans le territoire des entreprises publiques peut s'expliquer par un réseau en moins bon état que dans les municipalités de l'entreprise mixte. Il est probable que cette alternance ne soit qu'un moyen de gérer des ressources financières moins abondantes et donc de modérer les coûts de l'activité. La rationalisation des coûts implique un meilleur contrôle sur l'activité. En effet, les diminutions de charges de fonctionnement impliquent des limitations de pertes sur le réseau. Celles-ci sont source d'économies substantielles en énergie et en intrants (produits de potabilisation). Les entreprises publiques n'ont ni politiquement ni socialement les moyens d'une logique de

rentabilité. Elles sont arrêtées dans cet objectif par les pratiques développées à l'intérieur (détournement par les employés des biens de l'entreprise) et à l'extérieur de l'entreprise. Le chef d'entreprise est lui-même inséré à l'intérieur de réseaux d'amitiés, d'obligations politiques dues aux municipalités, ou soumis au pouvoir politique provincial ou central³⁹.

Les entreprises pseudo privées dans l'organisation des ministères

Encadré 5. Schéma d'organisation de l'INRH en 2001



L'entrée d'entreprises étrangères dans le secteur de l'eau répond à la nécessité de développer le tourisme à la manière de ce qui a été entrepris à Varadero en 1994 pour servir les hôtels de la péninsule. Les actionnaires de Aguas de La Habana sont : l'INRH à 50%, Canaragua S.A. du groupe AGBAR (45%), et Enrique Martinon Armas 5%, homme d'affaire des Canaries⁴⁰. En 2003, le conseil d'administration était en particulier composé de : Gabriel Mercadal (Cubacan S.A), Enrique Martinon, Angel Simon (directeur de AGBAR eau), Julio Ratia (Aguas de La Habana), Jorge Luis Aspiolea (INRH) (bulletin 6,

³⁹ Lors des manifestations publiques organisées par le pouvoir (premier mai...) les camions qui ont distribués l'eau ne sont pas ceux de l'entreprise mixte, mais ceux de Acueducto del Sur.

Aguas de La Habana). La composition du conseil d'administration d'Aguas de La Habana renvoie aux objectifs de la création de cette entreprise : l'appui au tourisme. On note que le conseil d'administration de l'entreprise compte parmi ses membres l'entreprise mixte Cubacan. C'est une association entre l'entreprise cubaine Cubanacan S.A.⁴¹ et l'entrepreneur des Canaries, Enrique Martinon. A eux deux, ils génèrent la majeure partie des recettes du tourisme à Cuba (chaîne d'hôtels et services liés au tourisme). Le conseil d'administration s'accorde donc d'autant mieux pour réaliser des investissements très ciblés qui profitent au tourisme. Cependant, l'objectif de l'Etat est d'établir un partage du marché de l'eau en devise. Il contrarie donc les intentions expansionnistes de l'entreprise mixte. Il restreint ses recettes, il s'oppose à ses demandes de révision de tarifs et d'intégration de nouveaux clients-devises. La révision des prix de l'eau aux clients payant en devises était en débat entre les autorités cubaines (l'INRH et le Ministère des Finances et des Prix) et la société mixte (mars 2006). L'augmentation des tarifs de l'électricité en 2005 a accru les charges et a pesé sur les résultats de l'entreprise mixte, mais l'Etat n'a pas cédé sur ce point bien que, dans la distribution d'eau, l'énergie soit la plus grande source de dépense. En outre, le nombre de consommateurs payant en devises est limité relativement aux autres usagers (tableau 37). Certaines entreprises ont leur propre forage et d'autres complètent ou substituent leur approvisionnement en se faisant livrer par camions-citernes : ceux sous le contrôle des alliés du pouvoir.

Tableau 37 Approximation du nombre d'abonnés en 2007

Clientèle	Résidentiel	Secteur public	Devises
	350 000	12 000	5 000

Source : données Aguas de La Habana, 2009

D'autres entreprises occupent un segment du marché de l'eau, retirant ainsi à l'entreprise mixte le monopole de la gestion des devises. Elles distribuent l'eau par camion- citerne à des clients payant en devises. Ce sont les entreprises pseudo privées sous le contrôle de l'Etat et des FAR. Il s'agit d'Habaguanex, de Cubalse et de

⁴⁰ L'actionnaire des Canaries servirait indirectement l'Etat, il est à l'origine de la participation d'AGBAR à l'entreprise mixte.

⁴¹ Cubanacan SA, entreprise de capitaux 100% cubains. Probablement enregistrée au Panama depuis la fin des années 1980, c'est une holding réalisant de l'import-export de marchandises et qui élabore des plans d'investissements dans le tourisme (www.camaracuba.cu/BD_asociados). Son activité démarre au moment où s'achève l'appui financier des pays socialistes et coïncide avec la disparition du ministère du tourisme.

Cubanacan. Habaguanex⁴² a l'exclusivité de la distribution d'eau par camion-citerne dans le Centre Historique de La Habana vieja, c'est-à-dire qu'elle dessert tous les hôtels et restaurants importants (dans la mesure où le mauvais état du réseau empêche sa pleine utilisation). Les recettes de cette entreprise sont conséquentes, son chiffre d'affaire en 2000 atteignait les 61 millions de dollars. Par ailleurs, l'Etat limite les versements de ses entreprises payant la facture d'eau en devises, il a d'ailleurs accordé des exemptions sur les factures et a permis le passage d'une facturation en dollars à une facturation en pesos à certaines entreprises. Par ailleurs, peu d'usagers paient leur consommation au volume. En 2007, la majeure partie du secteur public est facturé au forfait, 8 000 usagers contre environ 4 500 abonnés publics payant leur consommation au volume.

Encadré 6. Distribution par le réseau et par camion-citerne dans un centre commercial à Plaza

Entretien avec un chauffeur de camion citerne de Cubalse

Le chauffeur d'un camion neuf, ce qui contraste avec la vétusté des camions des entreprises publiques du secteur eau, distribue l'eau au centre commercial travaillant en devises. Or l'entreprise mixte gérant le réseau distribue aussi l'eau à la municipalité Plaza. Cubalse empiète donc sur son marché. Cubalse justifie son intervention par le fait qu'il n'y pas toujours assez d'eau pour le centre ou bien qu'elle arrive avec une trop faible pression. Cubalse mène aussi son activité auprès d'autres consommateurs. Ses camions fournissent en priorité le corps diplomatique, ses propres entreprises et enfin les entités commerciales. Les entreprises du type Cubanacan se livrent à la même activité avec les entreprises de leur groupe. Ce sont autant de clients en devises qui échappent à Aguas de La Habana, pour défaut technique du réseau ou parce qu'elle se heurte à un marché réservé (mai 2006).

Les intérêts de Cubanacan et de Aguas de La Habana convergent en principe. En tant que gestionnaire du réseau, Aguas de La Habana a intérêt à l'amélioration de la distribution. En tant que membre du Conseil d'Administration, Cubanacan aussi. Toutefois, les intérêts de Cubanacan, à travers Cubanacan, favorisent la poursuite d'un service par camion (le prix de l'eau du camion est deux fois plus élevé que celui du réseau) bien qu'il

⁴² Elle appartient au "bureau de l'Historien" autorisé par le Conseil d'Etat

soit économiquement plus intéressant d'améliorer le réseau plutôt que de distribuer l'eau par camion car cela diminuerait le coût d'approvisionnement à l'échelle de la ville. La participation de Cubacan au conseil d'administration de Aguas de La Habana lui permet d'anticiper la répartition de ses camions-citernes dans la ville et d'influencer la localisation des investissements de l'entreprise mixte vers des parties de la ville où elle officie le moins.

Encadré 7. Entretien avec le gérant d'un hôtel dans la municipalité Centro Habana (2006)

Une solution au problème de desserte d'un grand hôtel

Pendant des années, depuis la reprise en main de la gestion par ACCOR⁴³, l'eau était distribuée avec difficulté jusqu'à l'hôtel, la pression était faible et les camions-citernes n'étaient pas toujours au rendez-vous, malgré les contrats passés. L'administration avait expliqué que le mauvais état du réseau pénalisait la desserte de l'hôtel. Un jour de 2005 le gérant de l'hôtel et son plombier sont descendus dans les canalisations de la rue pour ouvrir une vanne et faciliter la desserte. Depuis, il n'y a plus trop de problème, et le gérant commande moins de camions donc il diminue son coût d'exploitation et augmente ainsi les revenus de l'hôtel.

L'entreprise étrangère qui gère l'hôtel perçoit un pourcentage sur le résultat et la gestion. Donc l'objectif des autorités cubaines est de faire en sorte que la gestion soit la moins bonne possible pour ne pas avoir à rémunérer cette part du contrat. Elles vont chercher à augmenter les coûts d'exploitation i.e. les salaires et autres coûts, le prix de l'eau par exemple.

Le secteur de l'eau potable connaît une dynamique particulière, il occupe à la fois l'économie en devise, il sert de moteur à la croissance des secteurs clés de l'économie en devise devant sortir le pays de la crise. L'eau potable est également un bien de base et est, à ce titre, encore quasiment gratuit pour les ménages et fortement subventionné pour les entreprises publiques travaillant en pesos cubains. Les contraintes que subissent les entreprises publiques distributrices d'eau rejaillissent sur la continuité de

⁴³ Accor investit à Cuba avec un groupe portugais, sous le nom du partenaire portugais.

l'approvisionnement, le service public est lacunaire. Les investissements destinés à l'amélioration de leurs réseaux dépendent des recettes étatiques. Le financement du service d'eau repose sur une forte contribution des consommateurs payant en devise.

La gratuité de l'eau distribuée à la population n'est que partielle car dans certains quartiers les ménages doivent prendre en charge individuellement les coûts permettant d'assurer la continuité du service (stockage, livraison d'eau). Or depuis la Révolution, la société cubaine fonctionne sur des modes de redistribution collectifs ; l'Etat prend en charge la fourniture des biens publics dont les tarifs sont en adéquation avec les revenus des ménages. La moins grande capacité de l'Etat à prendre l'intégralité des coûts à sa charge (collectivisation des coûts) rejette une partie de ce poids sur les ménages qui ne sont pas accoutumés à cette individualisation des prises en charge. Il existe alors peu de voies de résolutions des problèmes d'alimentation en eau pour la population en dehors de l'informalité. Cette dernière a ressurgi suite à l'expansion de la crise économique. A défaut de pouvoir mobiliser des revenus individuels (les remesas, activité à son compte) ou en parallèle à ce type de ressources, les individus composent ; ils font appel à leur réseau social pour limiter l'impact du resserrement de la contrainte budgétaire chez leur fournisseur d'eau et des pénuries des magasins d'Etat. Les opportunités ne sont pourtant pas équivalentes pour tous les ménages et les inégalités apparaissent de ces différences dans la capacité à mobiliser les réseaux. La résultante en terme d'approvisionnement en eau est un service duale. Pour autant les contours du service ne correspondent pas aux caractéristiques socio-économiques des ménages mais bien plus à la présence d'activités générant des devises sur un territoire. Les années d'avant crise l'Etat s'est efforcé d'éradiquer les inégalités sociales et territoriales en compensant par des investissements. Depuis, les choix gouvernementaux réactivent l'apparition d'inégalités territoriales. En effet, en ciblant précisément les secteurs générateurs de devises, il focalise l'investissement sur des territoires dont la seule pertinence est ce potentiel financier. Les bénéficiaires de l'amélioration du service vivent dans les zones dynamiques toutes catégories sociales confondues (capital économique, social). Les inégalités territoriales ont des contours moins nets que la simple division sociale.

Les arbitrages passés du gouvernement cubain ont toujours favorisé l'investissement au détriment de l'amélioration de la gestion, de la productivité. La crise ne permet plus de subventionner le secteur de l'eau potable comme par le passé. Un équilibre entre

investissement dans le secteur rentable et le secteur non rentable doit être trouvé : le gouvernement en privilégiant le secteur rentable, exerce-t-il des rééquilibrages assez rapides en faveur des entreprises publiques d'eau pour que la population continue à considérer l'eau comme un service public et au-delà lui préserve son capital de confiance?

Par ailleurs, dans le secteur de l'eau, le gouvernement ménage les intérêts des FAR et des entreprises étrangères en partageant les retombées financières. La résultante s'éloigne des objectifs et des valeurs du régime socialiste dont le régime se réclame. En effet, la dualité de la qualité de la desserte en eau peut être vécu comme une faillite du socialisme cubain. Pourtant, en réactivant le discours nationaliste et de lutte, l'action des dirigeants conserve une certaine légitimité. La durée de l'adhésion de la population à ce discours et sa capacité à comprendre ou à croire au caractère temporaire des inégalités dépendra de la persistance de cette dualité. Le régime cubain évolue, le poids du politique dans la régulation sociale et économique persiste, mais l'interférence politique qui a longtemps paralysé les innovations se mêle aujourd'hui à un peu plus de pragmatisme. Les forces extérieures (la crise) poussent à des réajustements dans le secteur de l'eau, comme pour l'ensemble de l'économie, mais ceux-ci sont menés selon une logique de conservation des intérêts domestiques (larges quand il s'agit de la population ou plus restreints s'agissant des FAR). La construction d'accords avec les partenaires étrangers est soumise à cette logique, qui soutiennent le pouvoir cubain.

Chapitre 5

Gestion de l'eau et politique à Bamako

Le changement de statut de l'EDM n'a pas mis un terme aux subventions et exonérations attribuées par l'Etat. Les finances publiques maliennes continuent donc à être sollicitées même après la libéralisation du secteur, qui inaugure le retrait de l'Etat. Comment les hausses de prix, les exonérations et subventions peuvent-elles se justifier si les investissements ne sont pas réalisés ? Les nouvelles règles de gestion de l'EDM (rigueur et profit) entrent en contradiction avec les intérêts locaux. Les prix de l'eau sont fixés de façon à favoriser la population pauvre en jouant sur des transferts entre ménages et entre secteurs. La politique tarifaire place les autorités devant un dilemme : satisfaire les électeurs, en fait les classes moyennes en abaissant les tarifs les plus élevés (2^{ème} et 3^{ème} tranches) ou les laisser inchangés c'est-à-dire continuer les transferts au bénéfice des populations pauvres (1^{ère} tranche et bornes-fontaines). Or les pressions des consommateurs pour les baisses de prix sont plus opérantes que celles exercées par SAUR pour obtenir des hausses régulières de tarifs. La logique de fixation des prix est une des composantes de l'équilibre politique, l'enjeu pour les autorités publiques ce sont les consommateurs politiquement influents de la capitale. La question des prix de l'eau et celle de l'offre plurielle nous conduit à nous interroger sur les bénéficiaires de l'organisation du secteur. Les formes de sous traitance dans le secteur de l'eau ne constituent pas seulement une anomalie liée aux dysfonctionnements du réseau. Elles sont liées à une gestion politique de l'espace urbain. L'organisation de la distribution d'eau est influencée par l'urbanisme. Des extensions ciblées du réseau accompagnent l'attribution de parcelles loties par le District ou le gouvernement : ces manœuvres servent à fidéliser politiciens, ministres, ou hauts fonctionnaires. Comme les mairies s'articulent aussi à leurs notables locaux à des fins électoralistes, les installations sont loin de toutes répondre à des logiques de rationalisation des équipements. Ainsi, les premières installations satisfaisantes des formes de redistribution de pouvoir à des notables, tout au moins s'agit-il pour

ceux-ci d'asseoir leur pouvoir en ayant la possibilité d'être meneurs pour l'accès au réseau ou aux autres formes de desserte. L'évolution de l'administration de la capitale a modifié les stratégies des mairies, le besoin de soutien politique est redoublé par un besoin de financements. Celui-ci se manifeste par une quête de revenus à partir des activités menées sur leur commune, notamment celles des fontainiers. Les mairies ont fragilisé les activités des premiers détenteurs de bornes-fontaines en laissant faire des installations anarchiques c'est-à-dire en se montrant trop attachées aux revenus escomptés (de la fiscalité locale liée à la distribution). Ces stratégies locales rendent compte de l'organisation de la distribution à Bamako, et relativisent les explications relevant uniquement des intérêts de l'opérateur privé. La première section expose la nature de l'Etat car c'est en expliquant la base de sa légitimité et ses appuis que les manipulations ayant abouti à l'extension urbaine et au service d'eau actuel prennent un sens. La deuxième section présente les bénéficiaires de l'action gouvernementale. La troisième section rend compte de la désorganisation, créée par le nouveau mode de gestion accompagnant le changement de statut de l'EDM, et son caractère déstabilisateur pour le pouvoir.

Section 1- La nature de l'Etat

Le budget de l'Etat malien provient essentiellement des recettes d'exportations tandis que le financement par les taxes intérieures reste limité (cf. chapitre 2). La participation de capitaux privés étrangers devait soulager le budget public. Or l'EDM a continué à bénéficier d'allègement de charges et de subventions publiques (exonération d'impôts). Par ailleurs, les nouveaux principes de gestion de l'EDM renforcent le poids du financement du service sur les particuliers mais également sur d'autres intervenants. Ce groupe de nouveaux payeurs sont les perdants de la libéralisation du secteur eau. Pourquoi le contrat avec la SAUR a-t-il été rompu bien qu'il ait été entouré d'institutions garantissant son exécution ? L'Etat malien n'est pas en mesure de faire converger les intérêts domestiques et les intérêts extérieurs. Le service d'eau reste tributaire des intérêts intérieurs. S'agissant des attributions de terrains par les administrations publiques, les retombées étaient d'ordre personnel ; la gestion foncière exprime, elle aussi, les intérêts intérieurs. La permanence de la régulation personnalisée sur la régulation impersonnelle entrave la réalisation de l'intérêt général. L'étude de la nature de l'Etat donne des éclairages sur ses pratiques de gestion qui transparaissent en matière foncière, sur le

service d'eau et dans toute l'économie. A ce sujet, Bakker (à paraître) rappelle que la fragmentation de l'offre d'eau est le résultat de relations de pouvoir. Etudiant l'évolution de l'offre d'eau à Jakarta, elle montre que l'infrastructure actuelle témoigne encore de la relation de subordination de la population locale au colonisateur. La discrimination envers la population locale n'a finalement pas pu être compensée. Aussi Bakker suggère-t-elle la pertinence de l'étude des relations entre l'Etat et les citoyens et entre les citoyens pour expliquer la fragmentation du service d'eau.

1. 1 Pouvoir individualisé : légitimité évolutive

L'organisation politique exprime-t-elle le niveau de divisions de la société¹ ? Dans ce cas, la répartition des responsabilités, la diversité des équipements seraient l'expression de l'incapacité étatique à concilier l'intérêt de l'élite à l'intérêt du plus grand nombre. Le pouvoir malien a évolué de parti unique dans un régime socialiste vers une dictature où l'idéologie s'est estompée pour aboutir en 1991 au multipartisme. La conquête du pouvoir à l'indépendance assure une légitimité rationnelle-charismatique au gouvernant Modibo Keita, alors que le pouvoir de Moussa Traoré, qui lui succède, repose sur une légitimité traditionnelle.

Le parti unique et la personnalisation du pouvoir sont nécessaires à la construction étatique au début. La période précédant l'institutionnalisation de l'Etat donne lieu chez les gouvernants au mélange entre activité correspondant à l'idée de droit et activité relevant de leurs intérêts personnels (Burdeau, 1970). Le paradoxe des pays en développement c'est l'antériorité de l'Etat sur la Nation alors même que c'est par la Nation (Burdeau parle d'effort national) que l'Etat se crée. *« nous voyons les chefs se réclamant d'un Etat qui n'existe pas encore et dont ils empruntent les traits au modèle effectivement accompli ailleurs, s'efforcer de créer dans leur pays les conditions indispensables à l'établissement d'un pouvoir étatique. Mais dans le même moment où ils se réclament de l'Etat ils réalisent eux-mêmes la figure parfaite du pouvoir individualisé. »*

¹ Le tableau des forces politiques nous présente une vision de la société politisée c'est-à-dire organisée en vue de conquérir et contrôler le pouvoir politique. Cette politisation agit comme un révélateur des divisions sociales (Burdeau, 1982).

La redistribution exercée via la gestion urbaine de Bamako par le pouvoir s'apparente au néo-patrimonialisme². Les affaires publiques étant gérées en fonction d'une finalité privée, la politique et l'administration sont sources d'avantages économiques. « Le pouvoir est personnalisé » , il n'est pas une abstraction, il est une personne. Dans le même esprit, on assiste à la personnalisation des ressources publiques : les décisions présidentielles sont présentées comme une faveur personnelle du président au peuple (Bayart, 1983). Telle personne obtient tel avantage non pas parce qu'elle y a droit (en vertu d'application de règles) mais en raison d'une caractéristique individuelle. C'est la personnalisation des rapports publics (Médard, 1983).

Weber situe le patrimonialisme parmi les modes de légitimité traditionnelle. « *On appellera domination patrimoniale toute domination orientée principalement dans le sens de la tradition mais exercée en vertu d'un droit personnel absolu* » [...] « *Certains pouvoirs du seigneur et les chances économiques qui y correspondent sont appropriés par la direction administrative* ». La domination d'un ordre signifie l'appropriation des postes donc des chances de profit créées par leur possession. La domination patrimoniale d'un ordre apparaît quand il y a appropriation des pouvoirs judiciaires. Pour Burdeau (1982), l'Etat patrimonial consiste : en l'absence de séparation rigoureuse entre le patrimoine privé du monarque et le patrimoine public de l'Etat ; la faiblesse de contre-pouvoirs autonomes institués vis-à-vis du pouvoir personnel du prince ; et la faible institutionnalisation du pouvoir d'Etat. Le concept d'Etat néo patrimonial est dérivé de cette notion. Il s'agit d'un régime reposant sur la forte personnalisation du pouvoir autour d'un dirigeant et d'un système quasi discrétionnaire de distribution des ressources publiques. Même si le régime reconnaît la nécessité de répondre aux besoins de la population, il est favorable à un système de caste étroit (Braud, 1992). Une élite que les experts interrogés par la DGTPE ont identifié (cf. annexe B).

Le Pouvoir est toujours au service d'une structure sociale qui ne peut se maintenir par la seule intervention de la « coutume » ou de la loi, par une sorte de conformité automatique aux règles (Balandier, 1967). La préservation d'un ordre social par le pouvoir est une dimension essentielle du régime malien. La société malienne est caractérisée par

² « le prélèvement de la rente bureaucratique provenant des revenus extra salariaux de la nomenklatura donne en général lieu à des processus d'accumulation et de consommation qui se déroulent dans un ordre déterminé. Le démarrage se fait d'abord dans des entreprises de transport privé qui prospèrent particulièrement à Bamako

l'absence de mobilité sociale, la reproduction de l'élite est interne et son pouvoir est important. A ce titre, la manipulation des lois à la faveur de l'élite, l'application partielle du cadre juridique révèle l'influence de l'élite sur la régulation sociale, politique et économique. Bellina (2001) décrit une société malienne plurinormée (traditionnelle, islamique, moderne) où la prépondérance d'un type de normes sur un autre s'impose en fonction des circonstances. La coexistence de ces différentes normes c'est-à-dire la difficulté d'imposer un système de droit moderne est avant tout la preuve de l'incapacité de l'Etat de représenter la Nation, de formuler une politique au-dessus des intérêts particuliers et d'être crédible dans ses activités. Le pouvoir étatique malien est en phase de consolidation, aussi le système plurinormé peut-il continuer à maintenir l'ordre social à l'avantage des nantis. Les gouvernants, en privilégiant des intérêts de l'élite au-dessus d'un intérêt général porté par l'institution 'Etat', perdent finalement la crédibilité, la légitimité par laquelle ils pourraient édifier l'Etat, l'institutionnaliser. Il existe une pluralité de pouvoirs au sein de la société malienne émettant chacun leurs normes dont l'influence est plus ou moins forte et agissant dans la sphère publique. Par conséquent, on doit s'interroger sur ce qu'ils sont et leur impact sur la légitimité de l'Etat. Nous reprenons les travaux d'auteurs qui se sont interrogés sur la difficulté d'institutionnaliser l'Etat.

La personnalisation du pouvoir, qui ralentit l'institutionnalisation de l'Etat, a depuis l'indépendance marqué le régime politique malien. Or Braud (1992) note que l'institutionnalisation du pouvoir politique, suppose l'émergence de l'allégeance collective de nature plus impersonnelle. A l'indépendance, le parti unique est instauré. L'unicité du parti est rendue nécessaire par les conditions économiques et sociales qui lui confèrent une nature féodale selon Burdeau (1982) ; « *Le parti sert d'amplificateur à la volonté du chef, il fournit à l'administration des cadres dont le loyalisme politique pourra compenser la médiocrité des compétences techniques* ». On relativisera cependant cette assertion par le fait que le régime a d'abord opté pour le communisme (1960-68) ce qui enlevait une bonne part au caractère féodal du parti. La fin de la présidence de Modibo Keita inaugure la deuxième république et l'unicité du parti est maintenue sans pour autant que l'idéologie communiste ait acquis un caractère concret et directeur. Débute alors l'autoritarisme décrit par Linz (2006) :

depuis le démantèlement de la compagnie publique des transports urbains (TUB). Les gains de celles-ci financent par la suite en tout ou partie de la construction immobilière.... ». Amselle in Bayart. 1989, 2006.

« C'est un système politique au pluralisme limité, politiquement non responsable sans idéologie élaborée et directrice mais pourvue de mentalités spécifiques sans mobilisation politique extensive ou intensive [...] et dans lesquels un leader ou occasionnellement un groupe exerce le pouvoir à l'intérieur de limites formellement mal définies mais en fait plutôt prévisibles. [...] C'est le pouvoir qui habilite en dernier ressort les groupes admis à exister et qui détermine les conditions de leur existence »³.

Le régime autoritaire de Moussa Traoré a duré 21 ans (1968-1991) et s'est achevé par de violentes protestations réclamant le pluralisme politique. A ce titre, la fin du régime contraste avec la continuité du régime castriste, la différence reposant sur la place de l'idéologie dans les régimes respectifs pour la cohésion du pouvoir. *« Les régimes autoritaires ont payé leurs carences idéologiques. Cette carence a limité leur capacité de mobilisation reposant sur la création d'une identification psychologique et émotionnelle des masses au pouvoir. L'absence d'idéologie articulée, d'objectifs inscrits dans la durée de modèle a priori de société idéale a réduit leur attrait pour ceux qui considéraient les idées, le sens ultime de l'action et les valeurs comme des éléments essentiels »* (Linz, 2006).

La légitimité étatique s'impose par la force sous la dictature mais également par la redistribution qu'elle opère en vertu d'équilibres sociaux sur lesquels elle repose. L'Etat est alors l'unique producteur de normes. La fin de la dictature restaure l'expression d'autres producteurs de normes que l'Etat pour l'élaboration de règles publiques. Il est donc plus difficile de lui reconnaître une légitimité supérieure. Comment alors parvenir à l'imposer et à imposer sa politique guidée par des principes servant le plus grand nombre de citoyens ? Si l'application des règles a lieu en vertu d'une plurinormativité, l'aléatoire qui domine le choix de la normativité de référence hypothèque l'efficacité du droit étatique. Celle-ci est alors totalement remise en question relativement aux objectifs que s'assigne le droit étatique. La régulation étatique est vaine, et les instruments mis en place sont inefficaces tant qu'existe la base du problème, la faible légitimité de l'Etat, ou l'absence de pouvoir de contrainte, de force d'application. Bellina (2001) précise qu'historiquement, le recul de la maîtrise institutionnelle s'est produit à partir du moment où l'Etat est passé du régime autoritaire à un régime plus démocratique. La déconnexion

³ Les mentalités sont des manières de penser et sentir plus émotionnelles que rationnelles et qui définissent les façons non codifiées de réagir aux situations qui se présentent (Linz, 2006).

entre l'instituant malien (peuple) et l'institué 'Etat' (institué par le modèle occidental) s'est exacerbée à partir du moment où l'organisation du pouvoir et l'institué en résultant n'a plus pu s'imposer par la force⁴.

Bellina (2001) explique que l'Etat malien « *n'est pas considéré comme le garant de l'organisation sociale et son droit n'est pas accepté dans sa fonction organisatrice. En effet, habituellement défini comme l'ensemble des règles de droit qui régissent l'Etat, le droit public renvoie à la délimitation entre sphère d'activité étatique et celle de l'individu. Le droit public émane de l'Etat et est obéi par la société civile. Or le fonctionnement réel de l'Etat malien a révélé que le droit public officiel ne régit pas cette répartition entre les sphères publique et privée* ». L'arrivée du droit occidental n'a pas abouti à la formulation d'une synthèse juridique des différentes normativités ; les ordres juridiques coexistent. « *Dès lors avec l'imposition de critères autoritaires d'articulation [l'Etat impose son droit], les ordres juridiques sont empêchés de se questionner dans leur rationalité et donc de s'hybrider* » (Bellina, 2001). Dès lors, il existe trois sources de légitimité : traditionnelle, musulmane, moderne. Seule cette dernière détient le pouvoir décisionnel officiel.

1.2 Evolution du régime politique malien

De l'indépendance à 1991, date de la « Transition démocratique », les régimes politiques étaient basés sur le parti unique. L'autorité forte a fondé, un moment, la légitimité du pouvoir. Depuis l'indépendance le Mali a connu 4 chefs d'Etat. Le premier, Modibo Keita (1960 à 1968) a érigé l'USRDA⁵ (qui a lutté pour l'indépendance) en parti unique. Ce parti a tenté d'asseoir son influence dans la population en organisant une milice populaire et des mouvements de jeunes. Il essayait surtout de la former à l'idéologie socialiste notamment par la collectivisation en agriculture (cf. ch 3).

⁴ Pendant la colonisation il s'agit de la présence du colonisateur, avec l'indépendance, le régime autoritaire et le monopartisme ont assuré le maintien des structures juridico-institutionnelle sans bases socio-culturelle maliennes

⁵ L'Union Soudanaise du Rassemblement Démocratique Africain est formée de la petite bourgeoisie, d'enseignants de commis, de syndicalistes issus de l'aristocratie ouvrière. Elle s'installe au pouvoir, elle y forme une nouvelle classe de privilégiés dont le pouvoir politique n'est pas la détention de moyens de production et d'échange mais au contraire dont les instruments d'accumulation sont fonction de la place occupée dans l'appareil d'Etat (nomenclatura) (Bayart, 1989 ; 2006).

De 1968 à 1991, le lieutenant Moussa Traoré instaure la deuxième République par un coup d'Etat militaire, il prend la direction du Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN). Son pouvoir est instable, les tentatives de coup d'Etat se succèdent. Le président élimine progressivement les opposants politiques. Une nouvelle constitution est adoptée en 1974, elle acte le principe d'une assemblée nationale, cependant tous les membres de l'assemblée nationale sont sélectionnés par les membres du parti et au sein du parti. En 1979, le président constitue l'UDPM qui devient le parti unique. Aux élections présidentielles de 1981 et de 1985 Moussa Traoré, candidat unique, est réélu. Ces années de présidence ont été marquées par l'appropriation privée des biens publics. Jeune Afrique commente : « *Moussa Traoré aura administré le pays comme son bien propre [...] et en peuplant avec les membres de sa famille et de son clan les échelons essentiels de l'appareil d'Etat* ». A partir de la fin 1990, des manifestations contre le régime aboutissent le 26 mars 1991 au renversement militaire de Moussa Traoré. Amadou Toumani Touré (ATT) prend alors la direction du Conseil de réconciliation nationale. C'est le début de la période de « Transition démocratique » qui préfigure l'instauration de la 3^{ème} République. Le degré de corruption de l'Etat est tel que le pouvoir, dans cette Transition, s'attelle à restaurer la crédibilité des institutions et de l'Etat, à redonner son sens au droit et au règlement, en sensibilisant la population au respect des biens publics et privés (Touré, 2002).

En 1992, la troisième République est proclamée. Elle rééquilibre les pouvoirs au sein de l'exécutif (entre le président et le premier ministre) et entre l'exécutif et le législatif. La majorité des représentants à l'assemblée nationale est issue d'un mouvement associatif qui avait fait front en 1990 contre le régime de Moussa Traoré : l'ADEMA (alliance pour la démocratie au Mali). Alfa Oumar Konaré de l'ADEMA⁶ est élu président grâce aux soutiens d'autres partis politiques (y compris une frange du parti de son adversaire USRDA) dont les principaux représentants ont intégré le gouvernement. Lors de ces élections le niveau de participation se situe autour de 20% aux deux tours. En 1997, Alfa Oumar Konaré est réélu avec 29% de participation. La composition du groupe dirigeant avant et après la Transition montre que les mêmes milieux restent au sommet : avocats, enseignants, hauts fonctionnaires. Les acteurs de l'exécutif et du législatif du nouveau régime comptent des membres du régime précédent. Les différents partis ont utilisé dans

⁶ Aux élections communales de 1998, 5 des 6 communes de Bamako sont remportées par l'ADEMA. Tout comme la mairie du District (Touré, 2002).

les provinces les personnes ressources influentes au niveau local : les notables, les membres des grandes familles, les employeurs locaux, les chefs traditionnels. Pour les populations, ces personnes ne représentent pas un parti mais tirent leur légitimité du pouvoir traditionnel ou du pouvoir économique (Thiriot, 1999).

La légitimité du pouvoir ne vient pas de la base électorale populaire, comme l'atteste l'élection présidentielle de 2007. Celle-ci a attribué des scores titanesques au président sortant : la réélection de Amadou Toumani Touré s'est faite avec 71% des voix. Mais le taux d'abstention était très élevé. Bien qu'il y eût 7 millions d'inscrits, n'ont voté que 2,5 millions, ce qui porte le taux de participation à 36%.

1. 3 La redistribution opérée par les politiques

Amselle (1992) constate les liens étroits entre les commerçants et la bureaucratie malienne. Après 1968, l'accroissement des relations pouvoir – commerçants, a conduit à la ruine du secteur public selon un processus mené sciemment par le pouvoir en liaison étroite avec les commerçants qui servaient de prête-noms à certains dirigeants. La classe dominante s'identifie avec l'Etat. Cet Etat-classe comporte 2 pôles : le bureaucratique et le marchand où le secteur public n'est là que pour servir de lieu de prédation au secteur privé. Les relations avec l'appareil d'Etat jouent un rôle prépondérant dans les mécanismes d'accumulation au Mali : « *Parmi la trentaine de grosses affaires recensées, la moitié d'entre elles ont démarré ou ont prospéré grâce à l'appui ou pour le compte de dignitaires du régime* ». La liaison entre hommes d'affaires et dirigeants est forte. Il existe un certain nombre d'entreprises où le chef d'Etat (par l'entremise de son épouse, de son entourage, de ses ministres) possède des intérêts. La participation directe de la classe politique au secteur privé se manifeste également dans la distribution de crédits bancaires. C'est grâce au soutien politique qu'un entrepreneur bénéficiera de l'aval des banques⁷. Dans l'enquête de la DGTPE, qui a notamment évalué l'indépendance du pouvoir face

⁷ Cette méthode d'obtention des crédits bancaires est le principal levier d'accumulation du capital. La banque de développement du Mali (BDM) qui fait parti du secteur public a été asséchée par les commerçants proches du pouvoir jusqu'à ce que la Banque mondiale impose une restructuration se soldant entre autres par le licenciement de la moitié du personnel.

aux élites du pays, les sondés ont souligné l'absence d'autonomie de l'Etat malien dans ces décisions⁸, ainsi que face aux institutions internationales.

Le changement dans le régime de propriété (participation de capitaux privés), impulsé par les instances internationales, ne conduit pas aux comportements espérés. Ces outils extérieurs ne fonctionnent que si l'Etat, celui qui les impose est légitime. Or, le droit étatique n'est qu'un ordre juridique parmi d'autres. Cela remet fondamentalement en question toute portée des constructions étatiques visant à assurer la pérennité des contrats. En effet, même si le contrat ne lie formellement que l'Etat à un partenaire privé, les acteurs intervenants à différents niveaux de mise en œuvre et en dehors même dudit contrat empêchent le déroulement escompté par les signataires. La régulation sociale échappant à la régulation par le droit étatique n'est que plus flagrante⁹. L'absence de cloison entre les sphères économiques et sociales apparaît. En l'occurrence, dans le secteur eau, les comportements induits par la nouvelle rigueur gestionnaire de l'entreprise EDM et l'absence de maîtrise territoriale viennent perturber l'environnement du contrat. Le pluralisme juridique et l'internormativité, « l'individu appartient à plusieurs communautés normatives mais sans que soit encore créée une communauté normative transculturelle » (Arnaud et Farinas Dulce, in Bellina, 2001) rendent les comportements imprévisibles. Il est donc plus aléatoire de prévoir le bon déroulement du contrat.

Les pratiques menées par les diverses administrations au niveau de la distribution de parcelles, la mise à profit de sa position dans l'administration gérant l'espace urbain décrivent un type de redistribution analysé par Sindzingre (2001). Elle explicite les relations entre le pouvoir et les groupes bénéficiaires sur lesquels il s'appuie. « *Les dirigeants sont souvent captifs des groupes qui les soutiennent et arbitrent entre croissance du pays et transferts à ces groupes financés par des taxes discrétionnaires. Les institutions peuvent être 'données' à ces groupes, formes de récompenses ou de prises d'otages, qui en usent comme rentes, ce qu'on a pu appeler la 'privatisation' des Etats* ».

⁸ Le Pouvoir politique a-t-il une capacité d'arbitrage autonome par rapport aux différents acteurs ? La réponse des experts est : « très faible » (DGTPE, 2007) voir annexe.

⁹ « Le pluralisme juridique traduit de facto l'échec d'une acculturation juridique dont la prétention était de substituer le droit acculturant en l'occurrence le droit occidental aux droits traditionnels. La pratique conforte l'existence et l'effectivité de différentes normativités dans la régulation sociale » (Bellina, 2001). Le pluralisme juridique désigne deux phénomènes distincts : soit la coexistence à un moment donné dans un même groupe politique de plusieurs foyers generateurs d'ordre juridique créant un droit qui se juxtapose à celui qui émane des agences officielles. Soit dû à la variété des interprétations possibles de l'ordre social désirable.

Aussi, présente-t-elle le développement comme une remise en question de l'accumulation de richesses par les groupes clientèle du pouvoir. Pour éviter les conflits politiques, le pouvoir en place peut avoir intérêt à affaiblir les institutions facteurs du développement notamment en les confiant à sa clientèle. Malgré tout, elle soutient que l'existence de rente n'explique pas le sous développement. C'est l'usage qui en est fait qui est le plus important, ainsi que le contexte géopolitique mondial et l'insertion internationale. Elle met en avant l'histoire politique des Etats et la confiance des administrés dans les institutions. La comparaison avec les Etats Est asiatiques montrent que leur corruption et la gestion de la rente ont servi la production et qu'ils ont mené des politiques de redistribution équitable. Pour Bayart (1983) la logique d'appropriation privée des ressources étatiques induit une défiance grandissante de la part des africains envers les politiciens prédateurs. Une enquête menée à Bamako sur confiance des maliens dans leurs institutions illustre ses analyses.

Le module gouvernance de l'enquête 1-2-3 DIAL au Mali effectué en 2001 à Bamako évalue la satisfaction des Bamakois vis-à-vis de leur administration et de diverses institutions. Les résultats montrent que l'appréciation de l'administration publique est moyenne : en 2001, 51% des Bamakois la jugent efficace. On remarque que l'armée, qui inspire une grande confiance, s'oppose à l'administration fiscale et au système judiciaire (53-54% de satisfaits) qui en inspirent moins. Mais c'est surtout l'éducation publique qui suscite le plus de défiance avec seulement 35% des Bamakois qui en sont satisfaits. On rappelle que les experts interrogés par la DGTPE pointent l'absence de mobilité sociale (annexes). Ceci corrobore les problèmes du système éducatif malien dans la mesure où l'amélioration du niveau d'éducation est souvent facteur de mobilité sociale. L'administration publique est la moins bien classée des institutions, qu'elles soient publiques ou privées (3 sont évaluées) avec seulement 55% de personnes faisant confiance à l'administration en général contre 77% faisant confiance aux médias, 65% aux syndicats et 68% aux grandes entreprises. L'examen des reproches adressés à l'administration montre que 90% des Bamakois pensent que le problème vient de la corruption. 80% des bamakois pensent que le problème vient également de la politisation de l'administration¹⁰. Cela confirme le lien étroit entre le pouvoir et l'Administration qui nous a conduit à qualifier le régime malien de néopatrimonialiste. Enfin, les politiciens sont dénoncés et le

¹⁰ 78% des Bamakois pensent que l'absentéisme est un autre des problèmes de l'administration.

système des élections est aussi vivement critiqué puisque presque 40% des Bamakois pensent que voter ne sert à rien. En effet, à la lumière des réponses, le discrédit sur la classe politique est fort : seuls 18% des Bamakois pensent que les hommes politiques reflètent les préoccupations de la population. C'est 82% qui pensent que les politiciens ne pensent qu'à leur intérêt personnel. Ceci pourrait peut-être expliquer une part de la faible participation aux élections (Sacko et al, 2005).

La décentralisation, une mesure d'institutionnalisation de l'Etat

La décentralisation (loi 93 008 du 11/02/1993) porte sur les conditions de libre administration des collectivités territoriales. Le secteur de l'eau est concerné : la décentralisation a transféré par décret la compétence en matière d'hydraulique urbaine (décret n° 02-313/P-RM du 4 juin 2002). Le transfert de compétences est graduel, il a lieu en fonction des capacités techniques et des aptitudes à mobiliser les ressources nécessaires ; il dépend de l'activité des ministères qui préparent les cahiers des charges, et les conventions ; or ceux-ci résistent à les fournir sous prétexte d'incompétence des collectivités. Bamako est avantagée car la ville concentre les ressources financières et humaines qui permettent le transfert effectif de compétences (loi 96-025 du 21 février 1996 statut particulier de Bamako et loi 96 -058 1- oct 1996 sur les ressources fiscales de Bamako) (Alkadi, 2007). Au Mali, la décentralisation vise à redonner sa légitimité sociale à l'Etat, elle renforce la sortie de la dictature et doit améliorer la base sociale du Pouvoir. Elle peut favoriser l'objectivation du bien social et dès lors le poser comme un problème à résoudre par la société afin qu'émerge le sens de ce que la population ressent comme l'intérêt collectif (Bellina, 2001). Elle change la relation entre l'Etat et la population car celle-ci est représentée non plus seulement par des agents d'Etat mais aussi par des représentants politiques élus.

La place de l'Etat dans l'agencement normatif affaiblit sa légitimité et affecte sa crédibilité vis-à-vis des investisseurs étrangers. Les transferts des règles de droit de l'ancien colonisateur ou des institutions internationales effectués « par mimétisme » ne valide pas l'Etat (Bellina, 2001). Les autorités politiques manifestent la volonté d'asseoir la légitimité du pouvoir et des institutions étatiques qui paraît dans les politiques initiées depuis 1991 grâce à une meilleure assise populaire.

L'analyse de la nature de l'Etat fournit le cadre dans lequel les intervenants mènent leurs activités. Bayart (1983) souligne l'étroitesse des liens entre le pouvoir et les hommes

d'affaires : « *Même les hommes d'affaires qui n'appartiennent pas au secteur public en dépendent étroitement ne serait-ce que parce que leurs moyens d'enrichissement reposent largement sur des dérogations à la loi (contrebande, fraude fiscale..) ou sur des autorisations administratives (licences d'importations..)* ». La faible indépendance économique de l'Etat, la faible légitimité populaire et l'instabilité des pouvoirs sont des handicaps à l'institutionnalisation du pouvoir. Le néo-patrimonialisme agit alors comme un des fondements du pouvoir. Or, l'institutionnalisation de l'Etat (système politique moderne), qui affermirait la crédibilité des décisions publiques, apparaît quand existe une séparation entre le privé et le public. Dans un système politique moderne gouverné par des normes étatiques, le néo-patrimonialisme est illégitime par rapport aux normes étatiques, mais légitime par rapport aux normes néo ou pseudo traditionnelles (népotisme et clientélisme). Dans le néo-patrimonialisme, le secteur public existe indépendamment du secteur privé mais il se trouve quasiment privatisé, il est géré comme un domaine privé (Bayart, 1983).

Depuis 2002, Amadou Toumani Touré dirige le Mali sans parti politique mais soutenu par le CNID (congrès national d'initiative démocratique), il a succédé à Alfa Oumar Konaré (président de 1992 à 2002). Baudais et Chauzal (2006) montre que le mode de gouvernement malien fonctionne sur le consensus, la forme la plus adaptée pour opérer dans un pays où 106 partis politiques sont enregistrés. « *ATT a initié une forme consensuelle de gestion du pouvoir (une large coalition) où les principaux partis et les représentants des grands groupes de la société partagent le pouvoir exécutif* ». ATT, (le Général), « l'homme du 26 mars », date du renversement de Moussa Traoré bénéficie d'une légitimité charismatique. Ils ajoutent : « *Ce mode de régulation [le consensus] a pris la forme d'un habitus socialisé*¹¹. C'est parce que l'histoire politique malienne a, à plusieurs reprises, privilégié un exercice ouvert de l'autorité que le consensus apparaît comme un mode normal de régulation du politique ». Ce consensus est aussi une façon de continuer à profiter de positions dans l'administration (Observateur, 2006)¹².

Ces analyses du pouvoir malien suggèrent le caractère aléatoire de la mise en œuvre de contrats, car les intérêts domestiques varient en fonction du pouvoir en place et des

¹¹ C'est une disposition intellectuelle mobilisable dans un contexte sous déterminé.

alliés qui le soutiennent. Les modes de gestion des biens tels que le foncier ou les infrastructures et leur traduction en termes visibles sont influencés par la nature du pouvoir.

Section 2 – Les bénéficiaires de la gestion publique et l’instrumentalisation de la ville

North et al (2007) s’interrogent sur les sociétés où « l’accès est limité » (LAO), c’est-à-dire où l’ordre social est contrôlé par une élite qui verrouille l’accès aux positions supérieures¹³. De quelle manière sont façonnés l’ordre économique et les régimes politiques des pays en développement pour contenir la violence et le désordre ? Le LAO est un ordre qui limite à une élite l’accès à des fonctions politiques et économiques de façon à leur attribuer une rente. Dans cet ordre social, le système politique manipule l’économie afin de créer des rentes comme moyen de résoudre les problèmes de violence et engage les intérêts des acteurs économiques afin de soutenir l’actuel système politique. A Bamako, il est essentiel de maintenir le schéma de redistribution des richesses ayant cours avant la libéralisation ; le secteur de l’eau participe à ce schéma ; tout autre ordre est source de déstabilisation comme le notent North et al (2007) « *Pour maintenir les rentes il faut une coalition stable. En effet, la création et la distribution de rente assurent la loyauté de l’élite au système qui en retour protège les rentes* ».

La capitale, comme assise du pouvoir politique central, fait l’objet d’attention. Elle est devenue l’objet d’une distribution-redistribution ; distribution du pouvoir central aux élites locales, redistribution des richesses. Tel est l’objectif principal de l’Etat tant qu’il régit l’espace urbain de Bamako (par la voie de ses administrations, district, ministère). Le procédé de cette affiliation au pouvoir central est la redistribution du sol. Les bénéficiaires gagnent en légitimité (soutien politique et social) et au niveau financier ; et ils renforcent en même temps leur lien avec le pouvoir central. La mise en place de l’eau potable, au moment où se développe la ville, accompagne celle de l’habitat des couches influentes sur le plan politique, celles qui comptent pour le pouvoir.

¹² « nos politiciens opportunistes devaient d’ores et déjà inventer une nouvelle dynamique pour assouvir leurs fins. Ce qui dans un 1^{er} temps les a amené à passer par ce « fameux ‘consensus politique’ dont la réalité était surtout de se positionner au niveau de l’appareil d’Etat... ».

¹³ Le cadre d’analyse de la société dont « l’ordre où l’accès est limité » « limited access order » (LAO) développé par North, Wallis, Webb et Weingast (2007).

2.1 La gestion politique de l'espace urbain

Un retour sur l'urbanisation de la capitale nous permet d'éclairer les difficultés de la desserte en eau actuelle car les intérêts politiques et économiques locaux ont conduit à un développement incontrôlé. Les mouvements de peuplement des communes de Bamako et le mode d'administration renseignent sur les infrastructures qui sont installées. Les 6 communes n'ont pas les mêmes potentiels en terme d'espace, de populations et d'activités, leur évolution s'est différenciée. Les dernières prises en main du territoire désengorgent le centre traditionnel pour un redéploiement des activités administratives et tertiaires vers les bords du fleuve.

Administration de Bamako

La pratique de l'administration coloniale (cf. chapitre 2) consistait à attribuer des terrains gratuitement mais en contrôlant le processus d'installation en délivrant des « permis d'occuper » aux expulsés. La formule des permis d'occuper a été conservée après l'indépendance et mise en œuvre par les autorités publiques chargées de la gestion des terrains. La ville s'est agrandie en intégrant les villages alentour, et s'est étendue sur la rive droite (sud). La population atteint plus d'un million d'habitants en 2004¹⁴ (tableau 3).

La capitale a d'abord été administrée par le pouvoir central (1960-68). Depuis 1978 c'est une région administrative (District) parmi les 8 régions du Mali, elle est divisée en 6 communes. De 1978 à 1998, le District de Bamako a été administré, sous l'autorité du ministre chargé des collectivités territoriales, par un fonctionnaire nommé, le Gouverneur. Il était responsable du développement de la ville. En tant que représentant du gouvernement au niveau du District, il devait veiller à l'application des décisions du pouvoir central et se charger du contrôle budgétaire. Il exerce son autorité sur les maires de communes, il contrôle leur budget et veille à ce qu'ils respectent les lois. Depuis 1998, il existe un maire élu pour Bamako, il s'ajoute aux 6 maires des communes.

Le Conseil de District¹⁵ participe à l'administration de la ville, et représente en partie les communes et le monde économique et social. Il vote le budget du district, élabore le

¹⁴ Ce sont deux millions de consommateurs en intégrant Kati, la ville jouxtant Bamako.

¹⁵ Il est formé de : représentants de la CCI du Mali, Chambre d'agriculture du Mali, coopérative de transport, union des coopératives de consommation, association de parents d'élèves, fédération d'employeurs du Mali,

programme de développement et prévoit les moyens de le réaliser. Son programme est soumis à l'approbation du gouvernement. En 1996, le District est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière¹⁶. Ainsi, le District, représentation partielle des communes, issues d'élections s'ajoute au pouvoir d'administration du gouvernement central. Son maire est nommé parmi les conseillers du Conseil de District. En 1998, la plupart des conseillers émanaient du parti au pouvoir (69%) (Touré, 2002). La ville est administrée par 2 entités : le gouvernorat et la mairie de District, représentant respectivement, le gouvernement et les 6 communes.

Aux premières années de l'indépendance, l'élite bamakoise est constituée de fonctionnaires et de marchands, les premiers ont combattu pour l'indépendance. A la victoire, les fonctionnaires prennent le pouvoir mais sans avoir d'assise dans l'économie du pays. Ils créent un secteur public, restreignant d'autant le secteur privé. En juillet 1962, ce dernier tente d'entrer en rébellion (avec l'appui d'étrangers et d'ex membres du parti progressiste) mais il est réprimé. Les marchands ont développé leurs affaires notamment grâce au développement des transports et à l'héritage de la période de l'économie coloniale. Ils sont riches mais illettrés¹⁷, ils s'établissent partout en Afrique équatoriale et tissent des réseaux (monde arabe). Ces deux groupes sont antagonistes : l'un prône l'intérêt collectif, l'autre souhaite la liberté du commerce. Nonobstant, les marchands ne sont pas totalement exclus de la politique, certains entrent au gouvernement. Des officiels profitent de leur position dans l'administration pour acquérir et louer des maisons avec l'aide de marchands (Meillassoux, 1968).

Cette attitude opportuniste des élites n'a pas faibli, elle est devenue source de pouvoir économique et politique ; on la retrouve à l'œuvre dans l'urbanisation de Bamako. L'installation des populations est gérée par les autorités publiques, modernes ou traditionnelles, à plusieurs niveaux mais sans coordination : les Domaines au niveau du Gouvernorat et le District, s'agissant de l'administration formelle. Les chefs de quartiers et de villages interviennent également mais de façon informelle. Tous ces intervenants lotissent et attribuent les parcelles, or seul l'Etat est propriétaire de la terre. L'absence de

association de consommateurs maliens, un notable, la coordination des ONG féminines et la coordination des jeunes. Les membres du conseil comptent aussi 4 représentants de chaque commune (chaque conseil communal élit en son sein 4 personnes pour siéger au conseil de district).

¹⁶ La mairie du District est l'équivalent à l'échelle de la ville, d'une mairie de commune.

¹⁷ Notamment les Sarakolés

coordination pose des problèmes de reconnaissance des attributions menées par le District et les chefs de quartiers/village. Entre 1968 et 1974, sous la présidence de Moussa Traoré, le District, responsable des lotissements jusqu'en 1991, a loti Djicoroni, Korofina Nord, Sud, Est, Lafiabougou, Boukalssoumbougou, Sogoniko, et Djelibougou. Tous ces quartiers sont situés au nord du fleuve à l'exception de Sogoniko. Les lotissements ont eu lieu sur des terrains déjà habités, attribués par des chefs de terre donc des procédures de déguerpissement ont été exécutées et des parcelles de relogements ont dû être trouvées.

La pression sur le foncier est forte, mais l'offre d'habitat reste en deçà de la demande et une partie des attributions de parcelles est biaisée. Ces dernières ont répondu à d'autres besoins que ceux de la population vivant sur des terrains spontanés, il s'agissait par exemple de satisfaire la demande de catégories socioprofessionnelles particulières, de s'assurer d'un appui politique ou de faire commerce de la terre. Ainsi, entre 1968 et 1978, l'administration des Domaines (gouvernorat) attribue la première tranche lotie de l'Hippodrome à des cadres supérieurs. Les 2^{ème} et 3^{ème} tranches du quartier de l'Hippodrome sont attribuées par le District¹⁸. De même, l'Etat (à travers l'administration des Domaines et du Gouvernorat) pratique une politique de faveurs consistant à donner des parcelles aux dignitaires du pouvoir et à ceux qui peuvent le soutenir.

2.2 Spéculation : le terreau

Les possibilités offertes à la population pour se loger à Bamako viennent de la location, de l'occupation spontanée (attribution d'une parcelle par un chef traditionnel), d'un acte officiel de l'administration publique (l'Etat ou le District, puis les communes) ou de la vente de parcelles privées à bâtir. Après la densification de l'habitat sur la rive nord, que les difficultés de transport dans la ville et la concentration des activités au nord ont exacerbés (la location, et l'extension de l'habitat spontané), l'occupation s'étend à la rive sud. Les populations s'installent sur des terrains 'spontanés' c'est-à-dire sans aménagements préalables ni voirie, ni bornage, ni infrastructures primaires. En 2006, Bamako s'étendait sur 262 km² et, en 1994, 40 km² étaient déjà occupés par de l'habitat spontané. L'absence de mise en œuvre du décret PRGM de 1972 divisant le district de Bamako en communes urbaines et communes suburbaines a amplifié le rôle des chefs de

¹⁸ Touré (2002) relève à cet égard la partialité du District dans les attributions de terrains dont il dispose.

village dans l'attribution de terrains et in fine dans l'extension de la ville. En effet, les communes suburbaines n'ont pas été administrées comme prévu : faute de nomination d'un administrateur délégué, les fonctions de celui-ci ont été remplies par des chefs de village qui se sont considérés comme les chefs de terre¹⁹. Ils l'ont distribuée contre une rémunération symbolique au départ, puis moyennant un vrai paiement (Touré, 2002).

L'offre de logements est quasiment inexistante relativement à celle de parcelles à bâtir que ce soit par l'Etat ou par des organismes parapublics. L'offre étatique a existé mais de façon marginale relativement au processus d'acquisition et de construction de logements mis en œuvre par la population : la plupart des habitats sont de l'auto construction en banco. La SEMA (société d'équipements du Mali, société parapublique, créée en 1969) construisait des logements et des lotissements avec un niveau de viabilisation élevé c'est-à-dire comprenant l'eau et l'électricité. Ce sont des quartiers de villas qui sont peu densément peuplés. Mais l'offre de la SEMA s'est quasiment arrêtée dans la première moitié des années 1980 (groupe 8, 1986). Suite aux faibles capacités de mise en œuvre, aux problèmes de paiement des ménages, au manque d'accompagnement bancaire (limitation du crédit) et aux coûts d'investissements nés de l'extension de la ville, c'est l'offre de parcelles qui s'est développée plutôt que celle de logements. Les logements financés sur fonds publics étaient réservés à des dignitaires : les logements du quartier SEMA 2, achevés en 1983 (commune 5) sont majoritairement occupés par des fonctionnaires ; et une partie de Korofina Sud (commune 1), lotie pendant la présidence de Modibo Keita, a été octroyée aux proches du président et à des ménages fortunés (entretiens chefs de quartier, 2006).

L'accroissement de l'habitat spontané répond globalement à la difficulté d'acquérir un terrain loti (offre légale trop faible et prix du foncier trop élevés). D'ailleurs, quand l'habitat spontané s'est étendu au nord du fleuve, cela s'est fait dans des conditions de moins en moins bonnes à cause du relief (la ville est entourée de collines). Les premiers habitants des quartiers anciens du centre bénéficiaient de grandes parcelles, ils ont progressivement morcelé, aménagé et ajouté des pièces dans la cour de leurs concessions. Les notables ont profité de leur possession de multiples parcelles. Dans le centre, la

¹⁹ Communes suburbaines : Doumanzana, Djelibougou, Titibougou, Bacodjicoroni, Niamakorobougou, Flabougou, Sogoniko, Faladié, Banankabougou, Dianéguéla, Missabougou, Magnambougou, Sebeninkoro, Sotuba, Tienoudié, Sénou, Yirimadio, Kabambougou.

recherche de la rentabilisation de l'espace par la location a quasiment fait disparaître les cours : la location et l'hébergement ont augmenté tandis que le nombre de propriétaires occupant les concessions a décliné. Dans les années 1980, le pourcentage de locataires dans le centre pouvait atteindre 50%, proportion décroissante avec l'éloignement vers la périphérie. En général, les migrants commencent par louer au centre, ce n'est qu'après quelques années qu'ils s'installent en périphérie, dans les quartiers spontanés notamment (Sinou, 1987). On quitte donc la location quand on a suffisamment de moyens pour construire et que se présente une opportunité. Des intermédiaires se sont spécialisés dans le rabattage, les 'coxeur' mettent en relation offreur et demandeur de terrains. A l'échelle du quartier, des représentants politiques ou notables facilitent l'accession aux parcelles, mais aussi l'obtention d'un prêt ou d'un travail. Aussi, un quartier spontané n'est pas forcément plus populaire qu'un quartier loti (Bertrand, 1994).

La contrainte sur l'espace s'est faite de plus en plus prégnante : alors que les premiers lotissements donnaient lieu à des ventes de parcelles de 700 m² dans les années 1960, dans les années 1970-80 on a loti et vendu des parcelles de 300-400 m². A l'heure actuelle, les parcelles loties et vendues par l'administration font 200 m² (2006). En rive gauche, en 1984, les quartiers anciens sont densément peuplés, avec Bozola en tête (600 hab./ha) mais les conditions de salubrité y sont précaires et sa population présente une grande mixité sociale ; viennent ensuite les quartiers traditionnels (Bagadadji, Niarela, Medina coura, Bamako coura, Dravela bolibana, Darsalam, Badialan, N'tomikorobougou, Hamdallaye). Seul le quartier commercial est peu peuplé, il est essentiellement occupé par l'administration, le commerce, les équipements collectifs et des villas. Il abrite une population aisée. Les quartiers récents tant ceux aménagés que les spontanés, apparus après 1960, ont une population moins dense avec 200 hab./ha (le tramé récent en rive gauche comprend : Djicoroni, Lafiabougou; en rive droite c'est Badalabougou, Daoudabougou, Sogoniko, Faladié ; en habitat spontané, il s'agit de : Banconi, Sikoroni, Fadjiiguila, Sabalibougou, Djicoroni-para, Sebenikoro, Niamakoro, Magnambougou, Bacodjicoroni). On trouve parmi les plus faibles densités à la fois les zones en formation à côté de Djélibougou, Korofina, et à Boukalssoumbougou (50 hab./ha) et les villages près de la capitale : Samé, Koulouba, Point G, Sotuba, Yirimadio, Lassa, Sénou (75 hab./ha). En effet, dans les quartiers spontanés où l'espace n'est pas contraint, les tailles des parcelles restent autour de 400 m² dans les années 1970-80. On observe cependant des divisions de parcelles dans les années 1980 (Groupe 8, 1986).

Tableau 38. Répartition de la population par commune en 2004

Commune1	Commune2	Commune3	Commune4	Commune5	Commune6	Total
227 061	147 094	116 118	216 728	218 315	257 625	1 182 141

Source : PNUD. Novembre 2006. Profil de pauvreté des communes du Mali

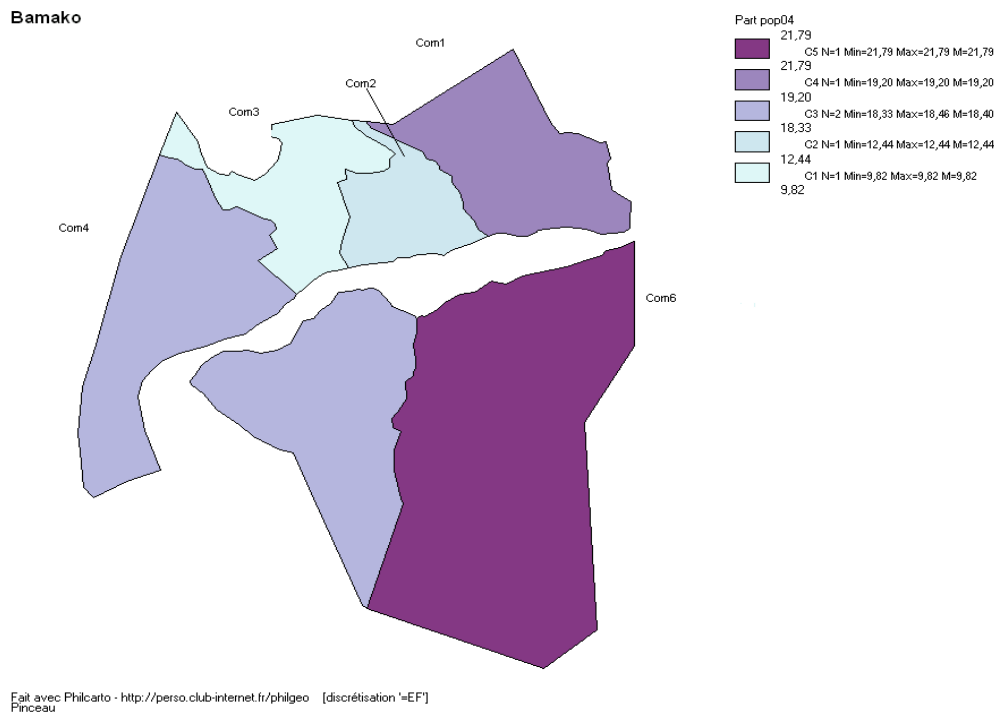
Tableau 39. Mode d'occupation des logements par catégorie de ménages

%	Public	Privé formel	Privé informel	Chômeur inactif	Total
Propriété (titre)	28,3	26,7	24	37,9	27,5
Propriété (sans titre)	20,1	19,3	17,1	23,3	19
Location	40,6	44,3	43,2	25,3	39,7
Logé par employeur	2,9	2,3	2,7	1,2	2,4
Logé gratuitement	7,6	6,9	11,5	10,3	10,1
Autre	0,5	0,5	1,5	2	1,3
<i>Répartition des ménages</i>	<i>13,5</i>	<i>14,8</i>	<i>49,6</i>	<i>22</i>	

Source : DNSI, 2002.

Les ménages, dont le chef exerce son emploi principal dans le secteur public, détiennent le plus la propriété, avec ou sans titre foncier, de leur habitat. Ces ménages, par ailleurs, obtiennent des rémunérations élevées. En revanche, les ménages du secteur privé formel louent davantage leur logement alors que leur salaire atteint des niveaux plus hauts que ceux du secteur public. Le recours différencié à la location est sans doute lié à l'accès biaisé à la propriété à la faveur des employés du secteur public. Nous ignorons les raisons du taux élevé de propriétaires chez les inactifs et chômeurs (peut-être bénéficient-ils de transferts monétaires de migrants qui rendent inutiles leur activité ?)

Carte 11. Répartition de la population par commune en 2004 (en %)



Une enquête de 1978 classait les quartiers en fonction du niveau de vie des ménages (SMUTH, 1978). Parmi les quartiers à population aisée on comptait : l'Hippodrome extension, Korofina ancien, Quizambougou Est, Quartier administratif, Quartier commercial, N'torokorobougou, Badalabougou, 430 logements (SEMA) (en communes 1, 2 3, un seul quartier est en commune 5). En 1984, une partie de Djelibougou (et Niarela) est occupée par des villas. Les quartiers dominés par la couche sociale pauvre sont d'une part les quartiers structurés de Medina coura, Faladié, Missira, Bagadadji, Djelibougou, Korofina, Niaréla, Djicoroni, Quartier Mali, Bacodjicoroni, Sogoniko, Kalabancoura, Zone industrielle et d'autre part les quartiers non structurés de Banconi, Sikoroni, Fadjiguila, Titibougou, Flabougou, Sabalibougou, Magnambougou, Sokorodji, Nyamakorobougou, Zone industrielle, soit principalement en communes 4, 5 et 6 (Sarr, 1980). Les quartiers ayant des populations d'un niveau de vie élevé disposent d'infrastructures primaires, ils sont situés dans les anciens quartiers des colons ou bien ont été lotis récemment dans le but d'accueillir cette catégorie de la population. Le tableau des typologies de quartiers par commune montre que la présence du spontané est supérieure en commune 1, 5 et 6 (périphériques). La commune 1, bien que centrale, possède des réserves de terrains qui ont favorisé son développement.

Tableau 40. Evolution de l'habitat spontané

Années	1976	1979	1983	1986	1994
Superficies (ha)	657	757	1 764	2 930	3 919

Source : Balla Diarra et al. 2003

Tableau 41. Répartition du spontané par commune en 1994

Commune	C1	C2	C3	C4	C5	C6
Superficies (ha)	698,7	69,8	129,4	672,97	590,22	1758,11

Source : schéma d'aménagement et d'urbanisme de Bamako et environs 2^{ème} révision ; DNUC, 1995

Carte 12. Répartition des occupations spontanées par commune en 1994



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation 'Q6']
Pinceau

En 1992, les communes centrales (2 et 3) sont presque entièrement loties, tandis que la commune 6 au sud du fleuve ne l'est pas. Les communes 4 et 5 sont dans des situations intermédiaires. La commune 1 allie à la fois une part importante de villas relativement aux autres communes, mais possède également une bonne part d'occupations spontanées. Cela est dû à son caractère central et à sa réserve foncière.

Tableau 42. Répartition des typologies de quartiers selon la commune 1992 (en %)

Typologie/ Commune	1	2	3	4	5	6
Tramé ancien☐	-	61	100	18,03	-	-
Tramé récent*	4,76	8,51	-	58,7	45,94	-
Villa	15,39	21,1	-	-	6,24	-
Spontané, village	79,85	9,39	-	23,37	47,82	100
Total	100	100	100	100	100	100

* quartiers constitués après 1960 ; ☐ quartiers constitués pendant la colonisation.

Source : Balla Diarra et al. 2003.

L'habitat spontané se caractérise par le manque de réseaux et d'équipements. Entre 1976 et 1983, l'habitat spontané a absorbé près de 45% de l'excédent de population de l'ensemble du District (groupe 8, 1986). Les quartiers spontanés occupent près de 2930 ha en 1986, et 3919 ha en 1994, dont presque la moitié en commune 6. On remarque le fort accroissement durant les années 1980 et 1990. Cette situation montre que les autorités ont eu du mal à maîtriser l'urbanisation ; pourtant, un plan d'urbanisme a été élaboré en 1979 (et révisé en 1995). Les communes sont dans des situations inégales vis-à-vis du lotissement. Par conséquent, il existe des inégalités pour l'équipement primaire (eau et électricité) des communes, selon qu'elles continuent de croître ou non. En effet, le lotissement précède l'arrivée du réseau. A cet égard, la commune 6, où la croissance du spontané a perduré, est la moins bien dotée en équipements modernes. Nous avons interrogé des chefs de quartier de cette commune sur les premiers équipements d'alimentation en eau, en plus des puits traditionnels. Par exemple, le quartier Dianeguela, a été fondé par des Ulémas (religieux) qui ont acheté les terrains aux habitants de Kalabancoro (Kati). La zone a été approvisionnée par des pompes à motricité humaine, avant que le PUM (projet de la BM) n'amène le réseau. Missabougou existe depuis 1900, c'est un village qui faisait partie de Kati, il est devenu un quartier de la commune 6 en 1974. Il a été loti en 1999 sur l'initiative du chef de quartier Salig Sangaré et de ses 5 conseillers. Les habitants s'approvisionnaient à l'eau du fleuve ; par la suite des puits ont été creusés mais il n'était pas facile de trouver de l'eau. Vers 1994, l'Etat a installé 5 pompes qui, une fois tombées en panne, ont été réparées par l'ONG Alphalog. Ils ont maintenant accès au réseau.

Tableau 43. Accès à l'eau courante selon les catégories de ménages

% / type de ménages	Public	Privé formel	Privé informel	Chômeur inactif	Total
Accès à l'eau courante	68,3	68,4	59,3	61,8	62,3%
<i>Répartition des ménages</i>	<i>13,5</i>	<i>14,8</i>	<i>49,6</i>	<i>22</i>	

Source : DNSI, 2002.

Les ménages dont le chef travaille dans le secteur public (respect. privé formel) ne représentent que 13,5% (respect. 14,8%) des ménages de Bamako et ce sont eux qui bénéficient des conditions d'alimentation en eau les meilleures. Ils ont les rémunérations les plus élevées. Ces ménages ont l'eau à plus de 68%. Tandis que les ménages travaillant dans le secteur informel ont une moins bonne alimentation en eau, seulement 59% d'entre eux y ayant accès.

2. 3 Spéculation foncière : les acteurs

La maîtrise de l'accroissement démographique urbain à La Havane contraste avec l'ampleur de l'urbanisation de Bamako. A la différence des dirigeants cubains, qui restreignent les migrations vers la capitale, les dirigeants maliens, après Modibo Keita, permettent l'afflux des ruraux vers Bamako.

Les premiers développements de quartiers spontanés ont lieu par l'intermédiaire de chefs de quartier (propriétaires de champs) ou par le biais d'intermédiaires bien placés dans l'administration, qui profitent de l'accroissement de la population urbaine pour améliorer leurs revenus en réalisant des lotissements informels. L'acquisition de terres auprès des chefs de village gratuitement puis à titre onéreux renforce la notoriété et permet l'enrichissement d'intermédiaires de l'immobilier. Par exemple, à Taliko, intégré à Bamako à l'indépendance : *« les gens sont venus car mon père donnait les terrains gratuitement. Les gens venaient par affinité (parents, amis...informés de bouche à oreille). C'est vers la fin du régime de Moussa Traoré et pendant la Transition (1991-1992) qu'on a commencé à vendre les terrains. L'initiative de vendre le terrain est venue à nous, après avoir constaté que ceux qui venaient demander des terrains les vendaient en réalité à d'autres. Les terrains vendus ne sont pas lotis mais les voies sont prévues »* (entretien chef de quartier, 2006). Dès lors que la vente des parcelles dans le spontané a pris de l'ampleur, la spéculation s'est développée. Le prix de la revente d'une parcelle

acquise en spontané par un spéculateur dépend des perspectives de lotissement du quartier : à l'annonce du lotissement prochain, le prix de la parcelle augmente. Les acquéreurs de terrains sont souvent multipropriétaires pour cela, ils démarchent les chefs de quartiers²⁰/villages. En définitive, pour pouvoir habiter dans le spontané, il faut de plus en plus de moyens financiers. Les acquéreurs de parcelles dans le spontané sont issus des classes moyennes voire aisées (Groupe 8, 1986).

Etant donné que, même les terrains à viabilisation sommaire, sensés être moins coûteux, font l'objet de spéculations, les prix des terrains augmentent et l'extension des quartiers spontanés est peu endiguée. Puisque les constructions sont très peu réalisées par les autorités publiques, les populations bâtissent elles-mêmes en banco. Les formes d'habitat reflètent donc le mode de vie et les moyens financiers de la population. La vie dans la concession en pied à terre avec une cour pour permettre de recevoir la famille et de cuisiner est le mode d'habitat privilégié. Aussi, même si la densification de l'habitat par des constructions en hauteur est préconisée assez tôt (années 1960) dans les plans d'aménagement de la ville, elle reste lettre morte sur le terrain. Les possibilités de recours à des financements, grâce au fonds national du logement (FNL), ou à la banque de l'habitat du Mali à partir de 1996 s'adressent aux classes les plus aisées, qui elles-mêmes ne privilégient pas l'habitat en immeuble. Le FNL, créé en 1967, finançait les programmes de la SEMA, et accordait des prêts à des collectivités locales pour la viabilisation de parcelles lors d'opérations de lotissement. Transformé en 1996 en OMH (office malien de l'habitat), il a participé à l'ouverture de la banque de l'habitat du Mali. La faiblesse des fonds collectés par l'OMH n'a pas permis de le faire fonctionner comme il aurait dû ; il ne collectait en moyenne que 60% de ce qui était anticipé. Parmi les mauvais payeurs figure l'Etat employeur qui s'est soustrait au paiement de la taxe logement de 1% (Touré, 2002).

Il existe aussi une spéculation sur les terrains lotis. Bien qu'il ne soit pas permis d'acquérir plusieurs parcelles, les acheteurs font intervenir des prête-noms pour les obtenir. Pour les simples acquéreurs, l'achat d'un terrain au prix officiel est rare à cause de la multiplication des intermédiaires dans la vente. Les procédures d'acquisition de terrains se sont progressivement professionnalisées, des agences immobilières se sont

²⁰ Les chefs de quartiers émanent des familles fondatrices de quartier, la fonction est transmise par héritage ou bien, ils sont élus par les habitants du quartier.

prises en place. Elles pratiquent des prix élevés, vendent des terrains non lotis et en voie de lotissement. Par exemple, le prix d'un terrain sans titre de propriété (mais avec soit une lettre d'attribution soit un permis d'occuper ou au pire une notification) à Taliko qui est par ailleurs en voie de lotissement, vaut jusqu'à 3 000 000 CFA (2006) auprès d'une agence immobilière (AGISTA). Alors que celui qui peut acquérir une parcelle lotie auprès de la mairie la paie quelques centaines de milliers de CFA (entretien 2006). Les agences immobilières ont également profité du flou du statut juridique du permis d'occuper et de la notification puisqu'elles ont acheté le terrain d'un « propriétaire potentiel » qui ne leur a remis que la lettre d'attribution ou bien seulement la notification pour faire foi de la propriété à venir. La propriété n'est acquise qu'à la remise du titre de propriété par les Domaines c'est-à-dire après la mise en valeur minimum du terrain. Les mairies participent indirectement au phénomène de spéculation dans leur manière d'attribuer des terrains. Ce sont elles qui donnent la notification, première étape menant à l'acquisition d'une parcelle par la voie officielle. Le lotissement représente une manne ; aussi, les mairies multiplient-elles les terrains à lotir. Par exemple, à Missabougou (commune 6), il y avait à l'origine 3000 habitants installés en 'spontané', après le lotissement le nombre d'habitants a plus que doublé (7000 personnes) (entretiens, 2006). En 2003, le gouvernement a suspendu le droit aux mairies de délivrer ce document²¹. La mesure venait mettre un terme aux problèmes de vente d'un même terrain à plusieurs personnes, de multipropriétaires et aux attributions clientélistes. Les dernières acquisitions informelles de terrains font intervenir des propriétaires des ultimes champs de Bamako.

²¹ Etapes de l'acquisition d'un terrain : 1 La mairie donne la notification ; 2 L'administration des Domaines délivre un permis d'occuper/ lettre d'attribution ; 3 Les Domaines donne le titre foncier. Il faut investir sur le terrain pour avoir le titre foncier pour un minimum de 500 000 CFA (équivalent à la construction d'une pièce et d'un puits). L'agence immobilière interrogée a des terrains à Taliko, Kalobabougou, Bougoudami, Sebeninkoro, des quartiers en voie de lotissement. (Entretien agence immobilière AGISTA, décembre 2006).

** Les parcelles sont ensuite vendues, leur prix ne permet pas de garantir que les populations pauvres aient accès à ces terrains. L'étude de Diarra et al estime que le prix minimum à payer atteint 1 500 000 CFA (2003)**

Tableau 44. Modes d'acquisition et statut foncier du logement à Bamako en 1992 (%)

Quartier	Spontané	Tramé ancien	Tramé récent	Villas	Ensemble
Statut foncier					
Propriétaire	58,1	35,9	46,2	30,2	46,9
Locataire	36,9	55,4	39,3	49,1	42,8
Mode d'acquisition					
Achat	70,6	35,4	72,2	93,2	66,0
Héritage ou don	5,5	64,6	15,8	6,3	19,4
Attribution coutumière	23,9		12,0		14,6
Documents de propriété					
Attestation	45,1	1,6	22,1		27,8
Permis d'occuper		95,2	63,4	100,0	42,6
Pas de papier	54,6	3,2	14,5		29,6

Source : Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains, 1992. In Bada, 2004

2. 4 Tendance récente de l'aménagement : réappropriation publique du sol

La ville est la traduction en termes spatiaux de politiques économiques et de conflits d'intérêts. Bourdieu (1993) ajoute même que « *les grandes oppositions objectivées dans l'espace physique tendent à se reproduire dans les esprits sous la forme des oppositions constitutives d'un principe de vision et de division* ». Tandis que les lotissements réalisés par les Domaines, puis par les mairies, après 1978, se résumaient à du bornage et au traçage de voies²², à partir des années 1990, d'autres opérations dont le niveau de viabilisation des terrains comprend l'eau et l'électricité, sont réalisées. C'est le fait d'une nouvelle structure, une société d'économie mixte (ACI) qui réalise des lotissements à la faveur des couches aisées de la population (émigrés installés à l'étranger, employés du secteur privé formel et hauts fonctionnaires). La dynamique menant à l'état actuel très inégalitaire de la distribution et de l'accès à la terre différencie d'une part des stratégies de recherche de profit (lotissement de l'ACI) et d'autre part des stratégies de minimisation des coûts d'installation des populations pauvres (lotissement des mairies). Ce sont deux acteurs distincts : les mairies adoptent un rôle social tandis que l'ACI a un rôle de rationalisation de la collecte des revenus fonciers. Les mairies n'ont pas les moyens d'effectuer de grands travaux et surtout ne peuvent pas répercuter le coût du lotissement dans le prix de vente de la parcelle, donc les aménagements sont minimum (absence de

²² Les habitants véritablement à recaser c'est-à-dire ceux qui vivaient effectivement sur les terrains qui ont dû partir suite aux aménagements (et non pas ceux qui déclaraient la possession d'un terrain mais en vivant ailleurs).

réseau). Le reste des aménagements, s'il a lieu, est réalisé par des projets du type de l'AGETIP (agence d'exécution des travaux d'intérêt public)²³.

La typologie des quartiers nouveaux change en fonction des aménagements qui y ont lieu c'est-à-dire de l'identité de l'aménageur. Plus celui-ci dispose de moyens de préfinancement, meilleures sont les conditions de vie (présence de réseaux d'eau et d'électricité, téléphone), et plus chers sont les terrains et leurs habitants aisés²⁴. L'ACI (Agence de Cession Immobilière) est une agence détenue par l'Etat (50%) et le District de Bamako (49,8%) qui a réalisé 1 125 ha de lotissement entre 1992 et 2002, ce qui représente la résorption d'environ un tiers de la surface des occupations spontanées de 1994. Les premiers aménagements ont eu lieu dans le cadre des projets urbains (PUM, financement Banque mondiale). L'ACI avait pour objectifs de garantir la transparence dans l'acquisition des parcelles par la vente aux enchères et d'assurer leur accès au plus grand nombre de ménages. Ces deux objectifs apparaissent difficilement conciliables à cause de la méthode d'acquisition des parcelles (la vente aux enchères). L'agence a été mise en place pour moraliser l'acquisition de terrains et pour réduire l'exploitation des classes moyennes par les spéculateurs immobiliers, pour casser le marché parallèle de l'acquisition et pour que les bénéfices de l'acquisition de parcelles reviennent aux caisses de l'Etat et du District et moins à quelques marchands, particuliers, agents administratifs fortunés et/ou bien informés. La présence du directeur des impôts et du directeur financier respectivement pour l'Etat et pour le District révèle les attentes en matière financière, d'autant que ni le District ni l'Etat ne sont dans des situations financières confortables.

Conséquences de la spéculation foncière sur la distribution d'eau

La gestion pluri-acteurs du sol et la recherche incessante de revenus par la vente de terrains ont provoqué l'étalement incontrôlé de la ville, si bien qu'il existe une zone « rouge » pour l'EDM (la pression dans le réseau est insuffisante pour la desservir). Quelques agents en ont tiré parti grâce à leur position au sein de l'administration, par leur connaissances, et leur capacité à acquérir et spéculer sur les terrains. La décentralisation a

²³ La responsabilité de la gestion des projets d'infrastructures est sous traitée à des organismes non gouvernementaux à but non lucratif (AGETIP) qui à leur tour sous traitent les travaux. Les AGETIP passent des contrats avec les pouvoirs publics pour la réalisation de projets d'infrastructures (Banque mondiale. Rapport sur le développement dans le monde 1994. une infrastructure pour le développement)

²⁴ Pflieger, G. (2008) constate qu'à Santiago, dans les années 1970, les règles d'urbanisation imposent aux aménageurs de financer la connection de tout nouveau logement aux réseaux. Les coûts de connection étaient intégrés aux coûts de construction. Les gestionnaire de réseaux se chargeait de fournir la ressource.

confié aux communes des responsabilités sans leur donner de moyens. Ces dernières prélèvent des ressources là où elles peuvent. Les services financiers du Gouvernorat encaissent aussi le produit des ventes de terrains et sont également incités à laisser faire la multiplication des lots et à vendre (Touré, 2002)²⁵. Les prix pratiqués officiellement ne reflètent que partiellement l'effort financier d'un acquéreur de terrain à cause des intermédiaires impliqués dans la vente. L'appropriation de ces montants par les spéculateurs privés constitue autant de moyens non utilisés par l'Etat, la mairie, pour améliorer les infrastructures des quartiers spontanés. Par ailleurs, les interventions émanent d'acteurs qui ne coordonnent pas leurs actions et compliquent les prévisions de la société gérant le réseau. L'occupation du sol s'est donc faite à des coûts importants pour les autres services urbains à délivrer (eau, électricité, voirie). Les principaux bénéficiaires de ce développement anarchique de la ville sont donc les détenteurs de plusieurs titres de propriétés, ceux qui sont tenus informés des affaires de vente. Cela est possible grâce à la complicité des autorités locales qui informent et attribuent les terrains. Dans un premier temps, les attributions de terrains se faisaient par l'intermédiaire de l'administration centrale. Dans un deuxième temps, la décentralisation des compétences voit les attributions passées aux mains des administrations locales (mairie) lesquelles se sont empressées d'en tirer un revenu. Le gel des attributions (notifications) revient à reconnaître que l'octroi de compétence aux municipalités était une erreur en matière de gestion territoriale. La décentralisation devait permettre l'institutionnalisation de l'Etat, elle s'est heurtée à la persistance d'une gestion administrative locale personnalisée. Celle-ci a aggravé le problème de l'équipement qui n'a pas été intégré au plan d'extension de la ville ou seulement à la marge pour ceux qui avaient les moyens de payer l'arrivée de réseaux. L'arrivée de partenaires privés dans l'EDM n'a pas pu compenser les dérives de la gestion anarchique du territoire urbain. Au contraire, cette intervention a mis en scène de nouveaux gestionnaires d'équipements de distribution d'eau (fonctionnaires, commerçants) qui ont perturbé le rôle des anciens (notables, collectivité). En redonnant le contrôle du territoire à l'Etat, les bailleurs de fonds limitent les prises de bénéfices privés et surtout renflouent le budget public.

²⁵ 1980 : chaque fois que le Gouvernorat veut lotir un terrain il donne des lettres d'attribution ; quand l'administration constate que le terrain est mis en valeur alors la lettre d'attribution est transformée en permis d'habiter. Si le permissionnaire veut un titre, il demande l'immatriculation mais le terrain n'a pas été purgé des droits coutumiers, ni immatriculé au titre du domaine privé de l'Etat d'où les difficultés. Les Domaines refusent de donner suite aux demandes d'immatriculations des permissionnaires.

Section 3 - L'effet de la gestion privée et rapport de force Etat -SAUR

La mise en concession de l'EDM a répondu aux attentes des bailleurs de fonds à la fois par la libéralisation du secteur, et par l'extension du service aux pauvres. Ces populations sont au cœur des objectifs du millénaire qui consistent à réduire de 50% le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau d'ici 2015. La libéralisation, sensée apporter la croissance et une plus grande efficacité économique, impose des mesures qui paraissent inadaptées relativement à la structure fiscale du Mali. Les contradictions sont visibles aussi bien au niveau de la création d'une union économique et monétaire que de la privatisation de l'EDM. Le succès de ces deux modèles reposent sur une structure où la fiscalité intérieure domine la fiscalité extérieure. Ce n'est pas le cas de la structure fiscale malienne. La zone CEDEAO instaure un espace de libéralisation des échanges intra communautaire (suppression des barrières tarifaires et quantitatives intra zone et instauration d'un tarif extérieur commun). Or l'ouverture requiert l'abandon d'un système de taxes extérieures sur lequel repose encore les finances publiques maliennes : il y a une contradiction évidente avec l'intérêt immédiat du pays. Le budget dépend des recettes douanières et de la fiscalité indirecte, or l'élimination des droits à l'importation suppose que le budget de l'Etat soit assuré par les impôts intérieurs pour combler le manque à gagner c'est-à-dire par l'impôt sur les sociétés²⁶. On rappelle que l'extension des réseaux parisiens a longtemps été financé par impôt avant que n'intervienne une politique tarifaire reposant entièrement sur le consommateur. La libéralisation dans le secteur de l'eau potable repose sur la couverture des coûts par les prix. Or le réseau reste encore à construire donc les coûts de l'extension sont élevés. Le nombre d'abonnés demeure modeste au regard des efforts financiers nécessaires, la charge financière s'avère trop lourde. L'impôt local pourrait alléger la charge pesant sur chaque consommateur, mais d'une part ce n'est pas le principe qui est mis en œuvre dans la concession et d'autre part la fiscalité intérieure est faible.

Par ailleurs, réagir à la pollution croissante de l'eau des puits traditionnels est une urgence. Des bailleurs positionnent aussi leur intervention sur ce thème. L'alimentation passe progressivement par l'installation d'équipements en marge du réseau. L'intervention

²⁶ Cela requiert l'existence d'une vraie pépinière d'entreprises, et les moyens d'attirer des investissements.

contraignante des bailleurs et de l'entreprise privée positionne l'eau au cœur de leur stratégie : elle cesse d'être annexée à la gestion politique du sol. Mais, tout en permettant à un privé étranger d'investir dans le secteur, l'Etat doit parallèlement continuer à redistribuer des avantages à ses soutiens financiers et politiques. Les privatisations et libéralisations agissent comme un mécanisme d'érosion des rentes des groupes politiques influents (Sindzingre, 2001). Sous Moussa Traoré, les marchands profitaient de rentes créées par l'administration grâce à l'octroi de licences d'importation et des quotas. Quand la libéralisation des marchés est préconisée, des problèmes surgissent avec les marchands proches du pouvoir qui gagnaient à ce commerce fait de quotas et de licences (OCDE, 1998). Il en va de même pour les mairies qui se constituent des soutiens politiques localement et s'autonomisent par rapport au pouvoir central. En favorisant tel fontainier, tel chef de quartier, en tolérant des activités informelles, elles permettaient à ceux-ci de conserver une position sociale et de s'octroyer de confortables marges sur leurs activités. Sur la position des mairies dans le jeu des redistributions, Roy (2005) constate que dans certaines communes du Mali s'est opéré un déplacement de la clientèle vers le maire qui est devenu le principal acteur du pouvoir local au détriment du pouvoir traditionnel. Ce schéma de captation d'une clientèle locale est reproduit au niveau supérieur comme nous avons pu le constater lors de notre enquête à Bamako. Ces soutiens concrétisent leur appui lors des élections (mobilisation d'électeurs), par un financement de campagne, ou un financement privé.

La période de participation de capitaux privés (2000-2005) a été l'occasion pour tous ceux qui l'ont pu de réaliser des bénéfices dans le secteur eau, du vendeur d'équipements (tuyaux, robinet) au fontainier. La multiplication anarchique des bornes-fontaines a eu lieu sans aucune coordination avec le rythme d'élévation des capacités de production de l'EDM. La constitution d'associations de fontainiers pour défendre leur profit atteste de l'essor du négoce dans la distribution collective d'eau. Les survivances d'un mode de gestion clientéliste de l'activité économique correspondent à un mode de redistribution politique, social et culturel de positions, du capital économique, politique et social. Le pouvoir local perçoit les retombées politiques en participant aux décisions d'attribution des autorisations d'installations des bornes-fontaines conjointement à l'EDM. Ces nouveaux gestionnaires ont pris la place des gestionnaires de la vieille école, les notables, qui se souciaient plus de prestige que de gestion rigoureuse, à qui avaient été attribuées les bornes en raison de leur statut social.

L'opérateur privé instaure une gestion plus rigoureuse, combat les fraudes et les impayés. De ce fait, il impose une nouvelle répartition des richesses et des pouvoirs, au-delà du secteur eau. Ce changement de gestion favorise les maires dans leurs nouvelles attributions dans le secteur. Les communes retrouvent des financements grâce aux taxes perçues sur le secteur. Ce faisant, l'entreprise privée étrangère entre en porte à faux avec les anciens acteurs, leur ôte leur marge de manœuvre.

3.1 Redistribution et organisation de l'eau dans les années 1960 à 1990

Les difficultés de financement interne du pays l'ont obligé à recourir aux financements internationaux. Ces derniers se sont accompagnés de concessions aux bailleurs de fonds en particulier la libéralisation de l'économie. Elles ont donné lieu à un partage du marché de l'eau : d'une part, entre les entrepreneurs privés, les bailleurs de fonds et l'Etat, et d'autre part, au plan domestique, où des acteurs ont profité de l'organisation de la desserte en eau (réalisateurs de branchements informels, équipementiers locaux, importateurs).

Gestion collective des bornes-fontaines et impayés à l'EDM

Le District a installé des bornes-fontaines dans les quartiers centraux de la capitale, il avait la responsabilité de la distribution publique d'eau du réseau de l'EDM. Il était associé à l'implantation, à la suppression, au remplacement des bornes-fontaines (BF) et se chargeait de payer la consommation à l'EDM. Des associations féminines géraient les bornes pour le District. Celles-ci chargeaient les fontainiers de collecter l'équivalent de 100 F maliens/ famille/jour pour amortir les charges de l'eau (années 1970). En cas de panne, elles demandaient aux utilisateurs de se cotiser (somme forfaitaire) et faisaient intervenir les techniciens EDM pour les réparations. En 1973, il y avait 177 bornes-fontaines en fonction et 5907 branchements individuels (33% de la population de la ville utilisait le robinet). Or en 1978, il n'y avait plus que 120 bornes-fontaines et 7000 branchements individuels (25% de la population utilisait le robinet)²⁷. En 1984, on note une dégradation de la couverture puisque le réseau comptait 210 bornes-fontaines mais seulement 140 d'entre elles fonctionnaient. Le District percevait des revenus sur l'eau fournie mais il n'honorait pas le paiement des factures. Par conséquent, l'EDM coupait l'eau aux bornes-fontaines ou refusait de les réparer. Elle se livrait également à des

²⁷ La borne-fontaine fournit 10 m³/j pour une population de 700 – 750 habitants dans un rayon de 200 mètres.

compensations : quand l'EDM devait verser des taxes à la mairie du District (pour la réalisation de travaux sur la chaussée), elle déduisait de sa facture le montant dû par le District (solution mise en œuvre à partir de 1980).

La tolérance vis-à-vis des impayés est l'illustration d'une stratégie économique qui faisait passer le développement économique par une série de prélèvements sur les secteurs soutenant l'industrialisation. Les SEE (sociétés et entreprises d'Etat) étaient des acteurs du développement. Les impayés à l'EDM accompagnaient le soutien économique mais déséquilibraient la gestion de l'entreprise, ils ont aussi alimenté un système de financement parallèle servant les intérêts de politiciens et de l'élite (cf. chapitre 2). En 1982, ils représentaient 50% des ventes (6 mois de facturation). Seulement 35% des impayés sont provoqués par les particuliers, et 65% par le secteur public, se répartissant en 20% pour les administrations, 30% pour les sociétés d'Etat et 15% pour les municipalités. Le déséquilibre était davantage causé par le secteur public. En 1982, les consommateurs étaient des particuliers à 64%, des administrations et des SEE à 24%, des fontaines publiques à 10%.

Les SEE fournissent des biens intermédiaires ; elles soutenaient le développement par une politique de sous tarification. Mais cette stratégie n'est plus appliquée depuis l'adoption de la vérité des prix suite à la libéralisation du secteur eau en 2000. Les tarifs de l'EDM ont évolué moins vite que ses coûts de production. Le prix de l'eau a augmenté de 6%/an de 1976 à 1983 mais moins rapidement que les prix des intrants (produits chimiques et énergie). L'énergie était fournie par le barrage de Sélingué géré par l'Office d'exploitation des ressources hydrauliques du Haut Niger. Le Mali restait dépendant des importations de produits chimiques. Ils représentaient 65% du prix de revient du m³.

Tableau 45. Les tarifs de l'EDM en décembre 1983²⁸

	Borne fontaine	Tous usages	Personnel EDM
CFA/m ³	45	49	25
Prix total CFA/m ³	55	59	35

Taxe : 10CFA/m³ ; appliquée à tous

Source : groupe 8, 1986

²⁸ La location mensuelle d'un compteur est à ajouter à la facture.

L'EDM devait au budget en 1974 (-263 millions Fm) et y a contribué en 1978 (338 millions Fm) (Jacquemot, 1981). En 1983, le nombre d'abonnés est de : particuliers 8950 ; autres abonnés 1185. La population utilise en

Dans les années 1980, suite à l'absence de rigueur du District dans sa gestion des bornes-fontaines, des particuliers (sélectionnés par le District) sont responsabilisés : représentants de quartiers, notables, personnes de bonne morale (les personnes intéressées retirent un dossier au District). La relative supériorité de la discipline budgétaire des particuliers conduit à individualiser la responsabilité de la gestion de la distribution publique d'eau, tout en la confiant à des personnes ayant une légitimité sociale. Les entretiens menés à Bamako conduisent à nuancer toutefois le lien entre la légitimité sociale et la plus grande compétence gestionnaire. Les notables et autres représentants de communauté sont insérés dans un tissu social qui met à contribution la solidarité, le maintien du prestige du notable. De ce fait, la rigueur budgétaire peut être affectée par les défauts de paiements et les faveurs tarifaires. A partir de 1992, les communes sont devenues co-responsables des bornes-fontaines avec l'EDM mais leur gestion est restée « privée ». Les demandes d'ouvertures de bornes-fontaines ne sont donc plus à adresser au Gouvernorat mais à la commune. Cela a modifié les modes d'attribution comme nous le verrons par la suite.

Attribution des premières bornes-fontaines

Nous avons mené une enquête (2006) auprès des chefs de quartier pour reconstituer la chronologie de l'arrivée des équipements d'eau et leur gestion dans le quartier et afin de connaître la part d'initiative collective ou individuelle dans l'offre d'eau. Nous avons procédé à un tirage systématique dans la sélection des quartiers et avons élaboré le questionnaire de façon à recueillir des informations standardisées pour donner un caractère aléatoire à notre démarche²⁹. La méthode d'enquête diffère de celle appliquée à La Havane dans la mesure où les prix jouent un rôle plus important sur les comportements

1983 l'eau courante à 14%, l'eau courante et celle du puits à 5%, les bornes-fontaines à 16% les puits à 58%, les porteurs à 5,5% et leur voisin à 1%.

²⁹ Les quartiers enquêtés sont en gras :

Commune 1 : **Banconi**, boukalsoumbougou, djelibougou, korofina nord, **korofina sud**, sotuba, fadjiguila, **djoumanzana**, Sikoro.

Commune 2 : **Bagadadji**, bakari, bougouba, **bozola**, hippodrome, medina, **missira**, niaréla quinzambougou, TSF, Zone indust.

Commune 3 : Badialan 1, **badialan 2**, badialan 3, bamako coura, **bamako coura bolibana**, centre commercial, darsalam, **dravela**, dravela bolibana, kodabougou, **koulouba**, niomirambougou, N'tomikorobougou, **oulofobougou**, oulofobougou bolibana, (koulouniko) point G, **samé**, (sanankoro, Sirakodounfing) sogonafing.

Commune 4 : Djicoroni para, **hamdallaye**, kalabambougou, lafiabougou, **lassa**, Sebeninkoro, Sibiribougou, **Taliko**.

Commune 5 : Baco djicoroni, badalabougou, **flabougou daoudabougou**, kalabancoura, sabalibougou, **quartier mali**, Sema1, **Sema 2**, torokorobougou.

Commune 6 : Banakabougou, **dianeguella**, faladie, magnambougou, **missabougou**, niamakoro, senou, **sogoniko**, sokorodji, Yirimadio.

des ménages de Bamako que sur les ménages cubains. A La Havane, l'unicité des prix masque une importante déviance des comportements, ceci rend plus nécessaire l'enquête directe auprès des ménages à Cuba. La plupart des premières bornes-fontaines installées sont d'initiative collective sous l'égide du chef de quartier, les financements sont essentiellement publics et il est fait appel à la vigilance collective pour la bonne marche de l'équipement. L'Etat initie les toutes premières bornes dans le centre notamment, mais par la suite les mairies de commune participent également.

Encadré 8. Installation des bornes-fontaines

Dans le quartier de Djoumanzana, vers 1996, la population emmenée par le maire de la commune 1 et son chef de quartier fait la demande d'implantation de bornes EDM. Le gouvernement les a financées avec la participation de la population dont la contribution a atteint 500 000 CFA. Les lieux d'implantation ont été décidés lors de réunions publiques. Le chef de quartier les gère, il emploie des jeunes pour le fonctionnement des robinets. A Banconi (commune 1), en 1991-92, le gouvernement a installé 8 bornes le long de la route principale.

A Bozola (commune 2), le gouvernement de Modibo Keita avait implanté 4 bornes. L'eau était gratuite, les familles qui avaient les bornes près de leur domicile avaient le devoir moral de les surveiller et de signaler tout dysfonctionnement à l'EDM. A Koulouba (commune 2), la première fontaine a aussi été installée par le gouvernement de Modibo Keita. La population s'était cotisée et, menée par le chef de village, avait étendu le réseau au bénéfice de tous. A TSF (commune 2), à partir de 1991, des bornes sont implantées grâce à deux GIE-groupement d'intérêt économique (Koni et Bademanya) qui se sont associés pour trouver un financement (projet canadien).

A Bamako coura bolibana (commune 3), pendant la présidence de Moussa Traoré, le gouvernement a implanté 10 bornes à des lieux choisis par l'EDM et la mairie de la commune. A Dravela (commune 3), l'arrivée du robinet public installé par le gouvernement date de 1970-75, la gestion revenait à ceux qui vivaient à proximité de la borne. Le chef de quartier (famille Dravé) a installé son propre robinet en 1993. Cette famille est influente à Bamako, le chef de quartier³⁰ a donc appuyé auprès de EDM la demande des habitants voulant un robinet. A Samé (commune 3), en 1983, la population a

Kati : **Kalabancoro**, sangarebougou, titibougou, **moribabougou**.

cotisé pour payer les tuyaux afin de prolonger une adduction d'eau déjà mise en place par l'administration. Pour relier les tuyaux à l'infrastructure, avec l'accord de la population, le chef de village a consulté le maire de la commune 3. Il y avait 3 bornes gérées par le chef de village. (Entretiens chef de quartier, décembre 2006)

Au caractère collectif des bornes-fontaines répond un financement collectif (Etat+ population). En revanche, le branchement particulier est à la charge du demandeur donc toutes les demandes ne sont pas satisfaites à cause des coûts élevés à prendre en charge individuellement. En 1984, ils atteignaient 70 000 CFA (pour 10 mètres de tuyau) auxquels s'ajoutaient les équipements à acheter à d'autres fournisseurs que l'EDM, qui ne les possédaient pas la plupart du temps. Lorsque le réseau était éloigné, le demandeur participait aux frais d'extension. Mais, les difficultés financières de l'EDM étaient telles que la charge financière de l'extension pouvait être entièrement supportée par l'abonné qui était ensuite éventuellement dédommagé lors du branchement de nouveaux abonnés. Cette prise en charge individuelle, au caractère exceptionnel, est progressivement devenue la norme pour avoir un branchement. Ce mode d'acquisition du réseau est donc réservé à la population nantie.

Absence de coordination entre la programmation de l'EDM et les projets de lotissement

La distribution d'eau dans le centre ville est gravitaire ; les autres quartiers sont desservis par pompage. Les difficultés de fonctionnement des pompes conduisent à de faibles pressions en bout de réseau secondaire. En 1982, 70% des bornes-fontaines étaient au nord du fleuve, là où se situait la majorité de la population, avec un réseau dense en centre ville dans les quartiers de villas et nul en zones spontanées. Sur la rive droite, il n'y avait qu'un réservoir à Badalabougou (quartier riche) (commune 5) qui desservait les quartiers de Badalabougou, Sema, Quartier mali, Sogoniko (seul quartier desservi en commune 6, zone spontanée) et la proche périphérie. La rive gauche, dont le peuplement était plus ancien, disposait de 4 réservoirs. Le réservoir de Missira approvisionnait Korofina, Medina Coura, Hippodrome, Missira, et une partie du centre ville. Celui de Darsalam desservait le centre, darsalam, et les quartiers populaires anciens. Celui de Djikoronni desservait Lafiabougou, Djikoronni, Bako-djikoronni, et l'ex-base aérienne. Le

³⁰ Ce qui fonde le capital symbolique et social du notable c'est le service rendu, i.e une ressource spécifique susceptible d'être échangée et d'entrer dans le circuit d'échange symbolique ; l'intercession du notable auprès de la bureaucratie augmente son capital symbolique (d'après Bourdieu, 2000).

dernier était situé à Koulouba. Au bout du réseau, aussi bien pour les branchements individuels que pour les bornes-fontaines, l'eau arrive la nuit quand les robinets du centre sont fermés. Alors que les quartiers proches des réservoirs sont avantagés (fleuve et base militaire) au centre, le débit est faible.

Les zones spontanées ont bouleversé les prévisions d'alimentation en eau. En 1984, dans ces zones, les ravitaillements se sont faits par camions-citernes dont les passages étaient irréguliers. A Samé (commune 3), en 1980, les habitants sollicitaient un employé de la mairie vivant dans le quartier pour obtenir le passage de la citerne (entretien chef de quartier, 2006). L'EDM prévoyait d'installer un deuxième réservoir sur la rive droite qui alimenterait des bornes-fontaines (Sidibé, 1984). Mais jusqu'à aujourd'hui, les prévisions d'investissement de l'EDM ne sont pas décidées avec les communes, et même si celles-ci informent le distributeur des prochains lotissements sur leur territoire, elles ne sont pas en mesure de l'influencer (entretien communes, 2006).

L'EDM manque de moyens et les besoins de branchements sont résolus de façon illégale ou par des projets hors réseau. En limitant les recrutements, le gouvernement a stimulé l'emploi informel, qui était déjà important. En effet, en 2001, plus de trois travailleurs sur quatre exercent un emploi dans le secteur informel, le revenu mensuel moyen est de 37000 CFA (DNSI, 2002). Des bénévoles, personnes extérieures à l'EDM, travaillaient pour des agents de l'entreprise comme manœuvres (interdit mais toléré). N'étant pas payés par l'entreprise ils se rémunéraient sur le client en proposant des services licites ou frauduleux. Bien que le directeur de l'EDM admette l'insuffisance de la capacité de production de l'entreprise, rien n'est fait pour l'augmenter. La limitation des nouveaux branchements suite à l'impossibilité de les alimenter correctement (continuité, pression) n'a pas tari la demande des usagers. Seule la fraude a permis de combler la demande de nouveaux branchements (Leborgne, 2006).

Tableau 46. Taux de raccordement par commune en 1995

Commune 1	Commune 2	Commune 3	Commune 4	Commune 5	Commune 6
12%	54 %	62%	18%	19%	27%

Le taux de raccordement général de Bamako est de 25%

Source : Touré, 2002

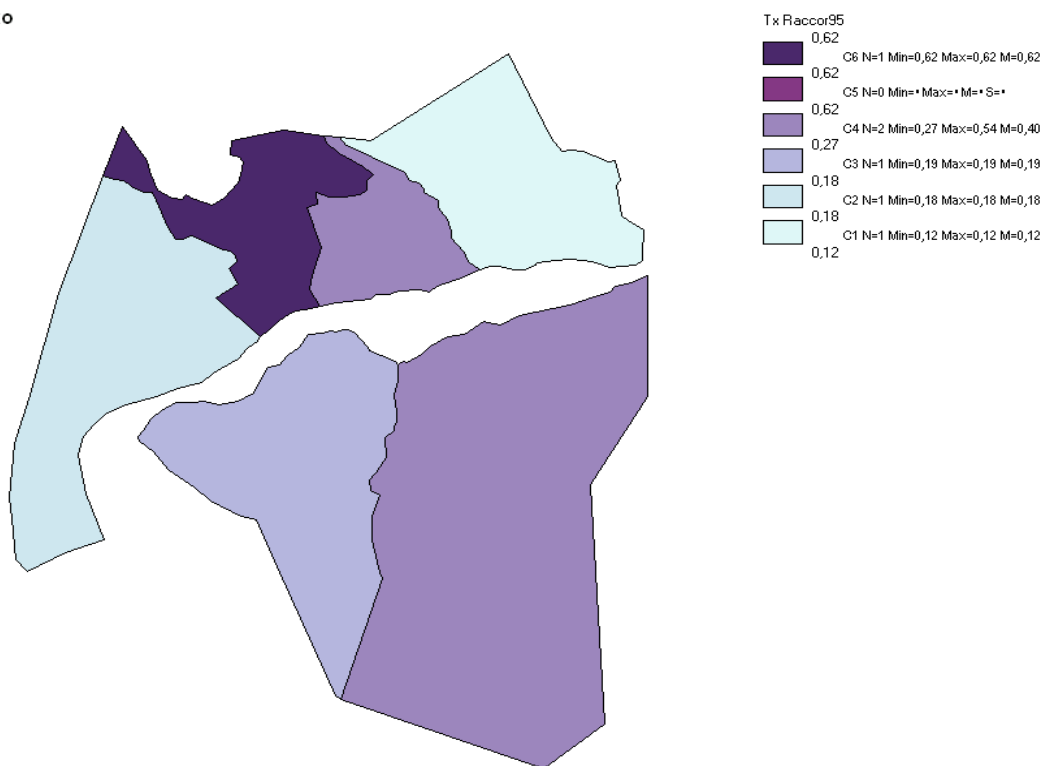
L'EDM comptait 8461 abonnés en 1976, ce nombre est passé à 32 621 en 1998 (Touré, 2002). Les plus grands consommateurs sont les particuliers qui utilisent 62%

(respect. 70%) du volume d'eau consommée en 1976 (respect. 1995). Les administrations et industries utilisaient 25% (respect. 20%) du volume d'eau consommée en 1976 (respect. 1995). La part de la consommation imputable aux bornes-fontaines passe de 11% à 8,5% entre 1976 et 1995. La part de l'industrie et de l'administration baisse dans la consommation totale. La faible consommation industrielle est liée à un processus d'industrialisation bloqué. Le taux de branchement au réseau est plus élevé en centre ville (communes 2 et 3) qu'en périphérie où l'accroissement démographique est pourtant important (développement des quartiers spontanés).

Dans les zones mal desservies, les porteurs d'eau interviennent. Dans les années 1970, leur activité pouvait être profitable, ils vendaient 50 FM les 20 litres alors que le tarif EDM était de 31 FM/m³ au branchement individuel. Mais leur activité était limitée à la saison chaude car la plupart des consommateurs possédait des puits qu'ils utilisaient 8 mois par an en moyenne. Les puits auraient été utilisés par 350 000 habitants dans les années 1980. Les porteurs vendaient en centre ville 40 litres pour 25 CFA alors qu'ils étaient revendus 50 CFA ou le double en saison sèche en périphérie.

Carte 13. Taux de raccordement par commune en 1995

Bamako



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/phlgeo> [discrétisation 'Q6']
Pinceau

source : Touré, 2002

Distribution hors réseau

Bien que l'Etat ait confié à l'EDM la distribution d'eau de la capitale, les services techniques de l'Etat y interviennent aussi. Celle de la Direction régionale de l'hydraulique est devenue une nécessité évidente à mesure que les quartiers se sont développés sans que leur desserte par le réseau soit satisfaite. Son intervention s'appuie sur les caractéristiques proches du rural ou du semi-urbain des zones desservies (norme d'équipement en fonction du nombre d'habitants). Les quartiers ont été équipés de puits modernes, de pompes à motricité humaine, de châteaux d'eau fonctionnant à l'énergie solaire et formant des adductions d'eau sommaire (AES). Ces équipements, gérés par la communauté à leur installation, passent progressivement à des GIE (groupement d'intérêt économique).

Jaglin (2001) souligne des risques : « *la diversification des niveaux de services et celles des filières de gestion amplifient la segmentation des clientèles et le cloisonnement des territoires, engendrant de nouvelles formes de fragmentation urbaine* ».

Encadré 9. Installation d'équipements hors réseau

A Taliko (commune 4), des pompes ont été installées gratuitement sous Moussa Traoré sous la responsabilité du chef de quartier. De manière consensuelle le chef et les habitants confiaient la gestion à un habitant du quartier. Le remplacement du gestionnaire sanctionnait une piètre gestion. Une commission gérât les revenus et finançait l'entretien.

La demande des femmes de Sabalibougou (commune 5) adressée à la Direction des Affaires Sociales a abouti à la construction d'un forage. D'abord équipé d'une pompe manuelle, il a été ensuite transformé en château d'eau alimenté par des panneaux solaires. Il a été récemment branché sur le réseau électrique de l'EDM. La formule de gestion a changé, on est passé du comité de gestion au GIE donc d'une logique de gestion communautaire à une logique de gestion commerciale. Une plus grande prise en charge des coûts leur revient. Le GIE est lié à la mairie par un contrat, son activité est taxée (Entretien gestionnaires de châteaux d'eau ; chefs de quartier, 2006).

Par ailleurs, Bamako a bénéficié de fonds de programmes « d'urgence Sahel » destinés à l'origine au reste du pays pour faire face aux sécheresses des années 1970 et 1980. La capitale était peu touchée par les difficultés de desserte mais les lacunes du réseau étaient suffisantes pour décider d'installer des équipements hors réseau. Par ailleurs, les problèmes de qualité d'eau des puits se sont aggravés et ont privé les usagers d'une partie importante de leur approvisionnement. Dans les années 1980, les bailleurs, tel l'UNICEF,

ont installé des châteaux d'eau et des pompes manuelles sous la supervision de la direction régionale des affaires sociales. Ces équipements, installés sans réflexion préalable sur leur pérennité, sont abandonnés lorsque des réparations, trop importantes, posent le problème de leur financement. Dans les années 1990, une table ronde avec les bailleurs de fonds a dégagé le principe de l'élaboration d'une politique nationale de l'eau et une stratégie de pérennité des infrastructures et de gestion de la ressource³¹ (Entretien, 2006). Certains équipements sont toujours utilisés mais d'autres sont hors service.

A Lusaka, pour pallier la faiblesse de la régulation publique, les autorités sollicitent des aides extérieures mais l'arme est à double tranchant : *« tout en insérant les quartiers périphériques dans un filet de redistribution et d'entraide, cette diversification des acteurs et des modes d'intervention n'est pas sans danger : la cohérence gestionnaire s'effrite et avec elle, les liens de solidarité et d'équité entre citoyens »* (Jaglin, 2001).

3.2 Les équipements en marge du réseau à la fin des années 1990 et début des années 2000

Tableau 47. Vente d'eau aux ménages Bamakois

	Ménages desservis	Prix unit. cfa	.000 m ³ vendus/an
<i>Opérateurs indép.</i>	<i>92 000</i>	<i>580</i>	<i>2 400</i>
dont: Puits privés	50 000	500	100
Mini réseau	2 000	400	100
Borne F. (EDM)	35 000	400	2 000
Tout portage	5 000	2 500	200
<i>EdM -Branchement^t privé</i>	<i>18 000</i>	<i>55</i>	<i>30 000</i>

Source : Pseau, 1998

En 1998, 16% des ménages sont desservis par branchement privé EDM. Les autres ménages sont alimentés par des opérateurs indépendants. Avant la mise en concession, l'EDM a consenti, en 1998, une promotion pour des branchements. Des doutes planaient peut-être sur la réalisation de l'extension durant la gestion privée, et donc sur le coût qui devrait alors vraiment être supporté par les candidats au raccordement, prohibitif donc réservé à une frange de la population. La mise en place de l'agence ACI chargée de transformer Bamako en vraie capitale, met rapidement en lumière l'identité des futurs bénéficiaires des équipements : les populations aisées. Une gestion du réseau qui

³¹ Interventions financées par le FNE (fonds national de l'eau), qui devait réduire la dépendance aux fonds extérieurs, reste insuffisant. Il est alimenté par des redevances prélevées sur les usagers, les municipalités, l'EDM et des subventions.

privilégie la recherche de profit a nécessairement un impact sur la gestion menée par les propriétaires de bornes-fontaines.

Depuis 2004, la baisse de la nappe phréatique rend l'alimentation en eau des quartiers périphériques plus difficile. Les 50 000 ménages qui utilisaient des puits en 1998, doivent limiter leurs prélèvements. Par ailleurs, la mauvaise pluviométrie, les insuffisances de la station Djicoroni, la population flottante (les migrations saisonnières) imposent une intervention spéciale dans les quartiers périphériques (communes semi urbaines). En 2006, 12 forages ont été réalisés : 10 à l'intérieur de Bamako et deux en dehors, mais pendant la saison sèche les populations concernées utilisent le réseau (Entretien DRH, 2006). Dans les parties de la ville où il n'y a pas d'investissements prévus, les manques sont palliés par les bailleurs de fonds, les ONG internationales à la requête des communes, ou de la Direction régionale de l'hydraulique. Celle-ci pilote un programme d'urgence. Il est à la recherche des financements pour l'installation de stations compactes qui viendraient appuyer directement la production de l'EDM. Ce programme prévoit l'installation de 2 stations compactes (petite station de pompe mobile), dont une en rive droite, qui doivent fournir chacune 4000 m³/jour.

3.3 Le rapport de force Etat malien -SAUR

De 1961 à novembre 2000, l'EDM est une société d'économie mixte (à caractère industriel et commercial) détenue à l'origine à 55% par l'Etat malien et à 45% par des organismes publics français (39% à la Caisse Centrale de Coopération Economique, 6% EDF). Fin 1994, un consortium franco-canadien formé par SAUR, EDF, hydro-québec et le CRC. SOGEMA reprend la gestion de l'EDM sous forme de Délégation Globale de Gestion (contrat de management sur 4 ans - responsable gestion administrative, commerciale, financière et technique). Cette formule a été élaborée par la Banque mondiale et la CFD qui ont financé le contrat de gestion et la remise en état des infrastructures. En 2000, l'EDM est privatisée (40% Etat malien, 60% partenaires privés).

La formule de la concession est poussée par le FMI et la BM : en échange de crédits d'ajustement, les institutions ont imposé la participation de capitaux privés. Le contrat indique des objectifs prévisionnels de raccordement sur 20 ans. Un tarif identique quel que soit le mode et le lieu de desserte est fixé pour 7 ans, révisable en fonction des coûts

externes à la société (gasoil, matériaux...). Il est aussi ajustable en fonction des investissements effectués. Cependant, des mésententes entre l'Etat et SAUR n'ont pas permis à la concession d'arriver à terme. La rupture de contrat intervenue dès 2005 correspond à un retour de souveraineté (participation minoritaire dans la société) ou, devrions-nous dire, correspond à un retour du pilotage politique de l'entreprise. En effet, les tarifs EDM proposés à la classe moyenne sont trop élevés. Les factures (l'ensemble électricité et eau) représentent 20% de leur salaire. C'est sur cette partie de la population que porte la péréquation tarifaire ; or, le réseau est peu développé donc les charges fixes sont réparties entre peu d'abonnés. De plus, avec la privatisation, l'Etat leur transfère le coût des infrastructures alors que jusque-là il le prenait en charge dans son budget (Leborgne, 2006 ; Hibou, 2007). Les classes populaires ont bénéficié de l'augmentation du nombre de bornes et d'un tarif bas. Aux yeux des bailleurs, cette couche de la population est prioritaire. En revanche, elle a un poids électoral marginal. Les promesses électorales favorisent, en effet, les demandes de retour à des tarifs plus abordables pour la classe moyenne plutôt que la multiplication des équipements collectifs. Le cas de Buenos aires présente des similarités. Depuis 1993, l'entreprise privée Aguas Argentinas a en concession la capitale de l'Argentine et quelques portions périphériques. Le système de financement basé sur le recouvrement des coûts n'a permis qu'aux plus riches de se raccorder (ceux vivant dans la capitale). Pour étendre la couverture aux autres demandeurs le contrat est renégocié afin de changer la tarification. Le nouveau système de financement des raccordements repose sur une participation de tous les connectés, elle inclut une baisse du coût de la connexion pour les nouveaux usagers et une hausse du prix de l'eau pour ceux qui sont déjà raccordés. Mais en 1997, les conflits d'intérêts entre la population à desservir et population desservie apparaissent : les habitants de la capitale déjà desservis ne veulent pas payer pour les autres. Une association de consommateurs de la capitale se constitue pour dénoncer cette nouvelle charge sur leur facture. Botton (2005) montre ainsi que le principe de solidarité territoriale ne fonctionne pas.

Les tarifs proposés par l'EDM sont uniformes sur le territoire, ce qui signifie une péréquation forte. On voit d'une part que le service eau à Bamako, financièrement le plus équilibré, « paie » pour les autres villes du Mali desservies par réseau. D'autre part, c'est globalement le service de l'électricité, également assuré par EDM, qui couvre les besoins de rééquilibrage financier du service eau, lequel est globalement déficitaire. Valiron (1991) prévient que la péréquation entre les tranches de facturation a des limites. Plus le

tarif social est faible par rapport au tarif moyen d'équilibre et plus il y a de consommateurs qui en profitent, plus il faut augmenter les tarifs des tranches supérieures. Le risque vient de l'élévation des tarifs aux tranches supérieures : s'ils sont trop élevés, les achats d'eau diminuent et par conséquent les recettes chutent. Dans le cas de Bamako, le risque s'est transformé en crise décrite par l'ancien directeur de l'EDM (Leborgne, 2006). L'écart entre le tarif borne-fontaine (et première tranche) et la tranche suivante (deuxième tranche) n'a cessé d'augmenter. En 1983, les tarifs étaient équivalents le rapport de prix valait 1,07. Tandis qu'en 10 ans (1994 - 2004) le différentiel est passé de 2,5 à 2,7. Le rapport entre le tarif de la première tranche de consommation et celui de la troisième explose et passe de 3,6 (1994 à 2000) à 4,5 de 2002 à 2004 (cf. Ch 3).

La tentative de SAUR de changer la gestion de l'EDM se heurte aux difficultés économiques des ménages et administrations. La détérioration des rapports avec l'Etat n'a pas facilité l'administration de l'entreprise. Les impayés progressent de 44% entre 2001 et 2005. En réalité, ils baissent de 2001 à 2003 et s'élèvent en 2004 et 2005. Ce sont les impayés des ménages qui progressent régulièrement et le plus (ils font plus que doubler entre 2001 et 2005) ; ceux des administrations reculent mais repartent à la hausse en 2005. On peut imputer la progression des impayés des particuliers à la hausse des tarifs de l'EDM entre 2000 et 2002, ils augmentent de 7% pour la première tranche de consommation et les bornes-fontaines, et de 15% et 35% pour les deuxième et troisième tranches. Les impayés des municipalités et des sociétés d'Etat avaient été contenus de 2002 à 2004. Le relâchement de la discipline de paiement est nette en 2005, l'année où le partenaire privé décide de quitter le capital de l'EDM.

Tableau 48. Evolution des impayés (en milliers CFA)

Catégories	2001	2002	2003	2004	2005
budget national	721 867	160632	44407	103338	72603
budget régions	397294	18087	46361	524	11948
municipalités	110396	221774	269109	265243	349840
sociétés d'Etat	161194	363780	385787	335171	520591
total administration	1390752	764274	745665	704278	954983
particuliers	908571	1570801	994806	2007904	2381506
autres	52004	24583	889	62	36708
total général	2 357 365	2 368 017	1 777 052	2 730 207	3 397 333

Source : EDM 2006

Tableau 49. Part des impayés par type d'utilisateur

<i>Part dans total %</i>	2001	2002	2003	2004	2005
Administration	59	32	42	26	28
particuliers	39	66	56	74	70
autres	2	1	0	0	1

Source : EDM, 2006

L'étude de l'évolution des prix relatifs entre type de consommateurs est nécessaire, elle reflète les transferts qui ont eu lieu et complète les enquêtes sur la provenance des financements pour identifier les bénéficiaires et les perdants du changement de gestionnaire intervenu en 2000.

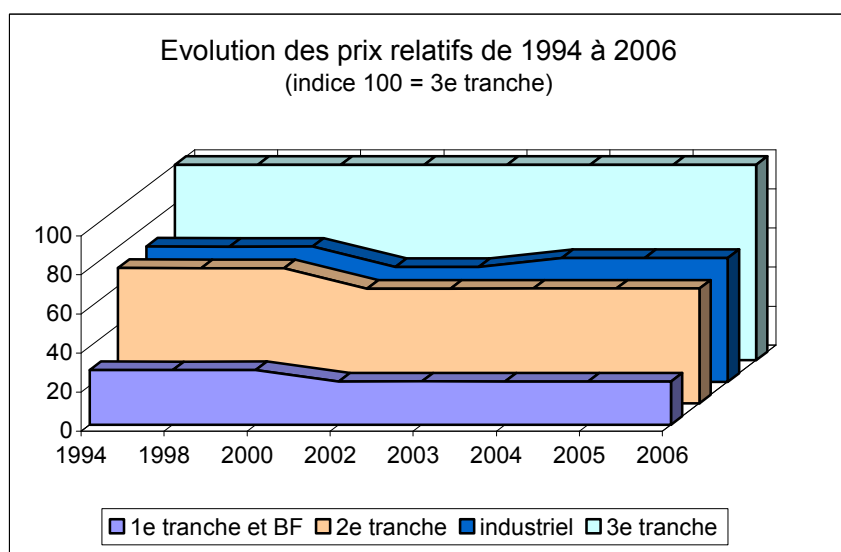
En 1983, le partage n'avantageait aucun usager : ce sont sensiblement les mêmes tarifs qui étaient appliqués aux usagers de la borne-fontaine et aux autres consommateurs. La différenciation introduite par la suite montre que les usagers de la borne-fontaine et de la première tranche sont favorisés relativement aux autres. Pour la période 1994-98, on observe que les prix relatifs des deuxième et troisième tranches de consommation sont assez proches. A partir de 2000, date de la privatisation en revanche, les consommateurs de la deuxième tranche sont avantagés relativement à ceux de la troisième tranche et des industriels. Les consommateurs de la borne-fontaine et de la première tranche sont aussi avantagés au détriment des gros consommateurs. Jusqu'en 2003, les industriels et les gros consommateurs d'une part et les consommateurs de la deuxième tranche d'autre part, bénéficiaient des mêmes tarifs. En 2004, une différenciation est faite entre ces deux catégories, les industriels sont davantage mis à contribution (se rapprochant de la troisième tranche en terme d'effort). Le tableau de l'évolution des impayés suggère l'impact négatif de l'effort supplémentaire à consentir en terme de prix de la part de la tranche des gros consommateurs et des industriels.

Tableau 50. Evolution prix en CFA et des prix relatifs de l'eau EDM de 1983 à 2004

	1983		1994		1998		2000		2002		2003		2004 -2006	
Tranches	prix	indice	prix	indice	prix	indice	prix	indice	prix	indice	prix	indice	prix	indice
0-20 m ³	49		80	28	104	28	126	28	135	22	122	22	113	22
21-60 m ³	49		198	69	257	69	311	69	358	59	322	59	301	59
+61 m ³	49	100	286	100	372	100	450	100	610	100	549	100	512	100
Borne-fontaine	45	92	80	28	104	28	126	28	135	22	122	22	113	22
Indust, gros conso	49		198	69	257	69	311	69	358	59	322	59	324	63

Source : EDM, 2006 et nos calculs

Graphe 27. Evolution des prix relatifs de 1994 à 2006



En reprenant la gestion de l'EDM, le partenaire privé a dû s'attaquer à la fraude sur le réseau (connexions non déclarées). En 2001, une campagne de l'EDM a promis à ceux qui venaient reconnaître leur branchement qu'ils auraient l'immunité s'ils payaient leur facture. L'amnistie a été proposée aussi aux plombiers de l'EDM qui ont effectué des branchements informels. Près de 2000 branchements ont été réintégrés, 5% du total (Leborgne, ancien directeur EDM, 2006). Pour restaurer la rigueur dans la gestion, SAUR installe un logiciel de facturation plus sécurisé qui limite les manipulations frauduleuses. Le contrôle des branchements clandestins et des consommations est externalisé. Le contrôle du contrôle est organisé et confié à d'autres sous traitants. On instaure une mobilité des cadres (changement régulier de poste) pour les soustraire à la tentation. Ces mesures sont menées contre le personnel qui profitait de sa position pour rançonner les clients et les fournisseurs. Cette portion du personnel qui redoutait la privatisation fut amenée à négocier son poste avec la SAUR (laquelle les a maintenu). Le système de gestion du personnel à l'intérieur de l'entreprise a été revu ; le personnel craignait la partialité des chefs, le nouveau mode de gestion essaie de passer outre, de rompre les chaînes hiérarchiques. Une classification fondée sur le mérite a été établie de préférence à celle sur le diplôme (peu fiable) ou sur l'ancienneté (Leborgne, 2006). Les difficultés passées de fonctionnement de l'EDM renvoient à l'utilisation privée qui était faite des entreprises publiques. Elles mettent en évidence la gestion patrimoniale telle que décrite par Médard (1983). Aussi, la privatisation change-t-elle le mode de redistribution et tente

d'établir une gestion économique de l'entreprise aux dépens de la gestion politique qui en était faite dans le passé.

Le président élu en 2002 (ATT) a bloqué les tarifs en 2003 (promesse électorale) et limogé le régulateur (CREE). Les administrations ont cessé de régler leurs factures. A découvert, l'EDM n'a plus fait que le minimum et a donc cessé d'investir (le nécessaire pour honorer le contrat). SAUR a engagé un combat juridique sur une compensation contractuelle (pour solder l'exercice à zéro) et tenté de négocier un nouveau contrat permettant une baisse tarifaire sous l'égide de la BM et de l'AFD. L'EDM souhaitait limiter la couverture du pays en diminuant le nombre de villes sous contrat et les confier à l'AMADER, l'agence malienne pour le développement de l'électrification rurale (l'Observateur, 2004). En 2003, l'EDM a distribué des dividendes, ce qui a été mal perçu étant donné le retard pris pour les investissements à effectuer (CREE, 2004). L'ancien directeur EDM-SAUR impute le déclenchement de la crise en 2003 au non respect par l'Etat malien de son engagement contractuel. *« Les chefs d'Etat n'assurent pas la continuité de l'Etat, ne se sentent pas engagés par leur prédécesseur. Les exploitants privés demandent donc des résultats immédiats dès la 1^{ère} année, car ils ne sont plus assurés de couvrir des pertes initiales par des bénéfices ultérieurs, ce qui les conduit à refuser d'investir »* (Leborgne, 2006).

3.4 Installation de bornes-fontaines d'initiative privée, l'expansion incontrôlée

L'EDM continue à autoriser l'installation de bornes-fontaines alors que la capacité de production est insuffisante. Dans certains quartiers, Djicoroni para et Kalabancoura (communes 4 et 5) disposant de l'infrastructure, l'eau manque parfois pendant 72h en saison sèche. Certains fontainiers nous ont signalé que les irrégularités ou la faiblesse de la pression nuisaient au bon déroulement de leur activité (vente). La station actuelle pompe l'eau du fleuve mais elle n'a pas une capacité de production suffisante (la ville de Kati est aussi utilisatrice de la station de pompage de Bamako). Le réseau primaire est maillé alors que le secondaire est ramifié : par conséquent dans les zones en bout de réseau la pression est faible (Entretien direction régionale de l'hydraulique, 2006). En commune 1, à Doumanzana nord, Banconi nord, Sikoroni nord, l'EDM est incapable de fournir l'eau, la pression est trop faible. De ce fait, ce sont les porteurs d'eau qui prennent

la relève. Les charretiers vont chercher l'eau en bas de la colline à Banconi et font payer les ménages un tarif avoisinant les 200 CFA ou 300 CFA pour 200 litres, alors qu'eux mêmes s'acquittent à la borne-fontaine de 120 CFA les 200 litres (entretiens mairies, 2006).

Tableau 51. Evolution de la capacité de production EDM (1980- 2005)

1980	1995	1998	2002	2005
36 000 m ³ /j	70 000 m ³ /j	156 000 m ³ /j	120 000 m ³ /j	120 000 m ³ /j

Source : EDM rapport d'activité 2005

La recherche des profits au niveau de la distribution publique (BF) est partagée par les communes, les fontainiers, l'EDM. Les critères d'attribution des bornes-fontaines ont évolué : le District en a été le premier gestionnaire. Les difficultés de paiement ont poussé à déléguer leur gestion au niveau des communautés, à des notables, ou à des comités de gestion dont la logique était d'assurer la pérennité du service pour la communauté. Finalement, la gestion des bornes est devenue privée, d'abord aux mains de notables grâce à leur statut, ou de riches commerçants à cause des frais d'installation à supporter. Les gestionnaires actuels sont aussi des anonymes. C'est devenu une activité commerciale et c'est pourquoi elle attire toujours plus de demandeurs. De nos entretiens, il ressort que le caractère lucratif de la distribution d'eau incite les actuels propriétaires à se porter acquéreurs de plusieurs bornes. Les notables peuvent être mis en difficulté par ce commerce dans la mesure où eux-mêmes participent à la distribution d'eau mais avec l'objectif de servir la collectivité. Ils pratiquent des tarifs inférieurs à ceux des commerçants ou font du don. D'ailleurs, la constitution d'une association de fontainiers revendiquant un droit de regard sur les nouveaux fontainiers et demandant à la mairie de limiter le nombre de titulaires de bornes est la parfaite illustration du changement de la raison d'être des bornes-fontaines (service public contre commerce). Par exemple en commune 2, le syndicat des fontainiers demande à tout nouveau fontainier de payer un droit à l'association pour installer sa borne. Les fontainiers de la commune 3, via leur coordinateur, ont demandé à leur mairie de diminuer le nombre d'attributions de bornes parce que certaines ferment au bout de 6 mois, suite à la trop grande concurrence³². De plus, dans les quartiers centraux les maisons sont de plus en plus connectées au réseau. Les représentants de la commune 3 ont donc discuté avec ces fontainiers des critères

d'installation pour diminuer l'engouement pour cette activité. Les fontainiers ont souligné l'absence de respect des distances entre 2 bornes-fontaines, ils ont décidé de les contrôler.

Encadré 10. Elévation du nombre de bornes: le négoce prévaut sur le service public

Accroissement du nombre de bornes-fontaines : gestion privée

Doumanzana (commune 1)

Les propriétaires, dans la majorité des commerçants et chefs de famille, ont fait leur demande à l'EDM. Ils recrutent un membre de leur famille ou une autre personne pour s'occuper de la vente.

TSF (commune 2)

Le président des GIE, qui avait en gestion les bornes, a fini par en vendre une à un particulier, tandis qu'une autre est à son compte. Une des bornes, proche du chef de quartier, est sous sa gestion. Le particulier est parvenu à implanter 2 autres bornes et les gère.

Koulouba (commune 2)

Vers 1997-98 des associations qui avaient installées quatre bornes-fontaines avec l'accord de l'EDM n'arrivaient plus à payer leur facture donc l'eau était coupée pour défaut de paiement. Les conseillers du chef de quartier et lui-même ont décidé de transférer leur gestion à leur compte. Des privés ont installé des bornes et vendent le seau d'eau deux fois plus cher que le prix pratiqué par le chef de quartier et ses conseillers (10CFA contre 5CFA).

Bozola (commune 2)

Aujourd'hui, la majorité des propriétaires de bornes sont des commerçants et des fonctionnaires.

Bamako coura bolibana (commune 3)

En 1992, les fonctionnaires et commerçants et de simples individus ont commencé à « s'infiltrer » dans la gestion des bornes-fontaines.

Taliko (commune 4)

« Les bornes ont été installées par l'EDM et la mairie de la commune 4 sans aviser les villageois. Ils ont placé des personnes de leur choix. Il y a 17 bornes gérées par des personnes venues d'ailleurs et on aurait appris que c'est une seule personne qui gère le

³² De nos questionnaires aux fontainiers, il ressort également que les gestionnaires imputent les difficultés de fonctionnement de leur borne à la concurrence des autres bornes.

tout, un monsieur de Djicoroni. Nous l'avons su parce que chaque matin, la même personne fait le tour de tous les vendeurs des 17 bornes pour récupérer l'argent ».

Daoudabougou (commune 5)

« Les politiciens ont tout fait pour installer des bornes à Daoudabougou. C'est du clientélisme. Il disait au chef de quartier : si tu fais en sorte que les gens de ton quartier votent pour moi alors je ferai installer des bornes et le parti peut même t'aider financièrement à la pose de ta borne fontaine ou t'attribuer sa gestion ».

Moribabougou (Kati)

« Il existe un château d'eau installé à la demande de la population, il a été financé en 2006 par ATT (Amadou Toumani Touré, le président réélu en 2007) et grâce à la participation de la population pour un montant de 7 000 000 CFA. La mairie recouvre les fonds sur les taxes et impôts. Chaque famille paie 30 000 CFA à la mairie pour le raccordement et paye la facture dans le mois. Le château d'eau est géré par un privé en complicité avec la mairie. Il a été installé sur le plateau car c'est le secteur des riches fonctionnaires ». (Entretiens chef de quartier, 2006)

En se basant sur les frais perçus par la mairie de Kati pour la connexion, on perçoit que les frais à engager pour obtenir la connexion représente de un mois de revenu pour les personnes exerçant dans le secteur informel à moins d'un tiers de revenu pour celles exerçant en entreprise privée formelle. Or les habitants de Bamako travaillent essentiellement dans le secteur informel, qui occupe presque 8 personnes sur 10 : les frais à engager sont élevés.

Tableau 52. Revenu mensuel individuel par secteur d'activité (en milliers CFA)

secteur	revenu mensuel moyen	revenu mensuel median	tx horaire
adm publique	86,9	70	0,62
entrep. publique	102,8	76	0,59
entrep. privée formelle	110,9	59,2	0,58
entrep. privée informelle	36,9	20,4	0,245
entrep. associative	84,9	51,5	0,53

source : DNSI, 2001

Tableau 53. Revenu du ménage en fonction de l'activité du chef

revenu mensuel	public	privé formel	privé informel	chômeur inactif
rev. total moyen	140	179	92	45
taille moy ménage	6,7	5,6	5,6	6,5

source : DNSI, 2001

Les enquêtes réalisées en 2006 donnent les montants de l'investissement pour installer une borne-fontaine. En nous référant au montant d'une telle installation à Banconi (350 000 CFA en 2000) on constate qu'il représente près de 5 mois de salaire pour un travailleur des entreprises publiques (salaire médian 76 000 CFA). Mais c'est 17 mois de salaire qu'une personne employée dans le secteur informel devra consacrer à l'installation d'une borne-fontaine. L'activité de fontainiers est donc réservée aux nantis.

3.5 Rigueur des gestionnaires de la distribution collective : les fontainiers

Nous avons calculé par commune des taux de rentabilité de l'activité de fontainiers (sur un mois d'activité de fontainiers). Nous avons enquêté les quartiers suivants : Sarabougou, Banconi³³, Sangarebougou, Boukalssoumbougou, Fadjiguila (C1), Niarela, Bagadajdji, Missira, Medina coura (C2), Ouolofo bolibana, n'tomikorobougou (C3), Sebeninkoro, Djicoroni para, Hamdallaye, Lafiabougou (C4), Quartier mali, Bacodjicoroni, Sabalibougou, Faladié Daoudabougou (C5), Magnambougou, Kalanbancoura (C6). Nous donnons la dispersion des prix et des quantités vendues par commune sur notre échantillon. La valeur ajoutée et les excédents brut d'exploitation sont calculés par commune.

³³ *Compte d'exploitation de gestionnaire de BF EDM à Banconi (valeur mensuelle en CFA)*

Prix moyen de vente CFA/m³ : 444

Achat d'eau à EDM : 26 976 CFA

Vente/mois : 225 m³

CA/mois : 60000 CFA

Consommations intermédiaires : 750 CFA

Taxes/mois : 1500 CFA

Salaire/mois : 11500 CFA

Immobilisations : 350000 CFA (valeur de l'installation en 2000)

Production/m : 60 000 CFA

VA/mois : 32 274 CFA

EBE/mois : 19 274 CFA

Taux de rentabilité brute (EBE/P) : 32%

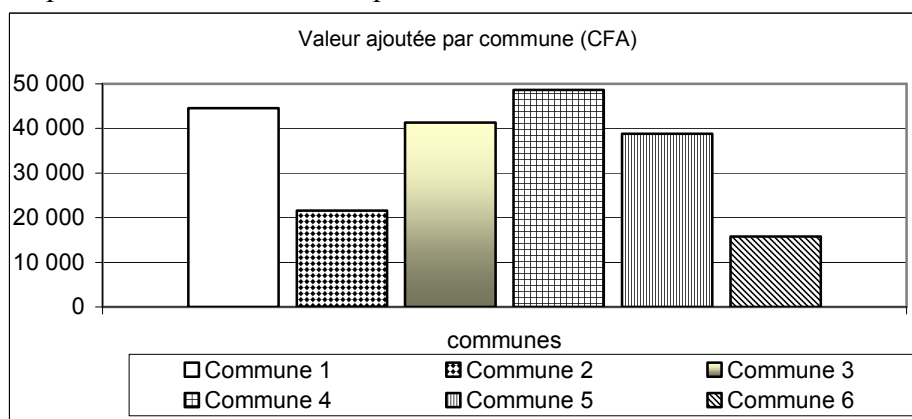
Taux de rentabilité financière (Rnet/Kx propres) : 5%

Tableau 54. Répartition de la VA et de l'EBE par commune

Commune 1		Commune 2		Commune 3	
VA	EBE	VA	EBE	VA	EBE
38 915	36 832	19 063	17 563	32 952	25 452
38 679	25 679	36 499	28 999	43 432	41 932
15 199	13 699	15 959	14 459	50 465	35 465
45 959	44 459	36 273	28 273	38 500	37 000
32 274	19 274	9 713	2 213		
96 181	93 181	6 917	5 417		
		17 001	17 001		
		17 471	8 471		
		35 593	34 093		

Commune 4		Commune 5		Commune 6	
VA	EBE	VA	EBE	VA	EBE
27 994	19 023	6 848	6 015	9 040	8 207
56 118	54 618	18 074	16 408	9 069	7 569
41 018	39 518	61 976	51 581	4 758	2 758
62 530	51 030	15 694	15 694	40 178	39 345
33 749	22 249	89 571	79 176		
47 799	36 299	40 693	39 860		
63 719	52 219				
56 140	54 640				

Graphe 28. Niveau de la VA par commune



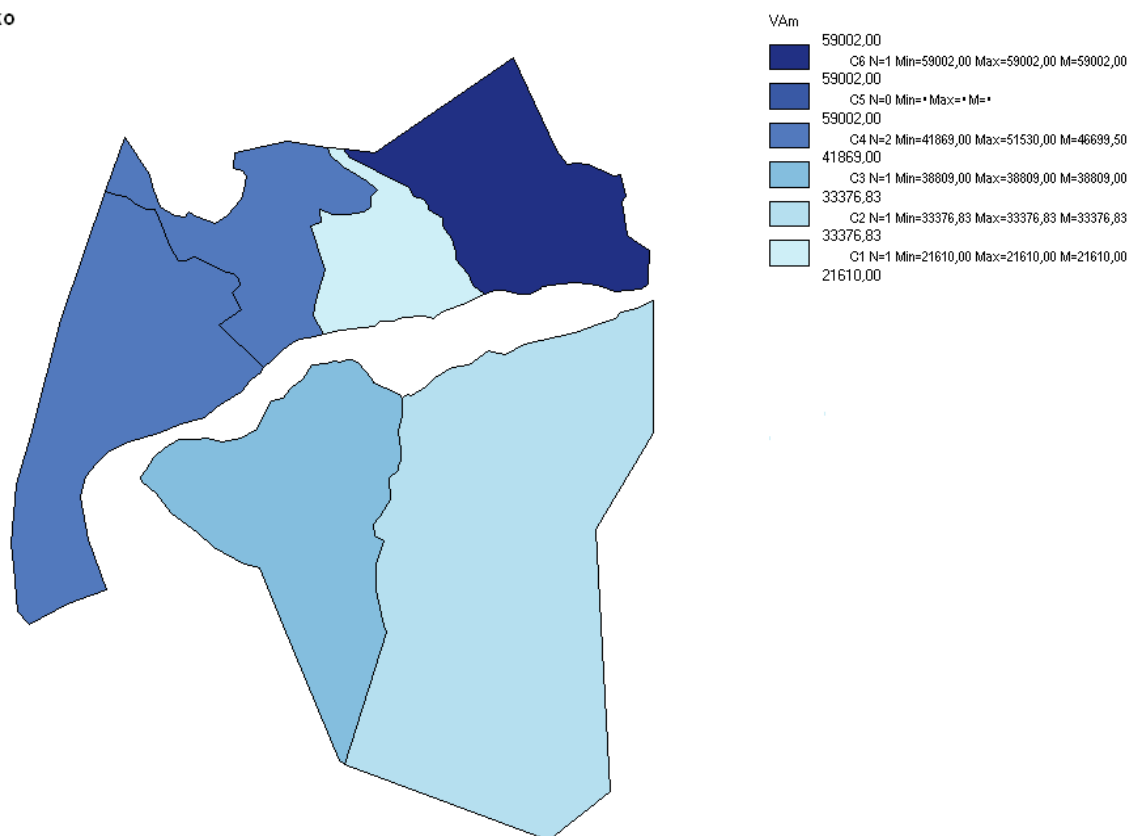
source : enquête 2006.

Le faible niveau de VA dans la commune 2 vient de son ancienneté. Par conséquent, la plupart des ménages sont déjà connectés au réseau et n'ont pas besoin d'utiliser l'eau des bornes-fontaines. Pour la commune 3, centrale, l'intensité des activités marchandes peut expliquer le niveau important de la valeur ajoutée (livraison d'eau aux commerçants). S'agissant des autres communes, les hauts niveaux de VA s'expliquent par l'extension territoriale, que les autorités publiques ont récemment tenté d'endiguer, et par leur peuplement. Ces deux éléments conduisent à une forte utilisation des équipements collectifs. On note que la commune 6 obtient relativement moins de VA que les autres malgré son caractère excentrée.

En distinguant la ville située au nord du fleuve, plus ancienne et mieux équipée que celle du sud on remarque : au nord du fleuve, la répartition de la VA suggère que plus la VA est forte moins le réseau (via les branchements particuliers) est présent. Pour 1000 habitants, il y a 1,3 bornes-fontaines en commune 1 (aucune borne en 1982), et une seule en commune 4. Les communes 1 et 4 accueillent non seulement une forte proportion de la population (63% de la population habitant au nord du fleuve en 2006) mais ont connu une forte expansion territoriale (surtout la commune 1). Les communes centrales 2 et 3 ont les plus forts taux d'équipement et comptent respectivement 1,6 et 2,7 bornes-fontaines pour 1000 habitants. Au sud du fleuve, le réseau est moins bien implanté qu'en rive nord, il est plus récent. En 1982, il n'y avait aucune borne-fontaine en communes 5 et 6. En 2006, le taux d'équipement est de 1,7 bornes-fontaines pour 1000 habitants en commune 5 et de 1,4 bornes pour 1000 habitants en commune 6. En prenant en compte ces chiffres, la répartition de la VA entre les deux communes sud indique plutôt la fréquentation des bornes-fontaines et la présence d'équipements se substituant au réseau : la relation serait donc moins le réseau est présent et moins bonne est la VA (niveau élevé de l'investissement à réaliser pour installer la borne-fontaine).

Carte 14. Répartition de la VA des bornes-fontaines par commune

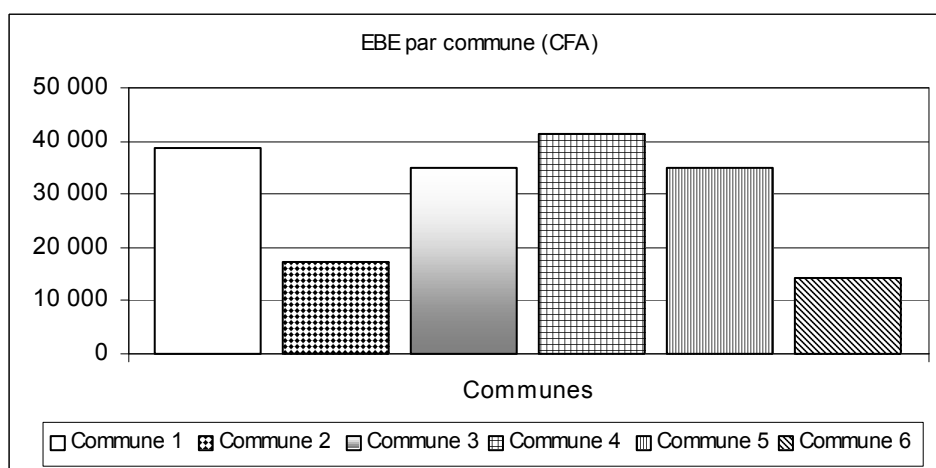
Bamako



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation 'Q6']
Pinceau

source : enquête 2006

Graphe 29. Niveau de l'EBE par commune



Nous avons calculé les taux de rentabilité brute et financière.

On constate que l'activité est la plus rentable financièrement en commune 1 :
l'organisation des fontainiers pour limiter la concurrence et les plus mauvaises conditions

d'alimentation des quartiers (zone rouge de l'EDM) permettent de maximiser les résultats. En revanche, les moins bons résultats des communes 5 et 6 sont imputables au niveau plus élevé des coûts d'acquisition des bornes par conséquent l'amortissement de l'équipement pèse davantage sur le résultat des fontainiers. Le contraste est perceptible avec les résultats des communes centrales (2 et 3) bénéficiant de meilleurs niveaux de rentabilité grâce à la présence du réseau ce qui permet d'installer une borne à un moindre coût.

Les différences entre niveaux de rentabilité brute attestent de différences dans les niveaux de valeur ajoutée, nous les avons expliqués plus haut. Les salaires versés au personnel de la borne (membre de la famille du propriétaire ou réel employé) et les niveaux d'impôt auxquels sont soumis les gestionnaires de bornes sont en effet équivalents entre les communes. On constate alors que la plus grande rentabilité dans les communes 3 et 4 correspond à des bons résultats en terme de VA. Les performances sont rapportées à la production, ce qui permet aux fontainiers de la commune 2 d'afficher de bons niveaux de rentabilité.

Tableau 55. Intervalle des taux de rentabilité brute et financière par commune 2006*

	Taux rentabilité brute	Taux de rentabilité financière
Commune 1	30% - 62%	5% - 33%
Commune 2	5% - 65%	5% - 19%
Commune 3	49% - 70%	9% - 24%
Commune 4	40% - 66%	4% - 13%
Commune 5	24% - 59%	1% - 10%
Commune 6	12% - 58%	1% - 9%

* Nous avons estimé les capitaux propres par la dépense d'acquisition de la borne ; le résultat net est l'EBE moins l'amortissement (il n'existe pas d'impôt sur le bénéfice pour l'activité). L'amortissement a été estimé à partir de la plus ancienne borne encore en service 1982 (durée de vie 25 ans).

Source : nos calculs sur un mois d'exploitation ($R_b = EBE/P$; $R_f = R_{net}/K_x$ propres)

3.6 Les mairies profitent de la manne de la distribution collective

Les communes de Bamako sont maîtres d'ouvrage de la desserte publique d'eau depuis 2002. La Direction nationale de l'hydraulique leur a transféré la propriété des ouvrages d'adduction d'eau sommaire (AES). Le transfert de compétence sur les équipements hydrauliques vers les communes pose à nouveau la question de leur gestion quotidienne et du renouvellement. A la question du financement de l'entretien de ces ouvrages, s'ajoute celle de l'utilisation clientéliste de ces équipements. Les communes de

Bamako perçoivent des revenus sur l'activité et sur la personne, auxquels s'ajoutent, de façon minoritaires et aléatoires, les transferts de l'Etat. Entre 2003 et 2005, la fiscalité directe a apporté environ 3000 CFA/hab. à Bamako. La faiblesse des ressources fiscales des communes n'est pas contournée par des possibilités d'emprunt. Bien que le code des collectivités territoriales le leur reconnaisse (après approbation de l'autorité de tutelle), il n'existe aucune structure dédiée au crédit municipal et les banques locales chargent des frais trop élevés pour que les communes y recourent (PDM, 2007). On rappelle que les ouvrages d'eau des villes développées ont été financés par l'impôt mais aussi par l'emprunt à taux d'intérêts faibles.

Depuis les années 1990, le service suit une logique de rentabilité financière qui n'a fait que s'amplifier. Un nouveau marché de l'eau s'est créé. A partir des années 1990/ 2000, pour devenir propriétaire d'une borne-fontaine et exercer le commerce de l'eau il faut passer par le service de la mairie et l'EDM. Les intérêts financiers des 2 parties poussent aux délivrances d'autorisations en dehors du respect du principe de distance entre 2 bornes-fontaines (200 mètres). Plus les communes installent de bornes-fontaines, plus elles perçoivent de taxes³⁴. En commune 1, l'association des fontainiers essaie de renégocier le paiement de ces taxes mais la mairie refuse (entretien mairie, 2006). Ces recettes communales ne sont peut être plus aussi négligeables qu'au moment où les bornes-fontaines étaient peu nombreuses et distribuées dans un but électoraliste... Actuellement, 4 services de la mairie viennent vérifier que la demande d'installation de bornes-fontaines peut être satisfaite, au passage de chaque service le demandeur s'acquitte d'une taxe (entre 5000 CFA et 10 000 CFA). De plus, les fontainiers versent annuellement 18 000 CFA à la mairie. Mais le paiement semble modulable : certains ne paient rien, d'autres payent jusqu'à 43 000 CFA/an c'est-à-dire les 18 000 CFA de taxe auquel la mairie ajoute la délivrance d'une autorisation annuelle de 25 000 CFA. Tous les fontainiers ne vont pas la payer. La progression des bornes a été spectaculaire, leur nombre a été multiplié par 3 entre 1998 et 2006. Pour que l'activité reste lucrative des associations se constituent. Dans les secteurs centraux, les fontainiers s'associent pour empêcher la prolifération qui finit par leur nuire à tous. Dans le même temps, les bornes se

³⁴ Les communes en viennent à chercher à capter des revenus avec des actes administratifs exceptionnels pour pallier l'absence de discipline fiscale des habitants (elles font payer des actes d'état civil par exemple). Elles ne s'attaquent pas pour autant de front aux problèmes des impôts impayés. Les mairies perçoivent des taxes sur les bornes-fontaines depuis 1992. A chaque visite, préalable à l'autorisation de l'installation d'une BF, il faut payer 5 000 CFA. La visite de la police est facturée 30 000 CFA, soit le revenu mensuel en secteur informel (2006).

multiplient là où l'investissement ne représente plus une grande dépense. En revanche, là où le coût reste élevé, on réalise des forages, payés par des interventions extérieures.

Confiées à des gestionnaires privés, les bornes-fontaines ne souffrent pas longtemps d'une mauvaise rentabilité car elles sont fermées par l'EDM ou la mairie. La mairie sera d'autant moins attentive aux plaintes des usagers sur les tarifs des fontainiers qu'elle en perçoit un revenu. Par ailleurs, les premiers fontainiers ou les multipropriétaires sont des notables, des personnes utiles à la mairie, soit pour exercer son influence politique auprès d'un quartier, soit à solliciter en cas de besoin financier (paiement de facture) (entretien mairie, 2006). La mairie s'attaquera alors d'autant moins à un fontainier qu'il peut être un allié lors de coups durs financiers, une source informelle de revenus.

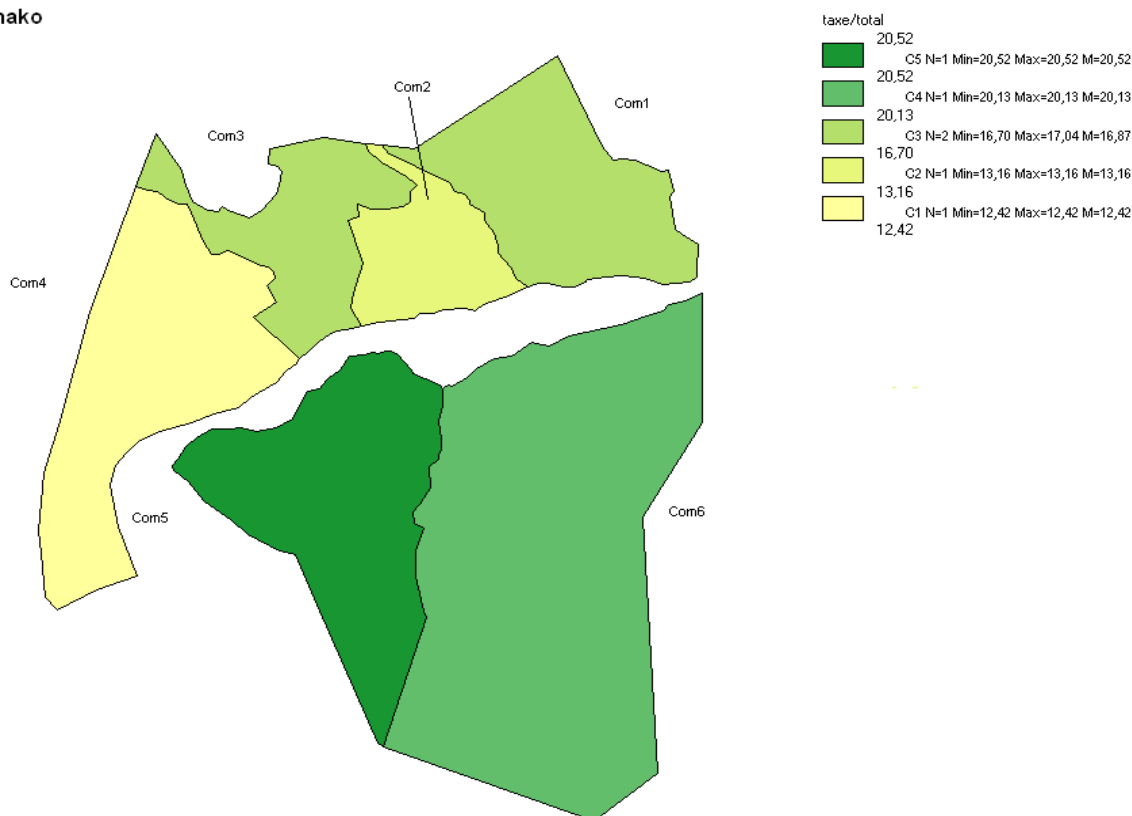
Tableau 56. Taxes théoriquement perçues par commune sur les fontaines (milliers CFA) 2006

Commune	Com 1	Com 2	Com 3	Com 4	Com 5	Com 6	Total
Montant	12 771	10 062	13 029	9 503	15 695	15 394	76 454

Source : nos calculs et enquête : impôt annuel 18000/an + renouvellement autorisation annuelle 25000 CFA. Montant théorique car certains fontaniers paient plus de taxes, d'autres moins ou pas du tout.

Carte 15. Répartition des montants des taxes perçues par les communes en 2006

Bamako



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discretisation 'EF']
Pinceau

Tableau 57. Evolution du nombre de bornes-fontaines

	1982	1987	1995	1996	1997	1998
Nombre de bornes	142	210	500	520	541	597

Source : rapport d'activité EDM 1998 ; Touré, 2002

Tableau 58. Nombre de bornes-fontaines EDM en utilisation par commune en 1982

Commune	Commune 2	Commune 3	Commune 4	Communes 1, 5 et 6	Total
Nb. bornes	55	59	28	0	142

Source : Sidibé, 1984

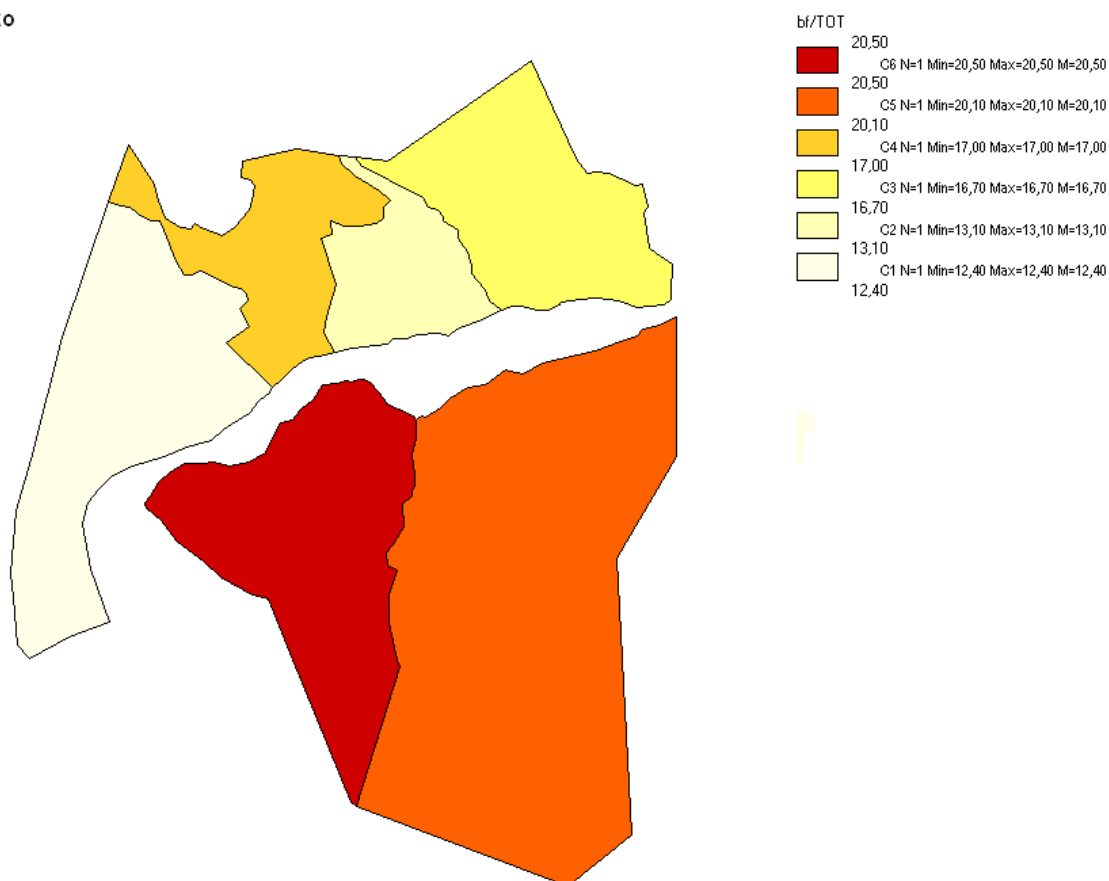
Tableau 59. Nombre de bornes-fontaines EDM par commune en 2006

Commune	Com 1	Com2	Com3	Com4	Com 5	Com6	Total
Nombre	297	234	303	221	365	358	1778

Source : EDM novembre 2006

Carte 16. Répartition des bornes-fontaines par commune en 2006

Bamako



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '=EF']
Pinceau

L'extension incontrôlée de la ville n'a pas favorisé sa couverture par le réseau. Les bénéficiaires de la gestion passée de la ville : les notables, les commerçants ont profité de la complicité de la puissance publique pour spéculer causant ainsi l'essor des occupations spontanées. L'emballlement des prix des terrains a finalement conduit les autorités et les bailleurs de fonds à mettre un terme à ces dérives en redonnant le contrôle à une agence publique. Le centre concentre une partie de la classe aisée mais la périphérie aussi dans la mesure où la spéculation a renchéri le prix des terrains.

L'extension anarchique de la ville se traduit en terme d'équipements différenciés. La distribution d'eau suivait donc un schéma basé sur une opposition centre/périphérie : au centre la grande proportion des branchements particuliers s'opposait aux équipements collectifs de la périphérie (raccordés au réseau ou non). Toutefois, l'intervention de lotissement 'tout équipé' de l'ACI a introduit une différenciation au cœur des terrains spontanés : des poches de connections pour les ménages aisés ou proches du pouvoir (attribution clientéliste en périphérie).

Le changement de statut de l'EDM doit conduire à améliorer ses performances. La participation de capitaux privés a, certes, mis un terme au laxisme gestionnaire de l'entreprise publique, mais le partenaire privé, cherchant à accroître la profitabilité de l'entreprise, a limité les investissements et augmenté les prix de l'eau des tranches 2 et 3. Cette pratique, insoutenable, a conduit à la rupture du contrat. L'effort financier croissant demandé aux usagers raccordés au profit des usagers des bornes-fontaines n'est pas pertinent. D'une part, en phase d'expansion, le financement des réseaux est facilité par la participation du plus grand nombre de contributeurs possibles, à l'image de ce qui a été fait en France et où le budget public (impôt) a soutenu l'installation des réseaux. Et d'autre part, les Bamakoïses, qui bénéficient de branchements particuliers sont notamment les attributaires des parcelles loties par l'ACI ou par l'administration et acquises grâce à la proximité avec le pouvoir. La hausse des tarifs ne serait pas source de problème si le pouvoir en place était indépendant des ménages concernées par la mesure. Or les liens étroits entretenus par le pouvoir et cette population empêche la viabilité politique de telles hausses tarifaires.

Par ailleurs, les bornes-fontaines se multiplient ; or à capacité de production inchangée et déjà insuffisante, la qualité du service se dégrade donc. La multiplication des bornes-

fontaines avantage les mairies qui y trouvent une nouvelle source de revenus et matière à clientélisme. Les mairies participent elles aussi au négoce, au même titre que ce qu'elles ont fait avec la multiplication des lotissements (multipliant les lots pour en tirer davantage de revenus et créant l'extension de la ville). En dehors de toute rationalisation des équipements (les bornes-fontaines sont trop proches les unes des autres), cette concentration ici fera défaut ailleurs. Les tractations informelles liées à leur attribution montrent les visées électorales et les gains économiques attendus. Le caractère de service public n'est peut-être plus aussi bien garanti que par le passé (peu de crédit est accordé aux usagers des bornes-fontaines, leur mauvaise gestion est sanctionnée par leur fermeture).

Les pratiques des mairies dévoient les résultats attendus de la décentralisation : le rapprochement entre l'Etat et la population, l'accroissement de la confiance des gouvernés envers les détenteurs du pouvoir. La participation des capitaux étrangers modifie l'ordre ancien, et fragilise le pouvoir : en mécontentant des soutiens politiques du pouvoir ; en perturbant les résultats attendus de la décentralisation (confiance et institutionnalisation de l'Etat) ; en sollicitant le budget étatique. Aussi, la nouvelle redistribution ne peut-elle être pérennisée même dans le cadre d'un contrat et d'institutions protégeant les signataires. Un financement viable de l'équipement de la ville devrait passer par un système qui prend en compte la capacité à payer des populations tout autant que le poids politique de ces populations dans la mise en œuvre de programme de péréquation financière.

Conclusion

Le réseau d'eau matérialise à la fois un type de redistribution, des contraintes économiques et la nature de l'Etat. Nous caractérisons la redistribution grâce au système déclaré de valeurs et au fonctionnement réel de l'économie, en caractérisant l'activité de l'entreprise sous statut public. Les contraintes économiques sont perçues à travers l'environnement externe et les finances publiques. Tandis que la nature de l'Etat s'appréhende via les politiques d'urbanisation et d'équipement et la place donnée au gouvernements locaux. A l'échelle de deux villes en développement nous étudions les rubriques ci-dessus et en tirons des déterminants du mode d'organisation de la distribution d'eau.

En commençant par décrire la distribution d'eau à partir de la théorie du monopole naturel nous privilégions une approche sectorielle de ce service souvent considéré comme industriel et commercial. Elle a le mérite de simplifier la question du financement du réseau en faisant reposer le coût du service sur les usagers. Une fois admis ce principe, différentes solutions reposant sur l'introduction toujours plus forte de la concurrence sont mises en œuvre. Un problème demeure toutefois, c'est l'importance de l'eau au plan sanitaire qui rend plus risquée la séparation des opérations de transport de celles de production d'eau¹. Les coûts de transaction font aussi partie des arguments pour freiner cette séparation entre production et infrastructure. L'extension du réseau à Paris au 19^{ème} siècle s'est imposée à mesure que grandissait le besoin de salubrité publique et d'appui à l'activité économique. Le recul historique met en lumière le rôle de la puissance publique, qui entre pour une part significative dans la constitution des réseaux parce qu'elle impose ces derniers comme unique mode d'organisation. Des facteurs politiques et sociaux, les externalités produites par le service, les bénéfices collectifs rendent compte des raisons pour lesquelles les Etats financent ce modèle de distribution d'eau (à Paris, financement conjoint de l'Etat, de la Ville et de propriétaires privés). Les contraintes telles que

¹ Le "common carriage", qui se développe dans l'électricité et les transports n'est guère pratiqué pour l'eau potable.

l'accroissement démographique ou la pollution des eaux de surface ne suffisent pas à l'expliquer. Il faut en venir aux besoins du développement industriel et au fait que ces industriels sont capables d'orienter les décisions publiques à leur avantage. Les bénéfices se mesuraient en termes politiques quand le pouvoir décidait de favoriser en priorité l'installation des réseaux dans les quartiers bourgeois de Paris, comme maintenant dans ceux de Bamako, ou de La Havane. Aussi, la théorie s'intéressant à la structure des coûts des industries de réseaux ne nous renseigne que sur des principes d'organisation définis à partir de la propriété de 'décroissance du coût moyen' engendrée par les coûts fixes. Si on s'intéresse aux autres propriétés du réseau d'eau comme les externalités alors il faut s'interroger sur d'autres modes de financement des infrastructures. Nous avons examiné les modes de financement passés des réseaux d'eau dans les villes des pays développés pour constater que l'impôt et l'emprunt prenaient une part importante à leur généralisation. L'argument du développement économique venait ainsi étayer l'intervention étatique dans le financement des réseaux. De nombreuses industries ont besoin d'eau propre dans leur procès de production. Plutôt que de chercher à s'alimenter par leur propres moyens, elles utilisent le réseau. La puissance publique supporte les coûts d'infrastructure et allège les coûts de production des entrepreneurs utilisant l'eau comme bien intermédiaire. En vertu de son statut de représentant de la nation et défendant le bien commun, la puissance publique est légitime dans la levée d'impôts finançant les réseaux. L'utilisation de l'emprunt dans de nombreux pays est également possible car les taux d'épargne des populations sont suffisamment élevés pour que les caisses d'épargne jouent leur rôle d'intermédiaire financier et prêtent à des taux avantageux.

L'installation du réseau a donc recouru à d'autres financements qu'au paiement des usagers pour se constituer. Cette constatation guide notre étude de Bamako et La Havane. Il n'est pas possible d'étendre les réseaux si seuls les individus les financent² ; or les deux Etats que nous étudions ont décidé de recourir à des entreprises privées étrangères pour améliorer leur desserte en eau, mettant l'Etat en retrait du processus de financement. Un savant dosage entre les intérêts de l'entreprise privée et ceux des Etats permettrait peut-être de concilier les attentes divergentes ? Nous avons analysé les moyens par lesquels l'entreprise privée étrangère cherchait à augmenter son profit et hypothéquait donc toutes chances de réaliser les investissements nécessaires à la

couverture des besoins de la population. Les Etats cubains et maliens contraints de servir la rentabilité de l'entreprise privée ont fait des concessions (fiscalité) et ont cautionné une dose d'inégalités dans l'accès au service (l'offre est conçue en excluant les zones les moins rentables, les usagers les moins aisés), quitte à financer ensuite l'amélioration dans ces zones à partir des profits générés dans les autres.

Nous avons aussi expliqué les raisons pour lesquelles les Etats cubain et malien avaient décidé de recourir aux capitaux étrangers. Face à une contrainte extérieure forte : l'absence de financement en devise. Au début des années 1990, Cuba ne recevait plus de capitaux russes alors qu'ils avaient longtemps soutenu son économie; au Mali, le niveau d'endettement et le programme d'ajustement structurel empêchent tout nouvel emprunt sur le marché des capitaux internationaux. Par ailleurs, de tels emprunts coûteraient cher à ces deux pays suite aux risques identifiés par les investisseurs internationaux. Ainsi, le recours à des investissements directs est une opportunité pour ces économies conditionnées par les marchés extérieurs. Les entreprises étrangères leur apportent capitaux, savoir-faire gestionnaire et technique.

Les entreprises sous statut public géraient le service selon des normes et des pratiques influencées par le mode de gouvernement en cours. Pour des raisons politiques (institutionnalisation de la Révolution) le service à la population est rapproché des administrateurs locaux, le gouvernement cubain décentralise le service à l'administration provinciale et municipale. Les principes socialistes commandent à la fois sur la proximité administrative des services à la population et le service du plus grand nombre.

Au Mali, la nécessité du développement économique et social justifie le statut public de l'EDM. Cette entreprise d'Etat avait pour mission de desservir les grandes villes avec un tarif unique, bien que les coûts de production aient été différents. Ainsi les tarifs appliqués dans ces états s'appuient sur des systèmes de subventions croisées ; pour la population cubaine l'eau a longtemps été gratuite et le demeure quasiment ; tandis que les recettes de l'électricité au Mali contribuent à équilibrer les comptes de l'EDM.

² Surtout dans les zones à faible densité de population. Ainsi en France, l'extension de l'eau potable aux

Les services d'eau sont restés intermittents, pourquoi ? La volonté de justice sociale affichée par le pouvoir cubain a permis d'élever régulièrement le temps de desserte en eau de la capitale, des aqueducs ont été construits. Cependant, le fonctionnement de l'économie socialiste s'accommodait peu d'une gestion rigoureuse de l'entreprise. Les prix planifiés imposaient une contrainte forte au gestionnaire du service d'eau, ne l'incitant pas à plus de rigueur ni à améliorer sa productivité (prix inférieur à la valeur). La production réelle n'aboutissait pas à la production planifiée. Des détournements, des circuits informels de redistribution s'interposaient. L'ensemble de l'économie et donc les entreprises pâtissaient de ces dévoiements de ressources. L'existence d'un marché parallèle, signe d'un décalage entre les attentes sociales et les décisions centrales, perturbe l'allocation par les prix décidés officiellement. Le marché parallèle remplirait le rôle de soupape de sécurité empêchant les mécontentements de s'exprimer publiquement. A Cuba, le comportement des ménages et la répartition des ressources sont déterminés par les prix et par le secteur informel. Par ailleurs, l'implication de différents niveaux administratifs ne permettait pas une régulation univoque du service. Une compétition pour l'accès aux ressources avaient lieu ; une régulation informelle se greffait sur la régulation socialiste. Enfin, ce mode de production privilégiait l'investissement au détriment de la maintenance : aussi les coûts de fonctionnement du service s'élevaient notamment à mesure que vieillissait l'installation. Au Mali, les prix déterminent dans une certaine mesure la répartition des ressources mais, leur impact est également limité par les détournements ayant cours dans le secteur informel. La rigueur de gestion introduite par l'opérateur étranger implique que les prix jouent davantage leur rôle de coordination des comportements interdisant les pratiques informelles. En cela, le nouveau mode de gestion désavantage les bénéficiaires passés de la gestion publique. Le clientélisme, qui a affecté l'urbanisation de Bamako et le mode de régulation sociale personnalisé en cours au Mali, ont contribué à façonner le service d'eau. L'extension urbaine incontrôlée a augmenté les coûts d'investissement et compromis la généralisation du réseau.

Les situations dont ont hérité les deux entreprises privées entrant sur le marché de l'eau étaient difficiles. Redimensionnement et rénovation de l'équipement à La Havane, et à Bamako, investissements à réaliser pour réduire les pertes et faire fonctionner au

communes rurales s'est faite par le FNDAE (moitié sur les factures d'eau, moitié sur les gains aux courses).

maximum de la capacité de production. Le partenaire privé a cherché dans les deux cas à limiter les coûts de fonctionnement et d'investissement. Comment une telle stratégie peut-elle satisfaire les gouvernements ?

On comprend la diversité de la desserte, en examinant les modes de redistribution en cours dans la société, lesquels sont perceptibles dans la nature de l'Etat. L'Etat cubain a privilégié le collectif sur l'individuel en adoptant le socialisme où le parti communiste orientait l'économie et la société. A La Havane, la justice sociale avait motivé la généralisation des réseaux après la prise du pouvoir par Fidel Castro. L'attachement des populations au régime et au socialisme qu'il revendiquait a pourtant décliné à partir du moment où la crise économique s'est prolongée. Celle-ci a donné la priorité aux préoccupations économiques immédiates. Longtemps, Castro a fondé sa légitimité sur la poursuite de la justice sociale qui manquait au régime précédent. Avec la crise, il a alors fallu reprendre des valeurs moins sujettes à controverse comme le nationalisme pour continuer à mobiliser la population, assortie à un contrôle plus ou moins intense des pratiques individuelles informelles qui mettaient en péril les fondements du régime. Ce dernier persiste à revendiquer la justice sociale alors que les individus sont de plus en plus livrés à eux-mêmes. Le secteur de l'eau potable est emblématique des contradictions qui traversent le pays et des méthodes employées pour résoudre les problèmes : séparation des marchés entre usagers rentables confiés à l'entreprise mixte et non rentables restant desservies par trois entreprises publiques ; appui du pouvoir sur une classe de militaires entrepreneurs qui co-gère le pays. La possibilité d'extraction de devises revitalise la distribution d'eau potable : en effet, l'amélioration concerne en priorité les territoires où on peut payer l'eau en devises, elle est donc avant tout dirigée vers l'industrie et les services travaillant en devises (tourismes, biotechnologies). Toutefois, les usagers bénéficient de l'amélioration s'ils demeurent dans les zones où le réseau est rénové sans en payer le prix (eau facturée à un prix dérisoire en peso). A Cuba, la fragmentation territoriale dans la qualité du service est présentée comme un mal nécessaire et temporaire ; son acceptation dépend d'une certaine redistribution assurée par ailleurs par l'économie informelle et par l'Etat.

A Bamako, la décentralisation a correspondu à une tentative d'instituer l'Etat, c'est-à-dire de relever le niveau de conscience du bien commun. Or, jusqu'alors l'Etat fonctionnait sur un mode néopatrimonialiste : le président considérait les ressources

publiques comme les siennes propres. Si le pouvoir instituait une différence entre biens personnels et biens publics, il considérerait les ressources publiques comme appartenant à la population et devant lui revenir dans son ensemble, et non pas à une frange décidée en retour à appuyer son pouvoir ; il s'en remettrait au soutien populaire plus volatile. La permanence d'un mode de régulation personnalisée se reflète également dans la desserte en eau potable. La faiblesse des fonds prélevés par l'impôt sur les revenus des personnes peut s'expliquer par le mode de redistribution patrimonialiste, qui n'incite pas les citoyens à se conformer au paiement de l'impôt. On peut s'interroger sur le passage de la solidarité de type communautaire et celle institutionnalisée à l'échelle de la collectivité locale. Ce changement suppose la confiance dans ce niveau public local de gestion de la vie urbaine et la mise en place d'instruments permettant l'établissement de la confiance en dehors de relations interpersonnelles, en rupture avec la solidarité communautaire, c'est-à-dire fondée sur des relations de type clanique. Il permettrait d'élargir le champ d'intervention des collectivités locales/nationales en les « autorisant » à prélever les impôts nécessaires à l'installation des biens collectifs. *« Forger des dispositifs durables d'universalisation du service exige aussi, en deçà des cadres législatifs et réglementaires nationaux, un projet politique locale partagé qui transcende les antagonismes sociaux »* Jaglin (2001) .

Le développement économique et les intérêts politiques exigeaient l'installation des réseaux. Aussi, l'application du principe de recouvrement des coûts, choisi à la signature du contrat entre SAUR et l'Etat malien, est inadéquate. On trouve les branchements individuels au centre et des branchements collectifs et des équipements hors réseau en périphérie. Les réseaux ont été étendus soit là où la population pouvait payer et user d'influence, soit directement en faisant appel à l'EDM, ou indirectement, le coût étant alors contenu dans le prix d'acquisition de la parcelle. Cette politique tarifaire génère des « perdants » du changement de statut de l'EDM, ceux qui supportent les hausses de prix. Ils ont donc revendiqué leur blocage. Cette situation aurait été sans conséquence si elle ne touchait pas les catégories d'usagers influents, l'élite dont dépend le gouvernement. Bien que la décentralisation tente d'établir la légitimité de l'Etat en instaurant une régulation socio-politique fondée sur le droit étatique, les relations interpersonnelles prédominent (gestion clientéliste du sol et des équipements donnant au pouvoir son caractère néopatrimonialiste). Le pouvoir s'est forgé en contentant les notables. Le consensus actuel repose sur le partage du pouvoir, alliés et ennemis politiques se retrouvent au gouvernement. A cet égard, l'intervention des bailleurs de

fonds est périlleuse pour l'Etat malien car elle leur donne la capacité de redéfinir la redistribution et de décider à sa place de la répartition (officielles ou officieuses). Ce faisant, ils lui ôtent une part de légitimité puisque le fonctionnement de l'Etat n'est plus en mesure de reproduire les règles du consensus fondant celle-ci. Par ailleurs, les pratiques du nouvel EDM, mettent l'Etat dans une position inconfortable : comment renoncer à la maîtrise de la gestion de l'EDM tout en continuant à en alimenter les caisses (subventions) sans toutefois que les investissements programmés soient réalisés ? Ainsi, la rupture de contrat de la SAUR illustre la reprise en main étatique d'un outil de redistribution, le retour à une gestion politique. L'administration prédatrice de Bamako illustre les propos de Minard (2000) qui s'interroge sur les multiples usages sociaux des institutions et rapporte des stratégies d'appropriation, des usages détournés ou subvertis. L'institution est moins définie par ses règlements ou compétences que par les stratégies d'investissements dont elle fait l'objet c'est-à-dire par la manière dont les groupes, les individus l'instrumentalisent.

Comment le gouvernement cubain manœuvre-t-il pour contenir les perturbations qu'induirait une application sans discernement d'une logique basée uniquement sur le profit (les tarifs) ? L'Etat se livre à un partage des charges conformément à une stratégie de long terme, mettant en cohérence les logiques intérieures et extérieures. La dynamique est basée sur le tourisme, une synergie se crée où les entreprises bénéficiaires de l'amélioration de la desserte participent aux réhabilitations. L'Etat assuit le coût du service là où cela lui sera le moins préjudiciable en l'occurrence sur les entreprises travaillant en devises. Les entreprises publiques hors du secteur devise sont toutefois à la traîne : aussi le défi consiste à limiter les différenciations, à maîtriser la redistribution des revenus afin de contenir la désillusion sociale, qui se manifeste dans une moins forte attente envers l'Etat. Cependant, l'Etat garde l'initiative : d'une part, il est majoritaire dans le capital de l'entreprise mixte, d'autre part, il limite la sortie de devises en insérant ses propres entreprises sur le marché de l'eau en devise. Le gouvernement impose l'activité de l'entreprise mixte sans compromettre sa légitimité auprès des FAR. Une légitimité historiquement forgée quand les FAR et la population se sont soustraits à la domination américaine.

Au long de ce travail on s'est interrogé sur les intérêts en jeu dans l'organisation de la distribution d'eau des villes des pays en développement. Au départ nous avions

tendance à imputer les difficultés de fonctionnement du service en réseau à « une impossible participation » d'entreprises privées à la gestion de services d'eau urbains. La logique de profit nous semblait prolonger le mode de fonctionnement capitaliste déjà bien instauré dans les pays développés et ici médiatisée par les entreprises privées internationales mais inadaptée à l'état de développement. En cela, elle donne forme à l'organisation fragmentée de la distribution d'eau. Or, il semble que les rapports intérieurs entre Etat et société, avec leur logique de fonctionnement propre, façonnent également l'organisation du secteur de l'eau. Nous ne pouvons pas établir une hiérarchie dans le poids de ces facteurs ni dire dans quelle mesure les logiques externes plus « consuméristes » parviendraient à transformer durablement les logiques internes plus « patrimoniales ». Les modifications de la redistribution que nous avons voulu souligner avec la participation privée ne durent que tant qu'elles ne remettent pas fondamentalement en cause le pouvoir.

Pour approfondir cette approche économique, il serait intéressant d'examiner la façon dont la redistribution peut changer sous l'effet d'innovations techniques, de la diffusion de l'information par exemple : cette dernière est-elle en mesure d'améliorer la perception des populations sur les mécanismes d'exclusion mis en place par les élites et donc de les faire évoluer ? L'introduction d'une technique change-t-elle les rapports de force ou reste-elle un outil aux mains de ceux qui détiennent le pouvoir ? Ensuite, une autre question nous interpelle comme elle a interpellé avant les doctorants qui ont travaillé sur le services d'eau dans les pays en développement : faut-il aider à organiser le service d'eau à l'échelon communautaire à défaut de pouvoir mettre en œuvre une gestion à l'échelon municipale à cause du manque de confiance que ce dernier inspire ? Mais n'est-ce pas contribuer à perpétuer une domination atteignant l'exclusion organisée par les élites ou bien, comment réaliser un « chemin vertueux » vers la généralisation des services publics en réseau ?

Liste des cartes

Chapitre 3

Carte 1. La Havane et ses 15 municipalités actuelles	P. 129
Carte 2. Répartition des municipalités entre gestionnaires du réseau selon leur statut	P. 131
Carte 3. Réhabilitations du réseau (rouge)	P. 134
Carte 4. Durées d'approvisionnement selon les municipalités enquêtées	P. 143
Carte 5. Densité de population à Bamako en 2006 (hab./km ²)	P. 153

Chapitre 4

Carte 6. Capacité de stockage en fonction de la municipalité	P. 212
Carte 7. Aucun problème de desserte déclaré par les ménages selon la municipalité	P. 212
Carte 8. Deux problèmes sur le réseau signalés par les ménages selon la municipalité	P. 213
Carte 9. Répartition de l'emploi et la taille des ménages par municipalités enquêtées	P. 220
Carte 10. Répartition des municipalités entre les 4 entreprises	P. 221

Chapitre 5

Carte 11. Répartition de la population par commune en 2004	P. 262
Carte 12. Répartition des occupations spontanées par commune en 1994	P. 263
Carte 13. Taux de raccordement par commune en 1995	P. 279
Carte 14. Répartition de la VA des bornes-fontaines par commune	P. 294
Carte 15. Répartition des montants des taxes perçues par les communes en 2006	P. 297
Carte 16. Répartition des bornes-fontaines par commune en 2006	P. 298

Liste des encadrés

Chapitre 4

Encadré 1. Entorses à la bonne marche de la distribution collective	P. 211
Encadré 2. Utilisation privée des ressources publiques	P. 215
Encadré 3. Dysfonctionnement de la fourniture par camion-citerne des administrations	P. 218
Encadré 4. Perfectionnement d'entreprise (PE)	P. 235
Encadré 5. Schéma d'organisation de l'INRH en 2001	P. 236
Encadré 6. Entretien avec un chauffeur de camion citerne de Cubalse	P. 238
Encadré 7. Résolution au problème de desserte d'un grand hôtel	P. 239

Chapitre 5

Encadré 8 . Installation des bornes-fontaines	P. 276
Encadré 9. Installation d'équipements hors réseau	P. 280
Encadré 10. Accroissement du nombre de bornes-fontaines : gestion privée	P. 289

Liste des graphiques

Chapitre 1

Graphe 1. Etapes de la production d'eau	P. 16
Graphe 2. Courbes de coût moyen et de demande en situations de monopole naturel	P. 19
Graphe 3. Courbe de coût moyen en situation de concurrence	P. 20
Graphe 4. Courbes de coût moyen de long et de court terme	P. 21
Graphe 5. Forme de la fonction de coût moyen quand le coût marginal est croissant	P. 23
Graphe 6. Equilibre de long terme du monopole public et du monopole privé	P. 24
Graphe 7. Limite du monopole naturel	P. 26
Graphe 8. Financement des investissements du secteur eau en France	P. 50

Chapitre 2

Graphe 9. Organisation de la planification dans le secteur eau dans les années 80-90	P. 94
Graphe 10. Organisation de l'activité sous tutelle du ministère INRH	P. 95
Graphe 11. Taux de croissance et évolution du PIB au prix de 1987	P. 109
Graphe 12. Evolution de la répartition du PIB par secteur	P. 110
Graphe 13. Evolution des recettes et dépenses de l'Etat malien	P. 113
Graphe 14. Evolution des recettes fiscales et dons	P. 114
Graphe 15. Evolution des dépenses de capital et courantes	P. 115
Graphe 16. Evolution du partage entre dépenses de capital et courantes	P. 115

Chapitre 3

Graphe 17. Graphe mosaïque, lien entre identité du gestionnaire et durée de desserte	P. 142
Graphe 18. Répartition de la VA EDM dans les années 1990	P. 159
Graphe 19. Répartition de la VA EDM dans les années 2000	P. 160
Graphe 20. Projection des pays sur le premier plan factoriel de l'ACP	P. 171

Chapitre 4

Graphe 21 Représentation graphique de l'ACM variables actives et passives plan 2-3	P.225
Graphe 22. Représentation graphique de l'ACM variables actives et passives plan 3-4	P.226
Graphe 23. Représentation graphique de l'ACM variables passives plan 2-3	P.226
Graphe 24. Représentation graphique de l'ACM variables actives et passives plan 3-4	P. 229

Graphe 25. Graphe de l'ACM variables actives et passives plan 1-3 (selon statut des entreprises)	P.231
Graphe 26. Graphe de l'ACM variables actives plan 1-4 (selon statut des entreprises)	P. 232

Chapitre 5

Graphe 27. Evolution des prix relatifs de 1994 à 2006	P. 286
Graphe 28. Niveau de la VA par commune	P. 292
Graphe 29. Niveau de l'EBE par commune	P. 294

Liste des sigles

ACI – agence de cession immobilière
AFD – agence française de développement
AGAR – aguas de Barcelona (groupe)
APD – aide publique au développement
BCEAO – banque centrale des états de l’Afrique de l’Ouest
BM – banque mondiale
CAEM - conseil d’aide économique mutuelle
CCI – chambre de commerce et d’industrie du Mali
CDR – comité de défense de la Révolution
CEEC – centro de estudios de la economia cubana
CEDEAO – communauté des états d’Afrique de l’Ouest
CEI – communauté des états indépendants
CEPAL – commission économique pour l’Amérique Latine et les Caraïbes
CFD – caisse française de développement nouvellement
CGE – compagnie générale des eaux
CREE – commission de régulation de l’eau et de l’électricité
DNUC – Direction nationale de l’urbanisme et de la construction
EDM – énergie du Mali
FAC – fonds d’aide pour la coopération
FIDES – fonds d’investissement et de développement économique et social
FMI – fonds monétaire international
GIE – groupement d’intérêt économique
IDE – investissements directs étrangers
INRH – instituto nacional de recursos hidraulicos
LIBOR – London interbank offered rate
MINVEC – ministerio para la colaboracion extranjera y la colaboracion economica.
OPP – organizacion del poder popular
OTAN – organisation du traité de l’atlantique nord
PCC – parti communiste cubain
PECO- pays d’Europe centrale et orientale
PIB – produit intérieur brut
PNUD – programme des nations unies pour le développement
PUM – projet urbain du Mali
RIC - réserve pour investissement aux Canaries
SEE – sociétés et entreprises d’état
SMUTH – schéma d’urbanisme et de l’habitat
SDAU – schéma directeur d’aménagement et d’urbanisme
UNESCO – organisation des nations unies pour l’éducation la culture
UNICEF – fonds des nations unies pour l’enfance
USRDA – union soudanaise pour le rassemblement démocratique africain

Liste des Tableaux

Chapitre 1

Tableau 1. Evolution de la population de La Havane 17 ^e – 20 ^e siècle	P. 60
Tableau 2. Modes de desserte de La Havane en 1996	P. 63
Tableau 3. Evolution de la population de Bamako 19 ^e me – 20 ^e me siècle	P. 64

Chapitre 2

Tableau 4. Autonomie des entreprises relativement à la planification	P. 84
Tableau 5. Répartition des coûts de la DPPA	P. 100
Tableau 6. Comptes de la DPAA	P. 101
Tableau 7. Durée moyenne d’approvisionnement de 1988 à 1993 (heures/jour)	P. 101
Tableau 8. Investissement de DPAA 1993- 1996	P. 102
Tableau 9. Part des habitants recevant l’eau potable	P. 103
Tableau 10. Répartition des recettes et dépenses de l’Etat en 1982 (%)	P. 112
Tableau 11. Répartition du volume d’eau consommée par type de consommateur	P. 118
Tableau 12. Evolution des ventes d’EDM d’eau et d’électricité (1995 -2004)	P. 119
Tableau 13. Les tarifs de l’EDM en décembre 1983	P. 120
Tableau 14. Evolution des prix de l’eau EDM (1994 -2004)	P.120
Tableau 15. Evolution du rendement du réseau de Bamako	P.121

Chapitre 3

Tableau 16. Performances de différents aqueducs de La Havane	P. 132
Tableau 17. Evolution des recettes ‘eau et assainissement’ et coût indirect et structurels	P. 139
Tableau 18. Evolution du revenu net	P. 139
Tableau 19. Evolution des performances de Aguas de La Habana (milliers euros)	P. 141
Tableau 20. Tableau du Chi 2	P. 144
Tableau 21. Investissements relatifs au service eau conformément au contrat	P. 147
Tableau 22. Objectifs de desserte à Bamako	P. 148
Tableau 23. Evolution des ventes d’eau	P. 148
Tableau 24. Evolution d’indicateurs de performance	P. 148
Tableau 25. Objectifs d’investissements prévus et réalisés	P. 150

Tableau 26. Evolution de la capacité de production	P. 150
Tableau 27. Evolution de la surface occupée par Bamako (ha)	P. 151
Tableau 28. Evolution de la population de Bamako	P. 151
Tableau 29. Répartition de la population par commune 2004 et densité 2006	P. 152
Tableau 30. Montants investis par les gérants pour installer une BF (par commune)	P. 157
Tableau 31. Evolution du nombre de bornes-fontaines EDM (1982 – 2006)	P. 158
Tableau 32. Evolution de la répartition de la VA entre emploi, Etat, entreprise	P. 159
Tableau 33. Evolution de la contribution de l'EDM aux recettes fiscales l'Etat	P. 162
Tableau 34. Evolution des prix de l'eau EDM de 1994 à 2006	P. 163
Tableau 35. Institutions légales et informelles à Cuba et au Mali	P. 166

Chapitre 4

Tableau 36. Evolution de la production de minerai de Nickel	P. 198
Tableau 37. Approximation du nombre d'abonnés en 2007	P. 237

Chapitre 5

Tableau 38. Répartition de la population par commune en 2004	P. 261
Tableau 39. Mode d'occupation des logements par catégorie de ménages	P. 261
Tableau 40. Evolution de l'habitat spontané	P. 263
Tableau 41. Répartition du spontané par commune en 1994	P. 263
Tableau 42. Répartition des typologies de quartiers selon la commune 1992 (en %)	P. 264
Tableau 43. Accès à l'eau courante selon les catégories de ménages	P. 265
Tableau 44. Modes d'acquisition et statut foncier du logement à Bamako en 1992 (%)	P.268
Tableau 45. Les tarifs de l'EDM en décembre 1983	P. 274
Tableau 46. Taux de raccordement par commune en 1995	P. 278
Tableau 47. Vente d'eau des ménages Bamakois	P. 281
Tableau 48. Evolution des impayés	P. 284
Tableau 49. Part des impayés par type d'utilisateur	P. 285
Tableau 50. Evolution prix (CFA) et des prix relatifs de l'eau EDM (1983 - 2004)	P. 285
Tableau 51. Evolution de la capacité de production EDM (1980- 2005)	P.288
Tableau 52. Revenu mensuel individuel par secteur d'activité	P. 290
Tableau 53. Revenu du ménage en fonction de l'activité du chef	P.290
Tableau 54. Répartition de la VA et de l'EBE par commune	P. 292
Tableau 55. Intervalle des taux de rentabilité brute et financière par commune 2006	P. 295

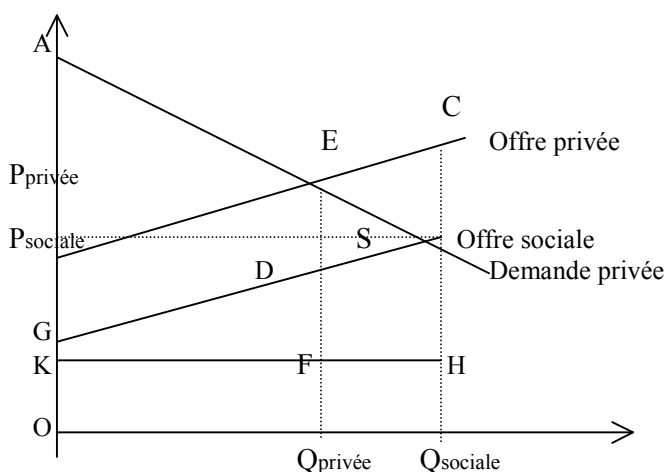
Tableau 56. Taxes théoriquement perçues par commune sur les fontaines (2006)	P. 297
Tableau 57. Evolution du nombre de bornes-fontaines	P. 298
Tableau 58. Nombre de bornes-fontaines EDM par commune (2006)	P. 298
Tableau 59. Nombre de bornes-fontaines EDM en utilisation par commune (1982)	P. 298

Annexe A

Les externalités positives de production

Les économies d'échelle sont également génératrices d'externalités positives de production (graphe). En cas d'externalités positives, le marché conduit à ne pas produire assez, le surplus social n'atteint pas son maximum. L'état doit subventionner pour stimuler la production, c'est l'internalisation des externalités (Angelier, 2007). La mise en place des réseaux est motivée par le fait que la production d'eau potable est également source de bénéfices collectifs. Il s'agit des bénéfices tirés de la production d'eau par la consommation des usagers qu'ils soient des ménages ou des industriels. C'est l'amélioration du niveau d'hygiène dans les villes qui est favorable en terme de santé publique et de production industrielle. L'extension du réseau à tous les usagers augmente le bien être collectif. Par conséquent, l'extension de la production ne peut plus se limiter à des considérations sur les contraintes de financement.

Graphe . Internalisation d'externalités positives de production et surplus social



Source : Angelier, 2007.

“ Le surplus social est égal au surplus du consommateur ($AEP_{privée}$), à celui du producteur ($BEP_{privée}$) et à l'externalité positive supposée proportionnelle à la production ($OKFQ$). Si l'état subventionne cette activité d'un montant unitaire égal au montant de l'externalité positive, la courbe d'offre devient “ Offre sociale ” le nouveau prix d'équilibre est $Psociale$. Le nouveau surplus est le surplus total (ASG) et l'externalité positive ($OKHQ_{sociale}$) moins la subvention ($BGCS$). Par rapport à la situation initiale, le surplus s'accroît de ($FHQ_{sociale}Q_{privée}$) moins le triangle (ECS) (Angelier, 2007).

“ Les coûts et les avantages privés diffèrent des coûts et avantages pour la collectivité. Dans ces situations, les décisions de consommation ou de production d'un agent affectent directement la satisfaction ou le profit d'autres agents, sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribue l'agent pour cette interaction ” (Picard, 2002). La distribution d'eau a des effets positifs sur la santé publique mais les agents producteurs ne sont pas motivés à produire d'avantage que ce qui entre dans leur capacité de financement. Aussi comme, l'hygiène public est un facteur important au développement, le coût de l'extension du réseau doit être pris en charge en vertu de cette attente. Or cette attente dépend de la valorisation, de la priorité qu'en font les états. Elle résulte d'arbitrage.

Les externalités positives agissent comme moteur de la prise en charge de la production d'eau par l'état dans les villes des pays développés. Dans nos deux villes étudiées nous voyons que l'état a utilisé l'entreprise publique de distribution d'eau afin de stimuler le développement économique et social du pays et des capitales en particulier (chapitre 2). Les retombées positives en terme politique de l'installation des réseaux explique également le poids de la puissance publique dans la gestion du service (chapitre 4 et 5).

Guides d'entretien

Gestionnaire du réseau

- Quelle est la répartition des branchements particuliers et publics selon les quartiers ? Comment a-t-elle évolué ?
- Quelle est la part des impayés chez les consommateurs et les entreprises publiques, administrations ? Comment ont-ils évolués ?
- Accordez-vous des tarifs spéciaux à certains clients ou des priorités en terme de connexion ? Qui sont-ils ? Bénéficient-ils tous des mêmes tarifs ? Quels sont les critères d'éligibilité ? Comment le gérez-vous ?
- Avez-vous des relations directes avec les communes, le District dans le cadre de la gestion de vos services ? si oui dans quels domaines exactement et comment interviennent-ils ?
- Les communes, le District participent-ils au financement de certaines de vos activités ? si oui, lesquelles et comment ?
- Quels sont les critères d'éligibilité des redistributeurs d'eau du réseau ? Existe-il un cahier des charges à leur endroit ? Si oui, intervenez-vous dans son établissement et son suivi ? Un même redistributeur est-il autorisé à gérer plusieurs branchements publics ? si oui combien au maximum ?
- Quelle est la part des bornes fontaine dans la vente totale ?
- Quelles fraudes avez-vous observé (Prise d'eau sans contrat, compteur modifié) ? Qui en sont les auteurs ? Sont-ils sanctionnés ? Si oui, par qui ? Comment ces fraudes ont-elles évolué et sont-elles résolues ? sinon pourquoi ? et comment le manque à gagner est-il comblé ?
- Certains de vos salariés/actionnaires malien sont-ils influents sur le plan politique et social ?

Redistributeurs d'eau du réseau

(borne fontaine)

- Commune, quartier
- Comment avez-vous accédé à cette activité ? (demande à la commune, district ou au gestionnaire du réseau)
- Avez-vous participé au financement de l'implantation de la borne fontaine ?
- Votre activité est-elle encadrée par le gestionnaire/administration (Cahier des charges) ?
- Quelles sont vos performances ? Vente au mois (prix, variations saisonnières et journalières, nombre de clients)
- Comment ont évolué vos ventes et comment l'expliquez-vous ?
- Qui sont vos principaux clients ? (porteurs d'eau, ménages, agriculteurs, éleveurs autres : proportion) ?
- Les prix sont-ils uniformes à Bamako ? Si oui, comment sont-ils fixés ?
- Si non, quels sont vos critères de fixation des prix ? Comment varient-ils ? (situation du marché, localisation géographique, quantité achetée, ethnique, voisinage, commerciale ?
- Combien de bornes fontaine gérez-vous ?
- Combien de personnes employez-vous ? Quelles relations vous lient à elles ? (famille, ethnie, politique, associative, etc)
- Y a-t-il des facteurs qui nuisent à votre rentabilité ? Si oui, lesquels ? (social, politique ou familiale, impayés, qualité du service du réseau, autres)
- Etes-vous confronté à des impayés ? qui sont les mauvais payeurs (porteurs, ménages, notables) ? Quel est le montant des impayés ?
- Depuis quand exercez-vous cette activité ? Quelles autres activités exercez-vous ? Quelle est votre activité principale ?
- Avez-vous choisi la zone où vous exercez ? si oui, pourquoi ?
- Existe il des associations de redistributeurs d'eau du réseau ? En êtes-vous membre ? Si non pourquoi ? si oui, laquelle et quels sont les critères de regroupement ? Votre association collabore-t-elle avec d'autres institutions ? (associations de consommateurs, porteurs d'eau, administrations, commission de régulation ...)
- Dans quel cadre se fait cette collaboration (détermination des prix, de la zone d'intervention)

Evaluation de la VA

A / Ventes (CA)

1. Le prix de vente de l'eau est-il le même toute l'année ? dans la semaine ? (montant)
2. Quelle quantité d'eau vendez-vous par jour ? par mois ?

B/ Consommations intermédiaires

3. Quelles dépenses effectuez-vous pour votre animal / votre charrette ? (produit d'entretien, frais de garde, nourriture, autres soins, achat de seau, de cordage, de conseils)

4. Quelles dépenses effectuez-vous pour le fonctionnement et l'entretien de la borne fontaine ?
(électricité, carburant, lubrifiant, petit outillage, salaires du fontainier)

Evaluation de l'EBE

C/ Impôt et taxes

5. Payez-vous une taxe ou un impôt sur votre activité ? combien ?

D/ Subventions

7. Recevez-vous une subvention pour votre activité ?

Evaluation de la capacité d'autofinancement

E/ Impôt sur le bénéfice

Combien payez-vous l'impôt sur le bénéfice ?

F/ Frais financiers

Avez-vous emprunté de l'argent pour établir votre activité ?

Quel montant remboursez-vous ?

G/ Immobilisations nettes

Combien avez-vous payé votre connexion ?

H/ BFR

Accordez-vous des crédits pour l'achat d'eau ? (montant des créances totales)

Avez-vous des dettes auprès du fournisseur EDM ?

Faites-vous des stocks produits d'entretien ?

Porteurs d'eau

- Depuis quand exercez-vous cette activité ?
- L'exercice de votre activité nécessite-elle une autorisation des administrations ? Si oui lesquelles ? Quelles sont les conditions à remplir ?
- Payez-vous un droit pour exercer cette activité ? A qui ? Avec quelle fréquence ?
- Avez-vous des difficultés à exercer cet emploi ? Pour quelle raison ? (Concurrence, impayés, poursuite/ennui par la commune, contrainte sociale)
- Exercez-vous d'autres activités ? si oui lesquelles ?
- Quelle est votre activité principale ?
- Combien payez-vous vos fournisseurs d'eau ? (prix/fournisseur) ?
- Comment le prix est-il fixé ? (par quantité, par approvisionnement, forfait : journalier, mensuel, annuel..)
- Existe-il des associations de porteurs d'eau ? (par province d'origine..) En faites-vous partie ? si non pourquoi ? si oui laquelle ? Quels sont vos critères de regroupement (quartier, commune, province d'origine..) ?
- Votre association collabore-t-elle avec d'autres institutions (associations de consommateurs, de fournisseurs, les administrations, commission de régulation ...) ? Dans quel cadre se fait-elle ? (détermination de la qualité, quantité, prix, zone d'intervention, ...)
- Quelle quantité distribuez-vous /jour ?
- Qui sont vos principaux clients ? (type de famille, de construction, de quartiers ?)

Communes et District

- Dans quels secteurs intervenez-vous et à quel titre ? (décideur, informateur, technicien, simple participant, bailleur...)
- Etes-vous impliqué dans la gestion de l'eau dans votre commune et comment ? Comment cette implication a-t-elle évolué ? (de la création de la commune à nos jours)
- Les métiers de redistributeurs d'eau du réseau, de porteurs d'eau, le creusement des forages et de puits publics et privés sont-ils réglementés dans votre commune /district ? Par qui ? et comment ?
- Combien de redistributeurs sont enregistrés dans votre commune ? Le nombre de redistributeurs est-il équivalent au nombre de bornes fontaine ?
- Combien de porteurs sont enregistrés dans votre commune ?
- Combien de puits particuliers/forages publics sont recensés dans votre commune ? Comment ont-ils évolué ?

- Le gestionnaire vous accorde-t-il des délais de paiement, avantages tarifaires ?
- Est-ce que vous percevez des droits liés à la gestion de l'eau dans votre commune ? Quels sont-ils ? De qui les percevez-vous ? Avec quelle fréquence ? Et comment sont-ils fixés ?
- Quelles sont vos relations avec les différents groupements et acteurs du secteur de l'eau potable à Bamako ?

Questionnaire aux ménages cubains

Municipalité : _____ Quartier : _____

Rue : _____ Superficie approximative _____ m²

Pièces avec eau

- Cuisine (c), Cours (co), Salle de bain (Sb) _____
- Capacité de stockage (litre) _____
- Fréquence et horaires : _____ ; _____

Mode d'approvisionnement ordinaire :

- Réseau compteur (Rc) prix: _____ /m³
- Réseau sans compteur (Rs), forfait : _____.
- Puits privé (Pr) (voir fin questionnaire) prix : _____ quantité _____.
- Camion citerne individuel (P) prix : _____ quantité _____.
- Camion citerne collectif (P) prix : _____ quantité _____.
- Porteur d'eau (Po) prix: _____ quantité _____.
- Achat au voisin connecté au réseau (Vr) ou autre (Vo) prix: _____ quantité _____.

Problèmes d'approvisionnement sur le réseau local

Type * date et durée (mois précédent enquête) :

Type	Date	durée

(MT= manque total; FP= faible pression ; Pol = pollution; Irr = horaires irréguliers)

Mode d'approvisionnement secondaire :

- Borne fontaine (BF) prix : _____ quantité _____.
- Puits privé (Pr), (voir fin questionnaire), prix : _____ quantité _____.
- Camion citerne individuel (P), prix : _____ quantité _____.
- Camion citerne collectif (P) prix : _____ quantité _____.
- Porteur d'eau (Po) prix: _____/ quantité _____.
- Achat au voisin connecté au réseau (Vr) ou autre (Vo) prix: _____ quantité _____.

S'il y a des réparations à effectuer à qui vous adressez vous ?

(plombier, famille...)

Où allez-vous récupérer les matériaux pour les réparations ?

Réactions face aux problèmes

Efficacité des démarches suivantes (ME= très efficace ; M= moyennement ; 0=Inefficace)

Cas Action	Problème du réseau local (fuites, coupures, pollution...)
Déclaration individuelle	
Démarche collective (délégué)	
Démarche collective vers l'entreprise	
Influence politique	
Influence auprès d'un professionnel de l'entreprise	
Cadeau (en nature ou argent)	

Famille

Nb. personnes : _____ dont adultes: _____ dont travailleurs _____

Emploi du chef de famille : _____

Membre de la maison ayant une fonction dans une association de quartier : laquelle?

Carte et liste des quartiers de Bamako

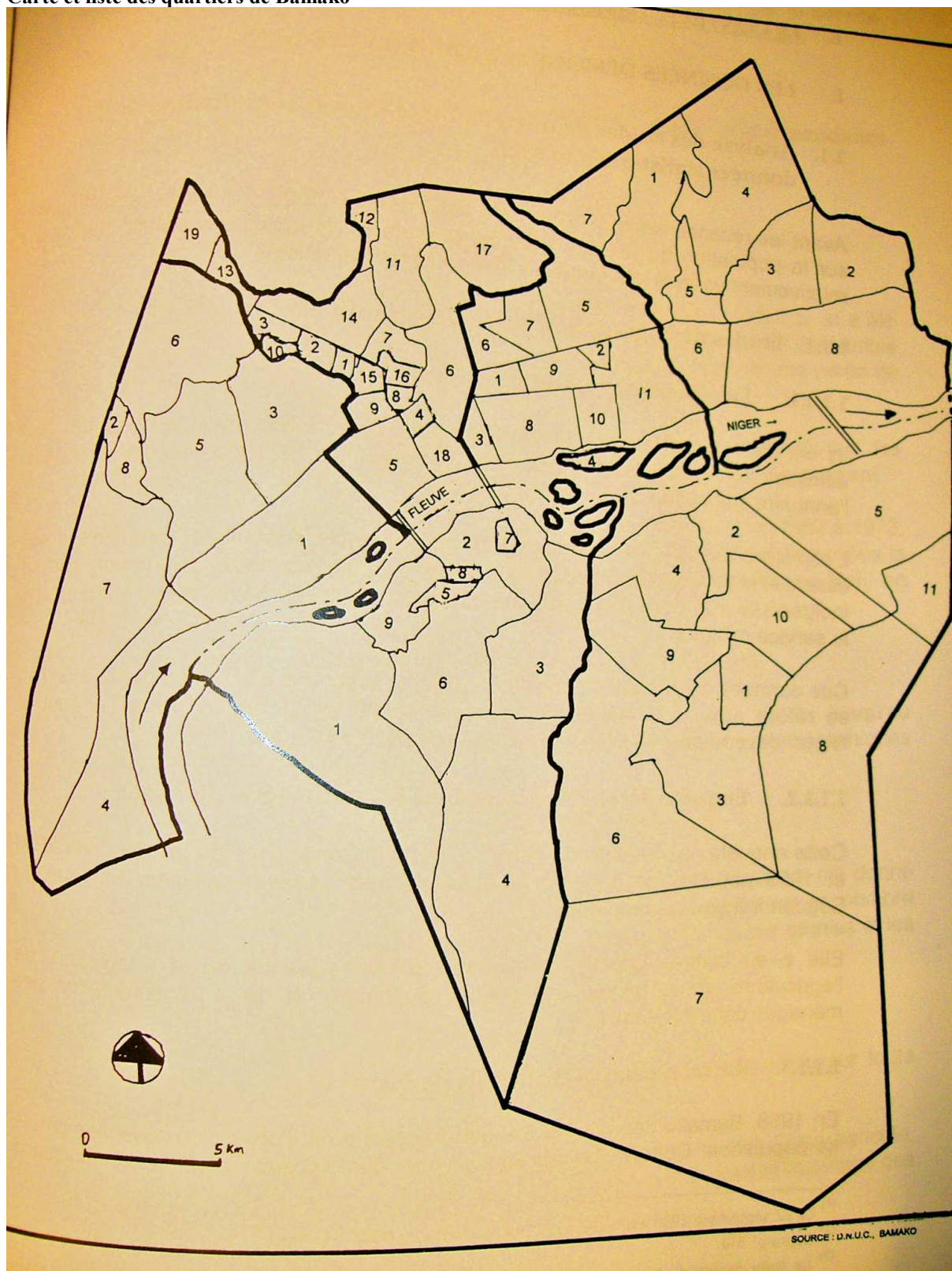


Tableau 99 : Liste des quartiers par commune à Bamako.

Numéro	Commune I	Commune II	Commune III	Commune IV	Commune V	Commune VI
1	Banconi	Bagadadji	Badialan 1	Djikoroni-Para	Baco-Djikoroni	Banankabougou
2	Boukassoumbougou	Bakaribougou	Badialan 2	Dogodouma	Badalabougou	Diarégouéla
3	Djélibougou	Bozola	Badialan 3	Hamdallaye	Daoudabougou	Faladié
4	Fadjiguila-Djournanzana	Cité du Niger	Bamako-Coura	Kalabambougou	Kalaban-Coura	Magnambougou
5	Korofina Nord	Hippodrome	Bamako-Coura-Bolibana (ex-Base)	Lafiabougou	Quartier Mali	Missabougou
6	Korofina Sud	Médina-Coura	Centre administratif et commercial	Lassa	Sabalibougou	Niamakoro
7	Sikoroni	Missira	Darsalam	Sébénikoro	Séna I	Sénou
8	Sotuba	Niaréla	Dravéla	Talico	Séna II	Sirakoro-Meguetana
9		Quartier T.S.F.	Dravéla-Bolibana		Torokorobougou	Sogoniko
10		Quinzambougou	Kodabougou			Sokorodji
11		Zone Industrielle + Bougouba	Koulouba			Yirimadio
12			Minkoungo et Sogonafing			
13			Niomirambougou			
14			N'Tomikorobougou			
15			Ouolofobougou-Bolibana			
16			Ouolofobougou			
17			Point G			
18			Quartier du Fleuve			
19			Samé			

Tableau dressé par A. Touré.

source : Touré, 2002.

Puits traditionnel dans la cour d'une concession à Bamako



Château d'eau et sa borne-fontaine à Bamako



La Havane citerne sur les toits



Annexe B Extraits de la base de données de la DGTPE 2006 : données Cuba et Mali

A- institutions politiques/société civile ; B- marché des biens et services ;
C- marché des capitaux ; D – marché du travail

En gris foncé les données agrégées et en gris clair les données de flux (les réformes)

PI 2006 - A -		CUBA	MALI
Droits politiques et fonctionnement des institutions politiques	de 1 à 4	1,3	3,6
Liberté et légalité des élections	si pas d'élections, notez 0 - si élections, de 1=faible liberté, faible légalité à 4=forte liberté, légalité	1	3
Acceptation ou contestation par la population du dernier changement à la tête de l'Etat	de 1=forte contestation à 4=forte acceptation	2	4
Participation de militaires à la vie politique, de droit ou de fait	de 1=forte participation à 4=très faible participation	1	4
Depuis 3 ans, évolution des droits politiques	de 0 à 4	2,0	2,0
depuis 3 ans : estimez vous que ces droits, ce fonctionnement se sont fortement améliorés (4), moyennement (3) sont restés stables (2), se sont détériorés (1) se sont fortement dégradés (0) ?	de 0 à 4	2	2
Libertés publiques et autonomie de la société civile	0 si pas de droits garantissant les libertés, le respect... - si droits, de 1=faibles libertés de la presse, de réunion, d'association, faible respect.. à 4= fortes...	1,2	2,8
Liberté de la presse	de 0 à 4	0	3
Liberté d'association	de 0 à 4	0	3
Liberté de réunion, de manifestation	de 0 à 4	0	3
Respect du droit dans les rapports entre citoyens et Administrations	de 0 à 4	3	2
Respect minorités (ethniques, religieuses, linguistiques..)	de 0 à 4	4	3
Depuis 3 ans, évolution des libertés, de l'autonomie de la société civile	de 0 à 4	1,0	2,0
Depuis 3 ans : estimez vous que ces libertés, cette autonomie se sont globalement fortement améliorées (4), moyennement (3) sont restées stables (2), se sont détériorées (1) se sont fortement dégradées (0) ?	de 0 à 4	1	2
Concentration des media	de 1 à 4	1,0	2,5
Importance des média sous contrôle de droit ou de fait de l'Etat	de 1=forte part des media sous contrôle de l'Etat à 4=faible part des media	1	2
Degré de concentration des média privés	de 1=forte concentration des media privés à 4=pluralisme important des media privés	1	3
Centralisation - décentralisation : dévolution des pouvoirs locaux	de 1=totalement nommées, 2=majoritairement nommées, 3=élues en majorité, 4=élues en totalité	3,0	2,8
Les autorités municipales sont-elles élues ou nommées par l'autorité centrale ?	de 1 à 4	3	4
Les autres autorités locales (Etat en cas de fédérations, Région, Province...) sont-elles élues ou nommées par l'autorité centrale ?	de 1 à 4	3	2
Centralisation - décentralisation : autonomie fiscale	de 0 à 4	2,0	1,5
Niveau d'autonomie fiscale des autorités municipales	0 si aucune autonomie fiscale - si autonomie fiscale, noter de 1=très faible autonomie fiscale à 4=totalité des ressources locales prélevées localement	2	2
Niveau d'autonomie fiscale des autres autorités locales (Etat en cas de fédérations, Région, Province...)	0 si aucune autonomie fiscale - si autonomie fiscale, noter de 1=très faible autonomie fiscale à 4=totalité des ressources locales prélevées localement	2	1
Sécurité publique interne	de 1 à 4	3,6	3,2

Sécurité des personnes et des biens	de 1=faible sécurité à 4=forte sécurité	4	3
Conflits ethniques, religieux, régionaux...	de 1=forts conflits à 4=pas de conflits	4	3
Actions violentes d'organisations politiques clandestines	de 1=fortes actions à 4=pas d'actions	3	3
Actions d'organisations criminelles (trafics drogue, armes...)	de 1=fortes actions à 4=pas d'actions	3	4
Conflits sociaux violents	de 1=forte violence à 4=faible violence	4	3
Sécurité publique extérieure	de 1 à 4	2,7	3,3
Tensions militaires avec d'autres pays	de 1=fortes tensions à 4 = pas de tensions	2	3
Tensions militaires avec la communauté internationale	de 1=fortes tensions à 4=pas de tensions	4	4
Depuis 3 ans, évolution de la sécurité	de 0 à 4	2,0	2,0
depuis 3 ans : estimez vous que la sécurité publique s'est fortement améliorée (4), moyennement (3) est restée stable (2), s'est détériorée (1) s'est fortement dégradée (0) ?	de 0 à 4	2	2
Transparence de l'action publique dans le champ économique	0 si pas de publication - si publication, noter de 1=pas fiable à 4=totalement fiable	0,7	2,5
Budget de l'Etat	de 0 à 4	2	3
Fonds extra-budgétaires	4 s'il n'y a pas de Fonds extra-budgétaires	0	3
Comptes des entreprises publiques	de 0 à 4	1	1
Comptes des Banques publiques	de 0 à 4	1	2
Statistiques économiques et financières de base (comptabilité nationale, indices de prix, commerce extérieur, monnaie et crédit....)	de 0 à 4	1	3
La consultation du FMI au titre de l'article IV est-elle publiée ?	non=0, oui partiellement=2 oui totalement=4	0	3
Lisibilité de la politique économique (politique budgétaire, fiscale, monétaire, de change...)	de 1 à 4	1,0	2,0
La politique économique fait-elle l'objet d'une communication	de 1=com. faible et peu lisible à 4=com. importante et lisible	1	2
La politique économique fait-elle l'objet de débats publics	de 1=peu de débats à 4=débats importants et structurés	1	2
Depuis 3 ans, évolution de la transparence, de la lisibilité de l'action publique	de 0 à 4	2,0	3,0
depuis 3 ans, estimez-vous que la transparence et la lisibilité de l'action publique se sont fortement améliorées (4), moyennement (3) sont restées stables (2), se sont détériorées (1) se sont fortement dégradées (0) ?	de 0 à 4	2	3
Corruption	de 1=fort niveau à 4=faible niveau	2,0	2,0
Niveau de la "petite" corruption (entre citoyens et Administrations)	de 1 à 4	1	2
Niveau de la "grande" corruption (entre Administrations et entreprises)	de 1 à 4	3	2
Depuis 3 ans, évolution de la corruption, petite et grande	de 0 à 4	2,5	1,0
depuis 3 ans, estimez vous que la situation en matière de "petite" corruption s'est fortement améliorée (4), moyennement (3), est restée stable (2), s'est détériorée (0) ?	de 0 à 4	2	1
depuis 3 ans, estimez vous que la situation en matière de "grande" corruption s'est fortement améliorée (4), moyennement (3), est restée stable (2), s'est détériorée (0) ?	de 0 à 4	3	1
Relations Etat / Citoyens	de 0 à 4	1,0	2,0
Rapidité et efficacité des démarches administratives effectuées par les citoyens	de 1 à 4	1	2
Confiance de la population dans les administrations publiques	de 1 à 4	1	2
Depuis 3 ans, évolution de l'efficacité globale de l'action publique	de 0 à 4	2,0	2,0

Depuis 3 ans, estimez vous que l'efficacité globale de l'action publique s'est fortement améliorée (4), moyennement (3) est restée stable (2), s'est détériorée (1) s'est fortement dégradée (0) ?	de 0 à 4	2	2
Efficacité de l'action publique : système fiscal	de 1=forte économie informelle, forte fraude fiscale, douanière à 4=faible économie informelle, faible fraude fiscale, douanière	2,7	1,5
Importance de l'économie informelle	de 1 à 4	1	1
Importance de la fraude fiscale dans le secteur formel	de 1 à 4	4	2
Importance de la fraude douanière (contrebande, sous-déclaration...)	de 1 à 4	2	1
Capacité de l'Administration fiscale à mettre en œuvre les mesures décidées	de 1=faible capacité à 4=forte capacité	4	2
Réformes fiscales, depuis 3 ans	0 si pas de réforme - si réforme, noter de 1=pas d'effets à 4=effets importants	2,0	2,2
Réformes fiscales visant à améliorer le recouvrement dans le cadre des dispositifs existants (renforcement de la discipline fiscale)	de 0 à 4	2	2
Réformes fiscales visant à réduire les exonérations (distorsions fiscales)	de 0 à 4	2	3
Réformes fiscales visant à élargir les assiettes fiscales sur les revenus, l'assiette de la TVA	de 0 à 4	2	3
Réformes fiscales visant à simplifier les dispositifs	de 0 à 4	3	2
Cohérence, continuité et prévisibilité de ces réformes fiscales	de 1=faible cohérence, continuité à 4=forte cohérence	1	1
Depuis 3 ans, évolution de l'efficacité du système fiscal	de 0 à 4	2,0	1,0
Depuis 3 ans, estimez vous que l'efficacité du système fiscal s'est fortement améliorée (4), moyennement (3) est restée stable (2), s'est détériorée (1) s'est fortement dégradée (0) ?	de 0 à 4	2	1
Fonctionnement de l'Administration douanière	de 1=faible capacité, faible niveau de collaboration à 4=forte capacité, niveau très élevé de collaboration	3,0	2,0
Capacité de l'Adm. douanière à mettre en œuvre ses engagements douaniers (règles d'origine, règles d'évaluation en douane)	de 1 à 4	4	2
Capacité de l'Adm. douanière à exploiter les avantages commerciaux accordés (préférences, accords régionaux...)	de 1 à 4	2	3
Niveau de collaboration des Adm. douanières locales avec les Adm. douanières des autres pays (règles d'origine, détection des fraudes...)	de 1 à 4	3	1
Passation des marchés publics et des délégations de service public...	de 1=très faible transparence, très faible publicité à 4=transparence et publicité importantes	1,0	2,0
Passation des marchés publics et des délégations de service public avec les entreprises locales	de 1 à 4	1	2
Passation des marchés publics et des délégations de service public avec les entreprises étrangères	de 1 à 4	1	2
Fonctionnement de la justice	de 1=faible indépendance, faible application, faible rapidité à 4=forte indépendance, bonne application...	1,3	1,4
Indépendance de la justice par rapport à l'Etat	de 1 à 4	1	2
Egalité de traitement de fait des acteurs étrangers	de 1 à 4	1	1
Degré d'application et rapidité des décisions de justice	de 1 à 4	2	1
Depuis 3 ans, évolution de l'indépendance, l'efficacité de la justice	de 0 à 4	2,0	1,0

Depuis 3 ans, estimez vous que l'indépendance et l'efficacité de la justice se sont fortement améliorées (4), moyennement (3) sont restées stables (2), se sont détériorées (1) se sont fortement dégradées (0) ?	de 0 à 4	2	1
Réformes de l'Administration publique, depuis 3 ans	0 si pas de réforme - si réforme de 1=pas d'effets positifs à 4=effets positifs importants	3,0	1,7
Actions visant à élever la formation des fonctionnaires	de 0 à 4	3	2
Réformes visant à lier la rémunération, la promotion du fonctionnaire avec ses performances	de 0 à 4	3	1
Réformes portant sur la simplification des formalités administratives	de 0 à 4	2	3
Réformes portant sur la réduction de la corruption	de 0 à 4	4	1
Qualité de l'offre de biens publics : éducation et santé de base	de 1=très faible qualité à 4=très bonne qualité	4,0	1,5
Système public d'éducation dans le primaire et le secondaire	de 1 à 4	4	1
Système public de santé de base	de 1 à 4	4	2
Champ des acteurs : poids, influence de chacun des acteurs dans le jeu politique du pays	0 si acteur sans poids, sans influence - si acteur ayant une influence, noter de 1=très faible influence, très faible poids à 4=très forte influence, poids très important		
Grandes entreprises et banques locales	de 0 à 4	2	4
PME	de 0 à 4	0	1
Grandes entreprises et banques étrangères	de 0 à 4	1	3
Grands propriétaires terriens	de 0 à 4	0	1
Petits agriculteurs	de 0 à 4	0	4
Salariés du privé	de 0 à 4	0	1
Salariés du public	de 0 à 4	2	3
Administration	de 0 à 4	4	3
Pouvoirs locaux (régions..)	de 0 à 4	2	1
Armée et/ou services de sécurité	de 0 à 4	4	1
Groupes régionaux ou ethniques originaires du pays	de 0 à 4	1	3
Minorité étrangère ou d'origine étrangère	de 0 à 4	0	3
Organisations religieuses	de 0 à 4	1	4
ONG	de 0 à 4	1	2
Partis politiques en système multipartis	de 0 à 4	0	4
Parti politique unique (de fait)	de 0 à 4	4	0
Réseaux d'influence formels ou informels	de 0 à 4	2	3
Organisations illégales	de 0 à 4	0	1
Bailleur(s) bi et multilatéral(aux)	de 0 à 4 - 0 si le pays ne reçoit pas d'aide publique	1	4
Concentration des organisations au sein des acteurs majeurs	de 1 à 4	4,0	2,0
Chacun des acteurs ayant le plus de poids est-il représenté par un nombre élevé ou réduit d'organisations ?	de 1=très forte fragmentation de chacun des acteurs majeurs à 4=forte concentration au sein de chacun de ces acteurs majeurs	4	2
Organisations formelles ou informelles	de 1 à 4	4,0	3,0
Les organisations qui incarnent les intérêts de ces acteurs majeurs sont-elles plutôt informelles ou formelles ?	de 1=très informelles à 4=très formelles	4	3
Organisations représentatives	de 1 à 4	3,0	2,0
Les organisations qui incarnent les intérêts de ces acteurs majeurs sont-elles représentatives de l'ensemble des intérêts du groupe considéré ?	de 1=organisations très peu représentatives à 4=organisations très représentatives	3	2
Structures de concertation animées par le Pouvoir politique pour faire émerger un intérêt commun entre les acteurs	de 0 à 4	4,0	2,0

Le Pouvoir politique anime-t-il des structures de concertation entre les principaux acteurs ?	0 si pas de structures - si structures de concertation, noter de 1=très faible rôle à 4=rôle de concertation très important	4	2
Capacité d'arbitrage autonome de l'Etat	de 1 à 4	4,0	1,0
Le Pouvoir politique a-t-il une capacité d'arbitrage autonome par rapport aux différents acteurs ?	de 1=très faible autonomie dans sa capacité d'arbitrage à 4=très importante autonomie dans sa capacité d'arbitrage	4	1
Transparence du processus de concertation	de 1 à 4	3,0	1,0
L'ensemble de ce processus (concertation, arbitrage) est-il communiqué au public (presse, télévision, débats..) ?	de 1=très faible communication publique à 4=communication publique importante	3	1
Coordination entre Ministères, au sein des Administrations	de 1 à 4	4,0	1,0
Coordination, collaboration entre Ministères	de 1=faible niveau de coordination, de collaboration à 4=fort niveau de coordination, de collaboration...	4	1
Coordination, collaboration au sein des Administrations	de 1=faible niveau de coordination, de collaboration à 4=fort niveau de coordination, de collaboration...	4	1
Polarisation des Ministères et administrations vers l'exécutif	de 1 à 4	4,0	3,0
Fonctionnement des administrations polarisé par et vers l'exécutif (Chef d'Etat ou Premier ministre)	de 1=très faible polarisation à 4=très forte polarisation des administrations par et vers l'exécutif	4	3
Capacité des autorités politiques	de 1=faibles capacité, cohérence, autorité, rapidité, confiance à 4=fortes capacité...	3,6	1,3
Capacité de décision des autorités politiques en matière économique (compétence, rapidité...)	de 1 à 4	3	1
Cohérence et continuité de l'action du gouvernement en matière économique	de 1 à 4	4	2
Autorité du pouvoir politique sur l'Administration	de 1 à 4	4	1
Aptitude de la société à l'adaptation et à l'innovation...	de 1=faible aptitude à 4=forte aptitude	3,0	1,7
Aptitude de la société à l'adaptation, l'innovation en matière technologique	de 1 à 4	4	3
Aptitude de la société à l'adaptation, l'innovation en matière managériale	de 1 à 4	2	1
Aptitude de la société à l'adaptation, l'innovation en matière juridique et institutionnelle	de 1 à 4	3	1
Vision stratégique à long terme des autorités	de 1=faible vision à long terme à 4=forte vision à long terme	3,0	2,0
Les autorités publiques agissent-elles en fonction d'une vision stratégique ?	de 1 à 4	3	2
Stratégies des autorités	de 1=faible vision à long terme à 4=forte vision à long terme	3,8	1,5
Les autorités publiques ont-elles notamment une stratégie de développement du capital humain (formation, santé..) ?	de 1 à 4	4	2
Les autorités publiques ont-elles notamment une stratégie de préservation de l'environnement ?	de 1 à 4	3	1
Les autorités publiques ont-elles notamment une stratégie d'insertion internationale ou régionale ?	de 1 à 4	4	2
Les autorités publiques sont-elles engagées dans le soutien à la Recherche-Développement, privée ou publique ?	de 1=très peu de soutien à la R&D à 4=très fort soutien	4	1
Priorités des élites locales	de 1=très faible priorité à 4=très forte priorité	4,0	2,5
Le développement, la croissance économique sont-ils une priorité pour le Pouvoir politique, par delà les déclarations ?	de 1 à 4	4	3

Le développement, la croissance économique sont ils une priorité pour les élites publiques locales (hauts fonctionnaires, universitaires..) ?	de 1 à 4	4	2
Investissement dans le futur de la population	de 1=faibles efforts à 4=efforts très importants	2,3	2,0
Les parents consentent-ils d'importants efforts pour l'éducation des enfants ?	de 1 à 4	4	2
Les parents poussent-ils leurs enfants plutôt vers la Fonction publique ou plutôt vers le privé ?	de 1 à 4	1	2
Sécurité des droits de propriété traditionnels	s'il n'existe pas de système traditionnel de droits de propriété ou si très marginal, mettre 0 - si existe, noter de 1 à 4	2,5	2,0
Existence et importance d'un système traditionnel de droits de la propriété	0 ou noter de 1=peu importants à 4=répandus	2	3
S'il existe, ce système traditionnel assure-t-il une sécurité des droits de la propriété	de 1=faible sécurité à 4=forte sécurité	3	1
Sécurité des droits de propriété : droits de propriété formels	de 1 à 4	1,7	2,2
Efficacité des moyens juridiques pour défendre le droit de propriété entre agents privés	de 1=faibles moyens juridiques pour défendre le droit de propriété à 4=moyens très efficaces	2	2
Compensations en cas d'expropriation (par l'Etat) de droit ou de fait (propriété foncière) ?	de 1=pas de compensation à 4=compensation "raisonnable"	1	2
Compensations en cas d'expropriation (par l'Etat) de droit ou de fait (outil de production) ?	de 1=pas de compensation à 4=compensation "raisonnable"	1	2
D'une façon générale, l'Etat exerce-t-il des pressions arbitraires sur la propriété privée (tracasseries administratives...) ?	de 1=pressions arbitraires très fréquentes à 4=absence de pressions arbitraires	3	3
Forme des contrats entre acteurs privés	de 1 à 4	4,0	2,0
Les contrats entre acteurs privés sont-ils plutôt oraux ou plutôt écrits ?	de 1=oraux en majorité à 4=écrits en majorité	4	2
Pour les contrats écrits, sont-ils plutôt passés sans médiation ou avec médiation privée (avocat..) ?	contrats écrits passés sans médiation (=1 ou 2) ou avec médiation privée (avocat..) (=3 ou 4)	4	2
Sécurité des contrats entre acteurs privés	de 1=faible respect à 4=bon respect	1,9	2,7
Respect des contrats oraux	de 1 à 4	2	3
Respect des contrats écrits (sans médiation)	de 1 à 4	2	3
Respect des contrats avec médiation privée (avocats...)	de 1 à 4	4	3
Respect des contrats entre acteurs privés locaux et étrangers	de 1 à 4	0	2
Respect des contrats par l'Etat	de 1=dénonciations très fréquentes, importantes à 4=dénonciations très rares ou inexistantes	2,0	3,0
Y a-t-il eu des dénonciations de contrats par l'Etat depuis 5 ans vis-à-vis d'acteurs locaux (sans contreparties "raisonnables") ?	de 1 à 4	2	3
Y a-t-il eu des dénonciations de contrats par l'Etat depuis 5 ans vis-à-vis d'acteurs étrangers (sans contreparties "raisonnables") ?	de 1 à 4	2	3
Règlement des différends économiques : justice en matière commerciale	de 1=faible indépendance, égalité de traitement, application et rapidité, à 4=forte indépendance....	1,7	1,5
Indépendance de la justice par rapport à l'Etat en matière de différends commerciaux	de 1 à 4	1	1
Indépendance de la justice par rapport aux parties en justice (acteurs locaux) en matière de différends commerciaux	de 1 à 4	3	1

Egalité de traitement entre acteurs locaux et étrangers en matière de différends commerciaux	de 1 à 4	1	2
Degré d'application et rapidité des décisions de justice en matière commerciale	de 1 à 4	2	2
Droit sur la faillite des entreprises	0 s'il n'existe pas de loi sur la faillite - si existe, noter de 1=application défectueuse à 4=application rapide et efficiente	1,3	0,9
Loi sur la faillite des entreprises	de 0 à 4	2	2
Et plus précisément, indépendance des instances chargées de décider des faillites	de 1=faible indépendance à 4=forte autonomie	1	1
Existence de procédures allégées au plan judiciaire, visant la restructuration plutôt que la liquidation ?	de 1 à 4	1	0
Application du droit sur la faillite des entreprises	0 si pas de loi sur la faillite d'entreprise - si existe, noter de 1=très peu de mises en faillite à 4=faillites d'entreprises fréquentes	1,6	1,0
Y a-t-il eu des mises en faillite d'entreprise privées depuis 5 ans ?	de 0 à 4	1	1
Y a-t-il eu des mises en faillite d'entreprise publiques depuis 5 ans ?	de 0 à 4	2	1
D'une façon générale, privilégie-t-on la liquidation (=1 ou 2) ou le maintien en activité (=3 ou 4) des entreprises non-rentables ?	de 0 à 4	2	1
Depuis 3 ans, évolution de la sécurité des transactions	de 0 à 4	3,0	2,0
Depuis 3 ans, estimez vous que la situation générale en matière de sécurité des transactions s'est fortement améliorée (4), moyennement (3) est restée stable (2), s'est détériorée (1) s'est fortement dégradée (0) ?	de 0 à 4	3	2
Circulation des personnes, de l'information.....	de 1=pas de liberté à 4=liberté totale	1,7	4,0
Liberté de circulation des nationaux (sorties)	de 1 à 4	1	4
Liberté de circulation des étrangers (entrées)	1=pas de liberté, 2=liberté restreinte à des conditions très strictes, 3=liberté restreinte à certaines provenances 4=aucune entrave à la circulation	2	4
Liberté d'accès aux journaux étrangers (absence de saisies...)	de 1 à 4	1	4
Liberté d'accès au câble (télévision)	de 1 à 4	1	4
Liberté d'accès à Internet	de 1 à 4	4	4
Emigrés et diasporas des nationaux hors des frontières : rôle dans la vie économique du pays d'origine (votre pays de résidence)	0 si pas d'émigrés ayant un rôle dans la vie économique du pays - si émigrés, noter de 1=très faible rôle à 4=rôle très important	2,8	3,1
Importance des transferts financiers reçus dans le pays (entrant dans votre pays de résidence)	de 0 à 4	4	4
Rôle économique des émigrés dans les échanges commerciaux (réseaux à l'import et à l'export)	de 0 à 4	3	3
Importance des investissements des émigrés vers leur pays d'origine (entrant dans votre pays de résidence)	de 0 à 4	1	2
Immigrés dans le pays : rôle économique	0 si pas d'immigrés, mettre 0 - si immigrés, noter de 1 à 4	1,2	0,0
Importance des transferts financiers sortants (de votre pays de résidence) vers les pays d'origine des immigrés	de 0 à 4	0	0
Rôle économique des immigrés dans les échanges commerciaux (réseaux à l'import et à l'export)	de 0 à 4	2	0

Importance des investissements des immigrés vers leurs pays d'origine (sortant de votre pays de résidence)	de 0 à 4	2	0
Pressions extérieures	0 si pas de pressions extérieures venant des institutions - si pressions, de 1=peu d'effets à 4 =très forts effets	0,5	2,2
Pressions venant des institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale)	de 0 à 4	0	2
Pressions venant de l'adhésion à l'OMC	de 0 à 4	2	2
Pression venant d'un cadre institutionnel régional (ex : Mercosur, Alena, Euromed...)	de 0 à 4	0	2
Pressions exercées par des grandes firmes étrangères	de 0 à 4	0	3
Egalité de traitement : ségrégations fondées sur les traditions et croyances	de 1=fortes ségrégations à 4=pas de ségrégations	3,7	1,3
Ségrégations sociales selon le sexe	de 1 à 4	4	1
Ségrégations sociales selon l'ethnie, la caste	de 1 à 4	3	1
Ségrégations sociales selon la religion	de 1 à 4	4	2
Accès sans discrimination à santé et emploi public et privé	de 1=fortes ségrégations à 4=pas de ségrégations	4,0	2,6
Ségrégations dans l'accès à l'enseignement, la santé..	de 1 à 4	4	3
Ségrégations dans l'accès à l'emploi public	de 1 à 4	4	2
Ségrégations dans l'accès à l'emploi privé	de 1 à 4	4	3
Subventions aux produits de base (filet social) = B4030 et B4031 agrégées et inversées	de 1 à 4	4,0	3,0
Part des prix administrés (note inversée)	de 1 à 4	4	3
Subventions directes aux prix des produits de base, au bénéfice du consommateur (note inversée)	de 1 à 4	4	3
Solidarités traditionnelles /	de 1=faible prise en charge par les familles de la maladie, du chômage, des personnes âgées à 4=forte prise en charge	3,6	3,3
Solidarité traditionnelle en milieu urbain	de 1 à 4	4	3
Solidarité traditionnelle en milieu rural	de 1 à 4	4	4
Solidarités traditionnelle entre urbains et ruraux (dans les 2 sens)	de 1 à 4	3	3
Solidarité institutionnelle	0 si pas de prise en charge par les institutions publiques ou privées de la maladie, du chômage, de la retraite - si prise en charge, noter de 1=faible part de la population couverte à 4=très forte part de la population	4,0	0,6
Prise en charge de la maladie	de 0 à 4	4	1
Prise en charge du chômage	de 0 à 4	4	0
Prise en charge de la retraite	de 0 à 4	4	1
Equité dans l'accès aux biens publics de base : éducation, santé, eau, électricité	de 1=très faible équité dans l'accès à l'éducation, à la santé, ... à 4=très forte équité dans l'accès à ...	4,0	1,7
Accès à l'école publique (primaire et secondaire)	de 1 à 4	4	2
Accès au système de santé de base	de 1 à 4	4	2
Accès à l'eau potable	de 1 à 4	4	2
Accès à l'électricité	de 1 à 4	4	1
Formation des élites	de 1 à 4	4,0	1,0
Lieux de formation des élites	de 1=en très grande majorité dans des établissements étrangers ou à l'extérieur du pays à 4=en très grande majorité dans des établissements du pays	4	1

Les systèmes de formation du pays confortent-ils la reproduction des élites en "club fermé" ou bien sont-ils un outil de mobilité sociale ?	de 1=systèmes de formation reproduisant très fortement les catégories sociales élevées à 4=systèmes de formation participant à la mobilité sociale	4	1

PI 2006 - B -		CUBA	MALI
Démarches administratives pour la création d'entreprise	de 1=nombreuses démarches, longs délais à 4=peu de démarches, faibles délais	1,0	1,0
Démarches administratives pour créer une entreprise	de 1 à 4	1	1
Part du secteur public dans le PIB en 2001	de 1=part très importante à 4=part très réduite	1,0	3,0
Part des Entreprises publiques en 2001	de 1 à 4	1	3
Part du secteur public dans le PIB en 2006	de 1=part très importante à 4=part très réduite	1,0	3,0
Part des Entreprises publiques en 2006	de 1 à 4	1	3
Part du secteur public dans les services d'intérêt général	de 1=totalement public à 4=totalement privé ou en partenariat public-privé	1,5	1,9
Eau et assainissement	de 1 à 4	2	2
Electricité	de 1 à 4	1	2
Télécommunications	de 1 à 4	3	2
Infrastructures de transport	de 1 à 4	1	2
Santé	de 1 à 4	1	2
Education	de 1 à 4	1	2
Autre	si n'existe pas, mettre 1	1	1
Prix administrés et prix de marché	de 1 à 4	1,9	2,4
Part des prix administrés	de 1=forte part à 4=part très faible ou nulle	1	2
Subventions directes aux prix des produits de base	de 1=fortes subventions à 4=pas de subv.	1	2
Pétrole: écart du prix à la pompe % aux prix mondiaux	de 1=fort écart à 4=faible écart	4	2
Taux de change unique pour les échanges commerciaux	de 1= multiples taux de change à 4=taux de change unique	1	4
Réformes : Privatisations d'entreprises non financières entre 2001 et 2006	de 0 à 4	2,0	2,0
Evolution de la part des ENF privées dans le PIB (notation spéciale)	de 0 quand la différence est de -2 (et moins) ; 1 quand la différence est de -1 ; 2 quand la différence est nulle ; 3 quand la différence est de +1 ; 4 quand la différence est +2	2	2
Conduite du programme de privatisation	de 1 à 4	2,3	1,2
Transparence des procédures de privatisation	de 1=faible transparence à 4=forte transparence	1	1
"Vérité du prix" de cession	de 1=prix de cession très éloignés de la vérité des prix à 4=prix proche	2	1

Privat. plutôt au bénéfice des anciens directeurs ou plutôt au bénéfice de nouveaux acteurs, locaux ou étrangers	plutôt au bénéfice des anciens directeurs (=1 ou 2), ou plutôt au bénéfice de nouveaux acteurs, locaux ou étrangers(=3 ou 4)	4	2
Cohérence, continuité et prévisibilité du programme de privat. (de 1=faible cohérence, continuité à 4=forte cohérence...)	de 1=faible cohérence, continuité à 4=forte cohérence	2	1
Ouverture du programme de privatisation	de 1 à 4	1,7	2,3
Exclusions sectorielles (secteurs "stratégiques")	de 1=fortes exclusions à 4=très faibles exclusions	2	2
Exclusions vis-à-vis du capital étranger	de 1=fortes exclusions à 4=très faibles exclusions	2	3
Ouverture des services publics au capital privé local ou étranger (BOT, concessions...)	de 1=faible ouverture à 4=très forte ouverture	1	2
Environnement technologique, diffusion des technologies	de 1 à 4	3,6	1,9
Taux d'encadrement technique (ingénieurs, techniciens) dans les PME-PMI	de 1=faible à 4=fort	4	1
Taux d'encadrement technique (ingénieurs, techniciens) dans les grandes entreprises	de 1=faible à 4=fort	4	3
Densité et "continuité" du tissu d'entreprises (maintenance, sous-traitance locales...)	de 1=faible densité, continuité à 4=forte densité	3	2
Information sur la situation des entreprises	0 si pas de dispositif - si dispositif, noter de 1=faible mise en oeuvre à 4=mise en oeuvre satisfaisante	1,4	1,4
Système comptable normalisé (PME)	de 0 à 4	1	1
Système comptable normalisé (grandes entreprises)	de 0 à 4	1	2
Certification des comptes des entreprises (PME)	de 0 à 4	1	1
Certification des comptes des entreprises (grandes entreprises)	de 0 à 4	2	2
Intervention de cabinets d'audit international	0=pas d'intervention, si oui, de 1= très rare à 4=fréquente	2	1
Information sur la qualité des biens : Normes et standards nationaux	0 si pas de dispositif - si dispositif, noter de 1=faible mise en oeuvre à 4=mise en oeuvre satisfaisante	1,0	0,0
Normes et standards nationaux	de 0 à 4	1	0
Information sur la qualité des biens : Normes et standards internationaux	0 si pas de dispositif - si dispositif, noter de 1=faible mise en oeuvre à 4=mise en oeuvre satisfaisante	1,0	0,0
Normes et standards internationaux (ISO, Codex...)	de 0 à 4	1	0
Propriété intellectuelle	de 1=faible niveau de respect à 4=très bon niveau de respect	1,5	2,0
Respect de la propriété intellectuelle en matière de secrets de fabrications, brevets...	de 1 à 4	2	3
Respect de la propriété intellectuelle en matière de contrefaçon	de 1 à 4	1	1
Dispositif de défense de la propriété intellectuelle	0 si pas de dispositif - si dispositif, noter de 1=faible application à 4=très bonne application	2,0	0,0
Dispositif local de protection de la propriété intellectuelle	de 0 à 4	2	0
Dispositif international : accord TRIPS	de 0 à 4	2	0

Secteur agricole : Propriété collective traditionnelle	0 si n'existe pas - si existe, noter de 1=très peu important à 4=très important	2,0	4,0
Importance des terres en propriété collective traditionnelle (droits traditionnels, religieux, autres...)	de 0 à 4	2	4
Secteur agricole : Propriété publique	0 si n'existe pas - si existe, noter de 1=très peu important à 4=très important	4,0	2,0
Importance des terres en propriété collective (propriété étatique, de la Région...)	de 0 à 4	4	2
Secteur agricole : Sécurité des droits et des transactions foncières	de 1 ou 0 à 4	4,0	2,0
Les droits de propriété foncière agricole sont ils en majorité traditionnels (pas ou peu formels) ou bien formels ?	de 1=en très grande majorité traditionnels à 4=en très grande majorité ou en totalité formels	4	1
La sécurité des droits de propriété et des transactions TRADITIONNELS est-elle assurée ?	si pas de droits traditionnels, mettre 0 - si droits traditionnels, noter de 1=garantie très peu assurée à 4=très sûre	4	2
La sécurité des droits de propriété et des transactions FORMELS est-elle assurée ?	de 1=très peu assurée à 4=très sûre	4	2
Concurrence : secteur productif : facilité d'entrée sur le marché pour de nouvelles entreprises	de 1=importants obstacles à l'entrée à 4=très faibles obstacles à l'entrée	3,0	2,5
Obstacles de fait tenant à l'Administration (tracasseries administratives...)	de 1 à 4	3	3
Obstacles de fait tenant aux pratiques d'entreprises concurrentes, déjà installées sur le marché	de 1 à 4	3	2
Concurrence dans la distribution (consommation des ménages)	0 si pas de grande firme, locale ou multinationale - si grande(s) firme(s), noter de 1 à 4	4,0	0,0
Part de la distribution assurée par des grandes firmes nationales	0 ou de 1=faible part à 4=part très importante	4	0
Part de la distribution assurée par des grandes firmes étrangères	0 ou de 1=faible part à 4=part très importante	2	0
Concurrence des entreprises : dispositifs de régulation de la concurrence	0 si pas de dispositif - si dispositif, noter de 1=faible efficacité à 4=forte efficacité	4,0	0,0
Existence d'un dispositif pour lutter contre les ententes	de 0 à 4	4	0
Existence d'un dispositif pour lutter contre les abus de position dominante	de 0 à 4	4	0
Secteur agricole : Concentration des terres agricoles	de 1=très concentrée à 4=très dispersée	1,0	4,0
La propriété foncière agricole est-elle plutôt dispersée ou plutôt concentrée ?	de 1 à 4	1	4
Imbrication du capital local (privé et/ou public)	de 1=niveau très élevé à 4=très faible niveau de participations croisées	3,0	4,0
Importance des participations financières croisées entre entreprises locales	de 1 à 4	4	4
Importance des participations financières croisées entre entreprises et banques locales	de 1 à 4	3	4
Importance des participations financières croisées entre entreprises et banques locales impliquant des entreprises ou des banques étrangères	de 1 à 4	2	4
Actionnariat : Poids des investisseurs institutionnels	0 si le type d'actionnariat n'existe pas - si existe, noter de 1=très peu important à 4=très important	1,0	0,5
Banques actionnaires (privées ou publiques)	de 0 à 4	2	0
Autres investisseurs institutionnels	de 0 à 4	0	1
Actionnariat : Poids de l'Etat	0 si le type d'actionnariat n'existe pas - si existe, noter de 1=très peu important à 4=très important	4,0	1,0

Actionnariat public (Etat...)	de 0 à 4	4	1
Actionnariat : Poids de l'actionnariat familial	0 si le type d'actionnariat n'existe pas - si existe, noter de 1=très peu important à 4=très important	0,0	3,0
Actionnariat familial	de 0 à 4	0	3
Actionnariat : Poids de l'actionnariat dispersé	0 si le type d'actionnariat n'existe pas - si existe, noter de 1=très peu important à 4=très important	0,0	1,0
Actionnariat dispersé	de 0 à 4	0	1
Groupes multisectoriels (du type choebols coréens)	0 si le type d'actionnariat n'existe pas - si existe, noter de 1=très peu important à 4=très important	1,0	0,0
Importance de groupes multisectoriels NE comprenant PAS en leur sein d'institution financière	de 0 à 4	1	0
Importance de groupes multisectoriels COMPRENANT en leur sein une ou plusieurs institutions financières	de 0 à 4	1	0
Information sur la structure des participations au sein des entreprises locales	de 1=très faible niveau d'information à 4=niveau d'information élevé	4,0	4,0
Niveau d'information sur la structure des participations au sein des entreprises locales	de 1 à 4	4	4
Convertibilité et adhésion à l'OMC	de 0 à 4	3,3	3,7
Convertibilité pour les opérations courantes	non=0, en cours=3, oui=4	4	4
Adhésion à l'OMC	non=0, en cours=3, oui=4	4	4
Octroi des licences d'importation	octroi automatique (=4), ou octroi faisant l'objet : de conditions peu restrictives et respectées (=3), de conditions restrictives (=2), de fortes restrictions (barrières à l'entrée, très forte corruption, tracasseries administratives...) (=1)	2	3

PI 2006 - C -		CUBA	MALI
Part du privé dans le secteur bancaire en 2001	de 1=part très faible ou nulle à 4=part très importante	1,0	3,0
Part des Banques privées en 2001	de 1 à 4	1	3
Part du privé dans le secteur bancaire en 2006	de 1=part très faible ou nulle à 4=part très importante	1,0	3,0
Part des Banques privées en 2006	de 1 à 4	1	3
Niveau d'intervention de l'Etat dans l'affectation des crédits	de 1 à 4	0,8	3,0
Fixation administrative des taux d'intérêt	de 1=forte part des taux administrés à 4=pas de taux administrés	1	3
Contrôle quantitatif du crédit	de 1=contrôle total à 4=pas de contrôle	1	2
Cloisonnement de droit du système bancaire (crédit agric, industriel, hôtelier...)	de 1=totalement cloisonné à 4=pas de cloisonnement	1	2
Crédit dirigé (par secteur, vers les entreprises publiques..)	de 1=totalement dirigé à 4=pas dirigé	1	4
Crédit dirigé vers le financement du Trésor	de 1=totalement dirigé à 4=pas dirigé	1	4

Indépendance de la Banque Centrale	si pas de loi d'indépendance de la Banque centrale, mettre 0 - si loi, noter de 1=très faible indépendance de fait à 4=très forte indépendance de fait	0	3
Réformes : privatisations des banques de 2001 à 2006	de 0 à 4	2,0	2,0
Différence part des banques privées en proportion des actifs financiers entre 2006 et 2001	0 quand la différence est de -2 (et moins) ; 1 quand la différence est de -1 ; 2 quand la différence est nulle ; 3 quand la différence est de +1 ; 4 quand la différence est +2	2	2
Réformes : conduite du programme de privatisation des banques	0 si pas de privatisations - si privatisations, noter de 1 à 4	0,0	1,0
Transparence des procédures de privatisation	de 1=faible transparence à 4=forte transparence	0	1
"Vérité du prix" de cession	de 1=prix de cession très éloigné de la vérité des prix à 4=prix proche	0	1
Cohérence, continuité et prévisibilité du programme de privatisation	de 1=faible cohérence, faible continuité à 4=forte cohérence, forte continuité	0	1
Réformes : ouverture de fait des privatisations des banques et établissements financiers	0 si pas de privatisation - si privatisations, noter de 1=fortes exclusions sectorielles à 4=très peu ou pas d'exclusions	0,0	2,0
Exclusions sectorielles de certaines banques et établissements financiers	de 1=fortes exclusions sectorielles à 4=très peu ou pas d'exclusions	0	2
Exclusions vis-à-vis du capital étranger	de 1=fortes exclusions sectorielles à 4=très peu ou pas d'exclusions	0	2
Réformes pour libéraliser le crédit, depuis 3 ans	0 si pas de réforme - si réforme, noter de 1=très faible à 4=importante	0,0	0,6
Libéralisation des taux d'intérêt	de 0 à 4	0	0
Diminution du contrôle quantitatif du crédit	de 0 à 4	0	0
Diminution de l'orientation du crédit par secteur, ou au profit des entreprises publiques	de 0 à 4	0	0
Décloisonnement des institutions financières	de 0 à 4	0	3
Facilitation de l'accès des entreprises au marché monétaire	de 0 à 4	0	0
Diffusion des technologies, innovation	de 1 à 4	2,0	2,0
Niveau de compétence des cadres dans les Banques	de 1=faible niveau de compétence à 4=fort niveau	2	2
Innovation : capital-risque	0 si pas de dispositif - si dispositif, noter de 1=très faible à 4=très important	3,0	0,0
Dispositif financier favorisant le capital risque	de 0 à 4	3	0
Assurances, fonds de pensions	0 si pas d'assurance, de fonds de pensions - si existe, de 1=très peu développé à 4=très développé	0,0	0,8
Sociétés d'Assurance	de 0 à 4	0	2
Fonds de pensions	de 0 à 4	0	0
Systèmes de crédit traditionnel (informel ou peu formel)	0 s'il n'existe pas - si existe, de 1 à 4	0,0	2,5
Système de crédit traditionnel	de 1=très peu développé à 4=très développé	0	2
Système de garantie de ce crédit traditionnel	de 1=très faible taux de remboursement à 4=très fort taux de remboursement	0	3
Information sur la situation des banques	0 si pas de dispositif - si dispositif, de 1=faible mise en œuvre à 4=mise en œuvre satisfaisante	3,0	3,0
Système comptable normalisé	de 0 à 4	3	3
Certification des comptes des Banques	de 0 à 4	3	3

Garantie du prêteur : système bancaire (garanties hypothécaires...)	0 s'il n'existe pas de système de garanties - s'il existe, de 1=système de garantie peu efficient à 4=système de garantie très efficient	1,6	2,0
Système de garanties hypothécaires	de 0 à 4	0	2
Autre système de garanties demandées par les Banques	de 0 à 4	3	2
Obligation de publication pour les entreprises lors des émissions d'actions	0 si pas d'obligation - si obligation, de 1=information incomplète et peu fiable à 4=information complète et fiable	0,0	4,0
Obligation de publication pour les entreprises émettrices ?	de 0 à 4	0	4
Concurrence au sein du système bancaire	de 1=plutôt cartélisé à 4=plutôt concurrentiel	1,0	3,0
Dans l'ensemble, le fonctionnement du système bancaire est-il plutôt cartélisé ou plutôt concurrentiel	de 1 à 4	1	3
Régulation de la concurrence au sein du système bancaire	0 si pas de dispositif - si dispositif, noter de 1=très faible efficacité à 4=forte efficacité du dispositif	2,0	0,0
Existence d'un dispositif pour lutter contre les ententes	de 0 à 4	2	0
Existence d'un dispositif pour lutter contre les abus de position dominante	de 0 à 4	2	0
Règles prudentielles : écart de droit entre les standards locaux et internationaux	0 si pas de règle - si règle, noter de 1=forts écarts par rapport aux standards à 4=très faibles écarts	3,3	2,7
Ecart entre les standards locaux et internationaux quant aux règles de provisionnement (ratio Cooke...)	de 0 à 4	3	3
Ecart entre les standards locaux et internationaux quant aux règles limitant la concentration sectorielle des crédits accordés	de 0 à 4	3	2
Ecart entre les standards locaux et internationaux quant aux règles limitant la concentration des prêts par emprunteur	de 0 à 4	3	3
Ecart entre les standards locaux et internationaux quant aux règles limitant l'exposition extérieure des Banques	de 0 à 4	4	3
Supervision bancaire et financière	0 si pas d'instance de supervision - si instance, noter de 1=faible indépendance, faible efficacité à 4=forte indépendance, efficacité	2,6	3,0
Autorité de supervision bancaire	de 0 à 4	3	3
Autorité de supervision du marché financier	de 0 à 4	2	3
Autorité de supervision du marché des assurances	de 0 à 4	3	3
Contrôle interne des banques	0 si pas de dispositif de contrôle interne - si dispositif, noter de 1=faible efficacité à 4=forte efficacité	3,0	2,4
Dispositif de contrôle interne des Banques privées	de 0 à 4	3	3
Dispositif de contrôle interne des Banques publiques	de 0 à 4	3	2
Réformes de la régulation du système financier depuis 3 ans	0 si pas de réforme - si réforme, noter de 1=pas d'effets à 4=effets importants	2,0	1,7
Augmentation du fonctionnement concurrentiel du système financier	de 0 à 4	0	0
Renforcement des règles prudentielles du système financier	de 0 à 4	3	2
Renforcement de la supervision du système financier	de 0 à 4	3	3

Ouverture aux capitaux et prêts étrangers	0 si interdiction - si autorisation, noter de : autorisation nécessaire=1 simple déclaration=3 pas de déclaration=4	0,6	2,3
Ouverture du capital des Banques aux prises de participation étrangères	de 0 à 4	0	1
Droit d'établissement des Banques étrangères (Banques de dépôts et Banques d'affaires)	de 0 à 4	0	1
Accès des entreprises à capitaux étrangers aux emprunts des Banques locales	de 0 à 4	1	3
Accès des Banques entreprises locales aux emprunts bancaires internationaux	de 0 à 4	1	3
Accès des entreprises locales aux marchés financiers internationaux	de 0 à 4	1	3
Réformes pour ouvrir le système financier depuis 3 ans ?	0 si pas de réforme - si réforme, noter de 1=pas d'effets à 4=effets importants	0,5	2,0
Réformes pour ouvrir le système bancaire	de 0 à 4	0	2
Réformes pour ouvrir le marché financier	de 0 à 4	1	2
Micro-crédit	0 si pas de micro-crédit - si micro-crédit, noter de 1=pas important à 4=très important	2,0	3,0
Micro-crédit informel	de 0 à 4	0	3
Micro-crédit institutionnel (soutenu par des ONG, des banques...)	de 0 à 4	2	3
Qualité des garanties du micro-crédit (informel ou institutionnel)	de 1=très faible taux de remboursement à 4=très fort taux de remboursement	4	3

PI 2006 - D -		CUBA	MALI
Libertés syndicales	0 si pas de droits garantissant les libertés syndicales - si droits, noter de 1=faibles droits, libertés à 4= forts droits, libertés	0,5	3,3
Droit de grève dans le secteur privé	de 0 à 4	0	3
Droit de grève dans le secteur public et les administrations	de 0 à 4	0	4
Liberté de négociation collective dans les entreprises	de 0 à 4	1	3
Libertés du fonctionnement syndical dans les entreprises	de 0 à 4	1	3
Pluralisme et autonomie du (des) syndicat (s)	note de 0=pas de syndicat autorisé, 1=syndicat unique lié à l'Etat, 2=plusieurs syndicats tous liés à l'Etat, 3=plusieurs syndicats dont certains liés à l'Etat, 4=pluralisme et autonomie de tous les syndicats	1,0	3,0
Liberté d'organisation syndicale	de 0 à 4	1	3
Part de l'emploi dans l'administration et les entreprises publiques	de 1=très forte part de l'emploi public dans l'emploi total à 4=très faible part	1,0	2,0
Part de l'emploi dans l'Administration publique (en % de la population active totale)	de 1 à 4	1	2
Part de l'emploi dans les Entreprises publiques (en % de la population active totale)	de 1 à 4	1	2
Rigidité du marché du travail formel (privé et public)	de 1 à 4	2,1	3,3
Embauche garantie des diplômés dans le secteur public	de 1=embauche garantie à 4=pas d'embauche garantie	1	4

Pratique de l'emploi garanti dans le secteur privé (de type "emploi à vie")	de 1=très pratiqué à 4=pas du tout pratiqué	1	3
Indexation des salaires sur l'inflation	de 1=indexation à 4=pas d'indexation	4	3
Depuis 3 ans, réformes pour flexibiliser le marché du travail formel depuis 3 ans	0 si pas de réforme - si réformes, noter de 1=faibles réformes à 4=réformes importantes	0,2	0,0
Réduire l'embauche garantie	de 0 à 4	0	0
Assouplir les dispositifs de licenciements	de 0 à 4	0	0
Mettre en place des contrats à durée déterminée	de 0 à 4	0	0
Autre mesure	de 0 à 4	1	0
Formation professionnelle des adultes	0 si pas de dispositif	4,0	0,5
Formation professionnelle des adultes	de 1=faible population concernée à 4=forte population concernée	4	1
Formation professionnelle adaptée aux besoins des entreprises ?	de 1=faiblement adaptée à 4=correctement adaptée	4	0
Marché du travail informel	de 1=très forte part à 4=très faible part	1,0	1,0
Part de l'emploi informel en milieu urbain	de 1 à 4	1	1
Part de l'emploi informel en milieu rural	de 1 à 4	1	1
Existence et respect des dispositifs concernant le droit du travail	0 si pas de droit, pas de dispositifs - si droits, dispositifs, noter de 1=faible respect à 4=respect	4,0	3,0
Salaire minimum	de 0 à 4	4	3
Procédures de licenciement	de 0 à 4	4	3
Protection du contrat de travail	de 1 à 4	3,4	2,0
Protection par rapport au licenciement individuel	de 1=forte protection à 4=pas de protection	2	2
Protection par rapport au licenciement économique (collectif)	de 1=forte protection à 4=pas de protection	4	2
Part des contrats à durée indéterm. dans l'ensemble des contrats de travail	de 1=forte part à 4=faible part	4	2
Inspection du travail, justice prudhommaire...	0 si pas de dispositif - si dispositif, de 1=faible indépendance, faible application à 4=forte indépendance...	4,0	1,0
Inspection du travail	de 0 à 4	4	1
Tribunaux du travail (prudhommes...)	de 0 à 4	4	1
Niveau des négociations salariales des non-cadres	de 1 à 4	1,0	3,0
niveau des négociations salariales des non-cadres	au niveau national (=1), par branche (=2), par entreprise (=3), individuellement (=4) ?	1	3
Dialogue social	de 0 ou 1 à 4	1,1	2,9
Importance des grèves dans secteur public	0 si grève interdite - si grève autorisée, de 1=très importantes à 4=faible importance	0	4
Importance des grèves dans secteur privé	0 si grève interdite - si grève autorisée, de 1=très importantes à 4=faible importance	0	4
Fonctionnement du dialogue social au sein des entreprises	de 1=mauvais fonct. à 4=bon fonctionnement	2	1
Fonctionnement du dialogue social au niveau national	de 1=mauvais fonct. à 4=bon fonctionnement	3	2
Ouverture au personnel d'encadrement étranger	0 si impossible - si possible, noter de 1=très restreint à 4=très facile	1,5	2,0
Accueil de cadres étrangers dans les entreprises locales	de 0 à 4	1	2

Accueil de cadres étrangers dans les entreprises étrangères	de 0 à 4	2	2
Solde migratoire des mouvements de personnes NON-QUALIFIEES	agrégation spéciale : 0 -> 1, 1 -> 2, 2 -> 0, 3 -> 3, 4 -> 4	1,0	1,0
Solde migratoire des hommes non-qualifiés	0 si pas de migrations entrants ou sortants - si migrations, noter le solde migratoire de 1=fort déficit (émigration nette) à 4=fort excédent (immigration nette)	2	1
Solde migratoire des femmes non-qualifiées	0 si pas de migrations entrants ou sortants - si migrations, noter le solde migratoire de 1=fort déficit (émigration nette) à 4=fort excédent (immigration nette)	2	0
Solde migratoire des mouvements de personnes QUALIFIEES	agrégation spéciale : 0 -> 1, 1 -> 2, 2 -> 0, 3 -> 3, 4 -> 4	1,0	1,0
Solde migratoire des hommes qualifiés	0 si pas de migrations entrants ou sortants - si migrations, noter le solde migratoire de 1=fort déficit (émigration nette) à 4=fort excédent (immigration nette)	2	2
Solde migratoire des femmes qualifiées	0 si pas de migrations entrants ou sortants - si migrations, noter le solde migratoire de 1=fort déficit (émigration nette) à 4=fort excédent (immigration nette)	2	2
Segmentation du marché du travail	de 1 à 4	4,0	1,6
Segmentation du marché du travail par origine (ethnies, religions, castes...)	de 1=forte segmentation à 4=faible segm.	4	2
Segmentation du marché du travail par sexe	de 1=forte segmentation à 4=faible segmentation	4	2
Protection du travail des enfants	de 1=pas de protec. à 4=forte protec. ou pas de travail des enfants	4	1
Mobilité sociale : recrutement et promotion dans le secteur public et le privé	Le recrutement et la promotion s'effectuent-t-ils plutôt selon la position sociale (=1 ou 2) ou plutôt sur la compétence (=3 ou 4)	3,0	2,4
mobilité sociale dans la fonction publique	de 1 à 4	3	2
mobilité sociale dans le secteur privé	de 1 à 4	3	3
Mobilité sociale : jeunes diplômés de l'enseignement supérieur	de 1 à 4	3,6	2,0
Les jeunes diplômés connaissent-ils un taux de chômage plus élevé que la moyenne	de 1=chômage des jeunes diplômés très supérieur à la moyenne à 4=chômage des jeunes diplômés très inférieur à la moyenne	3	3
Adaptation du système d'enseignement au marché du travail	de 1=faible adaptation à 4=bonne adaptation	4	1
Appétence des entreprises à l'embauche de diplômés	de 1=faible appétence à l'embauche de diplômés à 4=forte appétence	4	2
Travail des enfants	de 1=part de la population très importante à 4=part très faible ou nulle	4,0	1,0
Part de la population pour laquelle les enfants sont source de revenus (enfants non-scolarisés de fait)	de 1 à 4	4	1
Réformes pour déssegmenter le marché du travail depuis 3 ans ?	0 si pas de réforme - si réforme, noter de 1=pas d'effets à 4=effets importants	0,0	0,0
Mesures visant à réduire la segmentation par origine	de 0 à 4	0	0
Mesures visant à réduire la segmentation par sexe	de 0 à 4	0	0
Mesures visant à réduire / protéger le travail des enfants	de 0 à 4	0	0

Annexe C

Résultats de l'ACM

Analyse des correspondances multiples (ACM) avec comme variables actives : l'évaluation de l'efficacité de la démarche individuelle, celle de la voie officielle, du cadeau, de la relation professionnelle, de l'influence politique.

Décomposition de l'inertie et du Khi 2

Décomposition de l'inertie et du Khi 2					
Valeur singulière	Inertie principale	Khi 2	Pourcentage	Pourcent. cumulé	3 6 9 12 15 -----+-----+-----+-----+----- +-----
0.75343	0.56765	578.23	14.19	14.19	*****
0.69248	0.47952	488.46	11.99	26.18	*****
0.59528	0.35436	360.96	8.86	35.04	*****
0.53749	0.28889	294.27	7.22	42.26	*****
0.50427	0.25429	259.03	6.36	48.62	*****
0.47676	0.22730	231.54	5.68	54.30	*****
0.46698	0.21807	222.13	5.45	59.75	*****
0.44112	0.19458	198.21	4.86	64.62	*****
0.43749	0.19140	194.97	4.79	69.40	*****
0.41836	0.17502	178.28	4.38	73.78	*****
0.39593	0.15676	159.68	3.92	77.70	*****
0.38765	0.15027	153.07	3.76	81.45	*****
0.37271	0.13891	141.50	3.47	84.93	*****
0.35901	0.12889	131.29	3.22	88.15	*****
0.33411	0.11163	113.71	2.79	90.94	*****
0.32034	0.10261	104.53	2.57	93.50	****
0.29895	0.08937	91.04	2.23	95.74	****
0.28856	0.08327	84.82	2.08	97.82	***
0.25484	0.06494	66.15	1.62	99.44	***
0.14916	0.02225	22.66	0.56	100.00	*
Total	4.00000	4074.55	100.00		
Degrés de liberté = 576					

Obs	_TYPE_	_NAME_	Quality	Mass	Inertia	Dim1	Dim2	Dim3	Dim4	Contr1	Contr2
1	INERTIA		.	.	4.00000	.	.	.	.	0.56765	0.47952
2	VAR		0.37256	0.00284	0.04929	4.64793	-2.03910	0.06806	0.35628	0.10796	0.02460
3	VAR	DI_0	0.43195	0.13759	0.01560	-0.25198	-0.34220	-0.02764	-0.12074	0.01539	0.03360
4	VAR	DI_M	0.34730	0.01702	0.04574	-0.16849	0.90435	1.17206	1.23024	0.00085	0.02903
5	VAR	DI_ME	0.11736	0.00993	0.04752	-0.25390	0.36259	-1.25065	0.69748	0.00113	0.00272
6	VAR	DI_nu	0.37275	0.03262	0.04184	0.82373	1.03831	-0.12024	-0.37592	0.03900	0.07335
7	VAR		0.65138	0.00426	0.04894	5.14143	-1.72516	0.27205	0.69221	0.19816	0.02641
8	VAR	Voffic_0	0.47322	0.09645	0.02589	-0.19087	-0.56750	0.20002	-0.33093	0.00619	0.06478
9	VAR	Voffic_M	0.30737	0.04539	0.03865	-0.15070	0.13782	-0.95864	0.29372	0.00182	0.00180
10	VAR	Voffic_ME	0.36163	0.03404	0.04149	-0.15023	0.70461	0.46980	1.01154	0.00135	0.03525
11	VAR	Voffic_nsp	0.41616	0.01986	0.04504	0.42733	1.60320	0.35598	-0.94637	0.00639	0.10644
12	VAR		0.13761	0.00993	0.04752	1.54493	-0.20444	-0.26571	-0.36744	0.04175	0.00087
13	VAR	Pol_0	0.56252	0.03404	0.04149	-0.23830	-1.19073	0.94524	-0.61168	0.00341	0.10066
14	VAR	Pol_M	0.27347	0.01418	0.04645	-0.37582	-0.17458	0.82755	1.65102	0.00353	0.00090
15	VAR	Pol_ME	0.42125	0.11489	0.02128	-0.10311	0.09154	-0.50250	0.20131	0.00215	0.00201
16	VAR	Pol_nsp	0.43936	0.02695	0.04326	0.36918	1.28105	0.61058	-0.81913	0.00647	0.09223
17	VAR		0.84150	0.00426	0.04894	6.06744	-1.11427	-0.04691	0.80720	0.27597	0.01102
18	VAR	pro_0	0.46518	0.02979	0.04255	-0.19673	-0.88436	1.25591	-0.50994	0.00203	0.04858
19	VAR	pro_M	0.39349	0.02270	0.04433	-0.41724	-0.36367	0.30506	1.63546	0.00696	0.00626
20	VAR	pro_ME	0.48426	0.11773	0.02057	-0.14151	-0.04375	-0.54446	-0.14149	0.00415	0.00047
21	VAR	pro_nsp	0.55937	0.02553	0.04362	0.24166	1.74247	0.78200	-0.34090	0.00263	0.16166
22	VAR		0.77415	0.00567	0.04858	5.08734	-0.61993	-0.17423	0.46787	0.25869	0.00455
23	VAR	c_0	0.37162	0.00567	0.04858	-0.50937	-1.41020	3.20518	0.45470	0.00259	0.02353
24	VAR	c_M	0.13566	0.01277	0.04681	-0.35129	-0.39525	0.16639	1.29705	0.00278	0.00416
25	VAR	c_ME	0.45533	0.13759	0.01560	-0.18238	-0.23396	-0.28094	-0.19903	0.00806	0.01571
26	VAR	c_nsp	0.45132	0.03830	0.04043	0.09411	1.27302	0.50481	0.14602	0.00060	0.12943
27	SUPVAR	Este	0.06941	.	.	-0.12050	-0.25197	0.01745	-0.27334	.	.
28	SUPVAR	Sur	0.01105	.	.	-0.03214	0.16511	-0.07164	-0.00721	.	.
29	SUPVAR	ag hab	0.04559	.	.	0.10366	0.08561	0.02806	0.19805	.	.
30	SUPVAR		0.20537	.	.	1.55864	0.07255	0.50027	-0.07344	.	.
31	SUPVAR	M_autre_O	0.02556	.	.	-0.21504	0.00953	-0.11048	0.13737	.	.
32	SUPVAR	pipa_c	0.03687	.	.	-0.26318	-0.19474	-0.17403	0.27061	.	.
33	SUPVAR	pipa_i	0.02279	.	.	-0.18683	0.00856	0.07784	0.25433	.	.
34	SUPVAR	v	0.05989	.	.	0.04275	0.05633	0.01145	-0.32229	.	.
35	SUPVAR		0.08445	.	.	0.43032	-0.24277	-0.01992	-0.38384	.	.
36	SUPVAR	Am_autre	0.06271	.	.	-0.07056	0.54717	0.03090	0.55866	.	.
37	SUPVAR	bd	0.06044	.	.	-0.25254	0.08922	-0.26872	0.42778	.	.
38	SUPVAR	be	0.02185	.	.	0.09166	0.30350	0.01841	-0.10612	.	.

Obs	_TYPE_	_NAME_	Quality	Mass	Inertia	Dim1	Dim2	Dim3	Dim4	Contr1	Contr2
39	SUPVAR	be,bd	0.01461	.	.	0.08772	0.03146	-0.13223	0.50359	.	.
40	SUPVAR	mp	0.05715	.	.	-0.13739	-0.20015	0.12766	-0.16004	.	.

Obs	_NAME	Contr3	Contr4	SqCos1	SqCos2	SqCos3	SqCos4	Best1	Best2	Best3	Best4	Best
1		0.35436	0.28889	.	.	.	.	.	.	.	.	.
2		0.00004	0.00125	0.31084	0.05983	0.00007	0.00183	1	0	0	0	1
3	DI_0	0.00030	0.00694	0.13998	0.25815	0.00168	0.03214	0	0	0	0	2
4	DI_M	0.06599	0.08917	0.00264	0.07608	0.12779	0.14079	0	0	4	4	4
5	DI_ME	0.04383	0.01672	0.00337	0.00687	0.08171	0.02541	0	0	3	0	3
6	DI_nu	0.00133	0.01596	0.13225	0.21014	0.00282	0.02754	0	2	0	0	2
7		0.00089	0.00706	0.57466	0.06470	0.00161	0.01042	1	0	0	0	1
8	Voffic_0	0.01089	0.03657	0.03394	0.30000	0.03727	0.10202	0	2	0	2	2
9	Voffic_M	0.11771	0.01356	0.00667	0.00558	0.26980	0.02533	0	0	3	0	3
10	Voffic_ME	0.02120	0.12057	0.00463	0.10184	0.04527	0.20989	0	4	0	4	4
11	Voffic_nsp	0.00710	0.06156	0.02013	0.28333	0.01397	0.09873	0	2	0	2	2
12		0.00198	0.00464	0.12468	0.00218	0.00369	0.00705	0	0	0	0	1
13	Pol_0	0.08583	0.04409	0.01165	0.29084	0.18328	0.07675	0	2	2	2	2
14	Pol_M	0.02741	0.13384	0.01078	0.00233	0.05228	0.20808	0	0	0	4	4
15	Pol_ME	0.08187	0.01612	0.01435	0.01131	0.34088	0.05471	0	0	3	0	3
16	Pol_nsp	0.02835	0.06260	0.02123	0.25558	0.05806	0.10450	0	2	0	2	2
17		0.00003	0.00960	0.80030	0.02699	0.00005	0.01416	1	0	0	0	1
18	pro_0	0.13259	0.02681	0.00677	0.13687	0.27603	0.04551	0	3	3	0	3
19	pro_M	0.00596	0.21012	0.02228	0.01693	0.01191	0.34236	0	0	0	4	4
20	pro_ME	0.09849	0.00816	0.02866	0.00274	0.42422	0.02865	0	0	3	0	3
21	pro_nsp	0.04406	0.01027	0.00855	0.44432	0.08949	0.01701	0	2	2	0	2
22		0.00049	0.00430	0.75565	0.01122	0.00089	0.00639	1	0	0	0	1
23	c_0	0.16449	0.00406	0.00758	0.05806	0.29995	0.00604	0	0	3	0	3
24	c_M	0.00100	0.07434	0.00841	0.01065	0.00189	0.11470	0	0	0	4	4
25	c_ME	0.03065	0.01887	0.07333	0.12067	0.17400	0.08733	0	0	0	0	3
26	c_nsp	0.02754	0.00283	0.00210	0.38382	0.06035	0.00505	0	2	0	0	2
27	Este	.	.	0.00659	0.02880	0.00014	0.03389	.	.	.	.	.
28	Sur	.	.	0.00034	0.00900	0.00169	0.00002	.	.	.	.	.
29	ag hab	.	.	0.00843	0.00575	0.00062	0.03078	.	.	.	.	.
30		.	.	0.18545	0.00040	0.01910	0.00041	.	.	.	.	.

Obs	_NAME	Contr3	Contr4	SqCos1	SqCos2	SqCos3	SqCos4	Best1	Best2	Best3	Best4	Best
31	M_autre_O	.	.	0.01527	0.00003	0.00403	0.00623	.	.	.	.	.
32	pipa_c	.	.	0.01212	0.00664	0.00530	0.01281	.	.	.	.	.
33	pipa_i	.	.	0.00752	0.00002	0.00131	0.01394	.	.	.	.	.
34	v	.	.	0.00100	0.00174	0.00007	0.05707	.	.	.	.	.
35		.	.	0.03991	0.01270	0.00009	0.03175	.	.	.	.	.
36	Am_autre	.	.	0.00051	0.03041	0.00010	0.03170	.	.	.	.	.
37	bd	.	.	0.01179	0.00147	0.01335	0.03383	.	.	.	.	.
38	be	.	.	0.00164	0.01795	0.00007	0.00220	.	.	.	.	.
39	be,bd	.	.	0.00040	0.00005	0.00091	0.01325	.	.	.	.	.
40	mp	.	.	0.01070	0.02270	0.00923	0.01451	.	.	.	.	.

Analyse menée en intégrant le statut de l'entreprise (mixte ou publique) au lieu de son identité

(Acueducto del Este, Acueducto del Sur, Aguas de La Habana)

Table 28. Décomposition de l'inertie et du Khi 2

Décomposition de l'inertie et du Khi 2					
Valeur singulière	Inertie principale	Khi 2	Pourcentage	Pourcent. cumulé	3 6 9 12 15 -----+-----+-----+-----+-----+----- -
0.71869	0.51651	235.10	15.50	15.50	*****
0.64970	0.42211	192.13	12.66	28.16	*****
0.63016	0.39710	180.74	11.91	40.07	*****
0.58550	0.34281	156.04	10.28	50.36	*****
0.57737	0.33336	151.73	10.00	60.36	*****
0.57423	0.32975	150.09	9.89	70.25	*****
0.56182	0.31565	143.67	9.47	79.72	*****
0.52177	0.27225	123.92	8.17	87.89	*****
0.46240	0.21381	97.32	6.41	94.30	*****
0.43589	0.19000	86.48	5.70	100.00	*****
Total	3.33333	1517.20	100.00		
Degrés de liberté = 144					

Obs	_TYPE_	_NAME_	Quality	Mass	Inertia	Dim1	Dim2	Dim3	Dim4	Contr1	Contr2
1	INERTIA		.	.	3.33333	.	.	.	.	0.51651	0.42211
2	VAR	priv	0.59378	0.14657	0.05603	0.77230	0.07645	0.38071	-0.09676	0.16926	0.00203
3	VAR	pub	0.59378	0.18676	0.04397	-0.60611	-0.06000	-0.29879	0.07594	0.13283	0.00159
4	VAR		0.56407	0.02364	0.09291	1.51865	2.15047	0.27440	0.61902	0.10556	0.25900
5	VAR	M_autre_O	0.41214	0.08274	0.07518	-0.24672	-0.64386	0.86216	-0.17163	0.00975	0.08126
6	VAR	pipa_c	0.57991	0.04965	0.08511	-0.63890	-0.19540	-0.09662	1.69058	0.03923	0.00449
7	VAR	pipa_i	0.64801	0.05910	0.08227	1.10615	-0.82989	-1.03998	-0.11370	0.14001	0.09643
8	VAR	v	0.48451	0.11820	0.06454	-0.41577	0.51762	-0.09782	-0.65686	0.03956	0.07503
9	VAR		0.37400	0.05910	0.08227	0.67319	0.73233	-0.29322	0.81233	0.05185	0.07509
10	VAR	Am_autre	0.61394	0.03073	0.09078	1.67880	-1.39221	-0.95794	-0.60886	0.16769	0.14112
11	VAR	bd	0.60227	0.05201	0.08440	-0.07355	-0.70983	1.63210	-0.29112	0.00054	0.06208
12	VAR	be	0.50072	0.05437	0.08369	-0.39562	1.12631	-0.29312	-1.02855	0.01648	0.16341
13	VAR	be,bd	0.22787	0.01655	0.09504	0.86053	0.60882	1.47307	1.03972	0.02373	0.01453
14	VAR	mp	0.40673	0.12057	0.06383	-0.66589	-0.28941	-0.38612	0.20373	0.10350	0.02392
15	SUPVAR		0.05041	.	.	0.49907	1.79385	-0.13760	-0.13364	.	.
16	SUPVAR	DI_0	0.02520	.	.	-0.08596	-0.04107	-0.01578	0.04591	.	.
17	SUPVAR	DI_M	0.00928	.	.	0.25358	-0.06448	0.16062	-0.07392	.	.
18	SUPVAR	DI_ME	0.01696	.	.	-0.18197	-0.07666	0.51963	0.12497	.	.
19	SUPVAR	DI_nu	0.02413	.	.	0.24219	0.07418	-0.16344	-0.18145	.	.
20	SUPVAR		0.25310	.	.	1.95323	2.30439	0.79800	1.37138	.	.
21	SUPVAR	Voffic_0	0.11310	.	.	-0.28235	0.00014	-0.20386	0.01165	.	.
22	SUPVAR	Voffic_M	0.04178	.	.	-0.11414	-0.31506	0.10235	0.13983	.	.
23	SUPVAR	Voffic_ME	0.09145	.	.	0.51261	-0.20522	0.29627	-0.23059	.	.
24	SUPVAR	Voffic_nsp	0.05811	.	.	0.33499	0.57745	0.07735	-0.27480	.	.
25	SUPVAR		0.05886	.	.	0.42173	0.85507	-0.44557	-0.13878	.	.
26	SUPVAR	Pol_0	0.02954	.	.	-0.19910	0.16156	-0.23235	0.15588	.	.
27	SUPVAR	Pol_M	0.03742	.	.	0.27260	-0.46920	-0.43001	0.10379	.	.
28	SUPVAR	Pol_ME	0.09638	.	.	0.00786	-0.13011	0.23309	0.00857	.	.
29	SUPVAR	Pol_nsp	0.03713	.	.	-0.08085	0.28250	-0.30971	-0.23696	.	.
30	SUPVAR		0.08590	.	.	0.91221	1.60221	-0.01649	0.74287	.	.
31	SUPVAR	pro_0	0.03351	.	.	-0.03599	0.22908	0.14744	0.34059	.	.
32	SUPVAR	pro_M	0.05660	.	.	0.17885	-0.62869	0.10956	0.05449	.	.
33	SUPVAR	pro_ME	0.02212	.	.	-0.05425	-0.05963	-0.08789	-0.03514	.	.
34	SUPVAR	pro_nsp	0.04030	.	.	-0.01885	0.29951	0.13862	-0.40757	.	.
35	SUPVAR		0.07454	.	.	0.45546	1.51436	-0.15712	0.16591	.	.
36	SUPVAR	c_0	0.02886	.	.	-0.25171	-0.69405	-0.63045	0.21435	.	.
37	SUPVAR	c_M	0.03525	.	.	-0.09773	-0.15207	0.69447	0.04497	.	.

Obs	_TYPE_	_NAME_	Quality	Mass	Inertia	Dim1	Dim2	Dim3	Dim4	Contr1	Contr2
38	SUPVAR	c_ME	0.01672	.	.	-0.06155	-0.03336	0.02366	0.04609	.	.
39	SUPVAR	c_nsp	0.03515	.	.	0.22352	0.04902	-0.19982	-0.23691	.	.

Obs	Contr3	Contr4	SqCos1	SqCos2	SqCos3	SqCos4	Best1	Best2	Best3	Best4	Best
1	0.39710	0.34281	.	.	.	.	.	.	.	.	.
2	0.05350	0.00400	0.46810	0.00459	0.11375	0.00735	1	0	0	0	1
3	0.04199	0.00314	0.46810	0.00459	0.11375	0.00735	1	0	0	0	1
4	0.00448	0.02642	0.17605	0.35302	0.00575	0.02925	2	2	0	0	2
5	0.15488	0.00711	0.02010	0.13688	0.24543	0.00973	0	3	3	0	3
6	0.00117	0.41389	0.07143	0.00668	0.00163	0.50016	0	0	0	4	4
7	0.16097	0.00223	0.26370	0.14843	0.23309	0.00279	3	3	3	0	3
8	0.00285	0.14877	0.09498	0.14721	0.00526	0.23707	0	0	0	4	4
9	0.01280	0.11376	0.09767	0.11558	0.01853	0.14222	0	4	0	4	4
10	0.07102	0.03323	0.28624	0.19685	0.09320	0.03765	1	1	1	0	1
11	0.34888	0.01286	0.00100	0.09315	0.49246	0.01567	0	0	3	0	3
12	0.01176	0.16780	0.03051	0.24726	0.01675	0.20620	0	4	0	4	4
13	0.09043	0.05218	0.03868	0.01936	0.11335	0.05647	0	0	3	0	3
14	0.04527	0.01460	0.25126	0.04746	0.08448	0.02352	1	0	0	0	1
15	.	.	0.00358	0.04630	0.00027	0.00026	.	.	.	.	.
16	.	.	0.01629	0.00372	0.00055	0.00465	.	.	.	.	.
17	.	.	0.00598	0.00039	0.00240	0.00051	.	.	.	.	.
18	.	.	0.00173	0.00031	0.01411	0.00082	.	.	.	.	.
19	.	.	0.01143	0.00107	0.00521	0.00642	.	.	.	.	.
20	.	.	0.08294	0.11544	0.01384	0.04088	.	.	.	.	.
21	.	.	0.07426	0.00000	0.03871	0.00013	.	.	.	.	.
22	.	.	0.00382	0.02914	0.00308	0.00574	.	.	.	.	.
23	.	.	0.05390	0.00864	0.01800	0.01091	.	.	.	.	.
24	.	.	0.01237	0.03676	0.00066	0.00832	.	.	.	.	.
25	.	.	0.00929	0.03819	0.01037	0.00101	.	.	.	.	.
26	.	.	0.00813	0.00535	0.01107	0.00498	.	.	.	.	.
27	.	.	0.00567	0.01680	0.01412	0.00082	.	.	.	.	.
28	.	.	0.00008	0.02285	0.07335	0.00010	.	.	.	.	.
29	.	.	0.00102	0.01243	0.01494	0.00874	.	.	.	.	.
30	.	.	0.01809	0.05581	0.00001	0.01200	.	.	.	.	.
31	.	.	0.00023	0.00918	0.00380	0.02030	.	.	.	.	.
32	.	.	0.00409	0.05059	0.00154	0.00038	.	.	.	.	.
33	.	.	0.00421	0.00509	0.01105	0.00177	.	.	.	.	.
34	.	.	0.00005	0.01313	0.00281	0.02431	.	.	.	.	.

Obs	Contr3	Contr4	SqCos1	SqCos2	SqCos3	SqCos4	Best1	Best2	Best3	Best4	Best
35	.	.	0.00606	0.06696	0.00072	0.00080	.	.	.	.	.
36	.	.	0.00185	0.01406	0.01160	0.00134	.	.	.	.	.
37	.	.	0.00065	0.00158	0.03288	0.00014	.	.	.	.	.
38	.	.	0.00835	0.00245	0.00123	0.00468	.	.	.	.	.
39	.	.	0.01183	0.00057	0.00946	0.01329	.	.	.	.	.

Bibliographie

ACI. (2005), Note d'information sur l'ACI, ses missions et ses activités, 22 /03/ 2005.

Afritec. (2000), «Programme de l'eau et de l'assainissement Région Afrique de l'Ouest et du Centre, Partenariat Eau et assainissement (WUP); étude de cas du Mali », rapport provisoire fév.2000, 12 juillet 2007. <http://www.wupafrica.org/wup5/pdf/casemali.pdf>

AGBAR. (2005), « El grupo agbar apuesta por los sectores estratégicos », No. 55, Junio 2005. revista interna del grupo Agbar.

Aguas de Barcelona. (1911), *Societat general de Aguas de Barcelona*. Generalitat de Catalunya

Aguas de La Habana. Año 1. No. 2 jul- sep. 2001. revista

Aguas de La Habana. Año 1. No. 3 oct- dic. 2001. revista

Aguas de La Habana. Año 2. No. 4 ene- jun. 2002. revista

Aguas de La Habana. Año 2. No. 5 jul- dic. 2002. revista

Aguas de La Habana. Año 3 No. 6 ene-jun. 2003. revista

Aguas de La Habana. Año 3. No. 7 jul- dic. 2003. revista

Aguas de La Habana. Año 4. No. 8 ene-jun. 2004. revista

Aguas de La Habana. Año 4. No. 9 jul- dic. 2004. revista

Aguas de La Habana. Año 5. No. 10 ene-jun. 2005. revista

Aglietta, M. (2005), « Corruption, fuite des capitaux et soutenabilité de l'endettement souverain dans les pays en développement », Rapport moral sur l'argent dans le monde (2005), association d'économie financière : pp. 57-64.

Alkadi, A. (2007), *La politique malienne de décentralisation*, thèse de doctorat Paris 2

Alonso Hernandez J. L. et Mon Alfonso E. (1997), « Caracterizacion del abastecimiento de agua potable y saneamiento dela ciudad de La Habana », Voluntad hidráulica No. 87-88 : pp. 21-25

Alonso J. A. et Diaz Velazquez, J. (1996), « Presente y futuro de los interés españoles en Cuba », Meridiano Ceri No.12. diciembre 1996 : pp. 17-20.

Alos i Martín L. (1989), El sistema de direccio i planificacio de l'economia cubana 75-85 ; Thèse octobre 1989 : UB Barcelona.

Amselle J.L. (1992), « La corruption et le clientélisme au Mali et en Europe de l'Est : quelques points de comparaison » Cahiers d'études africaines, 128, XXXII-4, : pp. 629-642.

Anduiza Perea, E. (1992), « IV congreso del Partido comunista de Cuba Resolucion sobre el perfeccionamiento de la organizaci3n y funcionamiento de los organos del poder popular », America Latina hoy. Vol. 3 : pp. 73-76.

Angelier, J.P. (2007), *Economie des industries de réseau*. Grenoble : PUG.

Artus P. et Virard M. P. (2005), *Le capitalisme est en train de s'autodétruire*. La découverte.

Azicri M. (1988), *Cuba, Politics, Economics and society*, London Pinter Publishers.

Azor Hernandez, M. (2001), « Penser Cuba hoy », papers de la fundació Rafael Campalans, No. 131.

Ba, M. (1998), *Quartiers spontanés et gestion partagée des services urbains à Bamako*, Thèse de doctorat Bordeaux 3.

Bada, J. (2004), *La crise du logement dans le district de Bamako : contribution à un état des lieux*, mémoire universitaire, Bamako, (maîtrise, Delta C) ; dir. Nampaga O. Koné.

Bakker K J. (2003), « From public to private to... mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales » *Geoforum* 34 (2003) pp. 359–374

Bakker, K ; Kooy, M. (à paraître), « Splintered Networks ? Water, Power, and Knowledge in Jakarta : 1870-1945 » in Gandy, M. (ed.) *Hydropolis* Frankfurt: Campus Verlag.

Balandier, G. (1967), *Anthropologie politique*, PUF.

Banque mondiale (1994), *Rapport sur le développement dans le monde : une infrastructure pour le développement*, Washington DC.

Barale, F. (2000), « Critique de la nouvelle économie des réseaux et de son principe de séparation de l'infrastructure et des services » *Revue d'économie industrielle*, No. 91, 1^{er} trimestre 2000 : pp. 7-22.

Barraqué, B. (sous la direct.). (1995), *Les politiques de l'eau en Europe*, La découverte.

Barraqué, B. (2003), « Past and future sustainability of water policies in Europe », *Natural Resources Forum* (2003) : pp 200-211

Barraqué, B. (2005), « Not too much but not too little: The sustainability of urban water services in New York, Old Paris, and New Delhi » in Coutard, O.; Hanley R.; Zimmerman, R. (2005), *Sustaining Urban Networks*, Routledge.

Barthélémy, J-R. (1992), « Méthodes de financement et techniques comptables publiques et privées dans l'exploitation de 10 grands réseaux d'eau urbains » In Lelong, C. et Deutsch, J. C. (1994), *L'eau dans la ville bilan général (programme de recherche expérimentation (1983-94) : Ponts et chaussées*.

Batifoulier P ; Ghirardello A ; Larquier G ; Remillon D. (2007), *Approches institutionnelles des inégalités en économie sociale*, Tome 1 Evaluations, L'harmattan

Bauby, P. (2000), « Dérégulation et rerégulation : les transformations du service public de l'électricité », in *Service public en devenir*. Rouban (2000), L'harmattan.

Baudais, V. et Chauzal, G. (2006), « Les partis politiques et l'indépendance partisane d'Amadou Toumani Touré », *Politique africaine* « parti politique d'Afrique retour sur un objet délaissé » No. 104 décembre 2006 : pp. 61-80.

Baumol, W. et Willig, R. (1987), *Contestability: Development since the book*. Oxford University Press, vol. 38 (0) : pp. 9-36.

Bayart, J-F. (1983), « Les sociétés africaines face à l'état ». *Pouvoirs* No. 25 : pp. 23-39.

Bayart, P., Herrera, R. et Mulot, E. (2006), « L'Education dans la Révolution », *cahiers de la MSE de Paris* 1.

BCEAO. Balance des paiements Mali 2000.

Bellina, S. (2001), *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, Thèse Grenoble 2.

Bertrand, M. (1994), *La question foncière dans les villes du Mali*, Karthala.

Bertrand, M. (1999), « Décentralisation et culture politique locale au Mali : de la réforme territoriale au cas de Bamako », *Autrepart* No. 10 : pp. 29-48.

Bezancon, X. (1997), *Les services publics en France De la Révolution à la Première Guerre Mondiale*, ENPC.

Birchall, J. (2002), « Mutual, non profit or public interest company ? An evaluation of options for the ownership and control of water utilities » *Annals of Public and Cooperative Economics* : pp. 181-213.

Blais, M-C. (2007), *La solidarité histoire d'une idée*, Gallimard.

Bloch, V. (2006), « L'idéologie du post communisme cubain », *Problèmes de l'Amérique Latine* No. 61/62 été-automne 2006 : pp. 105- 129.

Bonnin, J. (1982), *Aide mémoire hydraulique urbaine*, Eyrolles

Botton, S. (2005), *Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés : une responsabilité sociale en partage*. 2005. Thèse de doctorat Université Marne la Vallée

Botton, S.; de Gouvello, B. (2008), « Water and sanitation in the Buenos Aires metropolitan region: Fragmented markets, splintering effects? » *Geoforum* 39 : pp.1859-1870.

Bou, P. V. (1967), *Historia del abastecimiento de Agua de Barcelona 1867-1967* : SGAB.

Boucher C. (2007), « La réduction de la prime de risque : le rôle du risque macroéconomique », *Revue Banque et Marchés* No. 87 Mars-Avril 2007 : pp. 41- 51.

- Bouglé, C. (1924), *Le solidarisme*, Marcel Girard.
- Bourdieu, P. (dir). (1993), *La misère du monde*, Points.
- Bourdieu, P. (1994), *Raisons pratiques sur la théorie de l'action*, Seuil.
- Bourdieu, P. (2000), *Les structures sociales de l'économie*, Fayard.
- Bourdieu, P. (2001), *Langage et pouvoir symbolique*, Seuil.
- Bourgeois, L. (1912), *Solidarité*, Armand Colin 7^e édition.
- Braud, P. (1992), *Penser l'Etat*, Seuil.
- Braudel, F. ; Labrousse, E. (1976), *Histoire économique et sociale de la France III/ 1789-1880*, PUF.
- Bruce F. E., «Water Supply » In Singer, C., Holmyard, E. J., Hall A.R. et Williams, T.I. (1958), *A History of Technology, the Late nineteenth Century 1850 – 1900*. Vol. V: Oxford University Press.
- Burdeau, G. (1958), *Méthode de la science politique*. Paris.
- Burdeau, G. (1970), *L'état*. Points.
- Burdeau, G. (1982), *Traité de science politique*. Tome 3. Vol 1. Les forces politiques, LGDJ.
- Burdeau, G. (1982), *Traité de science politique*. Tome 3. Vol 2. La dynamique politique, LGDJ.
- Burdeau, G ; Hamon et Troper (1999), *Droit constitutionnel* (26^e ed), LGDJ.
- Burgos, E. (2007), « Los hombres que administraran el legado de Fidel », Vanguardia Dossier No. 23 (abril- Junio 2007).
- Cahier des Amériques Latines. (1999), « Cuba si ? Cuba no ? » No. 31-32, IHEAL éditions.
- Campa H. et Perez, O. (1997), *Cuba los años duros*, Barcelona : Plaza & Janés.
- Cano Secade, M. C. (2000), « Cuba: desarrollo local en los 90 ». in Davalos Dominguez Roberto. (2000), *Desarrollo local y descentralizacion en el contexto urbano*, Universidad de La Habana.
- Canton Navarro, J. (2003), « La révolution cubaine : plus de 40 ans de défis relevés » in Herrera, R. (dir.). (2003), *Cuba révolutionnaire histoire et culture*, L'harmattan.

Carranza Valdés, J. (2002), « La economía cubana : balance breve de una decada critica » Temas No. 30 julio septiembre 2002 : pp. 30- 41.

Castro, F. (1985), *La voluntad hidraulica en Cuba 1959-1979*, tomo 1. La Habana.

Castro, F. (2003), *La batalla de ideas nuestra arma politica mas poderosa*, La Habana.

Cedron Mola, A. et Chaviano Saldaña, N. « La evolucion de la sostenibilidad presupuestaria en la republica de Cuba », juin 2005 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNECLAC/UNPAN016256.pdf>

CEPAL. (1988), *El sistema de direccion y planificacion de la economia cubana*, Santiago de Chile.

CEPIS. (2000), « Evaluacion de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Americas ; Cuba informe analitico » www.bvsde.paho.org/es/eswww/fulltext/analisis/cubas

Chalmin, P. (Dir.). (2001), « CYCLOPE 2001 Les marchés mondiaux », Economica.

Chalmin, P. (Dir.). (2005), « CYCLOPE 2005 Les marchés mondiaux », Economica.

Cisse, M. C., Dembele, K., Kebe Y. G., et Traore M. N. (1981), *Le Mali, le paysan et l'Etat*, Sous dir. Pierre Jacquemot, L'harmattan.

CITMA. (2002), *Diagnostico de la problematica empresarial en su relacion con la proteccion del medio ambiente* Encuentro Medio ambiente y empresa Sept 2000, La Habana.

Clément, J A. P (1995), « La dévaluation du Franc CFA : quel bilan ? » Problèmes économiques, No.2.446 15 novembre 1995 : pp. 20-25

CNUCED ; ICC. (2004), *Guide de l'investissement au Mali, opportunités et conditions*.

Cohen, E. (2000), « Régimes économiques et régulation du service public », in Rouban (2000), *Service public en devenir*, L'harmattan.

Conas. (2003), *La tributacion para la Inversion Extranjera en Cuba*, coleccion No. 2. La Habana.

Consejo nacional de cuencas hidrograficas. (2000), mimeo.

Consejo de la cuencas Almendares Vento. (2002), Informe del estudio de la cuenca hidrografica Almendares vento. mimeo.

CREE. (2004), *Rapport d'activités de la Commission de régulation de l'électricité et de l'eau*. Bamako.

CREE. (2007), *Rapport d'activités de la Commission de régulation de l'électricité et de l'eau*. Bamako.

Curien, N. (dir). (1992), *Economie et management des entreprises de réseau ; économie des réseaux ; réseau organisateurs, management en réseau*, Economica

Curien, N. (2000), *Economie des réseaux*, La découverte repères.

Cutler, D. et Miller, G. (2005), « Water, Water Everywhere: municipal finance and water supply in American cities ». NBER working paper series 11096, National Bureau of Economic Research, Inc.

Daumas, M. et Payen, J. (1976), *Evolution de la géographie industrielle de Paris et sa proche banlieue au 19^{ème} siècle*, vol. 1, 2. Centre de documentation d'histoire des techniques.

Davalos Dominguez, R. (2000), *Desarrollo local y descentralizacion en el contexto urbano*, Universidad de La Habana.

Davalos Dominguez, R. (1999), *Ciudad y cambio social en los 90*, Universidad de La Habana. IV taller de desarrollo urbano y participacion ; La Habana.

Davalos Dominguez, R. et Vazquez Penelas A. (1996), *Participacion social Desarrollo urbano y comunitario*. 1^{er} taller de desarrollo urbano y participacion. U-H, La Habana.

Deby, M., Jouany, M. et Maschino, L. (1991), *L'eau et les collectivités locales*, Editions du moniteur.

Delvis Fonseca Gomez, C. (2005), *Diagnostico de las aguas terrestres en ciudad de La Habana*, Cooperacao tecnico internacional, Brasil.

Depoorter Ben, W.F. (1999), « Regulation of natural monopoly », Center for advanced studies in law and economics : pp. 498-532
<http://www.scribd.com/doc/239525/Regulation-of-a-Natural-Monopoly>.

Diarra, B. Ballo, M. et Champaud, J. (2003), *Structure urbaine et dynamiques spatiales à Bamako* : éd. Donniya.

Diarra, D. (1986), *Problèmes d'efficacité des entreprises publiques en Afrique noire : le cas des sociétés et entreprises d'état du Mali*, Thèse de doctorat université Paris 1.

Diarrah, C. O. (1990), *Mali : bilan d'une gestion désastreuse*, L'harmattan.

Didac Fabregas i Guillén. (1998), *La ley de la inversion extranjera y la situacion economica actual de Cuba*, Barcelona : Viena i Cincel ensayo.

Dilla Alfonso, H. (1999), « ¿ Por qué necesitamos municipios mas fuertes ? » In Davalos Dominguez, R. (1999), *Ciudad y cambio social en los 90*, universidad de La Habana. IV taller de desarrollo urbano y participacion ; La Habana.

Dilla Alfonso, H. (1999), « Camarades et investisseurs : Cuba, une transition incertaine » Cahiers des Amériques Latines No. 31- 32 : pp. 83-101.

Dilla Alfonso, H. (2003), « Cuba : la gobernabilidad en la transición incierta » in *Cuba : sociedad, cultura, y política en tiempos de globalización*. Mauricio de Miranda Parrondo (ed). Centro editorial Javeriano Colombie

Dilla Alfonso, H. (2007) « Transition ou continuité ? » revue politique virtuelle www.Alencontre.org/cuba/cuba08_07.htm

DNSI. (2002), *L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans la ville de Bamako*, analyse de l'enquête « emploi et chômage » 2001. République du Mali.

DNUC. (1995), *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Bamako et environs 2^{ème} révision*. mimeo

Dogliani, P. (2002), «European Municipalism in the First half of the Twentieth Century : the Socialist network», *Contemporary european history* II, 4, pp 573-596

Dray, J. M. (2003- 2004), *L'optimisation fiscale pour les groupes français via les paradis fiscaux*. Mémoire, université Paris 1.

Duboeuf, F. (1999), *Introduction aux théories économiques*, La découverte, Repères.

Dulucq, S. (1997), *La France et les villes d'Afrique noire francophone : Quarante ans d'intervention 1945- 1985*, L'harmattan.

Echevarria Leon, D. et Blanco Rosales, H. (2002), « Apuntes sobre el proceso de perfeccionamiento empresarial ». CEEC- UH.

EDM. (1998), Rapport d'activité, Bamako.

EDM. (2004), Rapport d'activité, Bamako.

EDM. (2005), rapports d'activité, Bamako.

Escofier B. ; Pages, J. (1990), *Analyses factorielles simples et multiples, objectifs méthodes et interprétation*, Dunod.

Esnault, B. (2004), « Nouvelles formes de marchés électriques et choix d'investissements », Cahier de recherche du CGEMP No. 1/2002, Université Paris IX Dauphine, mai 2002.

Espino Romero, R. (2003), « El nivel de imposición y el diferencial fiscal de Canarias 1982-2001 », *Hacienda Canaria*, No. 7 (2004) : pp. 235-269. Las Palmas de Gran Canaria.

Estevez Martir Manuel, A. (2000), « La inversión extranjera en la república de Cuba en la etapa contemporánea », *Revista galella de economía* Vol. 9 No. 2 (2000) : pp. 1-6.

Evenson, D. (2003), *Law and society in Contemporary Cuba*, Kluwer Law International.

Everleny Pérez Villanueva, O. (2005), «La inversion extranjera directa y la Transferencia de tecnologías en Cuba», In *Cuba Crecer desde el Conocimiento*. Editorial de Ciencias sociales; La Habana.

Falkus in Hassan. (1985), « The Growth and Impact in the British Water Industry in the 19th Century », the Economic History Review, New Series, Vol. 38, No.4 (Nov. 1985) : pp. 531-547.

Fernandez Romero, L. et Fernandez Miquel, M. A. (1998), *El agua en La Habana, Urgencia ante el nuevo siglo*. Grupo para el Desarrollo integral de la Capital, La Habana.

Fernandez y Simon A. (1950), *Memoria historico tecnica de los acueductos de la ciudad de La Habana*. La Habana.

Fernandez Torres, J., Caparo Gonzalez, E., Rodriguez Sordia, D. S., Prieto Diaz, Vicente I. Delgado Reinoso, J. A. et Martinez Burgos, Julio L. (1997), « Agua, saneamiento y salud en Cuba años 1990- 1996. » XXVI congreso Interamericano de ingenieria sanitaria y ambiental, juin 2006 <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/caliagua/peru/cubsam019.pdf>

Ferriol Muruaga, A. (1998), «El empleo en Cuba 1980-1996 » in Ferriol Muruaga, Gonzales Gutiérrez, Mendoza et Pérez Izquierdo *Cuba Crisis ajuste y situacion social 90-96*, La Habana.

Ferriol Muruaga, A. (2001), « La réforme économique de Cuba durant les années 90 » in Centre tricontinental. (2001), *Socialisme et marché Chine, Vietnam, Cuba*. L'harmattan.

Fenelon, P. (1981), « Qu'est ce que l'analyse des données ? », Paris : ed. Lefonen.

FMI et gouvernement malien (2000), *Lettre d'intention du gouvernement, memorandum sur la situation économique et financière*.

Franck, L. (1999), *Eau à tous les étages ; l'aventure de l'eau à domicile à travers l'histoire de la CGE*, Ed. Franck, L.

Gagnepain, P. (2001), « La nouvelle théorie de la régulation des monopoles naturels », Department of Economics, Universidad Carlos III Madrid.

Garcia Blanco, R. (2001), « Historia del acueducto de Albear de La Habana », in Avila Garcia, P. (ed) (2001), *Agua, cultura y sociedad en Mexico*. El colegio de Michoacan, Instituto Mexicano de tecnologia del agua.

Garcia, S. Moreaux, M. ; Reynaud A. (2007), «Measuring Economies of Vertical Integration in Network Industries: An Application to the Water Sector», International Journal of industrial Organization, 25(4): pp. 791-820

Garcia Pleyan, C. (2000), « Quien planifica en el territorio ? un balance critico de la cuestion en los 90 ». in Davalos Dominguez, R. (2000), *Desarrollo local y descentralizacion en el contexto urbano*. Universidad de La Habana.

Garcia Prats, F. A., Galvan, G. S. et Bosch Cholbi, J.L. (2002), *Convenio de doble imposicion y legislacion complementaria*, Tecnos.

Garnier, JP (1972), *Les problèmes urbains à la Havane la construction du socialisme (1959- 1971)* thèse de doctorat 3^e cycle Etudes urbaines Université Toulouse le Mirail institut de géographie

Gaspari, O. (2002), «Cities against States Hopes, Dreams and Shortcomings of the European Municipal Movement, 1900-1960», *Contemporary European History* II, 4, pp. 597-621

GEA. (2005), « Impact des renégociations des contrats de délégations dans les services d'eau et d'assainissement en 2000 », Séminaire Système de Régulation du Service publics de l'eau (février 2005) ; St Denis.

Geo La Habana. (2004), *Perspectivas del medio Ambiente urbano* ; delegacion CITMA ; PNUMA, La Habana.

Gide, C. (1912), *Les institutions de progrès social*, Sirey

Gide, C. ; Gist, C. (1926), *Histoire des doctrines économiques*, Sirey, 5e éd.

Giraud P-N, Lefèvre B, Maria A et Ruet J. (2006), « Le financement des services essentiels dans les villes pauvres », *Revue d'Economie Financière* - No 86

Godefroy, T. et Lascoumes, P. (2005), *El capitalismo Clandestino, la obscena realidad de los paraísos fiscales*, Paidós.

Gonzalez Guiterrez, A. (2000), « Aspectos estrategicos en el perfeccionamiento del modelo de planificacion » http://eleconomista.cubaweb.cu/2000/2001/nro135/135_1.html (septembre 2005)

Gomez Ibanez, J. A. (2003), « Regulating infrastructure; monopoly, contracts, and discretion », Harvard university Press.

Gouvernance (La). (2006), « ATT Face au mercantilisme politique », No. 16 mercredi 10 décembre 2006, Bamako.

Granma Internacional. (2004), « Durante el 2003 beneficiadas 350 000 personas con nuevas obras de acueducto y alcantarillado », Marzo 2004 (investissement à Holguin, Camaguey, Guantanamo)

Groupe 8, BCEOM et SNED. (1986), *Programmation décennale des investissements, étude du développement urbain de Bamako*.

Guerin Schneider, L; Bonnet, F. ; Breuil, L. (2003), « Dix ans de Loi Sapin dans les services d'eau et d'assainissement : évolutions et perspectives du modèle de délégation à la française », *Annales des mines série Responsabilités et environnement* ; juillet 2003.

Gutierrez Castillo, O., Morales Gonzales, R. et Everleny, O. (2001), « Estrategia de desarrollo para los servicios comunales de la ciudad de La Habana », CEEC- UH. La Habana.

Hassan, J.A. (1985), « The Growth and Impact in the British Water industry in the 19th Century » *Economic history review* Vol. 38; No.4 Nov. 1985.

Helio international. (2005/6), Energie et écodéveloppement au Mali,
<http://www.helio-international.org/reports/pdfs/Mali-FR.pdf>

Henry, C. (1997), *Le service public en Europe*, PUF

Herrera, R. (2001), « Cuba et le projet communiste », Cahiers de la MSE, Matisse

Herrera, R. et Joshua, I. (2002), « La contrainte extérieure cubaine », Cahier de la MSE, Paris 1 série rouge du Matisse, n° 89.

Herrera, R. et Nakatani, P. (2002), « La dollarisation cubaine, éléments pour une dé-dollarisation », <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/cahiers2002/R02090.pdf>

Hibou B. et Vallée O. (2007), « Energie du Mali, ou les paradoxes d'un « échec retentissant » » ; AFD, département de la recherche, document de travail No. 37.

Huberman, L; Sweezy, P. M. (1969), *Le socialisme cubain*. edts anthropos, Paris.

Huntington, S.; Moore (ed). (1970), *Authoritarian Politics in Modern society*, New York.

Inge Kaul (2006), « Public goods: a positive analysis », Touffut Jean Philippe (ed). (2006), *Advancing Public Goods*. Centre Cournot.

INRH. (2001), « Breve panoramica de los recursos hidraulicos en Cuba », INRH.

INSEE. Manuel d'analyse de données

Jaglin, S. (2001), « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté », *Tiers-Monde*, 2001, Vol. 42, No. 166. Pp :275-303

Jiménez, G. (2004), *Las empresas de Cuba 1958*, La Habana : Ciencias sociales.

Keri, A. (1984), « Desarrollo funcional de la ciudad de La Habana », *Revista de geografía* vol. XVIII. Barcelona, 1984, pp111-122

Kirkpatrick, C. Parker, D. et Zhang Y. (2006), « An Empirical Analysis of State and Private-Sector Provision of Water Services in Africa » *The world Bank Economic Review* Vol. 20. No. 1 : pp.143-163.

Kornai, J. (1992), *Le système socialiste*, PUG.

Lachaume J. F., Boiteau, C. et Pauliat, H. (2004), *Droit des services publics*, Armand Colin 3^{ème} éd.

Lage, C. (1998), «Discurso, Reunion de balance anual Ministerio para la inversion extranjera y colaboracion economica», 29 sept. 2005 cuba.cu/gobierno/lage/minvec.htm

Lazcano, G. (1943), *Servicio publico de acueducto La Habana*. Ministerio de Justicia, La Habana.

Latell, B. (2006), « L'armée cubaine et la dynamique de la transition », Problèmes de l'Amérique Latine No. 61/62 été automne 2006.

Lebart L., Morineau A. et Piron, M. (1995), *Statistique exploratoire multidimensionnelle*, Dunod.

Leborgne, F. (2006), «La privatisation de l'eau au Mali», Responsabilité et Environnement, Annales des Mines, Avril 2006 pp. 44-58

Le Guen, M. (2003), « Tableaux croisés et diagrammes en mosaïques pour visualiser les probabilités marginales et conditionnelles », BMS, No. 77 : pp. 62-79.

Lévêque, F. (1998), « L'économie de la réglementation », La Découverte.

Levêt, J. L. (2004), *L'économie industrielle en évolution*, Economica.

Linz, J. (2006), *Régimes totalitaire et autoritaires*, Armand Colin

Llorente, M. (2002), *Une approche néo-institutionnelle de la gestion urbaine de l'eau à Delhi : quelle régulation pour quel service ?* thèse de doctorat, université de Paris X.

Lô, F. K. (1990), *Contribution à l'étude des disponibilités et utilisation des ressources en eau en milieu urbain soudano sahélien*, Thèse de doctorat, Paris 4.

Loridan Boudrier, A. (2007), *Coût de coordination, structure de gouvernance réglementaire et environnement institutionnel; une analyse économique néo-institutionnelle de la mise en œuvre du cadre réglementaire européen des communications électroniques*, Thèse de doctorat université Paris 1.

Lossio- Baudin de la Valette, C. (2004), *L'investissement direct étranger à Cuba : dynamiques de développement dans une économie socialiste contrainte de s'appuyer sur les lois du marché*, thèse de doctorat Paris 2.

Lutjens Sheryl, L. (1996), « Fixing filtraciones: decentralization, the state, and the 1990s in Cuba ». Cuban Studies No. 26 : pp. 1-33. University of Pittsburgh Press.

Mali (république) (2003), document stratégique de réduction de la pauvreté.

Malinowitz, S. (1998), «Public and private services and the municipal economy in Cuba » Cuban studies Vol 27 : University of Pittsburgh Press.

Marshall, A. (1890), *Principes d'économie politique*, tome 2, Éditions Giard et Brière.

Marquetti Nodarse, H. (200), « La empresa cubana : principales retos que enfrenta », CEEC- UH, La Habana.

Martinez, O. (2001), «Cuba dans le contexte de l'économie mondiale» Centre tricontinental. 2001. *Socialisme et marché Chine, Vietnam, Cuba*. L'harmattan.

Martinez Gomez Lopez, R. (2001), *La redefinicion de Cuba en el sistema internacional en la decada 90*, thèse de doctorat, universidad complutense, Madrid.

Martínez Selva, J. M. (2005), *Los paraísos Fiscales. Uso de las jurisdicciones de Baja Tributación*, Dijusa

Médard, J-F. (1983), « La spécificité des pouvoirs africains », Pouvoirs No. 25 Pouvoirs africains. CNRS.

Meillassoux, C. (1968), *Urbanization of an African community voluntary associations in Bamako*, University of Washington press.

Meisel, N.; Ould Aoudia, J. (2007), «Une nouvelle base de données institutionnels : profils institutionnels 2006 », cepii.fr/insitutions/09_2007.pdf ; les cahiers de la DGTPE – n°2007- 09 septembre 2007

Meisel, N. (2007), « les documents de travail de la DGTPE » n°2007/11 – Novembre 2007

Mesa Lago, C. (1994), *Breve historia economica de Cuba*, Madrid : Alianza Editorial.

Mesa Largo, C. (2000), *Market, socialist and mixed economies: comparative Policy and Performance Chile, Cuba and Costa Rica*, The John Hopkins University Press.

Mesa Lago, C. (2007), « La economia y el bienestar despues de Castro », Vanguardia Dossier No. 23 (abril- Junio 2007).

Michalowski, R. J. et Zatz, M. S. (1990), « The Cuban economy in Perspective : Nothing fails like success » : pp. 101-121. in Maria Los (ed). (1990), *The second Economy in Marxist States*, Mac Millan Press LTD.

Mill, J-S. (1848), *Principles of political economy with some of their applications to social philosophy*, Book 1; Ch 9. 25/02/2005, econlib.org/library/mill/mlP9.html

Minard, P. (2000), « Faire l'histoire sociale des institutions : démarches et enjeux », Bulletin de la société d'histoire moderne et contemporaine N° 3 et 4 –2000 ; p 1101

Ministère de l'écologie et du développement durable (2005), *Analyse microéconomique des différentiels de tarification dans les services publics locaux de l'eau*, rapport final, Janvier 2008
http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_final_Thomas_tarification_eau.pdf

Monreal Gonzalez, P. et Carranza Valdés, J. (2001), « Les défis du développement à Cuba : réalités mythes et concepts », in Centre tricontinental. (2001), *Socialisme et marché Chine, Vietnam, Cuba*. L'harmattan.

Montginoul, M. et Rinaudo, J. D. (2002), « Impact de la tarification sur les stratégies de consommation et d'approvisionnement en eau des ménages » (Acte du colloque eau et économie 23/ 25 sept. 2002, Paris).

Morizet. (1932), *Du vieux Paris au Paris moderne*, Hachette.

North, D. (1994), «Economic Performance Through Time», American Economic Review vol 84 N°3 juin

North, D. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press.

North, D.; Wallis ;Webb et Weingast (2007), «Limited access orders in the developing world : a new approach to the problems of development», World bank Policy research paper series 4359

Observateur (L') (2004), «Fin du premier round des négociations de Washington : les points que SAUR –IPS veut réviser dans le contrat de concession de EDM SA. », 03.12.2004.

OCDE. (1998), « Determinants of customs fraud and corruption : evidence from two African countries », Working paper 138, August 98.

OMS. (2002), « Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Cuba », Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud.

PDM. (2007), Fiches pays web www.pdm-net.org/fiches_pays/Mali%20sept2007_pdf

Pérez, I. (2005), « Cuba en la encrucijada : igualitarismo (autoritario autocrático) versus Liberalismo (conservador plutocrático) » Borrador, Universidad de Barcelona.

Perez Betancourt A., Moya, R. et Gonzalez Sanchez, B. (1990), *Cacerias de errores*, La Habana : Ciencias sociales.

Perez Betancourt A. (2004), «La Nueva empresa » Revista cubana de gestion empresarial Vol .3 No.1 y 2

Perez de la Riva, J. (1975), *El barracon y otros ensayos*, La Habana : Ciencias sociales.

Perez-Lopez, J. F. (1995), *Cuba's second economy: from behind the Scenes to Center Stage*, New Brunswick.

Perez Rodriguez, N. (1998), « Aspectos de la diferenciacion del ambiente urbano en ciudad de La Habana, potencialidades para la gestión comunitaria», In Davalos, R. et

Vazquez, A. (1998), *Participacion social. Desarrollo urbano y comunitario*, Universidad de La Habana.

Perez Stable, M. (1999), *The Cuban Revolution Origins, Course and legacy*, Oxford University Press.

Pezon, C. (2005), « De l'apparition à la gestion d'un modèle marchand des services d'eau potable en France 1850-2000 ». *Sciences de la société*. No.64 Février 2005 : pp. 74- 97.

Pezon, C. (2000), *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, presses du CEREM, CNAM

Pflieger, G. (2008), « Achieving Access to Drinking Water and Sanitation Networks in Santiago de Chile: An Historical Analysis 1970-1995», *Journal of Urban Technology* Vol. 15 No1 pp.19-51

Picard, P. (2002), *Eléments de Microéconomie*, Montchrétien.

Plihon, D. (2001), «Le gouvernement d'entreprise», *Revue d'économie financière*, No 63.

PNUD (2006), « Profil de pauvreté des communes du Mali » Novembre 2006.

Polanyi, K. (1944), *La Grande Transformation ; aux origines politique et économiques de notre temps*, Gallimard.

Polanyi, K (1957), *Trade and Market in the Early Empires*, Glencoe.

Posner, R. A. (1969), *Natural monopoly and its regulation*, Washington : Cato institute 1999.

Pseau (1998), *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, Paris : Pseau.

Puig Samper Mulero, M.A. et Naranjo Orovio C. (1993), "El Abastecimiento de Aguas en la ciudad de La Habana de La Zanja real al canal de Vento", in Ministerio de obras publicas y urbanismo. 1993. Obras hidraulicas en America colonial, España

Rauber, I. (1997), "La nocion de poder en la construccion de poder local, una reflexion evocando Gramsci" *Contracorriente*. 1997 año3 No.7 revista cubana de pensamiento enero-Marzo

Rodriguez Garcia, J. L. (2000), « La experiencia exitosa de la planificacion en Cuba », CEPAL – SERIES Seminarios y Conferencias No8. La Habana.

Rogers P. (2002), *Water Governance in Latin America and the Caribbean*, Inter-American development bank, environment division.

Romero, J. L. M. (2002), « La cultura del trabajo en Cuba ante el perfeccionamiento empresarial », *TEMAS* No. 30 julio septiembre 2002 pp 42-55, La Habana.

Roy, A. (2005), « Société civile au Mali », Cahiers d'études africaines *Le retour du politique*, 178. vol XLV : pp. 573 - 584.

Sacko, M A., Razafindrakoto, M. et Roubaud, F. (2005), « Gouvernance démocratie et lutte contre la pauvreté au Mali, le point de vue de la population de l'agglomération de Bamako », DNSI, DIAL, République du Mali.

Salanié, B. (1998), *Microéconomie, les défaillances du marché*, Economica.

Saunders, P. (1983), «The regional state: a review of the literature and agenda for research», Working paper 35 University of Sussex.

Sarr, M. (1980), *Bamako, Banconi, son quartier illégal*, Thèse de doctorat, Paris-Sorbonne.

Saussier, S. ; Yvrande Billon, A. (2007), *Economie des coûts de transaction*, La Découverte.

Schotter, A. (1996), *Microéconomie*, Vuibert.

Segre, R. et Baroni, S. (1998), « Cuba y La Habana Historia, poblacion y territorio » Ciudad y territorio Vol. 30 No. 116 Verano.

Seiler, DL. (2004), *La méthode comparative en science politique*. Armand Colin

Sidibé, A. (1984), *L'approvisionnement en eau et assainissement à Bamako : une insuffisance aux conséquences multiples*, Thèse de doctorat Paris 4.

Sindzingre, A. (2001), « Etat et intégration internationale des Etats d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité » Afrique contemporaine n° 199 juillet-septembre 2001 numéro spécial du Bois de Gaudusson, J. et Médard, J. F. *L'Etat en Afrique : entre le global et le local*, La documentation française.

Sinou, A. (1987), « Habiter à Bamako et à Saint louis du Sénégal », Le bris, M., Osmont, A et Sinou, A. (1987), *Famille et résidence dans les villes africaines Dakar Bamako, Saint louis, Lomé*, L'harmattan.

Sharkey, W. (1982), *Natural monopoly*, Cambridge University Press.

Shirley Mary M.; Lixis Colin Xu; Ana Maria Zuluaga. (2002), « Reforming Urban Water Supply: The case of Chile » in Shirley (2002), *Thirsting for Efficiency. The Economics and Politics of Urban Water System Reform*, World Bank, Oxford.

Spiller P. et Levy B. (1994), «The institutional foundations of regulatory Commitment : A comparative Analysis of Telecommunications Regulation », The Journal of Law, Economic s and Organization Vol. 10 N° 2.

Spiller Pablo T; Tommasi, M. (2005), «The Institution of Regulation: An Application to Public Utilities», in Menard and Shirley, M. (2005), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer.

Strat, A. (Le), Séminaire du SIG GDR rés-eau villes ; Systèmes de régulation du service public de l'eau. Février 2005.

Suarez Conejero, J. E. (1998), « L'espace social cubain et le secteur économique mixte et privé », Centre tricontinental. (2001) *Socialisme et marché Chine, Vietnam, Cuba*, L'harmattan.

Sznajder, M. et Roninger, L. (2001), « Politica, ethos social e identidad en la Cuba contemporanea », *América latina Hoy. Revista de Ciencias sociales* No. 29 : pp. 155-178.

Tablada, C. (1997), « Les nouveaux agents économiques dans une société socialiste », *Alternatives sud* vol.IV (1997) 2 : pp. 59-77

Tandia, A. (2006), « Cas du Mali Privatisation de la société Energie Du Mali EDM-SA Concessionnaire des services publics de l'électricité et de l'eau potable », 4ème colloque international du réseau francophone monder (Mondialisation, Energie, Environnement), « L'ouverture à la concurrence dans le secteur des industries de réseaux : les consommateurs sont-ils satisfaits ? Suisse.

TEMAS. (1998), *No hay desarrollo sin cultura* No. 15 julio –septiembre, La Habana.

TEMAS. (2004), La Habana; Carlos Garcia Pleyan.

Thiriot, C. (1999), « Sur un renouvellement relatif des élites au Mali » Daloz J-P (dir.) *Le (non-) renouvellement des élites en afrique subsaharienne* CEAN : pp.135- 154.

Togores Gonzales, V. (2004), « Ingresos monetarios de la poblacion, cambios en la distribucion y efectos sobre el nivel de vida », CEEC, La Habana.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales06/fscommand/65T07.pdf>

Touffut, J. P (ed). (2006), *Advancing Public Goods*, Centre Cournot.

Touré, C. (1998), *La fiscalité comme instrument de la politique économique et sociale : cas du Mali*, thèse de doctorat Paris 2.

Touré, A. (2002), *Bamako la problématique du développement urbain 1883- 1998* ; thèse de doctorat Paris 4.

Train, K. E. (1991), *Optimal regulation, The economic theory of Natural Monopoly*, the MIT Press.

Traoré, S. (2005), *L'analyse des déterminants de l'endettement extérieur du Mali*, mémoire de fin d'étude troisième cycle interuniversitaire, université de Ouagadougou, Burkina Faso http://www.memoireonline.com/04/07/435/m_analyse-determinants-endettement-exterieur-public-pays-en-developpement3.html

Triana Cordovi, J. (2004), « Cuba en el 2003 », CEEC, La Habana.

Troger, F. (1995), *Services publics : faire ou déléguer*, vuibert.

Valance, G. (2000), *Haussmann le Grand*, Flammarion.

Valiron, F. (1991), *Gestion des eaux coût et prix de l'alimentation en eau et de l'assainissement*, presses de ENPC.

Vernholes, A. (2000), « Services publics et marché l'ère des régulateurs », Sociétal, No. 30, 4^e trimestre.

Vilariño, E. (1997), *Cuba reformas y modernizacion socialistas*, La Habana, ciencias sociales.

Voluntad hidraulica (1989) No. 81 La Habana.

Voluntad hidraulica (1996) No. 86 La Habana.

Walras, L. (1898), *Etude d'économie politique appliquée*, Paris : Économica, 1992

Weber, M. (1995), *Economie et société 1, les catégories de la sociologie*. Pocket.

WSP (2000), *Independant Water and Sanitation Providers in African cities*, WSP

Yamaoka, K. (2004), «Cuba's social policy after the disintegration of the soviet union : social development as legitimacy of the regime and its economic effectiveness », The Developing Economies ; June 2004. XLII : pp. 305-332.

Sites internet consultés

www.eleconomista.es

www.camaracuba.cu/BD_asociados

Europa press (2006), « El Gobierno aprueba el régimen económico y fiscal de las Islas Canarias », Madrid, 29/12/2006.

El pais (2007), « Espana negocia retirar Panama de la lista de paraísos fiscales » 21 mayo. Gouvernement de Cuba : cubagob.cu/des_eco/rec_hid.htm

INRH <http://cubagua.cu>

www.cepis.org.pe/eswww/eva2000/cuba/informe/inf-02 (21/10/2005)

www.cepis.org.pe/eswww/eva2000/cuba/informe/inf-09 (21/10/2005)

<http://www.cepis.org.pe/eswww/fulltext/analisis/cubas/cubas.html>

<http://www.droit-afrique.com/images/textes/Mali/Mali%20-%20Code%20investissements%202005.pdf> (consulté février 2009)

IPS (2003), « CUBA: Más agua potable en La Habana por inversión extranjera », La Havane

<http://www.tierramerica.net/2003/0302/noticias4.shtml>

www.bceao.int