



**HAL**  
open science

## Vivre avec la pénurie d'eau à Recife

Armelle Jacquemot, Paul Cary, Ana Melo

► **To cite this version:**

Armelle Jacquemot, Paul Cary, Ana Melo. Vivre avec la pénurie d'eau à Recife. Espace Populations Sociétés, 2014, Populations et territoires du Brésil, 10.4000/eps.5824 . hal-03006132

**HAL Id: hal-03006132**

**<https://hal.science/hal-03006132>**

Submitted on 15 Nov 2020

**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.



## Espace populations sociétés

Space populations societies

2014/2-3 | 2015

Populations et territoires du Brésil

---

# Vivre avec la pénurie d'eau à Recife

Déni public et alternatives privées

*Facing water shortage in Recife. Between public denial and private alternatives*

Paul Cary, Armelle Giglio-Jacquemot, Tadeu Giglio et Ana Melo

---



Éditeur

Université des Sciences et Technologies de  
Lille

### Édition électronique

URL : <http://eps.revues.org/5824>

ISSN : 2104-3752

### Référence électronique

Paul Cary, Armelle Giglio-Jacquemot, Tadeu Giglio et Ana Melo, « Vivre avec la pénurie d'eau à Recife », *Espace populations sociétés* [En ligne], 2014/2-3 | 2015, mis en ligne le 01 décembre 2014, consulté le 05 novembre 2016. URL : <http://eps.revues.org/5824> ; DOI : 10.4000/eps.5824

---

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.



Espace Populations Sociétés est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

# Vivre avec la pénurie d'eau à Recife

Déni public et alternatives privées

*Facing water shortage in Recife. Between public denial and private alternatives*

Paul Cary, Armelle Giglio-Jacquemot, Tadeu Giglio et Ana Melo

---

- 1 Avec les objectifs du Millénaire pour le Développement, l'ONU souhaitait « réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base » [ONU, 2013 : 46]. Si ces objectifs semblent statistiquement atteints sous l'effet notamment des progrès en Inde et en Chine, et si les manques les plus importants sont associés aux zones rurales, le rapport intermédiaire de l'ONU souligne cependant que « le nombre de personnes n'ayant pas accès à une source d'eau potable pourrait être deux à trois fois plus élevé que les estimations officielles » [*ibid.* : 47]. Dans le présent article, nous souhaitons précisément nous intéresser au quotidien de personnes affrontant un manque d'eau alors même que les statistiques officielles les font apparaître comme disposant d'une alimentation satisfaisante en eau potable. Pour ce faire, nous souhaitons décrire et analyser la situation vécue par les habitants de Recife, capitale de l'État du Pernambuco, au Brésil (Carte 1). Les données officielles de l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique (IBGE) énoncent qu'en 2010, à Recife, 87 % des domiciles permanents sont raccordés au réseau public de distribution d'eau. Prises en soi, elles indiquent donc une couverture apparemment satisfaisante. Elles ne précisent pas, en revanche, que ce raccordement ne préjuge ni de la qualité de l'eau au robinet, ni de sa régularité. Or, de nombreux habitants de toutes les catégories sociales reçoivent de l'eau de temps à autre, d'une part ; et on serait bien en peine de trouver des personnes buvant l'eau du robinet, d'autre part. Enfin, notons que Recife connaît également de graves problèmes d'assainissement, à l'instar de nombreuses métropoles brésiliennes [Néri, 2007], les données officielles indiquant que seuls 17 % des eaux usées seraient traitées.

Carte 1. Localisation de Recife



Source : Axel Aurouet, Geo-Hyd, 2014.

- 2 Dans les travaux contemporains portant sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en zone urbaine [Bakker, 2009 ; Jaglin, 2012], les débats portent essentiellement sur la question des transformations des modes d'approvisionnement, soit en focalisant sur la participation du secteur privé pour en souligner les apories [Castro, 2011] ou les avantages [Marin, 2008], soit en soulignant la complexification des modes de distribution, puisque les métropoles du Sud seraient marquées par l'impossibilité d'une application du modèle centralisé des monopoles naturels qui ont marqué les pays européens [Jaglin et Zérah, 2010]. Nombre de travaux tendent cependant à faire l'impasse sur l'échelle micro ( *i.e.* la réalité des situations, les pratiques et le vécu quotidien de l'eau par les habitants), en privilégiant les données statistiques macro sur le raccordement, pour souligner des dimensions de fragmentation urbaine ou d'injustice spatiale. Les populations sont alors évoquées uniquement lorsqu'il s'agit de rendre compte de la participation des habitants dans la mise en place ou l'entretien des réseaux ou encore lorsqu'elles s'opposent aux augmentations tarifaires [Durand et Jaglin, 2012]. La dimension vécue de l'eau apparaît pour sa part davantage dans des travaux sur la pauvreté ou la vulnérabilité urbaine ou sur des travaux plus ciblés sur le monde rural [Aubriot, 2010].
- 3 Dans cet article, nous nous baserons sur un travail de terrain<sup>1</sup> mené depuis 2012 par des sociologues et des anthropologues, dans le cadre du projet COQUEIRAL (ANR-11-CEPL-012 / FACEPE APQ-0077-3.07/11 / FAPESP 2011/50553-0)<sup>2</sup> visant à décrire et analyser les sources de salinisation et de contamination des eaux souterraines et à rendre compte des pratiques sociales d'adaptation à la situation de pénurie et de pollution. Partant de l'intuition féconde de Mauss, selon laquelle « l'étude du concret, qui est du complet, est possible (...) et plus explicative encore en sociologie » (1950, p.276), et qu'avant de

procéder aux découpages disciplinaires, il est nécessaire de comprendre les faits sociaux dans leurs dynamiques, nous avons mené un travail d'enquête multi-scalaire, en observant les individus de différents milieux sociaux dans leurs pratiques quotidiennes (des entretiens ont aussi été réalisés avec les habitants), en interrogeant par des entretiens formels semi-directifs et des observations les acteurs économiques du secteur et en tentant d'analyser la « gouvernance » du secteur par des entretiens auprès des représentants de nombreuses institutions impliquées<sup>3</sup> (annexe 1). Cet article aborde le problème sous un angle particulier, celui du déni de la situation de pénurie, déni que l'enquête de terrain a progressivement mis au jour en confrontant les discours recueillis (médiatique, politique, technique) et les faits observés.

- 4 Ainsi, après avoir énoncé quelques données de cadrage sur la situation de Recife en matière d'eau et d'assainissement, nous décrivons ce que signifie, au quotidien, vivre dans une situation où la présence d'une eau salubre et en quantité suffisante n'est pas garantie. En ce sens, nous nous intéresserons aux multiples stratégies d'adaptation appréhendées par l'approche ethnographique. La dernière partie apporte quelques éléments d'explication quant à la persistance, sur plusieurs décennies, d'une telle situation. À partir des entretiens réalisés avec des acteurs publics liés à la production et à la régulation du secteur, elle met au jour les mécanismes par lesquels le problème de l'eau fait l'objet d'un déni.

## 1. Recife : des disparités importantes en matière de ressources en eau

### 1.1. Traits communs et spécificités de la ressource en eau et de sa gestion dans une métropole brésilienne

- 5 Recife - 1 537 000 habitants dans une métropole qui dépasse les 4 millions<sup>4</sup> - présente une situation assez singulière en matière de services d'eau et d'assainissement au regard des évolutions du continent sud-américain, depuis les années 1970.
- 6 On y retrouve certes deux caractéristiques largement partagées sur le sous-continent. D'une part, la Compagnie d'eau régionale - Comesa - créée en 1971, a longtemps souffert de sous-investissement et n'a pas su faire face à la demande, notamment dans les aires d'urbanisation non planifiées. D'autre part, la tentation du recours au secteur privé y est importante. La privatisation de la Comesa n'a tenu qu'à un fil en 1999 et la signature du plus important partenariat public privé (PPP, *infra*) dans le secteur de l'assainissement en 2013 au Brésil marque le retour de l'investissement du secteur privé dans les réseaux urbains, après un recul significatif sur le sous-continent suite notamment à la Guerre de l'eau en Colombie [Poupeau, 2010] ou à la mise à l'écart de Suez par le Gouvernement Kirchner en Argentine.
- 7 Cependant, Recife présente également des spécificités importantes qui complexifient et singularisent son analyse. D'abord, le Pernambuco est l'État brésilien dont la situation en matière de ressources est la plus critique (1270 m<sup>3</sup> par an et par habitant, l'ONU définissant un seuil d'alerte à 1700 m<sup>3</sup>)<sup>5</sup> et connaît des épisodes fréquents de sécheresse, qui pourraient s'intensifier avec le changement climatique. La métropole est d'ailleurs décrite comme un « *global hot spot* » à cause de la tendance à la baisse des précipitations et ses effets en matière hydrogéologique [IPCC, 2013]. Ensuite, l'histoire de la ville a partie

liée avec la domestication de l'eau. Ville littorale, traversée par deux grands fleuves, dotée d'une mangrove importante, elle s'est d'abord construite sur un système de canaux et son urbanisation a reposé sur des atterremments progressifs. Ainsi, l'eau y semble omniprésente et imprègne les imaginaires associés à la ville, ce qui « floute » la réalité de la pénurie. Enfin, la ville abrite depuis de nombreuses années, et dans des proportions bien supérieures aux autres métropoles brésiliennes, de multiples acteurs privés dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement (forte production d'eau embouteillée<sup>6</sup>, foreurs de puits qui se développent dès les années 1960, camions-citernes etc.).

- 8 Face à la multiplication des sécheresses, Recife et notamment le quartier de Boa Viagem, le plus aisé de la ville, a vu se multiplier les puits privés destinés à pallier l'absence ou l'irrégularité de l'approvisionnement. Ils apparaissent aujourd'hui bien plus qu'une simple solution complémentaire ou temporaire puisque certaines études évaluent à 13 000 leur nombre à Recife, dont un tiers dépasserait les 20 mètres de profondeur [Costa, 2003]. Face à la baisse du niveau des aquifères et à la mesure d'une salinisation croissante, les pouvoirs publics ont tardé à réagir, puisque les tentatives de régulation n'ont véritablement commencé qu'avec la mise en place en 2010, d'une agence, l'Agence du Pernambuco des Eaux et du Climat (APAC), qui a notamment pour mission de recenser et contrôler les puits et leurs volumes et dispose en théorie d'un pouvoir coercitif (amendes etc.). La régulation des puits apparaît d'autant plus importante que leur existence nuit à la rentabilité de l'entreprise publique concessionnaire. Leur eau est parfois transportée par des entreprises de camions-citernes qui puisent sans limite dans la ressource ; en outre, ils réduisent la consommation en eau publique de clients comme les immeubles résidentiels.

Ainsi la multiplication et la sédimentation des pratiques alternatives a permis en partie de compenser, au quotidien, les carences du réseau public<sup>7</sup> mais elle a aussi contribué à complexifier la régulation du secteur (parties 2 et 3)

Carte 2. Les quartiers de l'enquête



Source : Axel Aurouet, Geo-Hyd, 2014.

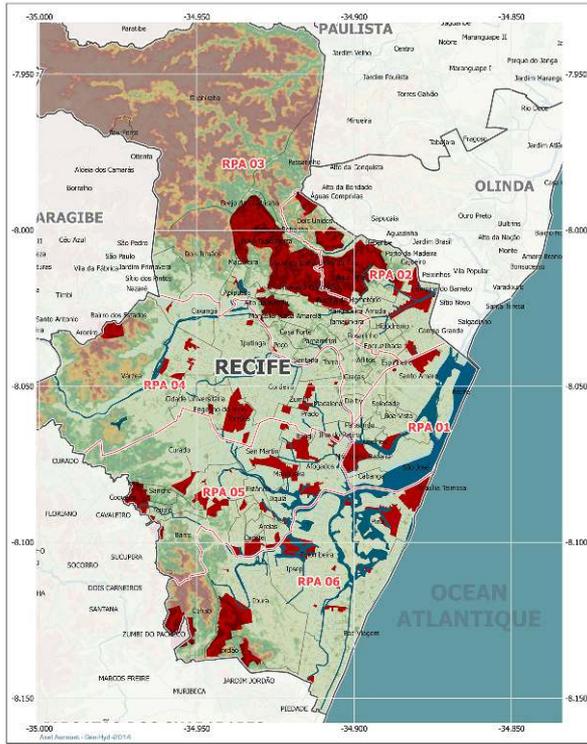
## 1.2. Un accès à l'eau différencié socialement selon des logiques multiples

Pour les gens, ce qui compte, c'est de prendre de l'eau et rendre grâce à Dieu

- 9 Ce constat exprimé par la responsable du Programme de Santé Environnementale (PSA)<sup>8</sup> du District Sanitaire 6<sup>9</sup> traduit une réalité incontestable à Recife : chacun se débrouille pour tenter de satisfaire ses différents besoins en eau dans une ville où le système de distribution publique peine à fournir aux habitants une eau sûre. Mauvaise qualité de l'eau au robinet<sup>10</sup>, discontinuité et imprévisibilité de l'approvisionnement<sup>11</sup> génèrent de la méfiance et de l'anxiété. Elles exposent à une vulnérabilité à laquelle chacun tente d'échapper en élaborant des solutions qui, dans ce contexte incertain, garantissent d'avoir de l'eau : au moins aujourd'hui, pour les plus fragiles ; au mieux pour la vie, dans le cas des plus protégés.
- 10 En matière d'accès à l'eau, les habitants aisés des régions planes sont certes infiniment mieux armés que les habitants pauvres qui vivent dans les parties élevées<sup>12</sup>. On aurait néanmoins tort de penser que les Recifenses plus favorisés économiquement disposent tous en permanence d'un accès confortable à l'eau, et les plus modestes d'un accès toujours précaire. Entre ces deux situations contrastées, attestées à Recife, il en existe bien d'autres qui montrent que la sécurité en eau ne dépend pas seulement des possibilités permises par ses moyens financiers.
- 11 La géographie sociale de Recife est en effet marquée par deux phénomènes importants. D'une part, la ville est le lieu d'une fragmentation urbaine majeure [Prévôt-Schapira,

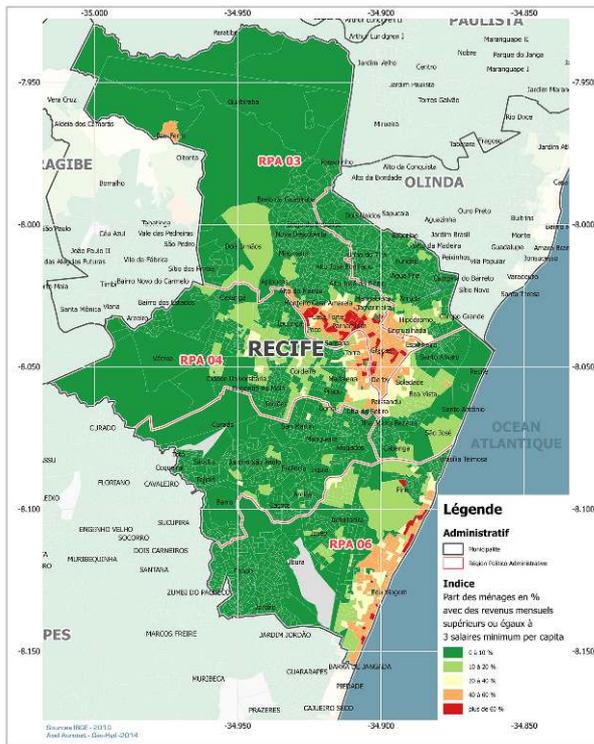
1999], qu'on retrouve dans les choix résidentiels (immeubles et résidences sécurisées) mais également dans les multiples stratégies d'évitement au quotidien [Melo, 2010]. D'autre part, les populations pauvres ont réussi, par l'importance des mobilisations politiques de résistance aux processus d'exclusion, à se maintenir partout dans la ville, puisque pratiquement aucun quartier n'est exempt de favela [Cary, 2007]. On peut illustrer la fragmentation par la localisation très diverse sur le territoire métropolitain des 61 Zones Spéciales d'Intérêt Social (ZEIS)<sup>13</sup>, quartiers populaires (favelas plus ou moins consolidées aujourd'hui) qui bénéficient d'une protection législative municipale destinée à empêcher l'expulsion des habitants et à régulariser la situation foncière (Carte 3). Les cartes 4 et 5 illustrent également les dynamiques de ségrégation socio-spatiale à l'œuvre, qu'on peut résumer en trois grands énoncés : la richesse monétaire se concentre principalement autour de deux zones : Boa Viagem, plus récente et Casa Forte<sup>14</sup>, plus ancienne ; ces zones sont bordées d'espaces parfois très précaires, d'où des ruptures très fortes dans le paysage urbain ; enfin, Recife demeure une ville pauvre malgré les transformations massives de dix dernières années. L'approvisionnement en eau n'est pas épargné par ces logiques de fragmentation et de ségrégation, puisqu'il est en partie fonction des opportunités offertes par la localisation de l'habitat. Ainsi, tous les quartiers ne sont-ils pas exposés au même rationnement. Il est, par exemple, des Recifenses très démunis qui vivent au côté des plus riches dans des régions de la ville bien raccordées et qui connaissent un rationnement moindre<sup>15</sup> : leur quotidien n'est pas dominé, comme nombre de leurs semblables, par l'obtention de l'eau. De même, la nature et l'éventail possible des solutions alternatives d'approvisionnement sont très variables selon que l'on réside dans les régions basses, sur les bords de la mangrove, au bord de mer, ou dans les régions hautes, à mi-hauteur ou au sommet des mornes. Les habitants les plus mal lotis sont ceux qui vivent dans des quartiers non raccordés au réseau public et offrant peu de sources alternatives d'approvisionnement. Ce ne sont évidemment pas les plus aisés qui vivent dans ces régions maudites de la ville. Néanmoins, lorsqu'à cause de la sécheresse, de travaux sur le réseau, de ruptures (si fréquentes) de canalisations, le rationnement en eau publique se durcit à l'échelle de la ville ou du quartier, même ceux qui sont habituellement protégés du manque d'eau font l'expérience des robinets secs et se mettent à constituer des réserves dans leurs espaces d'habitation.

Carte 3. Localisation des ZEIS à Recife



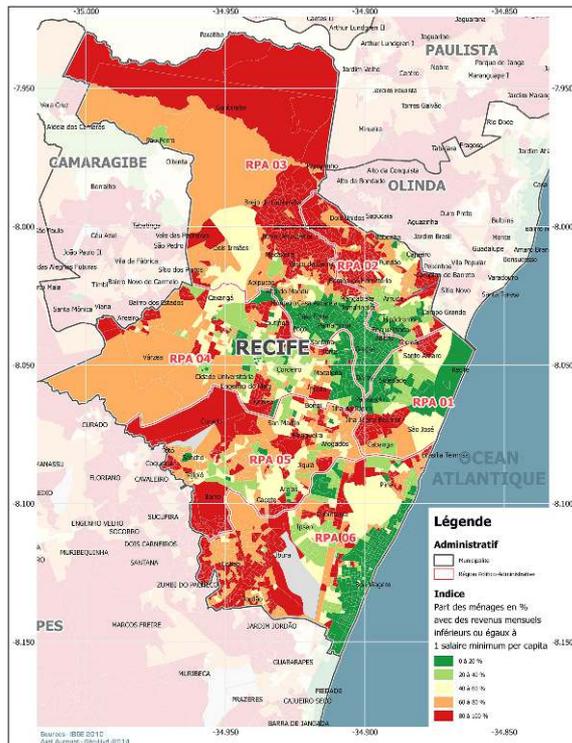
Source : Axel Aurouet, Geo-Hyd, 2014.

**Carte 4. Répartition des ménages gagnant plus de 3 salaires minimum et *per capita* sur le territoire de Recife**



Sources : IBGE 2010 ; Axel Aurouet, Geo-Hyd, 2014.

Carte 5. Répartition différenciée des ménages des ménages pauvres selon les quartiers à Recife



Sources : IBGE 2010 ; Axel Aurouet, Geo-Hyd, 2014.

- 12 Pour tous - bien, mal, et non branchés - s'assurer de l'eau passe par la recherche et la gestion d'une maîtrise individuelle de "son eau". Ce sont les stratégies d'adaptation et leur efficacité à mettre à l'abri du manque qui varient.

## 2. Vivre avec la pénurie : les vécus de l'eau des habitants de Recife

### 2.1. La peur de manquer : un problème de justice sociale

- 13 Augusto (45 ans, taxi) habite avec sa famille dans un quartier populaire du Jordão. Il déclare qu'avec le durcissement du rationnement, « ça devient difficile ». Avant, il avait de l'eau « un jour oui, un jour non » et maintenant, il n'en a plus qu'une seule fois par semaine. Il dit qu'il peut « supporter » car il a une citerne de 2500 litres. « Mais », ajoute-t-il, « et si l'eau ne revient pas ? » [extrait du carnet de terrain. Mars 2013]
- 14 Sérgio (45 ans, fonctionnaire des impôts) habite avec sa famille dans un immeuble luxueux de Casa Amarela, exclusivement approvisionné en eau de puits profond (200m). Il raconte que lorsqu'ils ont acheté l'appartement, il a demandé « s'il y avait un puits » car c'était important pour lui. « J'ai la hantise de manquer d'eau », précise-t-il. [extrait du carnet de terrain. Juillet 2012]
- 15 Signe de l'inquiétude engendrée par l'insécurité en eau de réseau, la peur de manquer est exprimée par des Recifenses de tout milieu social, sans lien nécessaire avec une situation vécue de manque réel. Elle est présente chez ceux qui font l'expérience régulière du

rationnement comme chez ceux qui, dotés des moyens de suppléer l'absence d'eau publique, le ressentent rarement. Énoncée dans les discours, elle se manifeste massivement dans les pratiques courantes d'approvisionnement alternatif et de stockage.

- 16 Cette crainte partagée prend la forme d'une véritable obsession chez ceux qui n'ont pas la possibilité de s'assurer un approvisionnement diversifié en eau(x). C'est le cas, extrême sans être rare, de ceux dont l'absence de raccordement se double d'un accès difficile et/ou limité à des eaux d'autres provenances ; c'est aussi celui, très ordinaire, de ceux qui sont fortement dépendants de l'eau de réseau : n'ayant pas accès à d'autres sources d'eau, ils sont d'autant plus dépendants que leurs capacités de stockage sont limitées.
- 17 Les premiers voient leur existence dominée par la quête et l'obtention de l'eau, dévoreuses de temps et d'énergies. Les seconds vivent à la merci des horaires d'arrivée d'eau et de la durée de la distribution qui interfèrent aussi fortement sur l'organisation de leur quotidien. Quand l'eau revient, les femmes se lancent à corps perdu dans la réalisation des tâches domestiques qui sont en attente et, d'abord, celles qui sont très consommatrices en eau comme la lessive. Lorsque l'eau est coupée, ce sont en effet les comportements d'économie qui prévalent : on veille à ne pas trop entamer les réserves pour tenir jusqu'à son retour incertain. De nombreuses femmes se plaignent de l'arrivée de l'eau en soirée, qui les oblige à « travailler jusqu'à l'aube » en dérangeant le sommeil de la maisonnée. Car le temps est compté : avant qu'elle ne disparaisse à nouveau, il faut avoir refait les réserves et tout nettoyé.
- 18 Le rationnement affecte de manière très significative l'existence de ceux qui sont contraints d'adapter leurs pratiques quotidiennes aux aléas du réseau. La situation des habitants qui dépendent de l'eau publique dans les quartiers à faible fréquence de distribution est sans commune mesure avec celle des Recifenses qui, parmi les plus aisés, s'assurent un approvisionnement confortable grâce aux eaux souterraines qu'ils puisent directement au plus profond des aquifères. La précarité de l'accès à l'eau de réseau pose de fait un véritable problème de justice sociale.

## 2.2. Sources, modes d'approvisionnement et pratiques de stockage : s'adapter aux carences de l'approvisionnement public

- 19 Regina est directrice d'une crèche de 180 enfants à Ibura, alimentée exclusivement en eau d'un puits peu profond (20m) : « Si on dépendait de la Compesa, on ne pourrait pas fonctionner. Il y a vingt jours que le quartier est sans eau ! L'eau manque tellement ici que les enfants n'ont même pas de vêtements propres pour aller à l'école ». Et elle ajoute : « dans le quartier, les factures de la Compesa arrivent mais pas l'eau ! C'est un manque total de respect envers l'utilisateur ! ». [extrait du carnet de terrain. Mars 2013]
- 20 Celso (40 ans, classe moyenne basse) explique comment il a procédé pour creuser manuellement un puits de 18 mètres dans le jardin de sa mère. Il convient que ça lui « a donné beaucoup de travail » : « ça a pris une semaine en creusant de 8h à 17h », dit-il, « mais le puits est une richesse que tu as pour la vie ». [extrait du carnet de terrain. Août 2012]
- 21 Disposer d'au moins un accès à une source d'eau, diversifier ses modes d'approvisionnement, faire des réserves, augmenter sa capacité de stockage, garantir son indépendance vis-à-vis du réseau, les solutions déployées marquent de leur empreinte l'espace urbain et résidentiel qu'elles occupent verticalement, horizontalement,

souterrainement. Nous avons identifié plusieurs sources d'approvisionnement en eaux à Recife, auxquelles sont associées des pratiques que nous décrirons très brièvement ici.

- 22 Commençons par l'eau de distribution publique - « eau de la Compesa » - puisque toutes les autres sources d'eau sont mobilisées pour suppléer à ses manques. L'accès au réseau se fait par le biais de branchements « conventionnels » et d'innombrables branchements « clandestins » comme on peut le voir sur la photographie ci-dessous<sup>16</sup>. Généralement réalisés à des fins individuelles, ces derniers servent aussi à alimenter des citernes collectives qui profitent à ceux qui ne sont pas raccordés. Dévalorisée et dévalorisante, « l'eau de la Compesa » fait l'objet d'une méfiance générale. Elle est l'eau « mauvaise » qu'on dit ne pas boire sous peine de renvoyer l'image, socialement méprisée, d'un pauvre. Cette eau se révèle assez onéreuse pour ceux qui ne bénéficient pas du très avantageux tarif social, dont les conditions sont drastiques (6,42 Reais<sup>17</sup> pour 10 000 litres). Ainsi, pour les autres particuliers, les 10 000 premiers litres d'eau sont facturés 30 Reais. Ensuite, les tarifs sont progressifs : 3,44 Reais pour 1 000 litres entre 10 000 et 20 000 ; puis 4,09 en deçà de 30 000 etc.

Photo 1. Branchements clandestins d'eau courant le long du caniveau à Ibura



Crédit photographique : *Et Giglio*.

- 23 À l'inverse, « l'eau de puits » est une source d'approvisionnement très prisée : elle apparaît à tous comme la plus sécurisante. Il s'agit pourtant d'une catégorie hétérogène : sous le rapport de la qualité et de la quantité d'eau qu'ils fournissent comme de leur coût, les puits sont très divers. Les puits forés à l'aide de moyens mécanisés lourds de percement permettent d'atteindre de grandes profondeurs. Apanage des immeubles habités par des populations aisées dont ils valorisent l'appartement, ces puits alimentent en eaux souterraines d'énormes citernes situées sous les garages (voir photo 7). Occasionnellement complétée par l'apport de camions-citernes, leur eau est souvent mélangée à celle du réseau dans les citernes. Un puits « moyen » d'environ 140 mètres coûte autour de 50 000 Reais, auxquels viendront s'ajouter les dépenses liées à l'entretien

et l'électricité. Les importants volumes d'eau fournis et surtout la certitude d'avoir un accès à l'eau amortissent rapidement l'investissement initial.

Photo 2. Puits situé dans le garage souterrain d'un immeuble de Boa Viagem



Crédit photographique : *Et Giglio*.

- 24 Infiniment moins coûteux sont les puits forés manuellement à l'aide de tarières qui permettent d'atteindre de petites profondeurs. Innombrables dans les jardins, cours, maisons, plages, ils sont à usage individuel ou collectif. Généralement utilisés en soutien à l'approvisionnement en eau de réseau, ils représentent parfois, comme dans le Alto da Jaqueira (quartier du Jordão) et le Pantanal (quartier d'Ibura), le seul accès à l'eau des quartiers non raccordés. Les puits creusés, dits « *caçimbas* », sont très superficiels et fournissent une eau encore plus exposée à la contamination que les précédents. Ils sont très nombreux à Brasília Teimosa, quartier de bord de mer situé en fin de réseau et très affecté par l'intermittence. Même saumâtre, leur eau est précieuse aux habitants qui la destinent à des usages domestiques.

Photo 3. Caçimba à usage individuel située dans la cour d'une maison à Brasília Teimosa



Crédit photographique : *Et Giglio*.

- 25 Les camions-citernes sont appelés à la rescousse quand les réserves atteignent un niveau préoccupant. Ils représentent une solution coûteuse à laquelle ont recours aussi bien les habitants aisés que modestes, dès lors qu'ils sont en possession d'une citerne de bonne capacité. Ainsi, cette solution est inaccessible aux plus pauvres et conduit les habitants de maisons individuelles à se grouper entre voisins pour la commande et le partage de l'eau. Le coût de cet approvisionnement est assez important, puisqu'il représente plus du double du prix de l'eau vendue par la Compesa : 150 ou 160 Reais pour 15 000 litres (sans compter le fret), avec des hausses importantes lors des périodes de sécheresse<sup>18</sup>.
- 26 Communément vendue en bonbonnes de 20 litres, « l'eau en bouteille » – aussi appelée « eau minérale » même lorsqu'elle n'en est pas – est très consommée à Recife mais selon des proportions, une régularité et dans des marques qui varient en fonction du pouvoir économique. Ainsi, la marque la plus réputée, « Indaiá » facture 9 Reais début 2014 tandis que la marque la plus vendue, « Santa Joana », coûtera entre 4 et 5 Reais. Il est également possible d'acheter des eaux en bouteilles non minérales qu'on dénomme « *adicionadas de sais* » et qui échappent à la législation en vigueur. Leur prix est moindre et leur qualité douteuse. Considérée comme l'eau de qualité la plus sûre, « l'eau minérale » est la boisson exclusive des couches aisées qui vont jusqu'à l'utiliser pour la cuisine et le lavage des fruits et des légumes. Elle ne fait néanmoins pas l'objet d'une confiance unanime, de nombreux scandales ayant terni son image d'eau sans danger.

Photo 4. Livreur d'eau en bouteille à Boa Viagem



Crédit photographique : *Et Giglio*.

- 27 « Les sources » représentent une solution d'approvisionnement rare à l'échelle de la ville, mais vitale pour les populations en grande carence d'eau qui vivent dans leur proximité. Perçue comme provenant « de la nature », « l'eau de source » est considérée comme « bonne » (« minérale ») par ses utilisateurs.

Photo 5. La dite « source miraculeuse » sortant du morne à Ibura



Crédit photographique : *Et Giglio*.

- 28 Malgré les importantes précipitations saisonnières, le recueil d'« eau de pluie » est un mode d'approvisionnement peu commun et très sporadique. Il est limité aux régions touchées par une pénurie d'eau quasi complète et permanente, comme dans les régions élevées du Jordão, et aux situations individuelles de très grande carence en eau.
- 29 Enfin, quand l'eau fait défaut, il y a encore celle, vitale, que l'on peut se procurer auprès de voisins ou de membres de sa parentèle spatialement proches. Nous baptiserons « eau des autres », cette ultime source d'approvisionnement.

Photo 6. Citernes de toit à Campina do Barreto



Crédit photographique : *Et Giglio*.

- 30 En l'air, au sol, sous terre, le stockage de l'eau marque la ville et les espaces résidentiels de sa présence massive. Il envahit les domiciles dans des proportions d'autant plus grandes qu'ils sont mal approvisionnés et petits. Son importance est telle que les gens citent spontanément la contenance de leurs citernes et tonneaux. Là encore, chacun recourt aux solutions qui sont à sa portée, selon les moyens mais aussi l'espace dont il dispose. On distingue les mieux lotis qui possèdent une grande citerne souterraine alimentant, grâce à une pompe, plusieurs citernes de toit qui distribuent l'eau dans le domicile ; ceux qui n'ont qu'une citerne posée au sol ou une citerne de toit alimentée directement par le réseau (quand l'eau ne manque pas de pression) et des tonneaux ; ceux qui ne disposent que de tonneaux, jarres en terre, bonbonnes, jusque dans leur chambre ; ceux qui stockent dans tout ce qui peut faire office de réceptacle, bouteilles, seaux, bassines, etc.

Photo 7. Citerne souterraine d'immeuble vidée pour son nettoyage à Pina



Crédit photographique : *Et Giglio*.

Photo 8. Frigo servant au stockage individuel de l'eau à l'Ilha de Deus



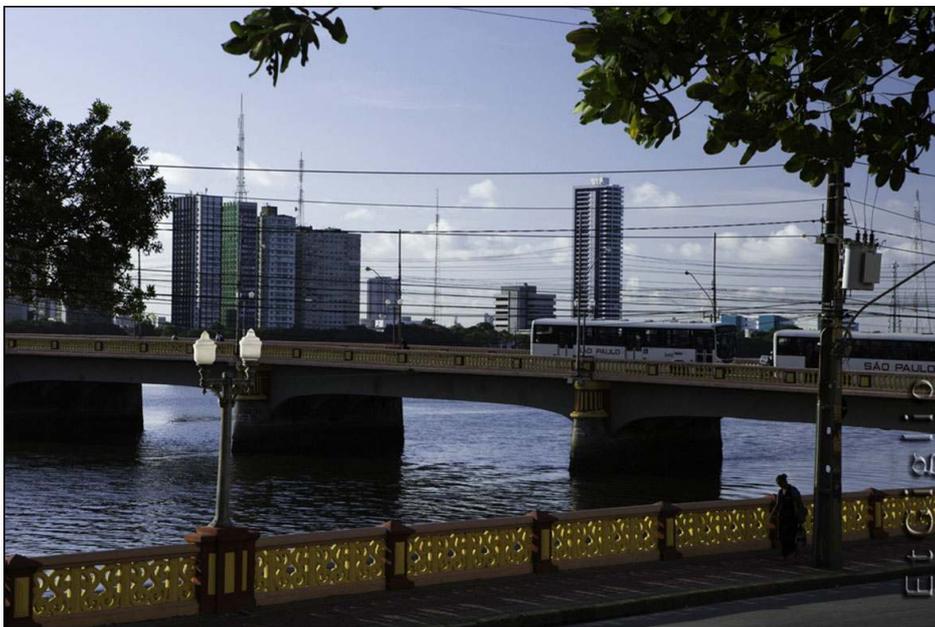
Crédit photographique : *Et Giglio*.

- 31 « Le peuple ne pense qu'à augmenter le stockage », observait une responsable du Centre de Vigilance Environnementale, en mars 2013, à l'époque où le rationnement s'était encore durci : « c'est une erreur », ajoutait-elle, pointant par là les importants problèmes sanitaires qu'engendre cette pratique. Entreposée au domicile dans des conditions

inadéquates, l'eau est exposée à toutes sortes de contaminants et offre au moustique de la dengue un lieu de ponte idéal. Moins il y a d'eau de réseau, plus le stockage est important et plus le risque d'épidémies augmente. Bien obligés de s'incliner devant cette pratique de sauvegarde, les agents de santé environnementale essaient de contenir ses méfaits à grand renfort d'hypochlorite de sodium et de larvicides.

- 32 On pourrait penser qu'un tel contexte alimente des représentations peu optimistes de la ressource en eau. Ce n'est pourtant pas le cas : l'impression d'abondance domine – « à Recife, il y a beaucoup d'eau », est une affirmation récurrente – comme si représentations et vécus de l'eau ne s'informaient pas mutuellement. Et de fait, puisque l'eau pléthorique et l'eau rare ne sont pas la même eau. D'un côté, il y a « l'eau de la Nature » et de l'autre, « l'eau canalisée », deux eaux dont l'une est le symétrique inversé de l'autre. La confiance démesurée dans l'abondance naturelle de l'eau à Recife qui prend ses racines dans les représentations d'une nature prodigue amplement partagées au Brésil [Da Matta, 1993], est aussi entretenue par l'impression visuelle que produit sa forte présence dans l'espace urbain (fleuves, rivières, canaux, lac naturel, mangrove, mer). Recife lui doit, du reste, ses surnoms de « Venise brésilienne » et de « Ville des eaux ».

Photo 9. Le fleuve Capibaribe au centre de Recife



Crédit photographique : *Et Giglio*.

- 33 L'eau, c'est au robinet qu'elle est limitée, chétive, mauvaise. Les responsables de cet état de fait sont « la Compesa » – la plus communément incriminée – mais aussi « la mairie », « le pouvoir public », « les politiques » dont sont mis en cause l'inertie, la mauvaise volonté, l'indifférence et la cupidité. C'est sur le rôle de ces « responsables » que nous allons maintenant nous pencher.

### 3. La gouvernance de l'eau à l'épreuve des représentations sociales et du vécu

34 Dans cette partie, nous nous appuyerons sur les entretiens menés avec une quarantaine d'acteurs publics et privés impliqués dans la gouvernance de l'eau locale pour caractériser le déni<sup>19</sup> de la situation de pénurie puis nous exposerons deux grandes hypothèses pour l'expliquer : d'abord, le développement d'une logique de quantophrénie au sein de la machine publique ; ensuite la désarticulation politique et institutionnelle du secteur de l'eau.

#### 3.1. Un rationnement en eau conjoncturel ?

35 La sécheresse est souvent définie comme un problème conjoncturel alors que la pénurie d'eau structurelle renverrait à un déséquilibre pratiquement permanent entre besoins et ressources, à cause de sécheresse(s) mais également d'une gestion déficiente [Erdlenbruch *et al.* 2013]. À Recife, on peut dire que les deux phénomènes se cumulent : aux sécheresses s'ajoutent des déficits structurels dans l'approvisionnement en eau. Pourtant, les responsables publics analysent la situation par le biais de l'imprévu, de la sécheresse, c'est-à-dire du conjoncturel.

36 Ainsi, en mars 2013, le Secrétaire aux Ressources Hydriques (SRH *infra*) du Pernambuco annonçait le « retour » de l'intermittence<sup>20</sup> dans la distribution d'eau. La sécheresse était telle que le barrage de Pirapama, pourtant présenté l'année précédente comme la solution à l'approvisionnement insuffisant en eau, était tombé à 20 % de ses capacités. Ce retour du rationnement était cependant minimisé le jour même de l'annonce : « Pour la région métropolitaine, j'aurai l'année prochaine beaucoup plus d'eau que n'en demande la ville. (...). Donc, nous allons avoir 50 années d'eau garantie parce que nous aurons une capacité de production de trois fois la demande<sup>21</sup> ». Ces affirmations sur l'abondance potentielle de l'eau permettent donc de qualifier la pénurie de conjoncturelle, comme ces propos le confirment : « Ce qui s'est passé, c'est que la sécheresse a été beaucoup plus importante que ce qu'on prévoyait. Le problème est que le fleuve s'est tari. En novembre il n'a pas plu ; donc on a utilisé et utilisé alors que l'eau ne se renouvelait pas »<sup>22</sup>.

37 La question de l'intermittence de la distribution – qui est seulement en partie liée à celle des capacités en eau – est également intéressante à analyser. Dans les années 2000, certains acteurs publics majeurs ignoraient l'existence du rationnement. Cet extrait d'entretien avec un membre du SRH est révélateur :

« Écoute, pour avoir une idée, un président de la Compesa, Diego<sup>23</sup> (...) lorsqu'il est devenu président de la Compesa, il ne savait pas que Recife subissait le rationnement. (...) Il habitait à Boa Viagem, son immeuble avait un puits (et) quand il est arrivé à la Compesa, "le rationnement, quel rationnement ? C'est quoi cette histoire de rationnement ? " »

38 En avril 2012, des responsables de la planification à la Compesa nous assuraient d'ailleurs que l'ensemble des habitants des zones planes ne souffrait plus de cette intermittence. Or, notre première partie a bien montré que si l'eau arrivait effectivement dans ces zones, cela ne signifiait pas que l'intermittence avait disparu, par exemple à Brasília Teimosa.

39 Le discours médiatique était peu ou prou identique. Les principaux quotidiens locaux annoncèrent le premier mars 2013 le retour du rationnement, ce qui signifiait qu'il était

supposé avoir disparu. Ainsi, à sa une, le *Diário de Pernambuco* titrait : « Le retour du rationnement. À partir d'aujourd'hui, le Recife devra de nouveau faire face à un vieux problème dont on pensait qu'il avait été exorcisé ». Ce point de vue, énoncé par les journalistes et éditeurs de ces quotidiens lus par la classe moyenne et aisée, renforce notre hypothèse d'un déni de réalité.

- 40 Ainsi, convergent trois discours (officiel, technique, médiatique) évoquant le retour d'un rationnement n'ayant pourtant jamais cessé pour certaines populations. Comment interpréter ce déni ? Comment expliquer qu'une situation récurrente d'approvisionnement en eau problématique ne soit pas perçue comme structurelle ? Quels sont les mécanismes du déni ?

### 3.2. Le fétichisme des indicateurs quantitatifs : vers une quantophrénie ?

- 41 La transformation de l'eau en « ressource » renvoie, au fond, à son inclusion dans le système économique contemporain, ce qui suppose des transformations politico-juridiques de son statut. L'intervention publique tend à normaliser le rapport à l'eau, en la réduisant à une donnée physique et en évaluant sa demande potentielle, très différente des usages sociaux effectifs [Honegger et Bravard, 2005], normalisation qu'une situation de pénurie en eau peut d'ailleurs favoriser [Alexandre, 2005].
- 42 L'analyse doit cependant être affinée, puisque l'appréhension de l'eau comme ressource n'est pas chose nouvelle [Trottier, 2014]. Il faut souligner également que sous l'influence du *new public management*, les administrations publiques ont développé un « esprit gestionnaire » [Ogien, 2013] ou une quantophrénie<sup>24</sup> [Jany-Catrice, 2012], qui n'épargnent pas le secteur de l'eau [Guérin-Schneider et Nakhla, 2003], en particulier à Recife. Si la mesure permet d'objectiver et de comparer, le fétichisme du chiffre dans les politiques publiques tend à « neutraliser les enjeux sociaux et politiques » [Ogien 2013 : 36].
- 43 Au Pernambuco, le gouverneur Eduardo Campos (mandat de 2007 à 2010 puis réélection avec plus de 80 % des votes) a en effet transformé l'ensemble de la machine publique. Porté par une croissance économique soutenue et par les investissements massifs du gouvernement fédéral dans l'industrie, il a imposé la gestion par les résultats. Ce modèle se caractérise par un processus de re-centralisation de la planification, un « noyau central » étant chargé de définir les lignes directrices supposées irriguer la machine publique, et par une évaluation permanente des résultats. Dans ce mouvement, la Comesa a imposé à ses salariés cette même logique de gestion par objectifs. À quatre niveaux hiérarchiques, des réunions mensuelles discutent de la capacité des secteurs techniques et commerciaux à atteindre les objectifs. La forte croissance du chiffre d'affaires lors des dernières années et l'amélioration de l'ensemble des indicateurs ont favorisé l'impression, chez les cadres, d'une nouvelle époque, tandis qu'à la base, ces évolutions suscitent la résistance et que l'image de l'entreprise est au plus bas auprès des classes populaires qui sont paradoxalement satisfaites de voir un nouvel acteur privé prendre en charge l'assainissement suite au PPP.
- 44 Cette culture du chiffre produit au moins deux grands effets. Elle permet d'abord de relativiser les déficits de l'approvisionnement. À Recife, on l'a vu, les indicateurs de branchement au réseau d'eau permettent de tenir le discours selon lequel « on peut dire qu'on a pratiquement 100 % pour l'eau et seulement 40 % pour les égouts »<sup>25</sup>. La Comesa

affiche certes dans son plan stratégique l'objectif d'universalisation de l'accès à l'eau mais cette universalisation ne rime pas avec un accès constant à l'eau. Son objectif n'est pas tant d'universaliser le service que de reconquérir des clients potentiels - souvent aisés - qui s'étaient débranchés suite aux insuffisances du réseau. Ces représentations chiffrées ont des effets majeurs. Par exemple, dans le PPP sur l'assainissement concernant la métropole, l'« universalisation » des services d'assainissement renvoie à un objectif de taux de couverture et de traitement de 81 % - qui exclue les aires les plus difficiles d'accès (principalement les habitations populaires situées sur les mornes)<sup>26</sup>.

- 45 Elle tend ensuite à privilégier une approche quantitative de l'eau comme ressource, fortement déconnectée de l'eau vécue des populations (*cf. supra*). Cet échange avec, Gustavo<sup>27</sup>, du SRH, traduit bien cette tendance à ne raisonner qu'en volumes potentiels et donc à tirer des conclusions qui ne sont vraies que si les sécheresses sont modérées.

Gustavo : « Pendant la sécheresse de (19)99, dans la région métropolitaine, c'était pareil qu'aujourd'hui. A l'époque, la Compesa produisait 10 000 litres d'eau par seconde (mais) n'en offrait pendant la période de sécheresse que 3000. C'est tout ce qu'elle pouvait produire. La demande était de 15 000, ou 14 000 à l'époque.

Or aujourd'hui, la demande est de 15 000 et, avec (le barrage de) Pirapama la capacité de production est également de 15 000 ; nous avons donc réussi à l'égaliser. Sauf que je n'arrive pas encore à la distribuer uniformément car il y a des lieux en hauteur ou qui ne sont pas encore reliés au système, mais aujourd'hui nous avons déjà la même capacité de produire (que la demande, ndlr). Pendant la sécheresse d'aujourd'hui, nous produisons déjà 10 000.

Donc, vois-tu, nous avons deux moment critiques, égaux, très ressemblants. Lors du premier nous produisons 3 000 ; aujourd'hui nous produisons 10 000. (...). L'année prochaine, nous aurons 22 000. Les deux barrages en cours de construction vont augmenter la production de 7000. Donc cette année, j'ai perdu 5 000 avec la sécheresse. »

Enquêteur : « En en gagnant 7 000. »

Gustavo : « Je vais gagner 7 000. Si l'année prochaine arrive une sécheresse et que je perds 5 000, j'en aurais (quand même) 17 000, n'est-ce pas ? (...) Pour répondre à une demande de 15 000. Donc je n'aurais pas besoin de rationner. »

- 46 À cette approche gestionnaire de l'eau - au demeurant indispensable en termes de planification - s'ajoute le problème de la fragmentation des acteurs politiques et institutionnels en charge de l'eau.

### 3.3. Des logiques institutionnelles qui désarticulent le secteur de l'eau

- 47 La gestion de Recife est marquée par un entremêlement des niveaux de décisions (municipal, métropolitain, régional et national) qui favorise la fragmentation urbaine. En outre, le tissu urbain particulier de la ville suppose des actions d'urbanisation des zones lors des projets d'assainissement. Il faut donc intégrer des ressources fédérales (plan d'investissement), régionales (la Compesa est l'opérateur du système) et municipales (la mairie intervient pour le drainage, les expropriations, etc.). Sans détailler ici l'organisation institutionnelle théorique, il faut souligner d'une part, que la plupart des acteurs du secteur les ignorent et d'autre part, qu'elles sont soumises à des logiques politiques qui les surdéterminent.
- 48 En matière de production de l'eau, l'échelle la plus généralement retenue est celle de l'État fédéré, par le biais de sa compagnie publique, la Compesa. Le *Plano Nacional de*

*Saneamento Básico* de 1970 avait favorisé une centralisation de la gestion de l'eau par les compagnies régionales, dans une logique de péréquation tarifaire entre les communes. Certains acteurs politiques considèrent dès lors que l'échelle municipale n'a plus de raison d'être. En témoignent ces propos rapportés de R. Magalhães, qui fut gouverneur et maire de Recife :

Et le gouverneur R. Magalhães, professeur de droit constitutionnel, m'a dit : « Non, la commune n'a rien à voir avec l'assainissement. C'est une compétence de l'État. » Et je lui ai répondu, « professeur R. Magalhães, ne dites pas une chose pareille puisqu'il est inscrit dans la constitution que l'assainissement est une compétence municipale. » « Non, non, j'ai été gouverneur et je le sais, l'assainissement est une compétence de l'État. » Donc, le maire de Recife pensait que sa ville n'avait pas à s'occuper d'assainissement. »

- 49 Cette situation provoque l'existence de nombreux doublons qui se font concurrence, non seulement entre niveaux fédérés<sup>28</sup> mais également entre agences de régulation, pourtant récemment créées. Ces divisions favorisent ainsi l'émergence de stratégies politiques dans lesquelles les enjeux de pouvoir prennent le pas sur les autres considérations. Au Brésil, les pratiques politiques sont encore liées à la capacité de réaliser de grands projets [Melo, 2010], ce qui complique la continuité des programmes urbains. Ainsi, autorités nationales, gouverneur et maire peuvent être en concurrence et ne pas vouloir investir dans un programme auquel leur nom ne sera pas exclusivement associé.
- 50 En outre, les élus peuvent eux-mêmes modifier leurs priorités politiques. On peut mentionner l'expérience innovante menée par la mairie de Recife durant le premier mandat de João Paulo (2001-2004). Deux favelas ont ainsi bénéficié de l'assainissement intégré, associant assainissement et urbanisation, grâce aux articulations politiques entre sensibilités différentes, qui permirent à la mairie et au Gouvernement de l'État d'imposer leurs vues à la Compesa, qui gérait la partie opérationnelle. Ces programmes ont transformé les conditions de vie des habitants, dans ces zones touchées depuis des décennies par la filariose. Cette politique s'est brutalement arrêtée en 2005, avec le remplacement du Secrétaire à l'assainissement. La raison officielle était que João Paulo devait donner des postes à ses alliés politiques pour disposer d'une majorité municipale. Or, si le terme d'assainissement intégré est resté, la façon de faire a profondément changé, avec des actions moins coûteuses et moins proches des populations<sup>29</sup>.
- 51 A ces logiques politiques s'ajoutent des logiques institutionnelles. À partir de 2005 et du retour de la croissance, deux programmes nationaux convoient de nombreux financements, le PAC (Programme d'Accélération de la Croissance) puis le PAC 2 prévoyant plus de 81,5 Mds de Reais dans le secteur, d'un côté, le Plansab<sup>30</sup> qui vise l'universalisation des services d'eau et d'égout pour 2030 avec un budget estimé à 420 Mds de Reais, de l'autre. Britto et Cordeiro (2012) montrent cependant que les politiques impulsées sous les gouvernements Lula pour l'eau et l'assainissement se sont progressivement affranchies des particularités locales au profit de technologies plus lourdes et de programmes centralisés. Les services municipaux, supposés faire le lien avec les populations locales, n'ont guère pesé car ils avaient perdu l'habitude de travailler dans le domaine après presque deux décennies sans action. Ainsi, il manque au Brésil beaucoup d'ingénieurs sanitaires mais également de capacités d'intervention dans les zones pauvres pour utiliser les ressources.
- 52 Or, c'est dans ce contexte où les ressources commencent à affluer que le Gouverneur Eduardo Campos a lancé un PPP pour développer le réseau d'assainissement. L'introduction de ce nouvel acteur privé, est justifiée, lors des entretiens, au nom de deux

grands critères. Le premier est d'ordre juridique, les acteurs privés disposant de davantage de souplesse en matière d'endettement pour des travaux de cette portée. Le second tient au discrédit historique de la Compesa. Cette nouvelle donne pourrait complexifier les logiques institutionnelles car on peut douter de la capacité des acteurs publics à contrôler effectivement l'exécution du partenariat. En outre, la rémunération de l'opérateur privé se base sur le chiffre d'affaires en matière d'assainissement, qui se calcule à partir de l'eau consommée. Il va sans dire qu'il fait déjà pression auprès des autorités publiques pour que l'eau qui atterrira dans les réseaux d'égout soit effectivement mesurée : ainsi, les branchements illégaux sur le réseau public sont déjà dans l'œil du cyclone.

- 53 Ainsi, la gouvernance<sup>31</sup> de l'eau à Recife témoigne d'évolutions importantes en matière de services urbains. Le débat ne semble aujourd'hui plus tant porter sur la question de la supériorité de l'intervention publique ou privée mais sur la capacité des pouvoirs publics à réguler des arrangements institutionnels complexes, dans lesquels les opérateurs privés occupent une place importante [Jaglin et Zérah, 2010]. On peut d'ailleurs supposer que des améliorations substantielles du réseau d'assainissement se produiront rapidement, sous l'effet du PPP. Cependant, on peut s'interroger sur un problème prévisible : que se passera-t-il lors de la prochaine sécheresse, lorsque les réseaux d'assainissement ne pourront fonctionner, faute d'eau ? Les indemnités prévues pour dédommager l'opérateur privé pourraient bien alors transformer les termes du débat et relancer les questions sur la légitimité de l'intervention privée.

## Conclusion

- 54 Cet article a mis en évidence un décalage important entre le vécu et les représentations des habitants, notamment les plus pauvres, et les discours publics, qui se focalisent sur des données d'ordre macro sur la ressource et apparaissent ainsi très éloignés des réalités quotidiennes. Il nous permet de dégager trois conclusions de portée plus générale.
- 55 D'abord, il illustre le fait que la compréhension technique d'un problème socio-environnemental n'implique aucunement la capacité à le résoudre [Diamond, 2006]. De multiples facteurs peuvent s'y opposer et nous les avons esquissés dans cet article : les logiques d'acteurs, les dimensions institutionnelles ou encore le décalage entre les représentations de l'eau comme ressource naturelle et l'eau comme marchandise produite pour la consommation.
- 56 Ensuite, les inégalités sociales n'épuisent pas l'ensemble des facteurs expliquant l'accès différencié à l'eau. Pour autant, il faut souligner que la dénonciation morale des pratiques non conformes se concentre sur les plus pauvres, accusés de polluer et de gaspiller au mieux par ignorance, au pire par légèreté. Dès lors, raisonner en termes de justice au sens de Fraser (2003) montrerait qu'à Recife, les plus pauvres font l'objet d'un double déni. Ils sont d'une part les plus désavantagés du point de vue de l'accès au réseau (dans une perspective de justice distributive). D'autre part, leur condition de sujet est niée par la condition indigne qu'ils subissent au quotidien en l'absence d'eau ou d'assainissement (c'est là un déni de reconnaissance qui est aussi l'expression d'un mépris social). La « parité de participation », notion introduite par Fraser pour illustrer la façon par laquelle les groupes sociaux pourraient s'exprimer également dans l'espace public et ainsi accéder à la fois aux ressources et à la reconnaissance, n'a été que rarement mise en

œuvre à Recife, par le biais par exemple des expériences d'assainissement intégré lors du premier mandat de João Paulo.

- 57 Enfin, on ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur la légitimité des acteurs publics. Après des décennies d'inaction, ils ont lancé de grands travaux sur les réseaux et ont repris en main l'usage des eaux souterraines en amorçant un contrôle des volumes pompés par les puits. Cette régulation n'est pas uniformément perçue comme légitime. Pour les particuliers aisés ayant investi dans les solutions alternatives, le retour d'un État coercitif fera sans aucun doute l'objet de recours en justice. Mais le plus important réside ailleurs. La piètre qualité du service rendu par la Compesa a discrédité son image auprès de la population, en particulier les plus pauvres. Ceci peut expliquer pourquoi le PPP par lequel cette entreprise s'est vue dessaisie d'une partie de ses attributions n'a pas fait l'objet de mobilisations importantes, quand bien même les plus pauvres seront les oubliés des grands travaux d'assainissement.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- ACHUTTI L.E.R. (2004), *L'Homme à la photo. Manuel de photoethnographie*, Paris, Téraèdre.
- ALEXANDRE O. (2005), Lorsque la pénurie fait ressource. Étude géographique de la notion de ressource. L'exemple de la politique de l'eau au Maroc, *Géocarrefour*, vol. 80, n° 4, pp. 263-272.
- AUBRIOT O. (2010), Quel partage des responsabilités dans la gestion de l'eau souterraine en Inde du Sud ?, *Sécheresse*, vol. 21, n° 1, pp. 28-33.
- BAKKER K. (2009), Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement », *Espaces et sociétés*, n° 139, n° 4, pp. 91-106.
- CARY P. (2007), *La politique introuvable ? Expériences participatives à Recife*, Paris, L'Harmattan.
- CASTRO J. E. (2011), Faire face à l'injustice dans l'accès à l'eau, *Dialogue global*, vol. 1, n° 5, pp. 9-11.
- CASTRO J.E. (2013), Water is not (yet) a commodity: Commodification and rationalization revisited", *Human Figurations. Long-term Perspectives on the Human Condition*, vol. 2, n° 1.
- COSTA W.D. (coord.) (2003), *Estudo Hidrogeológico de Recife-Olinda-Camaragibe-Jaboatão dos Guararapes HIDROREC 2*, Recife, SRH-PE, 150 p.
- DA MATTA R. (1993), « Autour de la représentation de la nature au Brésil : pensées, fantaisies et divagations », in D. Bourg (org.), *Les sentiments de la nature*, Paris, La Découverte, pp. 117-137.
- DIAMOND J. (2006), *Effondrement*, Paris, Gallimard, 664 p.
- DURAND M., JAGLIN S. (2012), Inégalités environnementales et écologiques : quelles applications dans les territoires et les services urbains ?, *Flux*, n° 89-90, pp. 4-14.
- ERDLENBRUCH K. et al. (2013), La gestion du manque d'eau structurel et des sécheresses en France, *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 11, n° 2, pp. 78-85.
- FRASER N. (2003), *Qu'est-ce que la justice sociale ?*, Paris, La Découverte, 178 p.

- GUÉRIN-SCHNEIDER L., NALHLA M. (2003), Les indicateurs de performance : une évolution clef dans la gestion et la régulation des services d'eau et d'assainissement, *Flux*, vol. 52-53, n° 2, pp. 55-68.
- HONEGGER A. R. et BRAVARD J.-P. (2005), La pénurie d'eau, donnée naturelle ou question sociale ?, *Géocarrefour*, vol. 80, n° 4, pp. 257-260.
- IPCC (2013), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, CUP, Cambridge, 1535 p.
- JAGLIN S., ZÉRAH M.H. (2010), Eau des villes : repenser des services en mutation. Introduction, *Revue Tiers Monde*, vol. 203, pp. 7-23.
- JAGLIN S. (2012), Services en réseaux et villes africaines : l'universalité par d'autres voies ?, *L'Espace géographique*, vol. 41, n° 1, pp. 51-67.
- JANY-CATRICE F. (2012), *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?* Villeneuve-d'Ascq, Presses du Septentrion, 180 p.
- JEHEL P.-J., MARESCA S. et MARZOUK Y. (dir.) (2000), Numéro spécial - Questions d'optiques. Aperçu sur les relations entre la photographie et les sciences sociales, *Le Journal des anthropologues*, n° 80/81.
- JOUVE B. (2007), La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ?, *Revue internationale des sciences sociales*, n° 193-194, pp. 387-402.
- MARIN P. (2008), *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experience in Developing Countries*, Washington, World Bank.
- MAUSS M. (1950), *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF.
- MELO A.-M., (2010), Le Parti des Travailleurs gouverne la ville de Recife, *Cahiers des Amériques Latines*, n° 63/64, pp. 47-62.
- NERI M.-C. (coord.) (2007), *Saneamento e saude*, Rio de Janeiro, Trata Brasil, 150 p.
- OGIEN A. (2013), *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, Paris, Éditions Quae, 119 p.
- ONU (2013), *Objectifs du millénaire pour le développement. Rapport de 2013*, New York, UN, 60 p.
- POUPEAU F. (2010), Défis et conflits de la remunicipalisation de l'eau, *Revue Tiers Monde*, 3 (n° 203), pp. 41-60.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA M.-F. (1999), Amérique latine : la ville fragmentée, *Esprit*, n° 11, pp. 128-144.
- REBOUÇAS A.C., BRAGA B., TUNDISI J.G. (1999), *Aguas doces no Brasil*, Sao Paulo, Ed. Escrituras, 717 p.
- TROTTIER J. (2012) « L'avènement de la gestion intégrée des ressources en eau » in A. Brun et F. Lasserre, *Gestion de l'eau. Approche territoriale et institutionnelle*. Québec, PUQ, pp. 179-198.

## ANNEXES

## Annexe 1. Acteurs publics municipaux et régionaux en matière d'eau et d'assainissement évoqués dans le texte.

| Nom  | Compétence en matière d'eau et / ou d'assainissement   |
|--|--|
| <b>Au niveau régional</b>  |  |
| SRH<br>Secrétariat aux Ressources Hydriques                        | Définition et exécution de la politique régionale de gestion des ressources hydriques.   |
| APAC<br>Agence du Pernambuco des Eaux et du Climat                 | Agence régionale chargée de la mise en œuvre de la politique en matière de ressources hydriques ; détentrice d'un pouvoir de police sur les ressources en eau. |
| CPRH<br>Agence régionale de l'Environnement                        | Agence régionale détentrice d'un pouvoir de police sur la gestion des ressources environnementales.  |
| ARPE<br>Agence régulatrice du Pernambuco                           | Agence régionale de régulation des services publics (en particulier eau et assainissement - contrôle les évolutions tarifaires).                               |
| COMPESA  | Entreprise régionale concessionnaire des services d'eau et d'assainissement.   |
| <b>Au niveau municipal</b>   |  |
| Secrétariat à l'assainissement                                     | Mise en place des politiques d'assainissement à l'échelle municipale.  |
| SANEAR<br>Agence municipale de l'assainissement                    | Idem avec un statut juridique plus souple.   |
| Secrétariat à la Santé<br>PSA. Programme de Santé Environnementale | Actions de prévention et d'intervention en matière de risques de santé publique liés à l'eau.  |

### NOTES

1. Les auteurs de cet article ont tous mené entre deux et quatre missions de terrain, de 2011 à 2014, pour des durées oscillant de deux semaines à deux mois.
2. L'acronyme signifie « Contraintes sur la Qualité de l'Eau dans l'environnement urbain de Recife. Comment faire face à la salinisation et à la contamination des eaux souterraines dans les

contextes de changements environnementaux planétaires et sociétaux ». Le projet est financé par trois agences, française et brésiliennes. Il regroupe des chercheurs de différentes disciplines, hydrogéologues, géochimistes, géographes, sociologues et anthropologues dans le but d'analyser les pressions sur les ressources en eau souterraine, en identifiant les sources de sa dégradation tant qualitative que quantitative.

3. Une quarantaine d'entretiens ont été menés entre 2012 et 2014.

4. La 6<sup>ème</sup> en termes démographiques au Brésil et la 9<sup>ème</sup> en termes économiques (PIB).

5. Cf. Rebouças *et al.*, 1999.

6. Ainsi, l'État du Pernambuco est le second pour la production d'eau en bouteilles au Brésil, avec 17,1% de la production nationale (Diário de Pernambuco, 23 mars 2014).

7. Notons que la situation est assez proche à São Paulo où les puits permettent d'amortir la situation lorsque les barrages baissent, comme ce fut le cas début 2014.

8. Implanté en 2002, ce programme municipal constitue le volet « sanitaire » du rapport des pouvoirs publics à l'eau. Dans une ville qui connaît une forte prévalence de maladies liées à la consommation d'eau insalubre et à l'absence d'assainissement, le PSA a, parmi ses nombreuses missions, celle de surveiller la qualité de l'eau de consommation humaine (Programme Vigiágua), les zones à risque et à forte incidence de maladies véhiculées par l'eau (fièvre typhoïde, hépatite A, leptospirose, maladies diarrhéiques, choléra), la destination des eaux résiduelles et égouts sanitaires ; celle de contrôler la prolifération des animaux nuisibles à la santé humaine (moustique de la dengue, rats, blattes et scorpions etc.) ; et celle de sensibiliser les populations aux bonnes pratiques, notamment en matière de stockage et de désinfection de l'eau, par des interventions régulières au domicile des personnes et des actions de prévention dans l'espace public. Notons l'importante déconnexion de ce programme avec les questions de régulation de l'offre en eau, puisque les acteurs de ces univers institutionnels ne se croisent pratiquement jamais.

9. C'est grâce aux acteurs de terrain du PSA - les Agents de Santé Environnementale et de Contrôle des Endémies (ASACE) - qui sillonnent la ville, chacun dans les limites de la zone qui lui est impartie, au rythme de 25 visites de domiciles par jour, que nous avons eu un accès privilégié aux quartiers de notre terrain d'enquête. D'une durée de 5 mois (2 mois en 2012, 2 mois en 2013, 1 mois en 2014), ce dernier s'est concentré sur les quartiers du District Sanitaire 6 dans la mesure où cette partie de la ville (la Région Politico-Administrative 6) présente une diversité de conditions sociales, habitationnelles et géographiques qui permet d'appréhender, en matière d'accès à l'eau, l'éventail varié des situations, pratiques et vécus présents à Recife.

10. Surtout en fin de réseau, à cause des multiples fuites ou branchements clandestins qui favorisent la contamination.

11. L'intermittence signifie que l'eau, dans un nombre significatif de quartiers, n'arrive qu'un jour sur deux dans le meilleur des cas.

12. Castro (2011 : 11) distingue « la vulnérabilité » et la « fragilité » des populations face à l'eau, de l'« absence de défense » qui intègre la dimension sociale du problème et caractérise la situation de ceux « auxquels les moyens de se défendre par eux-mêmes font défaut ». Ceux-là sont proprement désarmés.

13. Notons qu'à côté de ces ZEIS existent des favelas plus précaires qui ne bénéficient pas de cette protection juridique.

14. En fait, douze quartiers autour de Casa Forte, qui abritèrent par le passé les engenhos, ces usines de transformation de la canne à sucre.

15. Ce qui signifie qu'ils ne manquent d'eau que lorsque les autorités ont officiellement annoncé le rationnement.

16. Les images montrées pour leur valeur descriptive et documentaire dans le contexte de cet article, sont extraites du matériau photographique constitué lors de l'enquête ethnographique à l'occasion, notamment, des sorties réalisées avec les ASACES du District Sanitaire 6 dont nous

avons intensément accompagné le travail dans les quartiers et domiciles (photos 1, 2, 3, 5 et 8 de cet article). Conformément à la tradition de l'anthropologie visuelle, le recours à l'appareil photographique sur ce terrain renvoie à différentes démarches complémentaires : observer, décrire, participer, échanger, analyser, signifier, diffuser. Sur les utilisations et les statuts de la photographie dans la recherche en anthropologie, on pourra lire avec profit le n°80/81 du Journal des anthropologues et, sur la photoethnographie, le livre de Luiz Achutti (2004).

17. Au taux actuel (mi-2014), le lecteur doit diviser par 3 pour obtenir une équivalence en euros.
18. Entretien avec les dirigeants des entreprises Destilagua et Agua Especial, 2013.
19. Ce terme nous semble plus approprié que celui d'aveuglement, utilisé par Diamond (2006) pour souligner que les acteurs n'ont parfois pas conscience de la dégradation de leur environnement.
20. Avec  $\frac{3}{4}$  des quartiers de Recife soumis à un approvisionnement alterné (20 heures avec de l'eau ; 28 heures sans).
21. Entretien, haut responsable du SRH
22. Entretien, un responsable commercial de la Compesa.
23. Nom modifié.
24. Au sens d'une frénésie du chiffre – volonté de quantifier des pans entiers de la vie économique et sociale, dans un objectif de contrôle.
25. Entretien, responsable de la COMPESA.
26. Source : entretiens avec des cadres de FOZ (entreprise concessionnaire du PPP) et du SRH.
27. Nom modifié.
28. La mairie dispose d'un Secrétariat à l'Assainissement mais également de la Sanear - Agence de l'assainissement ; la Compesa est en charge de ces questions sous la tutelle du SRH.
29. Les enquêtés mentionnent hors enregistrement, les problèmes de corruption et de financement occulte des campagnes électorales liés à ces programmes aux montants importants.
30. Loi 11.445 de 2007.
31. Le terme de gouvernance renvoie à une double perspective : descriptive – au sens d'une réalité institutionnelle nouvelle, à partir des années 1980 ; normative, puisque son usage a été défendu par des acteurs contestant les régulations classiques de l'État (cf. notamment Jouve, 2007).

## RÉSUMÉS

L'article rend compte des multiples stratégies adoptées par des populations de différentes catégories sociales à Recife, capitale du Pernambuco (Brésil), pour faire face à l'insuffisance et à l'irrégularité de l'approvisionnement en eau par le réseau public. Il repose sur une approche mêlant observation ethnographique des pratiques quotidiennes liées à l'eau et entretiens avec des gestionnaires de la ressource. Il décrit d'abord le vécu des habitants, notamment les plus pauvres, face à la peur de manquer d'eau. Après avoir souligné que cette situation fait l'objet d'un déni de la part des autorités, il avance deux hypothèses d'explication de ce dernier : d'une part, une quantophrénie qui imprègne l'action publique ; d'autre part, des logiques politiques et institutionnelles qui fragmentent le secteur de l'eau et l'assainissement.

This article enlightens the strategies of the inhabitants of all social classes from Recife, capital of Pernambuco (Brazil) so as to cope with the irregular and insufficient water supply of the public

network. Based on a long-term fieldwork mixing ethnographical observations of the inhabitants' water related daily life, and interviews with the water and sanitation managers, it describes how the inhabitants, especially the poorest, deal with the fear of running out of water. After characterizing the public authorities' attitude as a denial of the situation, we advance two main hypothesis to explain it: firstly, by describing the "quantophobia" that permeates the public policies in Pernambuco, and secondly analysing the political and institutional logics that fragment the sector of water and sanitation services.

## INDEX

**Mots-clés** : eau, pénurie, assainissement, représentations, gouvernance, Recife, Brésil

**Keywords** : water, sanitation, Brazil, governance, urbanization, water shortage

## AUTEURS

### PAUL CARY

Maître de conférences en sociologie  
Université Lille 3 / CERIES  
3 Rue du Barreau  
59650 Villeneuve-d'Ascq  
paul.cary@univ-lille3.fr

### ARMELLE GIGLIO-JACQUEMOT

Maître de conférences en sociologie  
Université de Poitiers / GRESCO  
15 Rue de l'Hôtel Dieu, 86000 Poitiers  
armelle.giglio.jacquemot@univ-poitiers.fr

### TADEU GIGLIO

Anthropologue photographe  
23 avenue de la Paix / 86 000 Poitiers  
etgiglio@gmail.fr

### ANA MELO

Ingénieur de recherche  
Université Lille 3 / CERIES  
3 Rue du Barreau, 59650 Villeneuve-d'Ascq  
anamelo@sfr.fr