

L'accès à l'eau en temps de crise sanitaire : le service public à l'épreuve de la Covid-19 en Guyane

Par Priscilla THÉBAUX et Damien DAVY

Laboratoire Écologie, évolution et interactions des systèmes amazoniens
(CNRS-Université de Guyane-IFREMER)

Et Agathe EUZEN

CNRS (LATTS) et Institut Écologie et environnement du CNRS

Pour permettre aux habitants des quartiers informels de respecter les gestes barrières, les autorités publiques guyanaises ont mis en place un dispositif gratuit d'accès à l'eau potable. Dans un contexte de manque d'accès chronique à cette ressource essentielle, nous questionnons les enjeux multiples auxquels ce dispositif vient répondre et son impact dans la construction du service public en Guyane. Notre enquête exploratoire a été menée, en 2020, auprès d'habitants et d'acteurs en charge du service considéré. Nous montrons comment, dans ce contexte d'urgence, les acteurs « classiques » du service public ont joué un rôle secondaire, laissant la place à de nouveaux acteurs. Aussi, la mise en place du dispositif revêt une forme singulière dépendant de choix techniques et politiques. Dans les usages, il répond aussi à des enjeux pratiques et symboliques. Si le point de départ de son installation est la lutte contre la propagation du virus, il doit désormais s'insérer dans les logiques propres au service public d'eau potable.

Se laver les mains est l'un des gestes barrières recommandés pour lutter contre la Covid-19. Mais comment le faire quand on n'a pas accès à l'eau ? En Guyane, les derniers chiffres disponibles indiquaient qu'en 2018, plus de 15 % des habitants ne disposaient pas d'un accès à l'eau à l'intérieur de leur logement¹. Assurer un lavage fréquent des mains, dans les conditions telles que définies par l'OMS², peut alors devenir une vraie difficulté.

Pour pallier ce manque, dans un contexte de crise sanitaire généralisée, un dispositif gratuit d'accès à l'eau potable a été installé en urgence, dès mars 2020, à proximité de quartiers informels non alimentés de villes du littoral guyanais. Deux dispositifs techniques distincts ont été mis en place : d'une part, la mise en gratuité de bornes fontaines monétiques (BFM) collectives qui fonctionnent habituellement avec une carte

prépayée, des bornes déjà en service depuis plusieurs années sur le territoire de certaines communes ; d'autre part, l'installation de rampes métalliques équipées de robinets et raccordées à une canalisation d'eau potable du réseau public. En l'absence d'un tel réseau à proximité du quartier à desservir, des réservoirs, communément appelés « bâches souples » d'une capacité de 5 000 litres, ont été installés, lesquels sont remplis deux fois par semaine, par camion.

Comment, par qui et pour qui sont mis en place ces accès temporaires à l'eau en cette période de crise ? Dans un contexte d'urgence et d'incertitude, comment cela s'insère-t-il dans les enjeux du service public d'eau potable en Guyane ? D'un point de vue méthodologique, notre réflexion s'appuie sur une enquête exploratoire de terrain réalisée, de juillet à novembre 2020, auprès des habitants de quatre quartiers se situant entre les villes de Kourou et de Roura, et présentant des statuts et des types d'habitats différenciés (voir la Figure 1 de la page suivante). C'est à partir de ces quartiers que nous avons observé la mise en place du dispositif. Tous ont bénéficié de l'installation d'un point d'eau, dont nous retraçons la genèse au fil de notre analyse.

¹ Données Insee 2018.

² OMS and Unicef, "Water, sanitation, hygiene, and waste management for the Covid-19 virus", Interim Guidance, march 2020, third edition, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331499/WHO-2019-nCoV-IPC_WASH-2020.2-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y

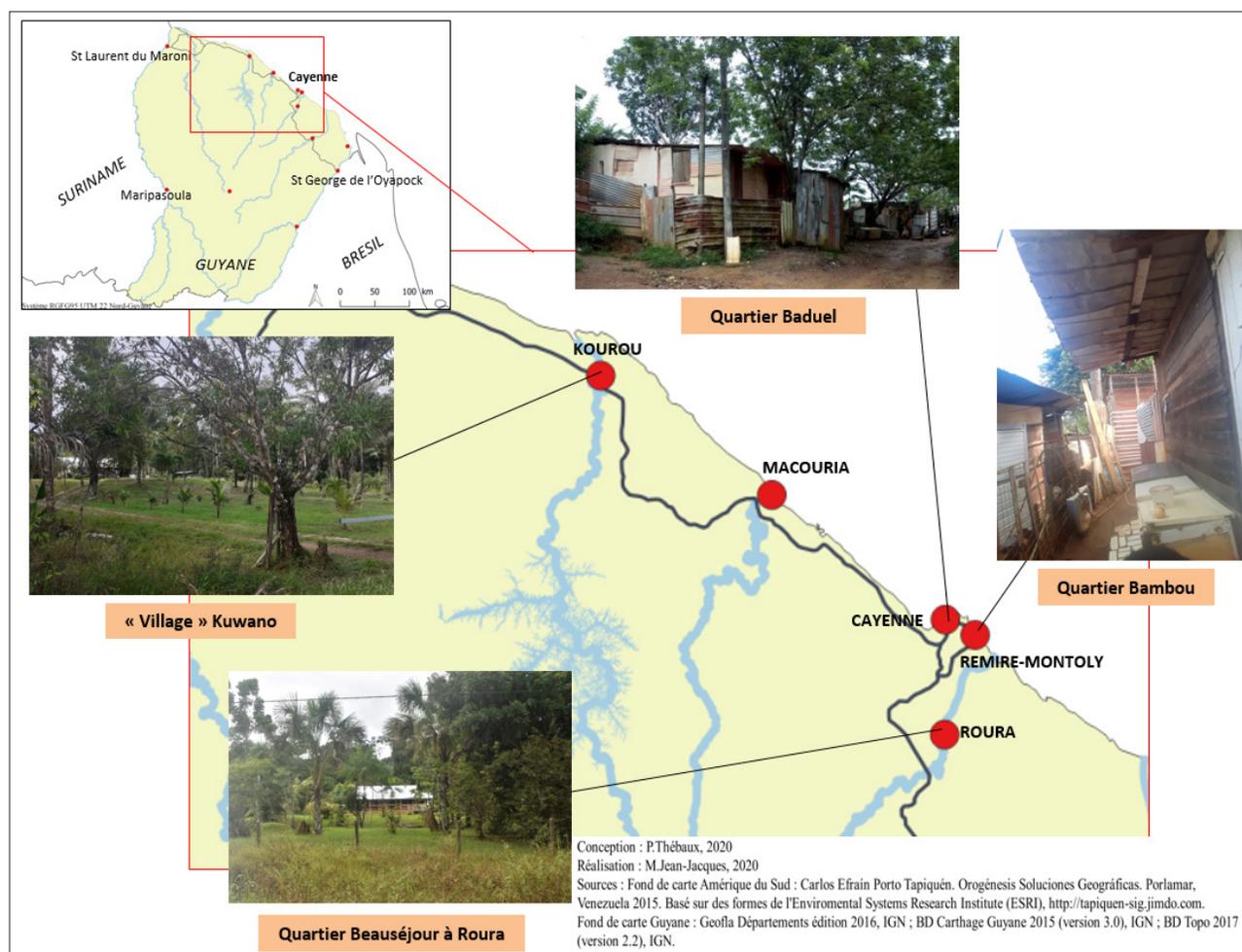


Figure 1 : Localisation et type d'habitats des quartiers objets de l'enquête – © R. Auguste, 3J et P. Thébaux.

Notre réflexion s'appuie aussi sur des entretiens semi-directifs réalisés auprès des acteurs impliqués, parmi lesquels des agents de l'État (préfecture, direction générale des Territoires et de la Mer (DGTM), l'Agence régionale de santé (ARS) de Guyane, des collectivités, des associations et un opérateur privé. Pour compléter, une analyse du suivi du dispositif a été réalisée à partir des comptes rendus de réunions du groupe de travail spécialement créé en mars 2020 par la DGTM.

Nous interrogeons dans cet article la pérennité de ce dispositif pensé en temps de crise : d'abord en revenant sur l'origine de l'installation de ces points d'eau dans différents quartiers, puis en nous intéressant plus spécifiquement au point de vue des usagers bénéficiaires et à leur mode d'appropriation de ce nouvel accès à l'eau.

À l'origine de l'installation de nouveaux points d'eau

Quel rôle ont joué les acteurs « classiques » de l'approvisionnement en eau ?

En France, le bon fonctionnement du service et la garantie de la qualité de l'eau fournie sont de la responsabilité des communes, officialisée par l'article L. 2224-

7-1 du Code général des collectivités territoriales³. Toutefois, notre étude montre que, dans ce contexte d'urgence, les mairies ont pris des engagements différenciés au regard de la gestion des points d'eau, qui oscillent entre un simple respect de leur responsabilité législative et une forte implication.

L'exemple du quartier informel de Beauséjour à Roura, caractérisé par sa faible densité et son statut agricole, montre une mobilisation franche de la part de la municipalité. Informés de la possibilité de bénéficier d'un soutien technique et financier de la part des services de l'État en cette période de crise, les élus de Roura ont été parmi les premiers à faire une demande d'équipements d'accès à l'eau pour ce quartier, et ce avant même que les habitants n'en aient spécifiquement exprimé le souhait dans le cadre de la lutte contre la Covid-19. Cela explique que certains habitants ont d'abord pensé qu'il s'agissait d'une action et d'un affichage politiques. En effet, la prise de décision d'un accès à l'eau potable, comme gage d'une bonne gestion de la crise, a pu être accélérée par le fait qu'elle intervenait en pleine période

³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006192274/#LEGISCTA000006192274

électorale⁴. Cette instrumentalisation de l'accès à l'eau n'est pas rare et son modèle de gestion communale en fait un enjeu électoral qui détermine souvent la temporalité de sa mise en œuvre (Guérin-Schneider *et al.*, 2016 ; Tindon, 2018). Une rampe métallique, située en bord de route et à l'écart des habitations, a donc été posée le 9 avril 2020 et raccordée au réseau collectif (voir la Figure 2 ci-dessous).



Figure 2 : Rampe d'eau potable de Beauséjour, à Roura – Photo © P. Thébaux.

La gestion de la situation a été différente à Kourou, où la mairie a d'abord affiché son désaccord à un approvisionnement du village amérindien kali'na de Kuwano pourtant situé sur son territoire. L'éloignement du village par rapport au réseau aurait engendré un coût de raccordement jugé trop conséquent comparativement au bénéfice à en retirer par la centaine d'habitants concernés. C'est donc le chef coutumier du village qui a été lui-même à l'initiative de la demande d'installation d'un point d'eau formulée dans le cadre du confinement. Les restrictions en matière de déplacements ont compliqué les pratiques habituelles des habitants qui s'approvisionnaient jusque-là dans le bourg distant d'une dizaine de kilomètres. Suite à cette demande, les services de l'État et l'opérateur privé du service de l'eau ont donc opté pour l'installation d'une bache souple (voir la Figure 3 ci-contre), une solution validée par la mairie. Elle ne fut toutefois installée qu'à partir du 20 mai, soit une semaine après la fin du confinement et la réautorisation des déplacements. Si l'enjeu sanitaire est affiché, en pratique, force est de constater que le dispositif s'inscrit en décalé par rapport aux besoins exprimés par les usagers. L'urgence Covid apparaît dès lors comme « un alibi », tel que l'analyse un agent de la DGTM.

Émergence de « nouveaux » acteurs

On observe un rôle ambivalent des municipalités qui s'explique notamment par les impératifs du service public dont elles ont la charge et qui ne consistent pas uniquement à répondre à des besoins sanitaires. Sa

⁴ En Guyane, les élections municipales initialement prévues en mars 2020 ont été reportées à octobre de la même année en raison de la pandémie.



Figure 3 : Bache souple du village Kuwano à Kourou – Photo © P. Thébaux.

gestion est sujette à un mode de financement particulier, qui a pu rendre les élus réticents au sujet d'une gratuité d'accès qui aurait pu faire naître des revendications chez les usagers pour qui le service restait facturé, même en période de crise. Aussi, d'autres acteurs se sont emparés du sujet et ont saisi l'opportunité de la situation pour revendiquer un accès gratuit à l'eau au nom de l'ensemble des habitants.

Dans le contexte particulier de l'état d'urgence sanitaire, les services de l'État ont de fait élargi leurs prérogatives. À l'annonce du confinement, les régions étaient tenues, *via* une instruction ministérielle, de s'assurer de la continuité du service auprès des municipalités et de leurs délégataires. Aussi, les services de l'État ont joué un rôle de coordination important dans la mise en place de ce dispositif, n'hésitant pas à se substituer aux collectivités, comme dans le village de Kuwano. Le chef coutumier s'est d'ailleurs directement adressé aux services de l'État, en raison du conflit qui l'opposait à la mairie depuis plusieurs années sur ce sujet.

Dans les quartiers urbains de Bambou et de la source de Baduel, ce sont des associations qui ont eu un rôle prépondérant, une très forte activité que plusieurs habitants ont reconnue : elles ont littéralement « apporté l'eau dans tous les quartiers ! ». À la source de Baduel, la pose d'une rampe répondait aux sollicitations d'un collectif d'habitants qui se plaignait de ne pas pouvoir accéder à l'eau en période de crise sanitaire. Le collectif avait négocié avec le service départemental d'incen-

dies et de secours (SDIS) et la mairie, la mise à disposition d'un accès à l'eau à partir d'une borne incendie. À partir du 2 avril, deux rampes munies d'un compteur d'eau (voir les Figures 4 et 5 ci-dessous) sont venues remplacer et cadrer cet arrangement non réglementaire. À Bambou, c'est un bénévole d'une association du quartier qui a fait remonter les besoins. Une rampe est installée depuis le 21 mars au pied d'un immeuble d'habitat collectif (voir la Figure 6 ci-dessous). Ailleurs sur le territoire guyanais, des associations de quartier et des ONG, telles que Médecins du monde ou la Croix rouge française, ont participé au signalement des besoins identifiés localement, agissant de fait comme des représentants des usagers.



Figure 4 : Rampe d'eau potable de la Source de Baduel à Cayenne – Photo © Shobu.



Figure 5 : Rampe d'eau potable de la Source de Baduel à Cayenne – Photo © P. Thébaux.



Figure 6 : Rampe d'eau potable de Bambou à Rémire-Montjoly – Photo © M. Chamorro.

Diversité des usages et singularité des usagers

Un habitat informel sous-entend-il des habitants informels ?

D'abord, si l'occupation d'un espace est jugée illégale, cela ne préjuge pas pour autant du statut de ses habitants. Aussi, le sentiment de légitimité ou d'appartenance à la citoyenneté française va pouvoir favoriser l'expression d'une revendication d'un droit à l'eau.

Rappelons que les premières rampes ont été installées à la fin mars 2020, alors que l'épidémie atteint son premier pic en Guyane en juillet. De fait, pour les usagers, le lien entre l'arrivée du point d'eau et la situation sanitaire n'est pas toujours évident. À Bambou, certains ont d'abord refusé d'utiliser la rampe par peur de se faire empoisonner. Dans ce quartier, principalement habité par une population immigrée souvent stigmatisée, la pose de la rampe a pu être considérée comme un leurre de la part des autorités publiques, qui se rappellent régulièrement à elle au travers de menaces d'expulsion ou de destruction du quartier dans le cadre de la lutte contre l'habitat informel. S'il aurait pu être opposé pour justifier l'absence de dispositif que, dans les quartiers urbains de la source de Baduel et de Bambou, une part importante des habitants serait en situation illégale, ce n'est pas le cas des Amérindiens kali'na du village de Kuwano, dont le chef coutumier n'a pas hésité à jouer de sa légitimité d'autochtone et à mobiliser son réseau pour faire valoir le droit de son village à un accès à l'eau en cette période de crise.

Les représentations que l'on peut avoir du dispositif sont donc aussi conditionnées par les représentations que les usagers se font des autorités responsables, pouvant aller jusqu'à déterminer leurs pratiques.

Au-delà du « lavage des mains »

Dans ces quartiers, accéder à l'eau au quotidien n'est pas une préoccupation qui est apparue avec la crise sanitaire, mais est plutôt une nécessité récurrente qui impose aux habitants de développer des alternatives à la desserte « universelle ».

Pour certains, l'eau fournie par le dispositif d'urgence a très vite pris sa place dans les pratiques, soit par la facilité d'accès qu'il représente, soit pour la qualité de l'eau fournie qui est jugée meilleure et mieux contrôlée. D'autres ont conservé leurs pratiques et préfèrent se laver, boire et faire la lessive à « la source » ou dans les cours d'eau habituellement utilisés, quand bien même la rampe se situerait à quelques dizaines de mètres de leur habitation. De fait, le dispositif installé ne devient jamais l'unique point d'eau pour les habitants d'un quartier, qui alternent volontiers entre différentes ressources selon des critères de choix qui leur sont propres, comme la proximité, le goût, l'habitude ou la préférence pour un mode de vie. Par conséquent, l'appropriation du dispositif par les habitants est parfois éloignée, voire en contradiction avec les intentions des décideurs. En témoignent les services de l'État qui insistent, lors des réunions de suivi du dispositif, sur la nécessité de res-

treindre l'usage des points d'eau au seul lavage des mains, tout en rappelant son caractère provisoire.

Au-delà des objectifs initiaux, cet accès à l'eau en particulier n'a pas été perçu et vécu de manière uniforme par les habitants. Certains expriment clairement un « merci corona » en raison du fait que le dispositif d'urgence a facilité leur quotidien, en venant remplacer l'eau du puits collectif ou un approvisionnement auprès d'habitants raccordés au réseau ou dans les commerces de proximité. Pour d'autres, l'eau de la rampe est apparue surtout comme une réponse de « confort », car étant située désormais plus près du domicile de ces personnes, dont la plupart d'entre elles étaient habituées à collecter l'eau de pluie ou à s'approvisionner « en ville », sans que cela ne constitue, pour elles, une contrainte majeure.

Ainsi, nous avons pu constater que ce dispositif d'urgence au caractère unique bénéficie à des populations aux profils variés, qui sont le reflet d'une société guyanaise multiculturelle où se côtoient entre autres des populations amérindiennes, brésiliennes, bushinengues, créoles, haïtiennes et « métropolitaines » (Jolivet, 2007). Chacune d'elles possède des codes culturels et des représentations divers et singuliers pouvant se traduire dans des usages différents de l'eau. De fait, accéder à l'eau comme au foncier pour les populations, qu'elles soient d'origine amérindienne ou immigrée, peut signifier la reconnaissance de leur présence sur le territoire en tant que citoyens français et autochtone, pour les uns, ou qu'acteurs de l'économie locale, pour les autres (Palisse et Davy, 2018).

De l'urgence sanitaire à la pérennité du service public

La situation guyanaise donne à voir un cas singulier de gestion de l'eau en période de crise, laquelle dépend, d'une part, de l'implication de chaque acteur et, d'autre part, des attentes de l'utilisateur. Si la mairie valide, *in fine*, les décisions, les services de l'État garantissent, dans ce contexte de crise, la continuité du service, n'hésitant pas à se substituer aux autorités municipales en termes d'initiatives. En cela, l'urgence de la situation est venue brouiller le rôle classiquement joué par chacun des intervenants habituels de la gestion du service public d'eau potable, laissant ainsi la place à l'émergence de nouveaux acteurs.

L'ensemble des acteurs s'étaient mis d'accord fin 2020 pour retarder le retrait de ces points d'eau, dont l'installation était initialement prévue pour durer le temps de l'état d'urgence sanitaire. Cette décision d'un retrait différé a été prise notamment dans le but non seulement d'anticiper une seconde vague de l'épidémie, mais aussi de permettre aux municipalités de statuer sur le devenir de ces installations. Deux ans après, le dispositif est toujours opérationnel, mais s'inscrit dans une nouvelle phase : dans les communes de l'agglomération cayennaise, les rampes les plus utilisées vont être transformées en bornes à cartes prépayées. En revanche, la mairie de Kourou n'a pas souhaité maintenir en place la bêche souple du village de Kuwano ;

elle a donc été retirée, sans solution de substitution. Le choix des autorités publiques quant au maintien ou non des points d'eau révèle bien comment ce dispositif, unique pour l'ensemble du territoire, s'est petit à petit adapté aux enjeux multiples qui préexistaient à son installation.

Cette étude de cas nous permet de questionner plus globalement la manière dont les réponses apportées aux problèmes afférents à une crise peuvent transformer durablement le monde social, au-delà de la période *stricto sensu* de ladite crise. Se pose désormais aux acteurs de l'eau guyanaise le défi de la pérennisation de ces points d'eau, dont l'usage semble s'être stabilisé. Pourtant le remplacement des rampes libres et gratuites par des bornes à cartes prépayées est susceptible de les bouleverser à nouveau. En effet, indépendamment de la technique de distribution, c'est le service public qui va s'insérer dans le quotidien des habitants, dont le statut passera de bénéficiaire d'un service d'urgence à celui d'utilisateur du service public. Ce changement de statut est bien entendu susceptible de faire émerger de nouveaux enjeux tant pour les usagers que pour les autorités publiques : si la pérennisation des points d'eau sous la forme de bornes fontaines est attendue par de nombreux usagers qui se disent prêts à payer pour cela, rien ne garantit que les conditions d'accès qui prévalaient avec les rampes gratuites soient les mêmes que pour celles associées à la carte individuelle prépayée.

Bibliographie

- GUERIN-SCHNEIDER L., MAYAUX P. L., BOURBLAN M. & COTON M. (2016), « Y a-t-il un sens de l'histoire dans les services d'eau ? Un modèle post-évolutionniste », *Politiques et Management Public*, vol. 33, n°1, pp. 5-25.
- JOLIVET M.-J. (2007), « Approche anthropologique du multiculturalisme guyanais. Marrons et Créoles dans l'Ouest », in LEGLISE I. & MIGGE B. (éd.), *Pratiques et représentations linguistiques en Guyane*, IRD Éditions, pp. 87-106.
- PALISSE M. & DAVY D. (2018), « Des cultures foncièrement différentes. Usages de la terre chez les Amérindiens et les migrants haïtiens en Guyane », *Études rurales*, n°202, pp. 158-177.
- TINDON C. (2018), *S'engager pour l'eau potable : de l'indignation à la régulation civique*, thèse de sociologie, Université de Strasbourg, 464 pages.