

L'internalisation de l'idéologie de la "bonne gouvernance" dans la chaîne d'approvisionnement en eau potable en Inde rurale

Elisa Dehove

▶ **To cite this version:**

Elisa Dehove. L'internalisation de l'idéologie de la "bonne gouvernance" dans la chaîne d'approvisionnement en eau potable en Inde rurale. Science politique. 2012. dumas-00815433

HAL Id: dumas-00815433

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00815433

Submitted on 18 Apr 2013

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.

M2 Pro - Coopération internationale, action humanitaire et politiques de développement (CIAHPD)

L'internalisation de l'idéologie de la « bonne gouvernance » dans la chaîne d'approvisionnement en eau potable en Inde rurale.

Dirigé par Monsieur Jean-Jacques Gabas

Elisa Dehove

2011-2012

L'Université Paris I n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteurs.

Remerciements

Je remercie le Professeur Jean-Jacques Gabas pour avoir accepté de diriger ce mémoire et pour ses conseils.

Je remercie mon amie Elisa, mes sœurs et mes parents pour leurs relectures, leurs bons petits plats et leur soutien.

Je remercie également mes collègues de *Safe Water Network*.

Extrait :

Interroger les modalités de la gouvernance des politiques d'approvisionnement en eau potable appelle une perspective globale. Les solutions semblent moins reposer sur des négociations exclusivement intergouvernementales que sur un dialogue plus vaste, non exclusif et impliquant l'ensemble des parties prenantes. Ce transfert de prérogatives résulte d'une nouvelle qualité de perméabilité dans l'exercice de la souveraineté étatique. Les institutions de Bretton Woods jouent un rôle prédominant dans la définition et l'orientation de ces politiques à travers le concept de « bonne gouvernance ». Il s'agit donc de comprendre l'internalisation de cette l'idéologie dans la chaine d'approvisionnement en eau potable en Inde rurale.

Abstract:

To examine the governance of safe water policies, one must apply a global perspective. The solutions seem to require less exclusionary intergovernmental negotiations, but on a broader more inclusive dialogue that incorporates all stakeholders. This shift in the ways in which safe water is addressed results from a new quality of permeability in the exercise of state sovereignty. The institutions of Bretton Woods play a prominent role in the definition and the orientation of these policies through the concept of "good governance". This paper will examine the internalization of "good governance" ideologies and how they translate to safe water provisions in rural India.



Table des matières :

Introduction 4
I. Les défis de l'intervention du secteur privé en zone rurale indienne. 13
A. Des populations rurales délaissées par les acteurs institutionnels du secteur de l'eau. 14
1. L'incapacité de l'Etat à répondre à la demande croissante en eau potable. 14
a. Les insuffisances et incohérences de la régulation de l'action publique. 14
b. Un transfert de responsabilités sans transfert de pouvoirs. 18
2. Les multinationales de l'eau et les « pauvres ». 23
a. Le néolibéralisme pour un modèle de gestion optimale des ressources en eau. 23
b. Une faible part du marché pour le secteur privé. 27
B. L'intégration des Petits Opérateurs Privés dans la chaine d'approvisionnement en milieu rural. 31
1. La rationalité des Petits Opérateurs Privés. 31
a. Qu'est-ce qu'un POP? 32
b. Apports et limites. 36
2. Penser la complémentarité entre secteurs formel et informel : la régulation des POP. 39
a. Les POP, acteurs dans l'élaboration de la politique publique de distribution d'eau potable. 40
b. La « formalisation » des activités des POP, un préalable nécessaire à la construction d'une politique publique ? 43
II. L'injonction à la « bonne gouvernance » des agences d'aide au développement. 47
A. Les POP hybrides à l'heure de la « bonne gouvernance » 48
1. Safe Water Network : véhicule de l'idéologie de la « bonne gouvernance » 48
a. L'analyse. 49
b. L'engagement des gouvernements et communautés locales. 49
c. Le captage des ressources. 51
d. La purification. 52
e. La vente. 52
f. La distribution. 54
2. Hybridation et convergence des mondes entrepreneuriaux et philanthropiques. 56
a. Les ONG au prisme du modèle entrepreneurial. 56
b. Des entreprises qui investissent dans le caritatif. 59
B. Une complexification croissante du champ de la coopération internationale pour le développement 65
1. Cartographie des rôles et des responsabilités. 65
a. Les émetteurs de normes. 66
b. Les exécutants. 68
2. Gouvernance et gouvernabilité : une gestion intégrée des ressources en eau. 71
a. Les problèmes de gouvernance multi niveaux et pluri-acteurs. 71
b. La Gestion Intégrée des Ressources en Eau et le sous-secteur de l'eau potable 74
Conclusion 80
Bibliographie 82

Introduction

Depuis les années 1970, à l'occasion de grandes conférences internationales, les chefs d'État ne cessent de réaffirmer leur volonté de réduire la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable. La réalisation de cet objectif est aujourd'hui une des grandes priorités de la communauté internationale. La plus importante manifestation de cette volonté s'est faite à travers la formulation des objectifs de développement des Nations Unies pour le millénaire, établi en 2000 consistant à « réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et celle des personnes qui souffrent de la faim et de réduire de moitié, d'ici à la même date, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer »[1].

La situation en Inde est représentative de cette détresse des populations face aux problèmes hydriques. Près de 68.84% de la population continue de vivre dans des zones de moins de 5 000 habitants[2]. Les statistiques de l'Organisation Mondiale de la Santé et de l'UNICEF affichent une couverture du réseau d'approvisionnement à hauteur de 90% pour ces zones rurales. Cependant, les observateurs s'accordent pour dire que ces chiffres sont loin de représenter la réalité. Ces figures prennent en compte les infrastructures en place et non les performances. Le temps d'approvisionnement et la qualité de l'eau ne sont pas pris en compte dans ces statistiques. Or, près de 11% des ressources sont contaminées par des composants biologiques ou chimiques comme l'arsenic ou le fluor[3]. Il en résulte un lourd bilan de santé : plus d'un million et demi d'enfants meurent chaque année de maladies diarrhéiques. La situation ne va pas s'améliorer dans les années à venir compte tenu de la demande toujours croissante en eau. Les demandes concurrentes provenant de l'agriculture, de l'industrie et des collectivités mettent en danger les ressources aquifères rurales. La mission «Grace», initiée par la NASA et le centre aérospatial allemand, a observé une réduction alarmante du niveau de la principale nappe phréatique d'Inde : près de 109 km3 d'eau ont disparu entre 2002 et 2008[4]. Aujourd'hui, la demande toujours croissante en eau face à une diminution alarmante de la qualité et de la quantité de cette ressource, constitue le principal défi de l'Inde rurale.

Le cas de l'Inde n'est pas unique et les problèmes liés aux ressources en eau se multiplient. En ce qui concerne l'accès à l'eau potable, des progrès ont été observés. Mais comme l'a fait remarquer Madame Catarina De Albuquerque, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, ces derniers sont insuffisants sachant que plus de 884 millions de personnes n'ont

[1] Nations Unies, Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York), 2000, En ligne http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm, consulté le 5 octobre 2012
[2] International Fund for Agricultural Development , India statistics, 2010, En ligne http://www.ruralpovertyportal.org/country/statistics/tags/india, consulté le 5 octobre 2012
[3] WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme, *Drinking Water Equity, Safety and Sustainability: Thematic report on drinking water*, 2011
[4] G. Cook-Anderson, «NASA Satellites Unlock Secret to Northern India's Vanishing Water», NASA, 12 août 2009, En ligne http://www.nasa.gov /topics/earth/features/india_water.html, consulté le 5 octobre 2012

toujours pas accès à une eau potable salubre et cinq millions de personnes, essentiellement des enfants, meurent chaque année de maladies d'origine hydrique[5].

Force est de constater un certain échec des politiques dans le secteur. Les Nations Unies ont ravivé le débat en votant le 28 juillet 2010, le texte (A/RES/64/292) reconnaissant le droit à l'accès à une eau potable, salubre et propre comme un « droit humain » s'ajoutant à la liste de la Déclaration universelle des droits de l'homme, votée en 1948. Celle-ci devait pousser les gouvernements à garantir le « droit à l'eau » de leur population avec obligations juridiques.

Cette résolution, longtemps attendue par de nombreuses organisations de protection des droits de l'homme, est le symbole d'un long débat qui occupe les conférences internationales. La question posée lors du vote était relativement simple : l'eau est-elle un droit humain ou doit-elle continuer à être considérée comme un besoin ? En reconnaissaient l'eau comme un droit humain, les Etats s'engageaient à assurer un accès à des services répondant à certaines normes (disponibilité, acceptabilité, accessibilité, modicité, qualité). Le vote de cette résolution ne les contraignait en rien à fournir un accès gratuit et direct à chaque individu. Il s'agissait avant tout de pousser les États à créer un environnement favorable à la réalisation de ce droit. Il convient également de noter que l'exécution de cette résolution est «obligatoire, mais volontaire». Ainsi quelque fût l'issue du débat, les répercussions auraient été limitées. Cependant le vote avait, pour beaucoup de personnes, une portée symbolique.

Les activistes qui s'opposent à la privatisation de l'eau ont longtemps milité pour que l'eau soit reconnue comme un droit humain ; cela pour empêcher sa marchandisation et redonner le contrôle de sa gestion aux États. Or, les Droits de l'Homme ne favorisent aucun modèle de prestation de services, et n'empêchent pas non plus la marchandisation et la délégation de services.

D'autres craignaient que qualifier l'accès à l'eau comme droit humain risquerait d'imposer aux États de fournir les populations en eau, et donc imposer des obligations contraignantes à des États qui n'ont pas les moyens financiers et techniques de les respecter.

Lors du vote, 41 pays se sont abstenus, surtout des pays industrialisés, dont les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada. Parmi les pays qui se sont abstenus, l'Argentine et le Pakistan ont tenu à souligner que l'accès à l'eau et à l'assainissement était une question de souveraineté nationale. Les Etats-Unis et le Canada ont justifié leur abstention en arguant du fait que le droit à l'accès à l'eau et à l'assainissement n'était pas codifié de manière explicite au niveau international et qu'il était par conséquent prématuré de déclarer son existence alors qu'il n'y avait pas encore de consensus sur cette question au niveau international.

Par conséquent, l'adoption de la résolution n'a pas permis de mettre fin au débat de la gestion publique ou privée des ressources en eau. Elle n'exclut pas les prestations privées (dont la privatisation). De plus, les polémiques autour du vote ont rappelé qu'il n'existe ni consensus, ni autorité supranationale ayant la légitimité d'imposer une forme particulière de production des ressources en eau[6].

[5] WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme, *Progress on drinking water and sanitation*, 2012

[6] S. Paquerot, *Le Statut des ressources vitales en droit international, Essai sur le concept de patrimoine commun de l'humanité*, collection mondialisation et droit international, Bruxelles, Bruylant, 2002, p 242.

Dans le droit international, la gestion des ressources en eau reste donc une prérogative des États. Ce sont les Etats qui décident quel modèle de gestion est le plus à même d'assurer l'approvisionnement en eau de sa population. Ce sont les États, encore, qui doivent s'assurer que les agissements de tous les acteurs du secteur de l'eau – publics comme privés – ne génèrent pas de violations des droits de l'homme. Dans la majorité des États, la production et la distribution de l'eau est donc une responsabilité de l'Etat. Mais pour beaucoup d'experts, les États sont incapables de gérer celle-ci. Selon l'OCDE, l'UNESCO et de nombreuses organisations internationales, la «crise de l'eau» serait une crise de gouvernance. La notion de gouvernance est-elle même ambiguë et polémique. Lorsque ces institutions font état d'une crise de gouvernance, il ne s'agit pas d'un manque de gouvernance dans le sens de Finkelstein comme le manque d'«une autorité souveraine des relations transcendant les frontières nationales»[7]. Ici, il faut saisir le concept dans son acceptation donnée par les institutions de Bretton Woods au cours des années quatre-vingt comme un synonyme d'administration publique. Pour l'Unesco, la « Gouvernance de l'eau » est définie comme étant les «règles et processus décisionnels des politiques publiques de l'eau et leur mise en œuvre. Elle renvoie à une série de processus politiques, institutionnels et administratifs par lesquels les parties prenantes articulent leurs intérêts, préoccupations et besoins, par lesquels les décisions sont adoptées et mises en œuvre, et par lesquels les décideurs sont responsables du développement et la gestion des ressources et services en eau. ». Ainsi, dans de nombreux pays en développement, c'est la mauvaise gouvernance de l'eau qui est jugée comme responsable des problèmes d'approvisionnement en eau. Les signes de la mauvaise gouvernance de l'eau sont nombreux : mauvaise gestion financière, structures institutionnelles et réglementaires fragmentées ou superposées, rôles et responsabilités mal distribués, problèmes de corruption et de transparence, incapacité dans la mise en œuvre au niveau local, manque d'expertise, manque de contrôles et de mesures des performances, etc. Il a donc été jugé nécessaire de créer des critères de « bonne gouvernance » de l'eau pour relever les défis de cette crise. Ce sont les Institutions de Brettons Woods qui en ont dessiné les grandes lignes. Les Institutions de Bretton Woods sont les entités créées à la suite des accords de Bretton Woods, c'est-à-dire la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International. Elles ont initié et répandu ce modèle de la « bonne gouvernance » qui a par la suite été adopté par une majorité des bailleurs bilatéraux et multilatéraux. Considérant que ces dernières ont été les initiatrices du modèle, nous avons fait le choix de nous référer à elles dans notre développement par souci de facilités. Cependant, il convenait de souligner que cette idéologie a également été véhiculée par d'autres bailleurs de fonds et d'autres institutions de finances internationales. Mais il s'agit ici d'un autre développement qui n'est pas le nôtre.

Le concept de la « bonne gouvernance » a donc été développé par les institutions de Bretton Woods. Il n'est, cependant, pas spécifique au domaine de l'eau, il s'agit d'un référentiel global. Il a eu une résonnance dans de nombreux secteurs (agriculture, services publics, minier, etc). Les fondements de la «bonne gouvernance» sont économiques. Dans un premier temps, ce sont des recommandations financières que les Institutions de Bretton Woods avaient formulées. Celles-ci se sont concrétisées dans

[7] S. Finkelstein, «What is Global Governance?», *Global Governance*, vol. 1, n°3 sept-déc 1995, p. 368.

des programmes de réformes économiques à travers les "programmes d'ajustement structurel" (PAS). Ces derniers reposent sur l'idée qu'une politique économique qui se fonde sur la stabilisation macro-économique, la libéralisation externe et la libéralisation interne est la condition nécessaire au développement. Les États doivent privilégier un mode de gestion favorisant les acteurs du secteur privé.
A la suite des retombées sociales négatives de la première génération de programmes d'ajustement structurel, la Banque Mondiale a tenté d'articuler la dimension économique aux dimensions sociales et politiques. Ce souci est apparu dès 1989 sous la plume de l'ancien président de la Banque Mondiale, Barber Conable, dans un rapport sur la crise en Afrique subsaharienne. Ce rapport explique que la source de la crise africaine repose sur l'échec des politiques publiques : « A root cause of weak economic performance in the past has been the failure of public institutions. Private sector and market mechanisms are important, but they must go hand-inhand with good governance – a public service that is efficient, a judicial system that is reliable, and an administration that is accountable to its public. And a better balance is needed between the governments and governed»[8]. La source de la crise est donc l'incompétence de l'Etat. Dès lors, le moins d'Etat est promu comme solution à la crise. Ici, l'idéologie néolibérale est transposée en politique avec la promotion du désengagement de l'État. Il s'agit de limiter son action et de favoriser les acteurs du marché lorsque cela est possible. L'action gouvernementale doit être transparente et rationnelle, pourvue d'une bureaucratie mue par une éthique professionnelle et d'un exécutif comptable de ses actions. Cependant, les institutions de Bretton Woods n'ont pas de mandat politique, elles ne peuvent pas imposer l'adoption de leurs recommandations politiques aux Etats. En effet, comme nous l'avons vu dans le secteur de l'eau notamment, il n'existe pas d'instance juridique supranationale ayant autorité pour dicter les politiques. Faute de mandat politique, les Institutions de Brettons Woods ont utilisé le concept de « bonne gouvernance » comme un instrument « technique » pour imposer leur vision. La "bonne gouvernance" comporte des critères économiques et démocratiques qui sont imposés comme pré requis pour bénéficier de l'aide internationale. Ainsi, au lieu d'alléger la conditionnalité, celle-ci s'est alourdie. A la fin des années 1990, tous les pays qui ont eu recours à l'aide financière des Institutions de Finances Internationales ont dû répondre à ces critères de « bonne gouvernance ». Dans ce cadre, le concept de « bonne gouvernance » est un véhicule d'idées. Il s'agit d'un moyen plutôt qu'une fin.

En tout état de cause, interroger les modalités de la gouvernance des politiques d'approvisionnement en eau potable appelle donc une perspective plus globale. Les solutions semblent moins reposer sur des négociations exclusivement intergouvernementales que sur un dialogue plus vaste, non exclusif et impliquant l'ensemble des parties prenantes. Ce transfert de prérogatives résulte d'une nouvelle qualité de perméabilité dans l'exercice de la souveraineté étatique. C'est ce qu'analyse Susan Strange dans son ouvrage *The Retreat of the State : the Diffusion of Power in the World Economy*, où elle observe le renversement de l'équilibre du pouvoir ente l'État et le marché, du fait de la mise en concurrence des États du point de vue fiscal et du poids croissant des accords industriels, financiers ou commerciaux[9]. Pour Philip Bobbitt, l'Etat-nation a été remplacé par l'Etat-marché. Il met en évidence comment, dans les Etats-marchés, l'Etat est en concurrence avec les acteurs mondiaux et nationaux, le secteur privé et la

[8] World Bank, *Sub-Saharan Africa, from crisis to sustainable growth*, Washington DC, 1989
[9] S. Strange, *The Retreat of the State : the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, 218 p.

société civile : «La réalité externe n'est plus caractérisée par l'égalité juridique, mais par des alliances ad hoc en fonction des menaces et des opportunités. Dans le monde des Etats-nations, les distinctions entre intérieur et extérieur et entre public et privé sont claires. Dans l'Etat-marché, elles se brouillent.»[10]

L'objectif de ce mémoire n'est ni de soutenir ni de contester l'implication du secteur privé dans la gestion des services en eau. Il s'agit de comprendre l'i**nternalisation de l'idéologie de la « bonne gouvernance » dans les politiques d'approvisionnement en eau potable en Inde rurale.** Nous tenterons de voir s'il existe une « bonne gouvernance de l'accès à l'eau potable ». Nous étudierons comment naît une idéologie et la manière dont elle s'ancre dans la réalité des politiques publiques à l'échelle locale. Quelle marge de manœuvre les acteurs du secteur conservent-ils ? Quel impact ces règles de « bonne gouvernance » globale ont à l'échelle locale ?

- Première approche du sujet.

Mon sujet de mémoire à été orienté par mes intérêts personnels et par les thématiques traitées lors de mon stage. Celui-ci a été réalisé au sein d'une ONG nommée Safe Water Network, fondée par Paul Newman en 2007. L'organisation a d'abord reçu le soutien de fondations telles que la Rockefeller foundation ou la Hilton foundation. Par la suite, les soutiens financiers sont parvenus d'importantes multinationales telles que PepsiCo, Merck ou encore IBM. Ces financements ont permis à Safe Water Network de tester des modèles permettant de fournir les populations peu desservies du Ghana, d'Inde et du Kenya en eau potable. La base de ce modèle repose sur le fait que le recouvrement des coûts n'est envisageable que lorsque le principe de 'l'utilisateur paie' est appliqué. Ainsi la communauté qui bénéficie des infrastructures est impliquée à chaque des étapes du programme. Représentée par un comité, la communauté signe un accord dans lequel elle s'engage à fournir certain prérequis (terrain, 10% du capital...). La population paie chaque litre d'eau consommé. Les bénéfices engendrés par la vente de l'eau potable servent à recouvrir les frais d'exploitation et d'entretien, gérée par le personnel local qui a été formé par l'ONG. L'objectif étant de déléguer l'intégralité des infrastructures à la communauté ou à des entrepreneurs privés dans le long terme.

J'ai été particulièrement intriguée par la démarche de l'ONG car celle-ci m'a parue très entrepreneuriale et commerciale. Aussi, ayant étudié au préalable le concept de « bonne gouvernance » au cours de l'année universitaire, j'ai alors fait le rapprochement entre les politiques d'approvisionnement en eau de Safe Water Network, de l'Etat indien et de la bonne gouvernance telle qu'elle est définit par la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International. Il m'a alors paru intéressant d'étudier quel poids cette idéologie pouvait avoir dans la définition des politiques d'accès à l'eau potable dans les zones rurales Indiennes, principal lieu d'action de Safe Water Network.

- Article de revue

Avant de commencer mes recherches sur des thèmes précis comme la décentralisation, des Petits Opérateurs Privés et des plates-formes pluri-acteurs dans le cas des politiques d'approvisionnement en

[10] B. Jenks, « Les Nations unies et les biens publics mondiaux : contributions historiques et défis à venir », *Revue internationale de politique de développement*, n°3, 2012, En ligne http://poldev.revues.org/947, consulté le 5 octobre 2012

eau potable, j'ai souhaité faire un état des lieux de la littérature sur le thème de la gouvernance de l'eau. Il s'est avéré qu'il y a eu, récemment, une croissance très importante de la recherche sur le thème de l'eau en général. Selon un rapport publié lors de la dernière édition de la World Water Week de Stockholm intitulé "The Water and Food Nexus: Trends and Development of the Research Landscape" la recherche dans le domaine se développe à un rythme de 9,2% par an, ce qui est largement supérieur à la moyenne de 4% pour toutes les autres disciplines. Les recherches sont également de plus en plus collaboratives et interdisciplinaires, tout particulièrement dans le champ des sciences sociales. Cependant, cette littérature me parait encore très orientée (géographiquement, politiquement…) alors que certains aspects de la gouvernance de l'eau sont peu développés.

Base de données : New York City Public Library, Columbia University Catalog, Sudoc, Cairn, Persée, Jstor

Mots clés (français et anglais). Drinking water / Water / Ressources**,** Governance / Policy / public policies, India

La littérature reste polarisée autour du débat idéologique pro/anti privatisation. Il s'agit soit d'études critiques de l'implication du secteur privé dans la gestion des ressources (Ex: Privatizing water : governance failure and the world's urban water crisis Ithaca : Cornell University Press, 2010), soit de la promotion de la gestion des ressources selon les lois du marché (principalement les grandes organisations internationales - OCDE, World Bank...). De ce fait, la recherche est constituée d'un grand nombre d'études de cas, reflet de ce débat privé/public, à l'exemple de Cochembemba.

Proportionnellement, les recherches sur la gestion des ressources en eau se concentrent prioritairement sur les zones urbaines et beaucoup moins sur les zones rurales.

Géographiquement, les études se focalisent majoritairement sur les continents africains et sud-américains.

Sur le thème de la Gouvernance de l'eau, les études sont orientées majoritairement sur le problème de la gestion des ressources en eau en terme de qualité ou de quantité et très peu sur les politiques (policies) d'approvisionnement en eau potable.

Lorsque les recherches portent sur les politiques d'approvisionnement en eau potable, elles traitent principalement de la régulation/législation au niveau central, très peu au niveau local.

Sur le cas plus précis des Petits Opérateurs Privés, les études se multiplient depuis la fin des années 1990. Malgré une recherche de plus en plus abondante sur la présence de ces petits opérateurs dans les pays en développement, peu d'études s'intéressent au cas des zones rurales indiennes. Anastasia Angueletou-Marteau dans son *article les Petits Opérateurs Privés dans la chaîne d'approvisionnement d'eau potable dans les petites et moyennes villes indiennes* fait le même constat. Nous avons aujourd'hui une connaissance assez approfondie du profil des POP dans les grandes métropoles comme Delhi (Maria et Levasseur[11], Llorente et Zérah[12], Raghupathi[13]), Dehra Dun (Choe, Varley et Bijlani[14]) et de Chennai

[11] A. Maria, J. Levasseur, *Strategies for water supply in a planned urban extension: A case study of the Dwarka sub-city in Delhi*. Research report, New Delhi, Cerna/Centre de SciencesHumaines, 2004,103 p.

[12] M. Llorente, M.H. Zérah, « The Urban Water Sector: Formal Versus Informal Suppliers in India », *Urban India*, vol. XXII, n◦ 1, 2003.

(Allen, Dávila et Hofmann[15]). L'étude de Anastasia Angueletou-Marteau est l'une des rares à apporter davantage de connaissances sur les POPs dans les petites et moyennes villes indiennes. Un nombre important d'études ont été commandées par les agences de développement gouvernementales (AFD, USAID) ou les institutions internationales (OCDE, Banque Mondiale) pour étudier le rôle de ces acteurs dans les zones urbaines et péri-urbaines. Les zones rurales (villes et villages dont la population est comprise entre 2000 and 50000 habitants) sont quasi-inexistantes. De plus, la recherche ne reflète pas toute la diversité des modèles de POP. En effet, la littérature se concentre majoritairement sur les petits « acteurs de revente » ou « entrepreneurs commerciaux », c'est-à-dire les propriétaires d'une source souterraine, les abonnés revendeurs et les entreprises de camions-citernes. Pourtant, un nombre croissant d'ONG telles que WaterAid, Safe Water Network et d'organisations internationales (Un-Habitat) testent la pertinence d'un modèle de POP alternatif. Cette approche, fondée sur le marché, se trouve aux croisements entre le modèle entrepreneurial, le modèle communautaire et l'organisation non gouvernementale. Ce modèle qui semble progressivement faire ses preuves reste pourtant très peu documenté.

La sous-représentation des thèmes de la gestion des ressources dans le milieu rural, sur les acteurs non étatiques et les réseaux de concertation a confirmé mon ambition de diriger ma problématique autour de ces thématiques.

- Objectifs de la recherche

- Comprendre le contexte d'apparition des POPs et pourquoi ils sont devenus des acteurs incontournables dans les régions rurales.
- Evaluer dans quelle mesure les POPs peuvent constituer un levier de développement dans les zones rurales et quelles sont leurs limites.
- Exposer le potentiel des modèles de POP hybrides à caractère social et commercial développés par certaines ONG.
- Mettre en évidence la complexité croissante de la gouvernance de l'eau.
- Mettre en valeur quelques pistes de réflexion sur comment créer une gouvernance intégrée (pluri-acteurs, plurisectorielles et pluri-niveaux)

- Cadre théorique

Le cadre théorique a été influencé par la théorie néo-libérale et les théories de l'ajustement structurel, car les politiques publiques d'approvisionnement en eau sont encore soumises à ce cadre théorique imposé par les institutions de Bretton Woods à partir des années 1980. Le recouvrement des coûts et la performance économique restent l'objectif premier des programmes de développement dans le secteur. Cependant, nous verrons qu'au cours des dernières années, les théories du développement humain et du développement durable ont su influencer le débat. A titre d'exemple, la société civile s'est vu attribuer

[13] U. P. Raghupati, *Small-Scale Private Water Providers – A Growing Reality*, Urban Finance Newsletter, vol. 6, n◦ 3, 2003
[14] K Choe, R. C. G Varley, H. U. Bijlani, *Coping With Intermittent Water Supply: Problems and Prospects, Dehra Dun India*, Environmental Health Project, Activity Report n◦ 6, 1996, 59p.
[15] A. Allen, J.D. Dávila, P. Hofmann, *Governance of Water and Sanitation Services for the Peri Urban Poor. A Framework for Understanding and Action in Metropolitan Regions*, Development Planning Unit, UCL, Londres, 2006,126 p.

une plus grande place dans le développement des programmes WASH (Water, sanitation and hygiene). Ou encore dans le cas du recouvrement des coûts, on est passé des premiers modèles à variable dépendante quantitative comportant exclusivement les facteurs explicatifs du prix et du revenu, à des modèles à variable dépendante qualitative intégrant à la fois le prix, le revenu, les variables de qualité, et les variables socio-démographiques.

Pourtant, cette étude se démarque des approches en terme de choix rationnel et s'inscrira dans le courant de l'analyse cognitive des politiques publiques. Cette analyse part du constat que nous vivons dans des sociétés complexes, avec une division du travail social comme défini par Durkheim. Cette société est formée de sous-systèmes au caractère autoréférentiel, c'est-à-dire qu'ils ont une perception et des codes du réel qui leur sont propres. En outre, ils adoptent un caractère auto-reproductif qui les empêche de s'adapter aux évolutions de la société. Le changement repose sur la capacité des acteurs des politiques publiques à infléchir cette auto-reproduction des sous-systèmes pour faire face aux déséquilibres. Les divers acteurs des sous-systèmes définissent des valeurs, des normes et des règles de fonctionnement différentes voire contradictoires. Ces différents acteurs peuvent se regrouper en communautés épistémiques (Haas, 1990) et s'investissent dans la production de ces cadres cognitifs et normatifs. Le politique constitue par définition le lieu où vont s'affronter les demandes exprimant les intérêts divergents des différentes communautés épistémiques, comme par exemple le débat sur l'eau comme bien de consommation versus l'eau comme bien vital accessible pour tous.

Le changement de l'action publique s'opère lorsque qu'un référentiel s'impose. Un référentiel est « à la fois l'expression des contraintes structurelles (« On change parce qu'on n'a pas le choix ») et le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs (« Ce sont les interactions entre les acteurs qui expliquent le changement ») . Un référentiel global représente un espace de sens car il délimite des valeurs, des normes qui s'imposent comme un cadre commun d'interprétation et d'action pour les acteurs (alors même que certains de leurs intérêts peuvent être opposés). Il y a changement de politique publique lorsque l'on pourra constater les trois changements suivants :

- un changement des objectifs des politiques et, plus généralement, des cadres normatifs qui orientent l'action publique
- un changement des instruments qui permettent de concrétiser et de mettre en mouvement l'action publique dans un domaine
- Un changement des cadres institutionnels qui structurent l'action publique dans le domaine concerné.

La théorie de l'économie du développement de Douglass North, dans le cadre des travaux de la nouvelle économie institutionnelle, nous permettra d'appréhender la multiplicité des modalités d'approvisionnement en eau dans les zones rurales indiennes et d'expliquer comment la diversification des sources devient la norme d'approvisionnement.

Dans un contexte international cet exposé s'inscrit dans le cadre théorique de la gouvernance telle qu'elle est exposée par Marie-Claude Smouts dans l'ouvrage collectif *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories***.** Si la question des politiques d'approvisionnement en eau potable semble se poser au niveau local ou national, elle s'inscrit aussi dans le débat international. En effet, comme nous le verrons, les POPs hybrides ne sont pas exclusivement des acteurs nationaux mais peuvent aussi être le

fruit de la coopération entre firmes multinationales et/ou ONG internationales. L'intervention de ces derniers dans le débat pose la question de la coopération internationale au-delà des seuls acteurs étatiques.

- Méthodologie.

Ce mémoire repose en grande majorité sur un travail de recherche et d'analyse documentaire. Aussi les observations réalisées au cours du stage ont été cruciales. Un "carnet de bord" de mes tâches et observations faites lors du stage (références, travaux de recherches, photographies, cartes, statistiques...), m'a permis d'appuyer ma recherche. Finalement, trois entretiens avec le personnel de Safe Water Network m'ont permis de trouver quelques réponses à mes questions. Le premier entretien a été réalisé auprès de Kurt Soderlund, CEO de Safe Water Network au cours d'un déjeuner informel. Le second a été réalisé avec Charles Nimako, responsable de Safe Water Network Ghana, lors de sa visite aux bureaux de New York. Poonam Sewak a été la troisième personne avec qui nous nous sommes entretenus par skype, elle est la responsable des programmes en Inde.

En ce qui concerne les recherches académiques, l'accès au portail domino de Paris 1, de l'Université de Columbia et de l'OCDE, a facilité considérablement celles-ci. La documentation anglophone accessible à la New York Public Library et les ouvrages disponibles dans les bibliothèques de Paris ont également été un support important.

- Plan.

En Inde, l'Etat reste le principal gestionnaire des ressources en eau. Cependant, la marge de manœuvre de l'Etat dans la définition des politiques publiques s'est progressivement restreinte dans les années 1990. Suite aux difficultés économiques du pays, le gouvernement a dû appliquer les recommandations des Institutions de Bretton Woods à travers la mise en place des programmes d'ajustement structurel. Dès lors, la définition des politiques publiques a été empreinte des référentiels libéraux et de « bonne gouvernance ». Mais la libéralisation du «sous-sous-secteur»[16] de l'eau potable est encore limitée. Ce mouvement de libéralisation ne semble pas avoir d'impact dans les zones rurales qui sont désertées par les entreprises privées internationales (Partie I.A.). Face au vide laissé par ces dernières et les dysfonctionnements de l'Etat, les Petits Opérateurs Privés (POP) de l'approvisionnement en eau apparaissent comme une alternative à fort potentiel. Cependant, l'intégration des POP relève du défi, en raison de leur caractère informel et de la faiblesse des institutions politiques à l'échelle locale. En Inde, l'Etat ne semble pas avoir de politique bien définie à leur égard (Partie I.B.). En absence de solutions formelles calquées sur celles des pays industrialisés, les organisations internationales en tous genres se sont lancées le défi de pallier à ces manques. Elles développent des entités hybrides à la croisée du modèle entrepreneurial, associatif et communautaire, mais dont les caractéristiques répondent aux critères des bailleurs internationaux et des institutions financières internationales. Ces solutions hybrides reposent sur des arrangements ad-hoc, innovants et moins formels. (Partie II.A). Elles sont le reflet d'une gouvernance plus vaste, flexible et impliquant l'ensemble des parties prenantes (Partie II.B)

[16] Dans cette étude, il sera question du sous-secteurs de l'eau potable qui fait tous partie du secteur global de l'eau. Par souci de facilité, nous parlerons du secteur de l'eau.

I. Les défis de l'intervention du secteur privé en zone rurale indienne.

L'action publique est souvent le fait de l'Etat qui détient, selon la définition wébérienne, le monopole de la violence physique légitime. Il s'agit d'un processus d'«adoption des règles générales concernant les rapports entre groupes sociaux [et] la légitimation des pratiques en usage»[17]. Une politique publique est un construit social. Il émane d'un ensemble de normes, de symboles, de croyances. Il s'agit d'une représentation spécifique d'un objet à un moment, un lieu et une situation socio-économique donnés. L'action publique se transforme parallèlement à l'évolution de l'Etat et à ses visions successives selon les époques et les contextes. Cependant, l'Etat n'est pas seul à définir le cadre de l'action publique. Comme nous l'avons vu en introduction, l'analyse cognitive permet de restituer toute la complexité de l'adoption d'une politique publique. Elle «resitue le jeux des acteurs dans un processus plus vaste par lequel ils vont participer à la construction de cadres cognitifs et normatifs»[18]. La théorie du référentiel s'inscrit dans ce courant. C'est un outil qui nous permettra de comprendre les changements dans l'action publique, à la fois comme l'expression des contraintes structurelles mais aussi comme le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs.

Les contraintes structurelles sont celles de la «crise de l'eau» en Inde. Le pays compte plus d'un milliard d'habitants répartis sur une superficie de 3 287 590 km2, et de très forte variation de densité de population. Développer une action publique cohérente et efficace relève du défi. En parallèle, l'Inde doit faire face à une situation alarmante en matière d'approvisionnement en eau. Alors que les disparités dans l'accès à l'eau sont déjà importantes, la gestion des ressources deviendra encore plus complexe d'ici quelques décennies. En effet, l'Inde représente 16% de la population mondiale pour 4% des réserves d'eau douce seulement. Une étude menée par le 2030 *Water Resources Group* estime que l'Inde ne pourrait subvenir qu'à la moitié de ses besoins en eau en 2030.

Le travail sur le sens est le fruit des institutions financières internationales et surtout de la Banque Mondiale (BM). Elles ont rôle prépondérant et quasi monopolistique dans la construction de représentations depuis le début des années 1980. Elles travaillent à la formation d'un référentiel de « bonne gouvernance ». Nous verrons dans une première sous-partie comment et sous quelles influences l'Etat indien a du développer un système de règlementation complexe, répondant à ce double impératif d'équité sociale (réduction de la pauvreté et des inégalités) et d'efficacité économique (avec l'ouverture au marché et l'assainissement des finances publiques). Dans une seconde sous-partie, nous verrons comment l'inefficacité de ces politiques a entrainé un retour aux anciens systèmes communautaires et la réémergence des Petits Opérateurs Privés (POP). Faisant partie de l'économie informelle, ces derniers ont longtemps été ignorés des politiques publiques. Face à leur utilité sociale indéniable, l'Etat et les organes internationaux cherchent quel comportement adopter à leur égard.

[17] J. Lagroye, B. François, F. Sawicki , *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences-Po – Dalloz, 2002, p.502
[18] P. Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, n° 1, Vol. 55, 2005, pp. 155-187.
[18] Ibid.

A. Des populations rurales délaissées par les acteurs institutionnels du secteur de l'eau.

1. L'incapacité de l'Etat à répondre à la demande croissante en eau potable.

Lorsque l'Inde est devenue indépendante, elle a opté pour une stratégie de l'Etat-développeur. Dès la période de Jawaharlal Nehru (premier ministre de 1947 à 1964), l'Inde s'est dotée de puissantes entreprises publiques. Parmi les différents sous-secteurs du secteur des infrastructures, l'Etat a notamment pris en charge les services d'approvisionnement en eau potable. Un service classique d'alimentation en eau potable (AEP) peut être séparé en deux activités : la production d'eau potable – elle-même composée de quatre grandes fonctions techniques : la mobilisation de l'eau (souterraine, de surface, de pluie ...), le traitement, le transport éventuel, et le stockage – et la distribution de cette eau vers les usagers[19]. Aujourd'hui l'eau est réglementée par de nombreux principes issus du droit jurisprudentiel, des actes de la période coloniale sur l'irrigation, ainsi que des régulations internationales sur la qualité de l'eau ou encore la reconnaissance officielle du droit à l'eau. Ceux-ci coïncident parfois mais peuvent aussi entrer en opposition. Ce cadre règlementaire complexe est notamment le résultat de l'application des recommandations des organes internationaux.

a. Les insuffisances et incohérences de la régulation de l'action publique.

Jusque dans les années 1970, les communautés rurales indiennes géraient l'approvisionnement en eau. Ce mode de gestion est dit « communautaire ». Dans ce modèle, l'eau est considérée comme une ressource commune et les règles de gestion sont fixées par la communauté. Ce n'est qu'en 1972-73 que le gouvernement s'est chargé de l'approvisionnement à travers le *Accelerated Rural Water Supply Programme* (ARWSP), pris en charge par les *State Public Health Engineering Departments*. A partir de cette date, tous les règlements antérieurs relatifs à la gestion des ressources en eau se sont également appliqués au milieu rural.

Une ingénierie institutionnelle et réglementaire complexe

La gestion de l'eau a été codifiée pour la première fois dans le code pénal indien, édifié en 1860 par le gouvernement central indien. La section 430 stipulait que toute entité réduisant ou détournant les ressources en eau peut se voir infliger une amende ou une peine de 5 ans de prisons[20]. En 1882 une loi établissait la relation entre droit d'extraction de l'eau et propriété foncière. Elle stipule que l'eau souterraine appartient au propriétaire du sol[21]. Au fil des décennies, d'autres régulations ont été

[19] M. Boyer, S. Garcia , «Régulation et mode de gestion : une étude économétrique sur les prix et la performance dans le secteur de l'eau potable», *Annales d'Économie et de Statistique*, n°90, 2008, pp. 35-74

[20] The Indian Penal Code, Section 430, 1860 : «Mischief by injury to works of irrigation or by wrongfully diverting water.-- Whoever commits mischief by doing any act which causes, or which he knows to be likely to cause, a diminution of the supply of water for agricultural purposes, or for food or drink for human beings or for animals which are property, or for cleanliness or for carrying on any manufacture, shall be punished with imprisonment of either description for a term which may extend to five years, or with fine, or with both.»

[21]Indian Easements Act, Section 7, illustration (h), 1882 : «the right of every owner of land that the water of every natural stream which passes by, through or over his land in a defined natural channel shall be allowed by other persons to flow within such owner's limits without interruption and without material alteration in quantity, direction, force or temperature; the right of every owner of land abutting on a natural lake or pond into or out of which a natural stream flows, that the water of such lake or pond shall be allowed by other persons to remain within such owner's limits without material alteration in quantity or temperature.»

appliquées, celles-ci sont toujours applicables. Il existe aujourd'hui de nombreuses contradictions entre les règlements. A titre d'exemple, dans le cas des principes régissant l'accès aux eaux souterraines et aux eaux de surface, il y a une incompatibilité entre la reconnaissance par les tribunaux du principe selon lequel les eaux de surface appartiennent à l'ensemble de la communauté, et le code pénal qui octroie aux propriétaires le contrôle de l'eau souterraine sous leur propriété.

La structure fédérale de l'Inde tend à rendre la coordination dans le secteur encore plus complexe. La République Indienne est aujourd'hui divisée en sept territoires et 28 Etats fédéraux. L'article 47 de la Constitution indienne donne la responsabilité de l'alimentation en eau potable à ces derniers. L'article stipule qu'il s'agit du devoir de l'Etat d'élever le niveau de nutrition et le niveau de vie, et d'améliorer la santé publique («Duty of the State to raise the level of nutrition and the standard of living and to improve public health»)[22]. L'Etat central se contente de définir les grandes orientations intersectorielles et procure aux Etats des recommandations et une assistance technique. Les Etats fédéraux planifient, conceptualisent et exécutent les systèmes d'approvisionnement en eau à travers les *State Public Health Engineering Departments*. Il s'agit d'un système de prise de décision et d'approbation fortement centralisé. Un rapport de la Banque Mondiale révèle que même les plus petites décisions d'ordre technique nécessitent l'agrément des ingénieurs du département[23].

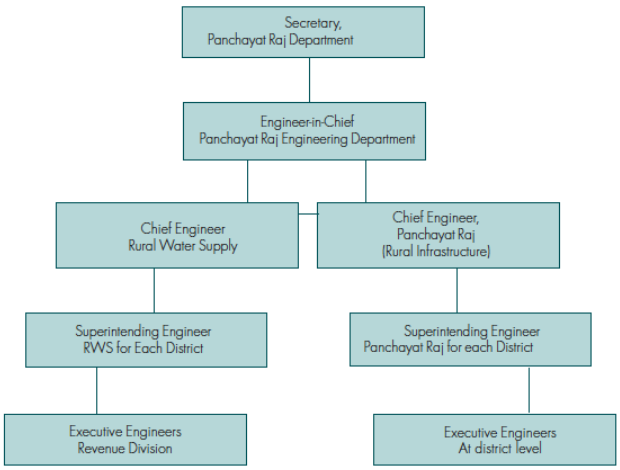
Des réformes institutionnelles pour offrir une meilleure couverture du réseau.

Face à la complexité du cadre règlementaire et de l'organisation institutionnelle, la Banque Mondiale formule des recommandations pour en améliorer le fonctionnement. De façon, plus générale et à l'échelle internationale, c'est l'Etat « centralisé et monopolistique » qui est remis en cause, perçu comme obsolète dans le cadre d'une économie mondialisée. L'idée de la rationalisation de l'action publique efficace est devenue l'un des vocables les plus employés dans le champ des relations internationales et plus particulièrement en matière de développement.

La première réforme est celle de la *Rajiv Gandhi National Drinking Water Mission*. Elle est introduite par le gouvernement central en 1991. Elle vise à favoriser l'augmentation de la quantité d'eau disponible par habitant et à diminuer les distances parcourues jusqu'aux sources. Cela se concrétise par l'installation de nombreuses nouvelles infrastructures en zones rurales. D'autres réformes sont initiées par le gouvernement indien dès les années 1990. Celui soutient qu'il s'agit de réformes ayant pris leur essence au sein de réflexions internes. Cependant, l'influence des institutions internationales semble indéniable. Ces réformes s'imposent au moment où la Banque Mondiale met en évidence, à travers de nombreux rapports, les liens jugés indiscutables entre décentralisation, démocratisation et participation politique. Ces principes s'universalisent rapidement au nom de l'efficacité administrative, de la rationalisation des choix budgétaires, de la participation de la société civile et, de façon plus globale, de la « bonne gouvernance »

[22] India Constitution, article 47, part IV
[23] World Bank, *Punjab Rural Water Supply and Sanitation Project, Project Appraisal Document*, Annex 1, 2006

Ainsi en 1992, le processus de décentralisation est initié en Inde. La Banque Mondiale désigne ce processus comme une réorganisation du secteur public : «La décentralisation est le transfert d'autorité et de responsabilités en matière de fonctions publiques, depuis l'administration centrale vers les autorités intermédiaires et locales ou vers des organismes gouvernementaux quasi autonomes et/ou vers le secteur privé»[24]. En 1992, l'Assemblée vote deux amendements constitutionnels entamant ce processus. Le 73ème amendement constitutionnel était relatif aux instances administratives locales rurales et le 74ème amendement aux instances urbaines locales. Cette réforme a permis la reconnaissance des sous-divisions administratives par le gouvernement central. Les Etats ont pu déléguer certains pouvoirs et responsabilités aux *Panchayati Raj Institutions* dans les zones rurales et aux *Urban Local Bodies* dans les zones urbaines. L'Etat central n'ayant aucune prérogative sur les questions de gestion des ressources en eau, chaque État était libre de fixer les arrangements institutionnels dans le secteur et donc de décentraliser, ou pas, cette compétence vers ses collectivités territoriales. De nombreux Etats, comme celui du Rajasthan, n'ont pas effectué cette décentralisation. Le *Public Health Engineering Department* de ces États continue de définir et d'implémenter les programmes d'alimentation en eau potable. D'autres États, comme l'Andhra Pradesh, le Maharashtra et l'Arunachal Pradesh, ont quant à eux adopté ces recommandations. Le Graphique 1 montre le système de décentralisation institutionnelle dans l'Etat de l'Andhra Pradesh.



Graphique 1 : Décentralisation administrative dans le secteur de l'eau et l'assainissement en Andhra Pradesh

Source : Government of India National rural drinking water programme, *Movement Towards Ensuring People's Drinking Water Security In Rural India*, 2009

Chaque Etat a développé une approche spécifique de transfert administratif et fiscal. Les *Panchayati Raj Institutions* possèdent généralement les responsabilités suivantes :

1. La planification, la mise en œuvre, l'exploitation et l'entretient.
2. La surveillance, la prévention et le contrôle de la pollution de l'eau dans les bassins versants.
3. La planification, la mise en œuvre et le maintien de structures de récolte de l'eau et des structures de recharge, à la fois traditionnelles et nouvelles.
4. La formation d'agents d'entretien des infrastructures.
5. Le financement partiel des infrastructures et le recouvrement des coûts.
6. L'organisation de campagnes éducatives.

L'année 1999 continue le processus de réformes avec la création du *Department of Drinking Water Supply* (DDWS), qui doit illustrer la volonté de l'Etat

[24] J. Silverman, *public Sector Decentralization*, Banque Mondiale, 1992

central de donner la priorité aux problèmes liés à l'approvisionnement en eau. Il doit aussi permettre de mieux coordonner l'action des différents secteurs en relation avec l'eau.

La même année, des essais sont entrepris pour étudier la possibilité de donner aux usagers un contrôle plus important dans la gestion de leurs ressources en eau. Il s'agit du projet SWAJAL, dans l'Etat de l'Uttar Pradesh, supporté par la Banque Mondiale. Le système promeut la participation active des communautés locales. C'est une approche fondée sur la demande, alors que l'action publique était auparavant fondée sur l'offre. Ce système renverse d'une certaine manière la pyramide de l'action publique, en donnant aux communautés la possibilité de s'exprimer, de faire des choix et de définir des priorités. Selon la Banque Mondiale, l'approche par la demande doit permettre de faire accepter l'eau comme un bien économique : « Water is increasingly being managed as an economic, rather than a social good, and decentralization – in various – forms has been a useful tool to support this new approach «. En participant à la mise en place des projets d'assainissement, les populations peuvent choisir les technologies qui répondent au mieux à leur besoin et leurs moyens. Les consommateurs sont sensés être plus à même de payer pour un service qui répond à leurs attentes et qu'ils ont aidé à mettre en place. Ainsi l'approche par la demande doit faire accepter la mise en place d'une tarification de l'eau : une idée très mal ancrée dans les mentalités indiennes.

En 2002, le Premier Ministre lance une réforme similaire au programme SWAJAL à travers le pays grâce au programme *Swajaldhara*, qui signifie « cours d'eau autogérés ». Il dément cependant toute influence extérieure dans cette réorientation et la corrélation avec le programme test SWAJAL[25]. L'Etat dit se fonder sur les résultats de deux études :

- Une étude de la commission datant de 1996, montrant la faible performance du fonctionnement et de l'entretien des systèmes d'approvisionnement en eau potable pendant les saisons sèches en milieu rural. Le *Public Health Engineering Department* se concentrant davantage sur la mise en place de nouvelles structures au lieu de s'occuper de la maintenance de celles existantes.
- Et une étude de l'*Indian Institute of Mass Communication* datant de 1998-1999, qui révélait la mauvaise gestion des infrastructures malgré les importants financements publics. Aussi, les populations les plus démunies étaient prêtes à payer les frais de fonctionnement et d'entretien à condition d'être partiellement propriétaires des infrastructures d'approvisionnement.

Pourtant, comme pour le projet test SWAJAL, la nouvelle approche offre aux communautés la possibilité d'être impliquées dans la planification, la mise en œuvre, l'opération et la maintenance des structures ainsi mises en place. Les fondements théoriques sont relativement similaires en ce qui concerne le financement des infrastructures (fonctionnement et entretien). Alors que l'Etat central finance au maximum 90% du capital de départ, les communautés doivent elles aussi apporter leur contribution à hauteur de 10% minimum. La communauté et le *Gram panchayats* (gouvernement local au niveau des

[25] Water and Sanitation Program, «From Pilots to Policy: Government of India sector reforms will be implemented throughout Maharashtra», *Jalvaani newsletter*, n° 3, July - September 2000, En ligne, http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/sa_jalvaani3-3.pdf, consulté le 5 octobre 2012

villages) sont en charge du bon fonctionnement de la structure[26]. Le recouvrement des coûts par les communautés devient également une prérogative. Cela repose sur l'idée que le paiement d'un tarif permettra de financer les infrastructures et leur pérennité.

Dans l'esprit des technocrates, le transfert de responsabilités devait être accompagné d'un transfert de compétences, en matière de fiscalisation et de management, au niveau administratif le plus bas possible, le village[27]. La mise en place de ces réformes devaient permettre une meilleure efficacité de l'action publique afin de couvrir l'intégralité des zones rurales entre 2002 et 2007. L'aménagement de 19385 structures avait été prévu, seules 11046 ont été mises en place[28]. Selon un dernier rapport du gouvernement indien datant de 2006, la décentralisation à l'échelle locale était encore faible et soulignait le succès limité des programmes Swajaldhara[29].

b. Un transfert de responsabilités sans transfert de pouvoirs.

Un manque d'indépendance financière.

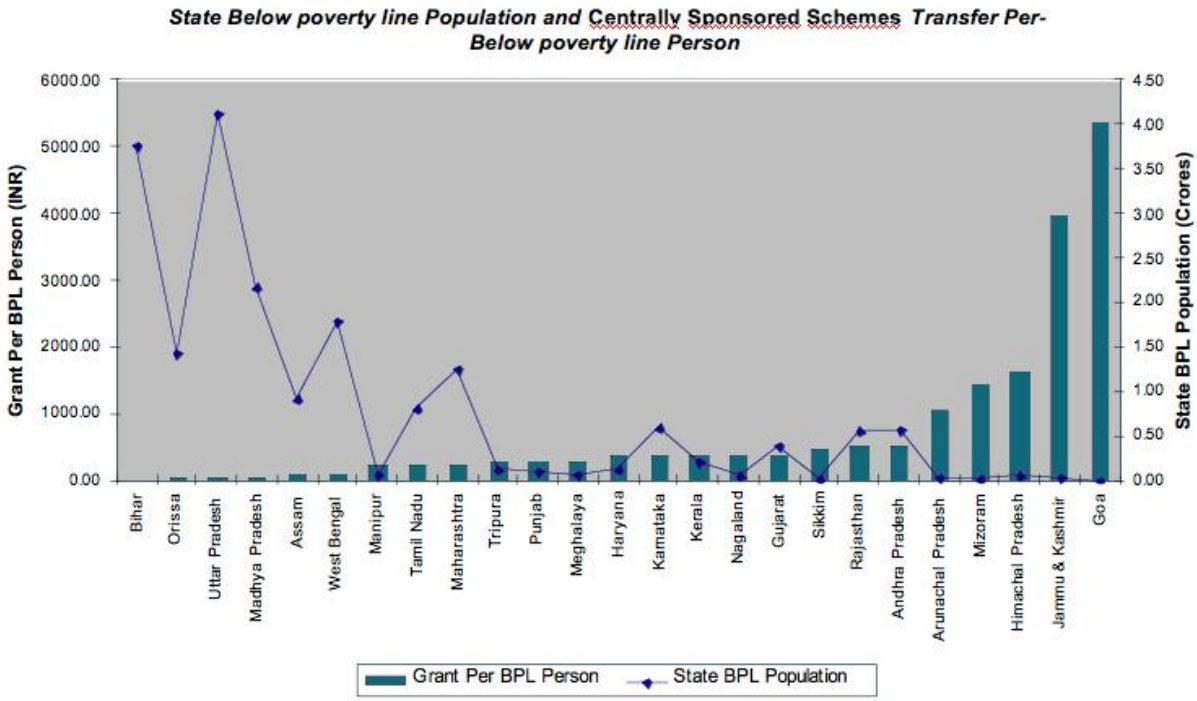
La décentralisation politique et administrative s'accompagne préférablement d'une décentralisation des capacités fiscales. En théorie, les prélèvements fiscaux seraient renforcés lorsque effectués par un organe à un plus petit échelon. Selon Olsen, les risques du passager clandestin seraient réduits dans les plus petits groupes et plus petits espaces car ils sont davantage détectables[30]. A travers le monde, 90% des pays ont décentralisé l'intégralité ou une partie des responsabilités dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Seul 40% des pays ont accompagné cette décentralisation par une décentralisation du système fiscal[31], ce qui réduit potentiellement la capacité des autorités locales à mener à bien l'approvisionnement en eau potable.

Jusque récemment, le gouvernement central indien était la première source de financement dans le secteur de l'eau. Il transfert les fonds aux Etats pour la mise en place de projets d'eau et d'assainissement à travers le pays. Une partie des fonds publics est distribuée dans le cadre des «Centrally Sponsored Schemes». Il s'agit d'un système de distribution des fonds publics lié à des conditionnalités. Comme pour le modèle des institutions internationales, les fonds sont attribués à condition que les Etats respectent certains critères. Ce système doit encourager les États fédérés à mettre en place les recommandations formulées par l'Etat, notamment celles du programme Swajaldhara. Si l'Etat central n'a pas de pouvoir de contrainte juridique sur les Etats fédérés, il peut opérer une force de contrainte à travers l'attribution des fonds publics.

[26] Government of India Ministry of Rural Development Department of Drinking Water Supply, *Swajaldhara Guidelines*, 2003
[27] Rural Drinking Water Programme, Department of Drinking Water Supply Ministry of Rural Development, *Government of India Rajiv Gandhi National drinking water mission*, 2010
[28] Government of India, *Planning Commission, Eleventh Five-Year Plan (2007-2012)*, 2007
[29] World Bank, *Punjab Rural Water Supply and Sanitation Project, Project Appraisal Document* , 2006
[30] M. Olson, *The logic of Collective Action, Public Goods and The Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965, p.198
[31] UN-Water, *Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS) 2012 report*, 2012, En ligne, http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/glaas_report_2012_eng.pdf, Consulté le 11novembre 2012

Cependant la distribution de ces fonds a été critiquée pour plusieurs raisons. En effet, ce système de répartition des fonds publics ne donnait pas la priorité aux zones les moins desservies. Cette distribution ne se fait pas non plus en direction des régions où les densités de population vivent en dessous du seuil de pauvreté. Le Graphique 2, issu d'un rapport du *Water and Sanitation Program* de 2007, illustre ces observations. On y voit le manque de corrélation entre les départements recevant les fonds de l'Etat central et les Etats fédérés avec la plus grande part de population vivant en dessous du seuil de pauvreté. Si l'Etat indien tient des discours promouvant la justice, l'égalité et la lutte contre la pauvreté dans les programmes d'action publique, il ne semble pas les appliquer dans la pratique.

Graphique 2 : Population vivant en dessous du seuil de pauvreté par Etat et transferts « Centrally Sponsored Schemes » par personne vivant en dessous du seuil de pauvreté.



Pour remédier à certains de ces problèmes, l'Etat tente de se détacher de ses responsabilités financières et de les déléguer aux Etats fédérés. Si la décentralisation financière est encore en cours, le prélèvement des taxes de l'eau est aujourd'hui la responsabilité des États. L'Etat central espérait en 2002 que les Etats fédérés pourraient couvrir les frais du secteur pendant la mise en place du 11ème plan (2007-2012). Le tableau suivant illustre ce transfert de responsabilité entre le 10^{e} plan et le 11^{e} plan :

Tableau 1 : investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement des 10^{e} et 11^{e} plans.

Year	10th Plan Rs Crore (USD Mn)	%age of Share	11th Plan Rs Crore (USD Mn)	%age of Share
Projection of investment in India	64803 (16.20)	100%	143730 (35.93)	100%
-by Centre	42316(10.58)	65.30%	42003(10.50)	29.22%
-by States	21465(5.37)	33.12%	96306(24.07)	67.00%
- by Private	1022(0.26)	1.58%	5421(1.36)	3.78%

Entre les deux plans, la participation des États devait croître de de 33% à 67%[32]. Cependant, les ressources issues de la taxation ont été insuffisantes pour couvrir les frais. Les États ont été et sont toujours incapables de tenir leur rôle financier dans les politiques de développement[33] dans le secteur de l'eau. Leur capacité de financement est estimée à seulement 56% en moyenne.

En ce qui concerne la décentralisation fiscale au niveau des collectivités locales, les disparités entre États sont importantes. L'Etat du Karnataka a permis une décentralisation fiscale bien plus importante que l'Etat du Jarhgand qui est nulle[34] (Cf. tableau 2). Les rapports de la Banque Mondiale sont optimistes. Ils nous apprennent que dès 2008, l'initiative a permis d'abaisser le montant des capitaux de départ, des coûts administratifs, et que la qualité des services s'était nettement améliorée[35]. Cependant, un rapport du gouvernement indien de l'année suivante indique que le financement des infrastructures reste une source d'inquiétude pour l'Etat. Malgré des dépenses importantes dans le secteur, celles-ci ne permettent pas d'entretenir le réseau. Moins les infrastructures sont entretenues, plus le service coûte cher. Avec un service de moindre qualité, les usagers refusent de payer. Dans d'autres cas, la tarification inadéquate conduit parfois à une distribution quasi gratuite de l'eau potable. Or, la gratuité ne permet pas d'assurer l'entretien et l'extension du réseau. Seule une partie de la population a accès à l'eau gratuite, le reste de la population est exclue du réseau public et doit trouver d'autres sources d'approvisionnement, souvent bien plus chères ou de moindre qualité. L'état est appelé à trouver de meilleures stratégies pour financer le secteur[36].

Tableau 2 : dépenses publiques par habitant à travers les autorités locales 2002-2003

State	Per capita expenditure through Urban local bodies (Indian Rupees)	Per capita expenditure through Panchayati Raj Institutions (Indian Rupees)
Himachal Pradesh	854	59
Madhya Pradesh	762	110
Tamil Nadu	727	153
Manipur	720	37
Kerala	693	742
Andhra Pradesh	657	898
Gujarat	653	783
Punjab	639	108
Chattisgarh	614	355
Rajasthan	523	382
Maharashtra	489	821
Goa	443	419
West Bengal	426	30
Uttranchal	398	46
Karnataka	329	1147
Uttar Pradesh	315	44
Orissa	395	57
Tripura	287	253
Jarhgand	192	0
Jammu and Kashmir	192	851
Assam	174	3
Bihar	162	40
Haryana	143	24
Mehalaya	124	25
Mizoram	33	34
All States average	463	316

Source: (Basic Data) Report of XII Finance Commission, 2005.

La question de l'efficacité de la décentralisation politique et administrative est plus délicate. La recherche est partagée sur ses effets. Pour Tiebout et Oates, la gouvernance à petite échelle permet de s'adapter aux

[32] Department of Economic Affairs Ministry of Finance Government of India, *Position paper on the water and sanitation paper in India*, October 2009

[33] W.J. McCarten, «The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States» in J.A. Rodden, G.S. Eskeland , Dir., *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, 2003, p. 486

[34] K. Kalirajan, K.Otsuka, «Decentralization in India: Outcomes and Opportunities», *Australian National University paper*, Australia South Asia Research Centre, n°14, 2010

[35] S. Misra, *Inefficiency of Rural Water Supply Schemes in India*, World Bank, 2008

[36] Government of India Department of Economic Affairs Ministry of Finance, *Position paper on the water and sanitation paper in India*, October 2009

spécificités des populations et de répondre aux besoins des communautés. Pour Azfar, la décentralisation favorise la communication entre la société civile et le gouvernement. La population peut s'exprimer sur des sujets qui la concernent directement. Cependant, la décentralisation peut aussi être la porte ouverte à la corruption, à l'incompétence, à l'accaparement politique d'une élite locale... Selon les États fédérés, la décentralisation administrative est plus ou moins avancée et effective, d'autant plus que les modèles de décentralisation prennent des formes différentes. En 2007, les rapports du gouvernement indien mettent en évidence la faible adoption des directives du gouvernement central par les Etats[37]. Une comparaison entre les schémas de décentralisation mis en place par deux États fédérés, démontre que certains systèmes tendent à avoir un plus grand impact[38]. De façon plus générale, une étude montre que la qualité de l'eau tend à être meilleure dans les villages où les autorités politiques locales et la communauté sont en charge du fonctionnement et de l'entretien de l'infrastructure[39].

Les contraintes politiques, économiques et spatiales de ce système d'approvisionnement sont nombreuses. Dans un premier temps, le déficit de compétences au niveau des villages, accompagné dans de nombreux cas de «mauvaise gouvernance», remet en cause la pertinence de la décentralisation.

Les entités locales disent souffrir d'un manque de légitimité, résultant de l'information imparfaite des élus locaux et des communautés locales. En effet, la délégation de pouvoirs est rarement accompagnée d'une formation efficace. Les élus ont dès lors des difficultés à s'approprier leurs nouvelles fonctions. Le manque de légitimité peut également provenir de l'asymétrie des pouvoirs, qui demeure entre les différents acteurs. Cette asymétrie s'observe à différents niveaux. Elle est par exemple fréquente entre les usagers et les élus. Les réformes donnent un rôle important aux communautés dans le financement et la gestion des infrastructures. Cependant, ces dernières restent souvent évincées du processus politique. Dans la pratique, le pouvoir conféré aux communautés relève davantage de l'ordre du consultatif. Lorsque l'approche participative est effective, c'est-à-dire lorsque la population a le pouvoir d'influencer l'action publique au niveau du village ou du district, elle en a rarement au niveau de l'Etat fédéré, et encore plus rarement au niveau central. Ce sentiment est souvent partagé par les élus locaux dans leurs relations avec les élus des échelons administratifs supérieurs. Les élus locaux ont un impact réduit dans la construction des directives politiques (fiscalisation, redistribution, définition des priorités...). L'Etat central reste, quant à lui, l'initiateur de l'action publique dans le secteur. Comme on peut le voir ici, l'approche par la demande reste difficile à appliquer dans la pratique.

La mobilisation des élus locaux peut également être problématique. En effet, pour certains élus, l'approvisionnement en eau n'est pas une priorité. De nombreuses études ont montré que les *Gram Sabhas* échouaient dans leur rôle de représentants. Ces élus locaux repoussent souvent les réunions de comités, évitent les consultations publiques et ne cherchent pas améliorer les systèmes. Dès lors, le défi est d'éveiller l'intérêt des élus locaux sur les enjeux de l'eau potable et de l'assainissement[40]. Au contraire, d'autres élus usent de leur pouvoir pour tirer profit du secteur. Les cas de corruption et de

[37] Government of India, Planning Commission, *Eleventh Five-Year Plan (2007-2012)*, 2007

[38] C.Johnson, «Decentralization in India: Poverty, politics and panchayati raj.», *Overseas Development Institute*, n°199, February 2003. En ligne : www.odi.org.uk/resources/docs/2440.pdf, consulté le 15 octobre 2012

[39] I. De, «Can Decentralisation Improve Rural Water supply services?» *Economic and political weekly*, vol. 44, n°1, Janvier 2008, pp. 68-71.

[40] National Institute of Adminstrative Research, *Decentralized governance in water and sanitation in rural India*, June 2012

clientélisme persistent. La décentralisation suppose l'indépendance des élus locaux. Il est attendu de ces derniers qu'ils agissent dans l'intérêt général de la communauté. Cependant, les pratiques clientélaires restent non négligeables[41]. Angela Angueletou-Marteau note qu'en l'absence d'un plan d'usage du sol voté par les autorités locales, le réseau ne dispose d'aucune directive officielle à suivre et se développe selon les intérêts des élus locaux. Ainsi, le manque de contrôle et de transparence de l'action des autorités locales ne permet pas de palier les dérives potentielles[42].

A l'échelle locale, Il y a une certaine confusion dans la compréhension des rôles de chacun. La décentralisation peut être perçue à la fois comme un fardeau, une opportunité de participer aux décisions politiques, ou encore comme une forme l'appropriation du réseau. Face à la division des responsabilités, les acteurs ne semblent pas partager de vision commune des objectifs du secteur.

Près d'un milliard de dollars américains ont été investis dans le réseau de distribution de l'eau en Inde rurale au cours des 15 dernières années[43]. Plus de 850 millions d'habitants ont pu bénéficier de ces investissements. Mais le pourcentage de foyers ayant accès à l'eau potable selon les standards de qualité (BIS10500) a de nouveau reculé pour revenir au niveau atteint avant 2009[44]. En 2011, 12% des pompes manuelles (490 000) et 8% des systèmes de raccordement (12 900) installées par l'Etat étaient hors d'usage[45]. En 2010, l'Inde se classait 133ème sur 180 du fait du faible accès en eau par personne annuellement (1,880 mètres cube). Loin des chiffres offerts par la Banque Mondiale, l'étude de Pangare et all montre que 45% de la population totale du pays manque d'un accès à une eau potable de qualité[46]. Une baisse du niveau de services a été observée en termes de quantité, de qualité et de fiabilité. La pollution et la contamination des ressources en eau restent des problèmes récurrents. Malgré un discours construit autour de la notion de service universel, la situation des zones rurales reste une inconnue pour les Etats. L'Inde semble manquer d'une structure cadre qui permettrait de donner une certaine cohérence à cette architecture fortement scindée horizontalement entre différents ministères, et verticalement entre autorités nationales, régionales et locales. L'organisation encore très centralisée du secteur est perçue par la Banque Mondiale comme un frein aux programmes de développement. De même, les efforts de décentralisation resteront vains si le transfert de compétences n'est pas accompagné d'un transfert de l'expertise et de la fiscalisation. Selon la Banque Mondiale, les limites dans ce secteur ne reposent pas uniquement sur un manque d'efficacité de l'action publique, mais aussi sur son incapacité financière[47]. En effet, le déficit budgétaire reste important et le gouvernement indien est pressé de le réduire. Il mise sur le retour de la croissance et l'augmentation des rentrées fiscales. Or, celles-ci restent faibles. Face à ces problèmes de gestion, l'Etat central doit s'ouvrir à la tendance libérale et tente aujourd'hui d'attirer les entreprises de l'eau à investir dans le secteur en Inde.

[41] D. McKenzie, I. Ray, «Household Water Delivery Options in Urban and Rural India», *Stanford Center for International Development* , Stanford University, Working Paper No. 224, 2005

[42] J. Briscoe, R. Malik, *India's Water Economy: Bracing for a Turbulent Future*, New Delhi, Oxford University Press, 2003

[43] World Bank, *Inefficiency of Rural Water Supply Schemes in India, Review of Effectiveness of Rural Water Supply Schemes in India*, June 2008

[44] Water and Sanitation Program , *Rejuvenating Rural Water Supply in India,* En ligne,: http://www.wsp.org/node/1182

[45] Government of India, *Rural Water Supply Sector Background Paper*, 2011, En ligne, http://www.ddws.gov.in/sites/upload_files/ddws/files/pdf/BackgroundNote.pdf

[46] G.,Pangare, V. Pangare, B. Das, *Springs of Life: India's Water Resources,* New Delhi, Academic Foundation, 2006, p.81

[47] World Bank, *Inefficiency of Rural Water Supply Schemes in India, Review of Effectiveness of Rural Water Supply Schemes in India*, June 2008

2. Les multinationales de l'eau et les « pauvres ».

Comme étudié précédemment, l'Inde a opté dès son indépendance pour une stratégie de développement centrée sur l'intervention de l'Etat : l'Etat-développeur. Malgré les investissements et les réformes visant à atteindre la couverture universelle du réseau, l'Etat n'a pas été en mesure d'atteindre cet objectif. Face aux impératifs de rentabilité et aux pressions des institutions financières internationales, l'Etat a ouvert le secteur aux acteurs privés. Mais les capitaux privés et les entreprises internationales restent réticents face aux risques du marché de l'eau en zones rurales.

a. Le néolibéralisme pour un modèle de gestion optimale des ressources en eau.

La naissance et le triomphe du référentiel de marché dans le secteur de l'eau

A partir du milieu des années 1980, le gouvernement indien a adopté une stratégie de développement post-interventionniste, visant à libéraliser l'économie pour faciliter son intégration au sein du système mondial. Ce tournant s'effectue dans le contexte plus global du retour du libéralisme. Michel Foucault présente le néolibéralisme comme «une technique de gouvernement, une politique économique et sociale étendant l'emprise des mécanismes du marché à l'ensemble de la vie». J. Williamson a décrit ce processus à travers ce qu'il nomme «le consensus de Washington», pour souligner les lignes directrices des réformes économiques prescrites aux économies en difficulté face à leur dette : réduction des dépenses publiques, discipline budgétaire, libéralisation des échanges et des marchés financiers ... L'idée est de faire appel autant que possible au secteur privé dans la mise en œuvre des politiques publiques, et de limiter l'intervention de l'Etat. En 1989, la conversion idéologique des institutions internationales de finances, telles que les institutions de Bretton Woods, est encore récente. Elle correspond à la période de la crise de la dette des années 1980. Pourtant Williamson voit déjà se profiler la concrétisation d'une «convergence universelle» entre les doctrines et les politiques économiques[48]. Il s'agirait d'une convergence forcée des représentations des politiques publiques, ne répondant plus aux spécificités temporelles et culturelles des États. On parlera plus tard de référentiel dit de marché, qui repose sur l'idée que la norme de marché constitue la seule norme collectivement acceptable.

Ce référentiel de marché a progressivement atteint le secteur de l'approvisionnement en eau. Le tournant idéologique s'est effectué dans les années 1990. Comme nous l'avons vu en introduction, deux visions s'opposent pour définir le statut de l'eau :

- Une approche par le service public défendant l'idée que l'eau est un bien commun, régit par les services public et accessible au plus grand nombre.
- Et une approche par le marché défendant l'idée que l'eau est un bien marchand, dont l'exploitation par le secteur privé permettra de protéger la ressource et pallier les défaillances de l'Etat.

Alors que la première vision a longtemps dominé, le second argumentaire s'est progressivement imposé. Il est intéressant de revenir sur les facteurs qui ont entrainé ce changement. Celui-ci a été progressif et

[48] J. Williamson, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC, 1990

débute avec la conférence internationale organisée par les Nations Unies à Mar del Plata en 1977. Il s'agit alors de la première manifestation organisée uniquement sur le thème de l'eau. Elle met en garde sur la «crise» imminente de cette ressource. La conférence s'inscrit dans le cadre plus général de sommets internationaux thématiques, organisés à la même période par les Nations Unies : la conférence sur l'environnement de Stockholm en 1972, la conférence mondiale de l'alimentation organisée à Rome en 1974, ou la première conférence mondiale sur le climat à Genève en 1979. Depuis les années 1980, toutes ces rencontres se répètent à échéances régulières dans le cadre des Nations Unies. A une exception près, les conférences autour de la question de l'eau ont partiellement échappé au cadre onusien. Si les organisations onusiennes restent co-organisatrices de ces événements, le poids des bailleurs mondiaux, des institutions internationales financières et des multinationales a augmenté au cours des années. A titre d'exemple, le Conseil mondial de l'eau, dont le président est le PDG du "Groupe des Eaux de Marseille », reçoit le soutien de la Banque Mondiale et fait figure d'autorité dans le secteur. Selon nous, ces conférences sont devenues le véhicule d'une rhétorique qui s'est construite autour du concept des Biens Publics Mondiaux (BPM).

L'objectif à atteindre était de faire reconnaître l'idée que même dans les pays en développement, l'eau a un coût dès lors que l'on doit la rendre potable et que le marché est le plus propice à son financement et sa distribution optimale. Cela suppose un changement radical dans la façon de concevoir l'action publique dans ce secteur. Il a fallu développer un argumentaire qui permettait de faire accepter cette idée et de créer un consensus, ou du moins un large accord. Il est attendu que toute politique publique ne fait sens que si elle repose sur un large accord social autour de ses objectifs. Or, celui-ci est souvent le fruit d'un travail de persuasion et de conversion. Le concept de Bien Public Mondial a été utilisé dans ce but. Selon la définition du PNUD, les biens publics sont des biens ou des services qui présentent deux caractéristiques : la non-rivalité – la consommation d'un bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre –, et la non-exclusion – personne n'est exclu de la consommation de ce bien qui est à la disposition de tous. Le concept de Bien Public Mondial conserve bien les caractéristiques usuelles qui définissent un bien public (la non-rivalité et la non-exclusion) tout en procédant à un double dépassement du champ d'analyse : par la dimension temporelle et la dimension territoriale. Cependant, le concept nous intéresse dans une autre mesure pour cette étude. Comme l'explique Jean Coussy dans son article « Biens publics mondiaux : théorie « scientifique », réalité émergente et instrument rhétorique », le concept de BPM «n'est plus inséré dans une théorie commune en voie de se faire mais dans des rhétoriques adverses où l'important est d'influencer et de convaincre». Selon nous, c'est dans cet objectif « d'influencer et de convaincre » que le concept a été ici utilisé. En s'appuyant sur l'idée que l'eau est un bien public mondial, tous ces acteurs (Organisations internationales, communautés de scientifiques, organisations non gouvernementales et comités régionaux) ont réussi à créer un consensus universel sur l'urgence à protéger cette ressource.

Une fois reconnue comme un Bien Public Mondial, l'eau a été exposée comme un bien impur. En effet, certains biens sont classés dans cette catégorie parce qu'ils ne répondent pas à la fois au critère de la non-rivalité – la consommation d'un bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre – et au

critère de la non-exclusion – personne n'est exclu de la consommation de ce bien qui est à la disposition de tous. Pour les professionnels du secteur, ce n'est pas l'eau mais les services impliqués dans la fourniture de l'eau potable qui ont un prix. D'où l'idée qu'il faille considérée l'eau comme une commodité ou un bien économique, plutôt que comme un bien pur. Cette vision est renforcée par l'expérience de la tragédie des ressources communes (source of the Commons). Selon Hardin, la non exclusion d'un bien conduirait à son gaspillage et à un risque de non renouvellement, et donc à la nécessaire mise en place de règles collectives de gestion du bien ou de règles de paysage. Ainsi, l'eau est un bien club car son utilisation se fait de manière toujours plus exclusive en raison d'un tarif ou d'un péage. Le concept de BPM a l'intérêt de rendre théoriquement acceptable la conception marchande de l'eau avec intervention du secteur privé, tout en rendant possible une gestion commune et la préservation de l'intérêt collectif. Avec ce concept de bien public mondial, il ne s'agit plus de pallier les défaillances du marché, mais de construire des conditions de non-exclusion et de non-rivalité pour tous les individus de la planète, rendre « inclusif » un bien au nom de l'intérêt général. C'est sur ces fondements théoriques que les économistes des institutions de Bretton Woods ont promu l'eau potable comme un bien économique marchand. Non seulement l'eau potable a un coût que le consommateur doit payer, mais une tarification de l'eau appropriée doit aussi permettre une diminution du gaspillage et encourager la protection de cette ressource. Le secteur privé est mis sur le devant de la scène et promu comme le meilleur gestionnaire potentiel dans cet exercice. Il serait plus rationnel et efficace.

Ce raisonnement n'est pas nouveau. Jean-Paul Haghe retrace l'histoire de cet argumentaire qui repose sur un modèle de gestion bien particulier : un modèle à la française, de 1789 aux années 1980, offrant une large place au secteur privé[49]. Il met en évidence comment ces préceptes se sont répandus et ont gagné l'approbation de nombreux experts. Aujourd'hui, le référentiel marchand est partagé par une importante communauté épistémique composée de scientifiques, d'écologistes et d'économistes. C'est ainsi que l'eau s'est progressivement imposée comme étant un bien économique. Au fur et à mesure des conférences, c'est ce référentiel qui s'inscrit dans l'idéologie du consensus post Washington, cherchant à être promu auprès des gouvernements. En janvier 1992, lors de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin, l'eau est officiellement reconnue comme un bien économique : « La valeur économique de l'eau a été longtemps méconnue, ce qui a conduit à gaspiller la ressource et à l'exploiter au mépris de l'environnement. Considérer l'eau comme un bien économique et la gérer en conséquence, c'est ouvrir la voie à une utilisation efficace et à une répartition équitable de cette ressource, à sa préservation et à sa protection.» [50]. Dès lors, la déclaration de Dublin légitime et met en avant l'intervention des acteurs privés. L'année 1994 marque la consécration de cette ouverture au marché, à travers la mise en place des accords généraux sur le commerce et les services (AGCS), qui ont institué la libéralisation des

[49] J.P. Haghe, « Penser l'eau : contribution à une généalogie des idées à travers l'exemple français », in Schneier- Madanes Graciela, *L'eau mondialisée*, Paris, La Découverte, 2010, pp. 47-60.
[50] ICWE, *Déclaration de Dublin sur l'eau et le développement durable*, 1992, En ligne, http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/francais/icwedecf.html , Consulté le 8 octobre 2012

investissements et des services pour favoriser l'accroissement des flux d'investissements et de fourniture de services dans les secteurs comme celui de l'eau potable et de l'assainissement[51].

Entre 1990 et 1997, 97 contrats impliquant le secteur privé ont été passés, correspondant à un investissement de 24.9 milliards de dollars[52]. Ils ont été réalisés majoritairement en Amérique du Sud et en Asie orientale. Seulement 8 contrats d'une valeur totale de 37 millions de dollars ont été signés en Afrique sub-saharienne. Dans ces régions, la libéralisation des marchés a été relativement soudaine et massive. Quelques grandes villes ont intégralement privatisé leur système de distribution d'eau, comme ce fut le cas à Cochabamba en Bolivie, ou à Buenos Aires en Argentine. Mais la privatisation est un phénomène rare, et l'intervention du secteur privé se fait principalement via des Partenariats Publics-Privés (PPP). Ces derniers sont très vite apparus comme l'instrument de la politique de développement. Très généralement, le PPP correspond à «toutes les formes d'associations du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public»[53]. Dans ce schéma de délégation, l'Etat reste propriétaire des infrastructures et est responsable des choix structurants. Les formes de PPP sont cependant multiples. Il existe différentes formules de contrat, permettant un partage varié des risques entre les parties. Quelle que soit la forme de contrat choisi, l'important repose sur le respect du contrat et sur un partage équitable et adéquat du risque. Au-delà de leurs intérêts économiques, les PPP sont présentés comme des outils de « bonne gouvernance », permettant de vaincre la corruption et de promouvoir la transparence.

Ainsi, le référentiel global du marché a su être adapté au secteur de l'eau. Considérer l'eau comme un bien économique est devenu la norme. Ce nouveau référentiel de secteur, combiné aux impératifs économique, a entraîné un changement des politiques publiques. Ce changement se traduit à travers la promotion et l'engouement pour les PPP.

- La libéralisation du secteur de l'eau en Inde : rupture ou continuité ?

L'ouvrage *India : The Emerging Giant, New Delhi, Arvind Panagariya* explique comment l'échec des politiques économiques d'inspiration socialiste avait déjà poussé le Gouvernement indien à assouplir le cadre régulateur entre 1985 et 1987, et à libéraliser une partie de l'économie, particulièrement dans le secteur de l'acier. Plus tard, la crise financière de 1991 a contraint le pays à accepter les plans d'ajustement structurel du Fond Monétaire International. Cependant, l'Inde a opté pour une transition douce, contrairement à de nombreux pays d'Amérique latine ou d'Afrique, où la libéralisation de l'économie a été synonyme de coupes budgétaires drastiques et de baisse des aides sociales.

La marge de manœuvre de l'Etat indien a été plus large que celle d'autres pays, comme le Burkina Faso ou le Pérou. L'important potentiel économique de l'Inde et son importante population ont été des armes puissantes face aux directives imposées par les institutions de Brettons Woods. Dans le secteur de l'eau et

[51] Centre international Unisféra, *Les accords sur l'investissement et les services et la gestion de l'eau dans les pays en développement*, décembre 2004

[52] H. Sunman, *Towards an Assessment of Financial Flows in the Water Sector*, Background paper prepared for the Global Water Partnership Framework for Action paper, 1999

[53] F. Marty, S.Trosa, A.Voisin, *Les partenariats public-privés*, Paris, La Découverte, collection Repères, 2006

de l'assainissement, les politiques publiques sont restées fortes, tout en étant combinées aux politiques libérales. La libéralisation n'a pas été synonyme de dérégulation totale. Le *National Water Policy act*, révisé en 2002, met en place un cadre favorable à l'intervention du secteur privé en Inde[54]. Les entreprises de l'eau sont invitées à participer à la planification, au développement et à la gestion des projets de distribution d'eau. L'objectif est d'apporter des innovations, des investissements et des pratiques de bonne gestion nécessaires au secteur. Tous les modèles d'intervention du secteur privé sont acceptés, y compris les projets désignés par l'acronyme anglais BOOT : *Build-Own-Operate-Transfer* (construire, posséder, exploiter et transférer). Dans ce type de délégation, le promoteur obtient un marché pour concevoir, construire, exploiter et entretenir le pont pendant une période déterminée. A la fin de cette période, les infrastructures deviennent la propriété de l'Etat. L'Etat indien est cependant opposé à la privatisation. Le *National Water Policy act* souligne qu'un partenariat public-privé ne correspond en aucun cas à une privatisation : « PPP, unlike the common notion, is NOT outright privatization ». Les ressources en eau restent la propriété de l'Etat, ce ne sont que les services de traitement qui sont privatisés. Le contrôle des opérations et la fixation du prix de l'eau restent une prérogative des autorités publiques.

b. Une faible part du marché pour le secteur privé.

Le *National Water Policy act* a mis en place un tissu réglementaire permettant de rassurer les marchés. Mais il ne s'agit que de recommandations. Rien n'oblige les Etat à intégrer de telles dispositions. Ce n'est que récemment que certains États comme le Karnataka, ont adopté des dispositions envers le secteur privé à l'échelle locale. Celle-ci reste cependant réservée aux zones urbaines. Les zones rurales ne font pas partie de la stratégie d'extension au secteur privé.

La faible participation des entreprises internationales de l'eau en Inde.

Avec une population de plus d'un milliard de personnes et un besoin toujours croissant en infrastructures, le potentiel du secteur de l'eau indien est considérable. Les besoins en investissements le sont tout autant. A travers tout le secteur, le montant des investissements nécessaires est évalué à 170 milliards de Roupies, soit environ 2,4 milliards d'euros (avec un taux de croissance annuel moyen de 14% dans le secteur)[55]. Cependant, les défis du secteur en Inde sont tellement complexes qu'ils n'ont pas permis d'attirer massivement les multinationales de l'eau. En 2009, l'Etat indien reconnaissait ce manque d'attractivité dans son rapport sur le secteur de l'eau et de l'assainissement : «Le manque de volonté politique, le recouvrement des coûts et le cadre réglementaire n'incitent pas le secteur privé à participer à l'investissement et la fourniture des services d'eau [...]. Néanmoins, le secteur privé doit réaliser l'importance des opportunités d'affaires cachées dans la crise, à travers toute la chaîne de valeur des projets de la distribution en eau» (« Political unwillingness, cost recovery, regulatory framework also does not incentivise the private sector participation for water service delivery for investment and

[54] Ministry of Water Resources, *Private Sector Participation*, Government of india national water policy, New Delhi, 2002
[54] Ibid.
[55] Infrastructure Today, *Planning Commission and Tata Strategic Analysis*, 2009

operation [...]. Nevertheless, the private sector needs to realize the mega business opportunity hidden in the crisis, across the entire value chain of water projects» [56]).

Le faible intérêt commercial des zones rurales.

Encore très récemment, la participation du privé dans le secteur était nulle. En Inde, trois phases ont marqué l'intervention du secteur privé :

- Une première phase dans les années 1990, marquée par l'échec d'une grande majorité des projets de délégation : la hausse des tarifs, les controverses, l'opposition politique ou communautaire sont les raisons principales de l'abandon des projets de délégation. L'Etat cherchait principalement des investissements dans le secteur.
- Une seconde phase autour des années 2000, marquée par un plus grand investissement des multinationales dans la gestion et la recherche d'infrastructures plus adaptées et innovantes, répondant davantage aux défis du secteur.
- Enfin une troisième phase, post 2005, marquant un regain des PPP et un nombre croissant de succès de délégation. Cependant, ce pourcentage est à nuancer, la participation du secteur privé restera largement minoritaire, passant de 1.58% en 2010 à 3.78% en 2015. Néanmoins, le gouvernement espère que cette croissance reflète un changement des mentalités et surtout une plus grande confiance des marchés privés dans le secteur.

Les multinationales sont les premières à se poser cette question : intervenir ou ne pas intervenir dans les pays émergents comme l'Inde. Le développement de leurs activités dans ces régions représente une opportunité considérable d'étendre leur sphère d'influence. Mais est-ce profitable ? Les rapports internes de ces compagnies semblent confirmer les observations de l'Etat indien. Prenons le cas de *Kirloskar Brothers Limited*, le plus grand fournisseur de pompes à eau en Inde. Cette multinationale, fruit d'un consortium entre plusieurs compagnies britanniques, sud-africaines et indiennes, a récemment rendu disponible une étude sur les opportunités d'investissements dans le secteur de l'eau en Inde. Celle-ci titrait : «le nouveau pétrole pourrait être l'eau» (« the new oil may be water »). La demande croissante en eau et les opportunités de ce marché semblent motiver l'entreprise à investir davantage dans le secteur et à élargir ses compétences dans le domaine. Le potentiel des «Public – Private Partnership Projects through BOOT / BOT route» semble faire son chemin. L'étude de marché effectuée par le *Credit Rating and Information Services of India ltd*, détenu en majorité par l'agence de notation *Standard & Poor's*[57], nous mène à la même conclusion. Elle met en évidence une croissance des partenariats dans le secteur depuis les années 2005 et un potentiel évident pour les années à venir. Elle explique ce regain par plusieurs facteurs : les attentes du gouvernement ont évolué, attendant davantage en termes de prestations de services et moins sur les questions d'investissement ; les PPP sont devenus plus flexibles ; les opérateurs internationaux se sont alignés sur les opérateurs nationaux ; et enfin l'activisme des ONG - souvent en

[56] Department of Economic Affairs Ministry of Finance Government of India, *Position paper on the water and sanitation paper in India*, Octobre 2009

[57] S. Kirloskar, *Investment Opportunities in Water Sector India*, Kirloskar Brothers Limited India, 2012, En ligne, http://www.siww.com.sg/pdf/IBF_Mr_Sanjay_Kirloskar.pdf , consulté le 8 novembre 2012

défaveur du secteur privé - aurait été moins entendu que les opérateurs internationaux («NGO activism less vocal as compared to international operators» [58]). Selon ces observations, une augmentation des partenariats public-privés serait à prévoir. Cependant, les entreprises internationales ne comptent pas intervenir dans les zones rurales, qui ne font aucunement partie de leur stratégie. D'ailleurs, dans aucun de ces rapports les zones rurales ne sont mentionnées. Seules les zones urbaines et périurbaines font partie de cette stratégie d'expansion.

Plusieurs facteurs expliquent ce désintérêt pour les zones rurales :

- L'objectif du secteur privé reste de faire des profits. Or les zones rurales sont moins attractives en termes de potentiel commercial. La densité de population y est plus faible, le coût des infrastructures y est donc souvent plus élevé.
- La pauvreté est autre problème des zones rurales. Aujourd'hui 29,8% de la population vivrait en dessous du seuil de pauvreté, sachant que celui-ci est fixé à 672,8 roupies par mois, soit 22 roupies par jours (0,32 euros). Les zones rurales sont les plus fortement touchées. Une majorité de ces populations ne place donc pas l'eau comme une priorité et continue à s'approvisionner auprès de sources gratuites mais non traitées.

  Quand bien même les ménages auraient les ressources nécessaires pour payer, l'eau n'est pas non plus toujours une priorité. De nombreuses études ont démontré que les ménages préféraient investir dans les biens considérés comme luxueux, comme les téléphones portables ou les postes de télévision, plutôt que dans des biens «périssables».
- Finalement, une proportion importante d'habitants exploite les eaux souterraines gratuitement (les eaux souterraines étant liées à la propriété privée) sans se soucier de la qualité de l'eau. Les études montrent que les risques et bienfaits de l'eau potable sont mal connus. Une éducation sur les risques liés à la consommation insalubre augmenterait partiellement la demande.
- De plus, l'équilibre économique instable des zones rurales nécessite souvent la compensation par l'Etat à travers les subventions. Cependant, ces compensations financières ne créeraient pas une culture du principe de l'équivalence (le coût du service public offert est supporté par ses utilisateurs). Les entreprises internationales tendent à investir là où la culture de l'utilisateur-payeur est ancrée. Dans le cas contraire, les risques d'impayés sont trop importants

La multiplication des échecs des entreprises internationales de l'eau (Suez à Buenos Aires en Argentine, ou à Cochabamba en Bolivie) a fait infléchir la stratégie des PPP. Dès la fin des années 1990, ceux-ci ne sont plus perçus comme la solution aux maux du secteur. Cependant, le référentiel néolibéral reste le référentiel qui s'impose à l'échelle globale. Par conséquent, la promotion des PPP ne semble pas être sur le point de s'arrêter. L'Etat indien continue de chercher des sources de financement auprès des acteurs privés. En juillet dernier, le Premier Ministre Manmohan Singh réaffirmait cette volonté auprès des médias, affirmant que l'Inde invitait le monde à participer au renforcement de l'Inde et du secteur public,

[58] Ibid.

et redonner une impulsion à l'économie : « The doors are open for the world to strengthen our hands and contribute to these vital sectors, which will give a further push to the economy»[59].

Les Institutions de Bretton Woods ne sont pas prêtes à admettre la fin du référentiel de marché. Elles travaillent à une adaptation de celui-ci pour coller aux nouveaux impératifs de développement du secteur de l'eau[60].

[59] «Investors should feel we mean business: PM», *Hindustan Times*, New Delhi, 5 juillet 2012, En ligne, http://www.hindustantimes.com/business-news/WorldEconomy/Investors-should-feel-we-mean-business-PM/Article1-883875.aspx, consulté le 9 octobre 2012

[60] «Government keen to cut red tape: PM», *live mint and the Wal street journal*, 6 Juillet 2012, En ligne, http://www.livemint.com/Home-Page/7mxwqgZnZsLCEV2E3UaOSK/Government-keen-to-cut-red-tape-PM.html, consulté le 9 octobre

B. L'intégration des Petits Opérateurs Privés dans la chaine d'approvisionnement en milieu rural.

Le développement de notre première partie nous a permis de saisir les limites de la gestion de l'eau par les acteurs formels de la gestion : l'Etat et les entreprises internationales de l'eau. Alors que le référentiel de « bonne gouvernance » économique et politique s'est imposé et a entrainé un changement des politiques publiques dans le secteur, les objectifs (une couverture de 100% du réseau d'approvisionnement) n'ont pas été atteints. Ni les outils mis en œuvre par l'Etat, ni par les multinationales ont permis de résoudre le défi de l'approvisionnement en eau dans les zones rurales. Ces acteurs formels ne semblent pas avoir la flexibilité nécessaire pour répondre aux situations spécifiques de ces zones.

L'attention des acteurs internationaux du développement se tourne vers les «Petits Opérateurs Privés» (POP) de la chaine d'approvisionnement en eau. Ces derniers ne sont pas spécifiques au pays en développement. A la fin de 18ème siècle à Paris, près de 20 000 vendeurs d'eau circulaient dans les rues de la ville pour approvisionner une grande partie de la population. Ils permettaient de faire la connexion entre les sources d'eau et les foyers. Peu d'habitations étaient raccordées au premier service de distribution de l'eau à domicile, développé en 1782 par les frères Perier. En 1813, suite à de nombreuses controverses, l'Etat racheta les concessions, et l'approvisionnement en eau devint la responsabilité de la ville. Depuis cette date, l'approvisionnement en eau est entré dans le secteur formel et régulé. Ce schéma est aujourd'hui universel dans tous les pays industrialisés. A la lumière de ces évènements, on comprend pourquoi, à l'heure d'aujourd'hui, les petits opérateurs indépendants sont perçus comme le symbole d'un passé révolu, voire du sous-développement. Ils ont longtemps été perçus comme des acteurs éphémères, en attendant le développement de structures plus formelles. Pourtant, dans les pays en développement, les POP sont des acteurs primordiaux. Sous forme de miro-entreprise, leur caractère commercial s'inscrit dans le référentiel global du marché. Ils apparaissent par conséquent aux yeux de la BM, comme des acteurs potentiels dans la gestion de ce service public. Les POP ne sont plus perçus comme des acteurs éphémères mais comme des acteurs potentiels du développement.

1. La rationalité des Petits Opérateurs Privés.

Aujourd'hui, 80% de la population indienne dépend des eaux contenues dans les nappes phréatiques[61]. Ces réserves permettent un approvisionnement toute au long de l'année, y compris pendant les saisons sèches. Cependant, un pourcentage important de la population rurale dépend de ressources moins fiables, à l'exemple des réservoirs de collecte d'eau. Il existe ainsi de nombreuses «niches» dans l'approvisionnement, en fonction des saisons ou des variations de la qualité de l'eau, qui poussent les habitants à chercher d'autres points d'approvisionnement en eau. Les POP interviennent souvent comme source alternative pour de nombreux foyers. Pour certains, l'eau distribuée par les POP est l'unique source d'approvisionnement. Selon la Banque Mondiale, le nombre de foyers ayant recours aux POP varie entre

[61] National rural drinking water programme, *Movement Towards Ensuring People's Drinking Water Security In Rural India*, 2009

6 et 47% de la population en Inde[62]. La largeur de cette «fourchette» est représentative des disparités à travers le pays. De façon globale, le nombre de POP semble avoir sensiblement augmenté dans la dernière décennie[63].

a. Qu'est-ce qu'un POP?

Définir les Petits Opérateurs Privés n'est pas une tâche facile du fait de leur diversité et de leur nature souvent informelle et improvisée. Dans le lexique français, le terme de Petits Opérateur Privés est le plus couramment utilisé. Cependant, il n'y a pas de terminologie faisant l'unanimité dans le lexique anglo-saxon. Les termes de «*private water vendors*», «*small-scale independent water providers*», «*small water enterprises*», «*small water entrepreneurs*», «*small service providers*» en sont quelques exemples. Beaucoup de ces termes sont le sujet d'une polémique. A titre d'exemple, le terme d' «*indépendant provider*» peut recouvrir des réalités différentes, parfois contradictoires et ne reflète pas toutes les facettes de ces acteurs. Un «*independent provider*» peut être indépendant financièrement, assumant le fait de ne recevoir aucune aide publique ou bancaire. Un «*independent provider*» peut également être indépendant car détaché de toutes autres entités tiers : organisation politique, communauté ou entreprise. Ainsi, les opérateurs «indépendants» représentent une minorité d'un tout plus divers. Il n'existe pas de définition ou de terminologie standard.

Les POP en Inde rurale : état de la recherche.

Les premières études sur les POP datent des années 1990. Elles sont le fait de la littérature grise, émanant principalement de la Banque Mondiale. Il y a aujourd'hui un réel engouement pour ces acteurs à travers la recherche. Celle-ci met en lumière le dynamisme des POP dans les villes des pays en développement. En 1998, l'étude de Valfrey-Visser et Collignon révélait que les POP pouvaient représenter jusqu'à 84 % du chiffre d'affaires de la filière eau d'une agglomération africaine, et générer 3 à 15 fois plus d'emplois que l'opérateur principal. Suite aux observations faites dans le cadre de notre stage, les POP sont apparus comme des acteurs également importants dans les villages d'Inde rurale (nous comprenons comme village, un regroupement de 700 à 5000 personnes). Leur nombre a particulièrement cru après 2009, période du « sleep back » des infrastructures publiques. Pourtant, malgré cette recherche intensive, les informations sur ce cas spécifique des POP ruraux sont difficiles à trouver. Nous avons donc cherché à dresser un état des lieux de la recherche sur les Petits Opérateurs Privés en Inde rurale. Celui-ci ne prétend pas être exhaustif. Pour se faire, il aurait fallu contacter toutes les agences de recherche, organisations non-gouvernementales et autres acteurs impliqués dans le débat, et dont les études ne sont pas toujours disponibles sur Internet. Nous nous sommes donc limités aux moteurs de recherches académiques, aux bases de données des agences de développement et aux moteurs de recherches commerciaux, dont voici la liste : Agence française de développement, Banque de Développement Asiatique, Building Partnerships for Development in Water and Sanitation, Cairns, Eco-Asia Project,

[62]M. Kariuki, J. Schwartz, *Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity. A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics*, World Bank Policy Research Working Paper 3727, 2005
[63] Ibid.

Google, J-stor, Organisation Mondiale de la Santé, Persée, ScienceDirect, South East Asian Water Utility Network, Water Engineering and Development. Les mots clés pour la recherche en Français ont été simplement «Petits Opérateurs Privés», «rural», «Inde», et pour la recherche en anglais «*private water vendors*», «*small-scale independent water providers*», «*small water enterprises*», «*small water entrepreneurs*», «*small service providers*» combinés aux mots «*rural India*».

De tous les moteurs de recherches, aucun article ne s'est révélé être exclusivement consacré aux Petits Opérateurs Privés évoluant en Inde rurale. Une étude du *Standford Center for international development* datant de 2005 traite vaguement des POP en zones rurales, mais constate également un manque de la recherche en zones rurales : «Unfortunately there are few peer-reviewed articles evaluating drinking water interventions in rural India»[64], et apporte peu d'informations à ce sujet. L'analyse de *Water for people* fait le même constat : « Yet despite the growing recognition of private sector approaches in rural areas, very few examples have been rigorously reviewed or evaluated»[65]. D'autres analyses se rapprochent de notre sujet d'étude. Il s'agit d'articles sur les Petits Opérateurs Privés ruraux dans les pays en développement en général, avec des études de cas sur des villages indiens ou des études sur les Petits Opérateurs Privés en Inde urbaine et péri-urbaine. Bien souvent, elles sont le fait d'ONG (WaterAid, Water For People, Naandi ...). Sachant que les recherches effectuées par les organes privés (ONG, multinationales, …) sont généralement moins accessibles sur Internet, tout laisse à penser que des études ont bien été réalisées sur les POP en Inde rurale, mais que celles-ci restent inaccessibles. Quant à la littérature grise, celle-ci se concentre sur les zones urbaines et péri-urbaines. C'est la Banque Mondiale qui est la plus productive en la matière. L'étude de Kariuki and Schwartz, commandée par la BM, apporte une importante contribution à la connaissance des Petits Opérateurs Privés. Ils ont réalisé une analyse de quelques 400 recherches conduites à travers 44 États, et dans laquelle près de 10 000 POP ont été identifiés. Malheureusement, l'étude ne comprend aucune analyse de la situation en Inde rurale. Néanmoins, les conclusions générales apportent des éléments intéressants pour valider certaines de nos observations.

Du fait de ces importantes lacunes dans la recherche, il est aujourd'hui difficile d'affirmer le rôle crucial des Petits Opérateurs Privés en zone rurale. Cette absence est-elle le reflet du caractère très peu développé des POP dans ces zones, ou d'un désintérêt de la recherche pour ce sujet ? Quelle que soit la réponse, il conviendra de considérer nos conclusions et observations comme des illustrations plutôt que des démonstrations.

Les caractéristiques des POP en Inde Rurale.

Nous prendrons comme cadre de référence les différents villages dans lesquels le *Safe Water Network* intervient.

[64] D. McKenzie, I. Ray, «Household Water Delivery Options in Urban and Rural India, Stanford Center for International Development», Working Paper 224, 2004

[65] Water For People, *Private Sector Provision of Rural Water Services*, 2012, En ligne, http://tap.waterforpeople.org/usercontent/1/2/229600001/1064/WFP_Private%2BSector%2BRural%2BWater%2BDesk%2BStudy_Full%2BReport.pdf , consulté le 10 octobre 2012

- **Andhra Pradesh** : Nizampalli, Pochampalli, Katrapalle, Venkateshwarlapalli, Wadlakonda, Gangirenigudem, Pathipaka, Gorikothapalli, Tekumatla
- **Uttar Pradesh :** Kureb
- **Rajasthan** : Kala Pipal Ki Dhani, Moongra, Pareu, Badnawa Jagir, Balotra, Jaso

Les entretiens avec le personnel local ont permis de dresser un tableau plus concret à partir de leurs observations et analyses. Il convient de noter que le pourcentage de la population ayant recours aux Petits Opérateurs Privés parait faible. Selon Poonam Sewak de *Safe Water Network* India, les populations rurales, contrairement aux populations urbaines, ont plus facilement accès à une source d'eau libre, d'un cours d'eau, un lac ou une dépression. Elles ont donc tendance à s'approvisionner auprès de ces dernières. Elles n'ont pas conscience des dangers d'une eau non traitée. Elles ont par conséquent peu recours aux POP. Ce sont les foyers, plus au fait des risques, qui ont recours à ces derniers. Ces derniers font appel aux POP pour l'eau de boisson principalement, ou pour certaines tâches domestiques comme la cuisine. Ils continuent à utiliser l'eau libre pour les autres usages.

Par conséquent, dans ces villages, les Petits Opérateurs Privés représentent une réalité bien ancrée. Néanmoins, ceux-ci semblent bien moins formels que dans les zones urbaines, et moins importants en terme de taille, nombre et poids dans la chaîne d'approvisionnement.

Les Petits Opérateurs Privés ont en commun d'être de petites structures locales qui interviennent dans l'approvisionnement en eau. Ils opèrent dans les zones non desservies par les acteurs institutionnels (publics ou privés), ou parce que les systèmes d'approvisionnement sont hors d'usage ou n'arrivent plus à satisfaire la demande croissante des usagers. Ils sont plus ou moins formels, plus ou moins légaux et relativement peu contrôlés par les pouvoirs publics. En milieu urbain, les POP gèrent souvent uniquement la distribution et ne maîtrisent pas l'approvisionnement. Les POP ruraux sont davantage indépendants. Ils gèrent souvent la distribution et la production de l'eau.

La plus part des POP tirent avantage d'une situation qui leur est favorable pour développer leur commerce. Certains jouissent d'une source privée, d'autres d'activités marchandes sur lesquelles ils s'appuient pour offrir des services en eau (eau ou produits de traitement de l'eau sur le lieu de consommation «point of use water treatment» (POU), pièces détachées...). Les POP développent leurs capacités en forgeant des relations de proximité avec les consommateurs, et ont une forte capacité d'adaptation aux contextes socio-économiques. Il s'agit souvent d'un emploi d'appoint, permettant de générer des revenus complémentaires. Très peu d'entre eux cherchent à se professionnaliser et à étendre leurs services.

Plus qu'un gain économique, les services liés à l'eau peuvent être un véhicule de prestige social. L'eau reste en Inde un secteur symbolique. Prodiguer de tels services, particulièrement pendant les périodes de sécheresse, peut être socialement valorisant. Bien qu'informelles, ces activités leur permettent parfois de tisser des liens avec les gouvernements locaux, et d'élargir leurs réseaux d'influence. Certains gouvernements locaux sont eux-mêmes liés aux activités des POP.

A la lumière de ces observations, nous avons tenté de dresser notre grille de lecture des POP en zone rurale indienne. Nous nous sommes également référés à trois rapports cités dans de nombreux articles comme point de départ. L'étude de Collignon and Vézina datant de 2000 analyse la situation dans dix pays d'Afrique sub-saharienne. Elle met en évidence le poids considérable de ces derniers dans les zones péri-urbaines. Solo à quant à lui, a comparé les situations de six pays d'Amérique du Sud. Selon lui, les politiques publiques devraient les mettre en valeur plutôt que de fermer les yeux. Finalement, l'analyse de Conan pour la Banque asiatique de développement fait une synthèse des études menées sur les POP dans huit villes asiatiques. 6% de la population de Delhi reposait sur les POP pour couvrir ses besoins quotidiens en eau potable.
Selon nous les critères suivants peuvent être utilisés pour différentier les POP en Inde Rurale :

- La source d'approvisionnement en eau : Les POP peuvent posséder leur propre source d'approvisionnement (qui ont aménagé un forage, un système de captage) ou s'approvisionner par l'intermédiaire de l'opérateur officiel.
- Le mode de desserte : soit c'est le consommateur qui se déplace vers le vendeur (vente en kiosk) soit le contraire (camion-citerne, charretiers d'eau ...)
- Le statut de l'opérateur: informel, formel ou communautaire.
- Le type de service prodigué. Le service peut être l'approvisionnement en eau en tant que tel, l'approvisionnement en «produits indirects» ou encore l'expertise de mécaniciens.

Ainsi, en Inde rurale, les POP peuvent être des vendeurs en gros qui revendent aux plus petits vendeurs. Il peut également s'agir des distributeurs circulant dans les villages et revendant de petites quantités d'eau qu'ils se sont procuré auprès d'une source personnelle ou auprès des vendeurs en gros. Ils constituent probablement la majorité des POP. Ils revendent l'eau en petites quantités, à la tasse, au seau, au jerricane de 20 litres ou en sachet jetable. Il y a également des vendeurs directs. Ces derniers sont ceux qui possèdent des points d'eau ou de petits kiosques et qui laissent la population s'y approvisionner, moyennant une somme déterminée par leur soin. Ces derniers peuvent également faire commerce de produits indirects. Il peut d'agir de la vente des pièces détachées, un commerce florissant. De façon similaire, les POU (« point of used water treatment ») sont des articles de plus en plus demandés. Il s'agit souvent de solutions de chlore en flacon permettant de traiter l'eau au point d'utilisation. Ils représentent un potentiel commercial important à l'heure où peu de foyers ont un raccordement à domicile. De plus les campagnes de prévention sur les dangers de l'eau insalubre se multiplient à travers le pays et font la promotion de ce type de produits. Finalement, l'expertise des techniciens est un autre service commercial non négligeable. En milieu rural, les infrastructures (privées ou publiques) se sont complexifiées avec le développement de nouvelles technologies. Un savoir-faire particulier est souvent requis pour les entretenir ou réparer. Des mécaniciens, formés par les agences gouvernementales ou les ONG, offrent aujourd'hui leurs services de façon plus ou moins formelle aux gouvernements locaux ou aux habitants. De tous les acteurs du secteur privé, les mécaniciens sont les plus demandés. Il s'agit souvent d'interventions de réparation et plus rarement d'un travail proactif de maintien. Considérant le nombre

d'infrastructures sans maintenance mises en place par le gouvernement, la demande est relativement forte. Il s'agit souvent, comme pour les vendeurs d'eau, d'une activité complémentaire. Elle nécessite cependant un certain investissement pour acheter le matériel nécessaire, comme les outils ou le moyen de transport. Ainsi, élargir la typologie à ces catégories permet de mieux cerner l'éventail de l'offre des petits opérateurs ruraux.

Dans les zones rurales, l'approvisionnement en eau potable est complexe. Plusieurs arrangements institutionnels coexistent afin de satisfaire les besoins de la population aux différentes périodes de l'année.

b. Apports et limites.

L'activité des Petits Opérateurs Privés présente des avantages et des inconvénients.

Les vendeurs d'eau potable.

Les vendeurs interviennent là où aucun autre acteur institutionnel (municipalité ou entreprise privée formelle) n'intervient. Ils couvrent les «zones grises», permettant de réduire le temps et la distance parcourue pour s'approvisionner des populations mal desservies.

Ils interviennent également pendant les périodes de pénuries. A la saison sèche, certaines sources ne permettent pas d'approvisionner quantitativement toute la population. Aussi, comme nous l'avons souligné précédemment, l'entretien irrégulier des infrastructures entraîne des interruptions fréquentes de services. Celles-ci peuvent durer plusieurs semaines. Dans ces situations, les vendeurs sont une bonne alternative pour compléter les besoins. Grace à leur réseau, ils peuvent s'approvisionner auprès de sources qui ne sont pas taries.

Pour les experts de la Banque Mondiale, l'existence même de ces vendeurs et de leur activité remettrait en question l'idée selon laquelle les usagers refusent de payer l'eau. Selon eux, les vendeurs participeraient même à faire accepter l'idée que l'eau est un service qui se monnaie. Un foyer serait prêt à investir davantage s'il y a un gain économique et temporel (la réduction du temps de récolte peut permettre de consacrer davantage de temps à une autre activité plus rentable). Les foyers plus aisés sont prêts à y consacrer jusqu'à 10% de leurs dépenses totales[66]. Selon nous, cette capacité à payer est néanmoins très relative. Elle ne semble pas concerner les foyers les plus démunis, qui s'approvisionnent le plus souvent auprès d'une source plus éloignée ou de moindre qualité mais gratuite.

Finalement, l'existence des vendeurs permet aux foyers de réduire les pratiques de stockage prolongé de l'eau, pendant les saisons sèches. Cette pratique est une source importante de contamination. Selon une étude, après 18 heures de stockage, tous les récipients de stockage présentent un taux moyen de coliformes fécaux supérieur à 22 unités pour 100 millilitres, quel que soit le récipient utilisé pour le transport et le stockage[67]. Puisque les POP proposent de l'eau en tout temps (même les périodes sèches), la nécessité de la stocker tend à disparaitre. Les foyers savent qu'en cas de pénuries, ils pourront avoir recours aux POP.

[66] L. Mehta, *Water for the Twenty-First Century : Challenges and Misconceptions*, Institute of Development Studies Working Paper, n°111, 2000

[67] Ministère de l'eau, *Mesures d'urgences pour l'approvisionnement en eau potable de la ville d'Ouagadougou, Etudes socio sanitaires et proposition de mesures,* Rapport définitif,1988, 122 p.

Différents paramètres font varier la demande. La grande qualité des vendeurs est de savoir s'adapter à celle-ci. Ils développent des compétences prévisionnelles, en fonction des saisons et des aléas climatiques. Plus proches des populations, ils s'adaptent également au contexte socio-économique des consommateurs. Ils peuvent être considérés, dans une certaine mesure, comme des vecteurs de renforcement des conditions sanitaires.

Cependant, le caractère informel réduit la fiabilité de ces entités. Dans un premier temps, il n'existe aucun contrôle qualité de l'eau distribuée. Or, des contrôles réguliers sont nécessaires afin d'empêcher ou réduire les risques de contamination bactériologique ou chimique. Une source d'eau parfaitement saine peut devenir contaminée de multiples façons.
Aussi, faute de régulation, les POP tendent à inventer leurs propres règles. Le service est entièrement tributaire du vendeur. Ils déterminent où, à qui et quand l'eau est distribuée. Ils peuvent ainsi délibérément créer des exclusions. Cette « personnalisation » remet également en cause la continuité du service en cas d'imprévus pouvant toucher le vendeur.
Finalement, la structure des prix pratiqués par les vendeurs est imprévisible et aléatoire. Il n'existe pas de prix universel, il varie en fonction des saisons, des zones géographiques ou encore du service. Avant tout, le tarif semble reposer sur le prix «psychologique» que les consommateurs sont prêts à payer. Quel que soit le prix pratiqué, celui-ci reste problématique car il est variable et supérieur au prix pratiqué par le service public. Les prix pourraient être considérablement réduits si les POP pouvaient bénéficier d'un support financier ou technique. A titre d'exemple, en mettant en place une économie d'échelle (en augmentant la production et la distribution sur des zones géographiques plus larges et en touchant une plus grande part de la population), les vendeurs pourraient stabiliser, voire diminuer la structure des prix. Mais le manque de professionnalisme, d'investissement et d'organisation ne leur permet pas une telle extension.

Les mécaniciens

Les avantages et inconvénients des mécaniciens informels sont relativement similaires. Comme les vendeurs, la flexibilité est un atout majeur qui leur permet de s'adapter à la demande et aux contextes socio-économiques. La présence de mécaniciens informels dans les zones rurales est également très avantageuse. Cela permet de réduire considérablement les temps d'intervention en cas de panne. En passant par les canaux administratifs, la réparation des infrastructures publiques ou privées peut prendre entre 10 et 15 jours. Avec la présence d'un mécanicien local, ce temps d'attente peut être réduit à une journée. Cependant, les limites de ce modèle d'intervention sont également importantes. Les cas d'impayés sont nombreux. Les communautés et particuliers ont rarement les moyens d'investir dans la réparation des infrastructures. En retour, les réparations peuvent être surfacturées ou de mauvaise qualité. Le manque de formalité réduit la fiabilité de ces interactions.

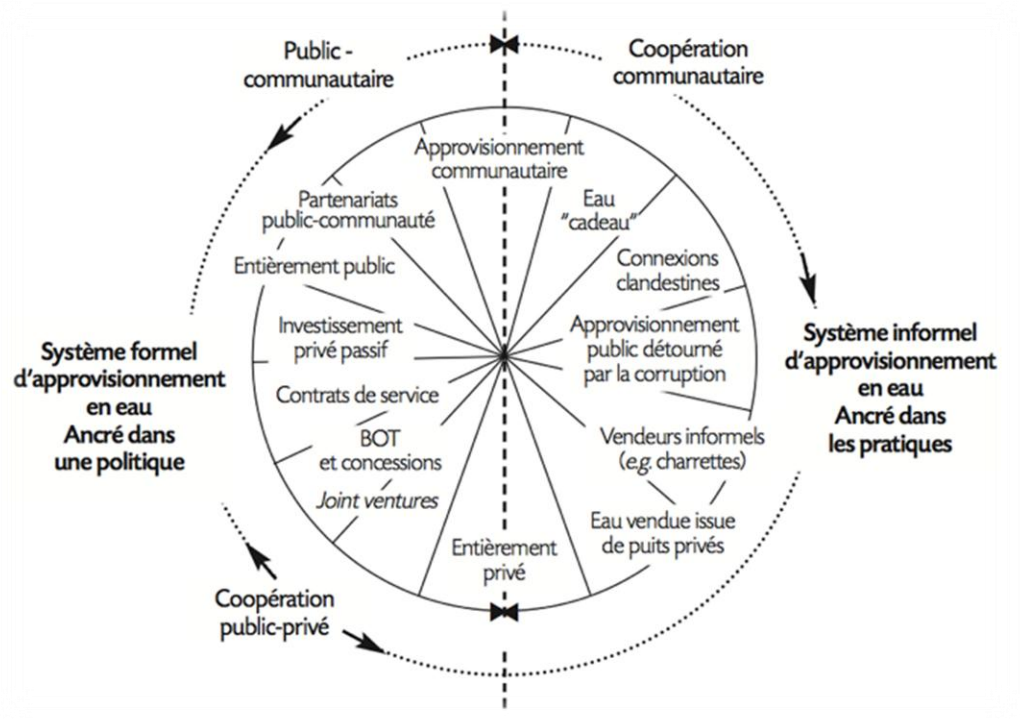
Les POP sont des acteurs historiques de l'approvisionnement en eau. Malgré l'extension de la couverture par les services publics, ils continuent à jouer un rôle primordial. Leur nombre, flexibilité et capacité

d’adaptation permettent de compenser les dysfonctionnements dans le secteur. Cependant, malgré leur évidente utilité sociale, les POP ne sont pas reconnus comme des acteurs légitimes. Leur caractère informel pose des problèmes institutionnels. L'ampleur croissante du phénomène oblige les Etats à adopter des mesures à leur égard. L'existence des POP contribue à redéfinir les normes d'accès à l'eau.

2. Penser la complémentarité entre secteurs formel et informel : la régulation des POP.

Le statut des POP reste ambigu. Selon les pays, ils sont soit interdits et considérés comme un problème à résoudre, soit tolérés, soit perçus comme une solution. Lorsqu'ils sont interdits, les POP sont réprimés. Ce comportement tend à exacerber les tensions et à dégrader la situation (augmentation des prix, prise de risques, difficultés d'approvisionnement croissantes...). Lorsqu'ils sont tolérés, les POP sont acceptés par les autorités publiques mais aucun contrôle ne pèse sur leurs activités. Lorsqu'ils sont acceptés et reconnus, les autorités publiques mettent en place une procédure d'accompagnement pour favoriser leur régulation. Dans les deux premiers cas, les POP sont dit informels. Informels non pas par absence de structure ou de règle, mais parce que cet ordre n'émane pas d'un pouvoir légitime, celui de l'Etat. Ainsi, le caractère informel des POP indique l'absence d'enregistrement administratif et/ou de comptabilité écrite et de supervision par une autorité publique – en termes de qualité, de normes, de prix. La « roue » du service d'approvisionnement en eau décrit bien les différents degrés de formalisation en fonction du type d'opérateur :

Graphique 3 : La « roue » du service d'approvisionnement en eau.



Source : A. Allen, J. DAVILA, «Governance and Access to Water and Sanitation in the Metropolitan Fringe: an Overview of Five Case Studies», Urban Governance, Diversity and Social Action in Cities of the South, N-Aerus Annual Conference, Bruxelles, 2004

L'idée d'encadrer les POP tend à être favorisée depuis le milieu des années 2000. Les institutions financières internationales, les gouvernements, les ONG étudient comment intégrer les POP comme acteurs / outils des politiques publiques, dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable. Si les POP sont en effet une alternative sérieuse aux multinationales de l'eau, ce serait alors une façon de redonner une seconde vie au référentiel de marché dans le sous-secteur.

Deux questions se posent ici. La première repose sur les conditions et les contextes qui permettent la mise sur agenda de l'intégration des POP dans l'action publique. La seconde interrogation repose sur la complémentarité entre acteurs formels, ici l'Etat, et les acteurs informels, les POP. Les tenants d'une logique «légaliste» défendent l'idée que la formalisation des POP est un préalable à la mise en place de partenariats POP-Publics. Mais est-ce une approche efficace ? L'intégration des POP dans la mise en œuvre de la politique publique de l'eau nécessite t-elle leur intégration dans l'économie formelle ?

a. Les POP, acteurs dans l'élaboration de la politique publique de distribution d'eau potable.

La théorie de la fenêtre d'opportunité, développée par John W. Kingdon dans son ouvrage *Agendas, Alternatives and Public Policies,* paru en 1984, est intéressante pour comprendre quels sont les conditions et les contextes qui permettent la mise sur agenda des POP et leur participation aux infrastructures en eau. Kingdon considère que la sphère politique est divisée en trois courants possédant chacun «un développement autonome selon une logique et un calendrier propres»[68] :

- Le premier courant est celui des **problèmes** (*problem stream*). Un problème apparaît dès que la société civile perçoit une amélioration possible d'une situation donnée. Dans notre étude, le problème est celui de la crise de l'approvisionnement en eau. A l'échelle globale, ce problème a gagné en visibilité à de nombreuses reprises. Dans un premier temps, des indicateurs par pays d'accès à l'eau potable ont mis en lumière l'ampleur de la crise. Puis, le concept de l'eau comme bien public mondial a servi de référentiel mobilisateur dans de nombreux forums et conférences internationales. Il a mis en évidence la nécessité d'une coordination internationale et d'un engagement des États dans la protection des ressources en eau. Les Objectifs du Millénaire ont également insisté sur l'urgence face à la crise de l'eau dans les pays en développement. Les pays du monde se sont engagés à réduire de moitié le nombre de personnes privées d'accès à de l'eau de boisson salubre et à un assainissement de base. Ces préoccupations se retrouvent à l'échelle des États. Certains ont adopté des stratégies de réduction de la pauvreté dans lesquelles l'accès à l'eau est une priorité. L'Etat de l'Andhra Pradesh est un modèle en la matière[69].

  Ces dispositifs ont permis de donner à la crise de l'eau une résonance internationale. Mais à l'échelle nationale, celle où les politiques publiques sont adoptées, c'est l'insuffisance des dispositifs - publics ou/et privés - qui est la source du problème. Que ce soit l'Etat ou les multinationales de l'eau, aucun de ces acteurs n'est capable d'apporter une couverture universelle du réseau. Ce problème transparaît dans de nombreuses études, du gouvernement lui-même, de la Banque Mondiale ou encore des organisations de la société civile.

- Le courant des **solutions** (*policy stream*) correspond aux différents dispositifs qui composeraient une alternative aux politiques en place. Ces alternatives peuvent être plus ou moins nombreuses et

[68] J.W. Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston: Little, Brown & Co., 1984, 240 p.
[69] World Bank, *Andhra Pradesh Rural Poverty Reduction Project*, En ligne, http://www.worldbank.org/projects/P071272/andhra-pradesh-rural-poverty-reduction-project?lang=en, consulté le 11 Octobre 2012

concurrentes. Elles sont portées par des entrepreneurs au sein de communautés de politiques publiques (*policy communities*). Ces dispositifs n'ont pas forcément été pensés pour résoudre le dit problème. Ils peuvent lui préexister et apparaitre comme une solution lorsque la situation devient problématique. Ces alternatives doivent pouvoir s'inscrire dans le référentiel de politique publique alors en place. Ici, l'une des solutions proposées est celle des POP. La légitimité des POP en tant que solution au problème est récente, voire en construction. A l'échelle internationale par exemple, les POP ne sont pas reconnus comme des acteurs légitimes de l'approvisionnement en eau. L'eau distribuée par les POP n'est pas considérée comme une source d'eau améliorée, selon la définition observée par les organes internationaux tels que l'Organisation Mondiale de la Santé ou l'UNICEF. Pourtant, la majorité des POP permettent un accès à une eau de bonne qualité. Or, les POP sont vus de plus en plus comme des acteurs de premier plan, pour résoudre l'accès insuffisant à l'eau dans certaines zones. C'est pourquoi les bailleurs de fonds portent une attention croissante à ces petits opérateurs, afin de déterminer dans quelle mesure ils peuvent constituer un levier de développement dans le cadre des politiques d'aide publique (Dardenne, 2006). Ainsi, alors que les POP existent depuis des siècles, ce n'est que depuis les 1990 que leur utilité est reconnue et qu'ils apparaissent comme des acteurs légitimes. Mais légitimes ne signifie pas aptes à intervenir dans la gestion des politiques publiques. Face aux limites des POP provenant de leur caractère informel, beaucoup considèrent que la régulation de ces acteurs est un prérequis à leur intégration. Une régulation des POP permettrait de contrôler leur impact environnemental sur l'usage des nappes phréatiques ; leur impact sanitaire afin de garantir la qualité de l'eau distribuée ; leur impact économique afin d'assurer une justesse des prix en fonction de la demande et non de l'offre, d'optimiser la couverture du réseau ; leur impact social enfin, pour garantir l'accès au service à toutes les classes sociales. En mettant de côté l'apport des POP, la couverture du réseau en Inde reste faible. Cependant, en prenant en compte les habitants desservis par les POP, ce taux pourrait croître exponentiellement. Ainsi, beaucoup voient dans la mise en place de partenariats publics – POP une «stratégie financière et de gestion répondant aux besoins de développement des infrastructures en eau».

- Le courant politique (*political stream*). Ce courant est la conjonction de plusieurs éléments, tels que l'opinion publique et ses revirements, la politique électorale, les changements dans le gouvernement et l'administration, ou encore les influences des groupes de pression. Dans le cas des POP, ce sont les différentes études menées par les bailleurs de fonds et les IFI qui ont attiré l'attention des politiques sur ces acteurs. Depuis plus d'une dizaine d'années, la Banque Mondiale et les autres organisations internationales comme UN-habitat ou l'OCDE, multiplient les publications sur l'apport potentiel des POP. Le *Public-Private Infrastructure Advisory Facility* a récemment publié un rapport sur les opportunités et les défis des POP dans le secteur de l'eau et de l'électricité, avec des études de cas réalisées au Bangladesh, au Cambodge, au Kenya et aux Philippines. De son côté, le *Water and Sanitation Program* a mené une étude sur la

délégation de la gestion de l'approvisionnement en eau au POP dans les régions rurales et péri-urbaines de sept pays africains. Dans ces rapports, les POP ne sont pas explicitement qualifiés «d'informels», mais il s'agit bien d'étudier leur intégration dans l'économie formelle et de pouvoir contrôler leurs activités. L'attitude des institutions internationales est ambiguë à leur égard. Elles n'exposent pas implicitement les POP comme la solution alternative, mais reconnaissent leur rôle primordial et encouragent leur régulation.

Parallèlement, l'Etat indien a déjà préparé le terrain à la participation du secteur privé dès la mise en place des plans d'ajustement structurel. Certes, les cadres légaux mis en place dans ce but n'ont pas été pensés pour de petites entreprises locales, mais pour des grandes entreprises nationales ou internationales. S'il faut repenser le cadre réglementaire en vue d'éventuels partenariats POP-publics, les fondations de ce type d'accord sont déjà en place. Malgré l'échec des partenariats avec les entreprises internationales dans le passé, l'Inde est favorable à l'intervention du secteur privé. Le Premier Ministre ne cesse de réaffirmer la volonté de l'Etat d'assouplir les contraintes pour faciliter l'intervention d'acteurs privés dans la délégation de services. Dans un communiqué datant de 2011 de la *Planning Commission of New Delhi*, il est mentionné que la création d'entreprises doit être facilitée dans différents secteurs, surtout ceux permettant le développement du pays : «In the Indian context, entrepreneurship is critical not just for job creation but also to solve some of India's chronic developmental issues. A significant part of this would need to be impact investing to address some of India's key development issues such as sanitation, clean drinking water, affordable healthcare and clean technology».

Finalement, la décentralisation est une autre étape favorable à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités pour les POP. Ce changement dans l'organisation administrative favorise la participation de nouveaux acteurs gouvernementaux et socio-économiques.

Si tous les facteurs semblent être réunis pour permettre la légitimation des POP comme acteur du secteur, le gouvernement reste muet à leur sujet. Ces avancées ne sont pas suffisantes pour ouvrir une fenêtre d'opportunité leur étant favorable. Le gouvernement ne semble pas savoir quelle position adopter à leur égard. Pour le moment, les autorités conservent un comportement de tolérance. Pour observer un réel changement, il faudrait une réelle opportunité politique, comme ce fut le cas au Mozambique lors des élections présidentielles de 2004. L'accès à l'eau était devenu un des enjeux de la campagne. Or, la reconnaissance du rôle des POP et leur intégration dans la gestion du service constituaient deux éléments qui pouvaient rapidement faire pencher la balance. En comptant les POP comme acteurs légitimes de la distribution, la couverture du réseau dans le pays devait augmenter subitement et sans dépenses massives de l'Etat. C'est ainsi que les POP ont été légitimés et ont pris part à la gestion du secteur. Evidemment, d'autres facteurs doivent être pris en compte (la forte organisation des POP en réseau à Maputo a par exemple facilité cette reconnaissance publique), mais cet exemple illustre l'importance d'un élément déclencheur pour permettre la mise sur agenda politique d'un problème, et observer un changement dans l'action publique.

Rien ne permet de prédire quel sera le comportement du gouvernement indien envers les POP dans les années à venir. Le caractère informel des POP semble empêcher les autorités de s'exprimer à leur sujet. L'intégration des POP ne semble pas paraître comme une solution alternative, tant que ces derniers ne seront pas régulés et jugés légitimes. Aujourd'hui, les agences gouvernementales, les ONG, les instituts de recherche, l'Etat et les bailleurs de fonds réfléchissent à la meilleure façon d'intégrer l'initiative des POP dans l'action publique, et davantage encore dans les zones rurales.

b. La « formalisation » des activités des POP, un préalable nécessaire à la construction d'une politique publique ?

La question est donc de savoir comment réguler les POP sans freiner leur potentiel. Les bailleurs de fonds et agences gouvernementales jouent ici un rôle assez nouveau et encore controversé depuis une dizaine d'années. Ils tentent de déceler les façons les plus avantageuses d'encadrer les POP. Il faut s'assurer que les fournisseurs respectent les règles existantes (tarifs, qualité, équité ...), tout en leur offrant des compensations. Cette réflexion peut dans une certaine mesure s'inscrire dans la lignée de celle d'Hernando de Soto, qui a étudié en 1994 cette compensation cout/bénéfice de l'intégration à l'économie formelle. Cependant, ce postulat part du principe que les POP agissent de manière rationnelle et choisissent l'informalité car elle est plus avantageuse. C'est notamment le caractère informel de leur activité qui leur permet de réduire au maximum les couts, et d'être ainsi en mesure de proposer un service relativement abordable pour des populations peu aisées. Ce postulat n'est pas incorrect, mais selon nous cette rationalité est limitée, dans le sens où les POP ne disposent pas de l'information et des connaissances du système juridique et administratif pour effectuer cette comparaison. Les POP choisissent l'informalité parce que les pouvoirs publics n'ont pas déployé suffisamment de moyens techniques et informatifs pour les encourager à se régulariser.

La tentation première des experts a été de vouloir formaliser les POP et insérer leur activité dans des relations contractuelles. Il s'agit ici d'une logique dans laquelle l'économie informelle ne peut être conçue que dans son rapport avec le secteur de l'économie formelle et l'État. Il s'agit également d'une logique néo-libérale dans laquelle la performance économique ne peut être stimulée que par la promotion d'un marché formel. Un marché formel dans lequel tous les acteurs sont égaux et soumis aux mêmes contraintes. Lorsque tous les acteurs sont intégrés au secteur, les logiques de libre concurrence permettent une autorégulation du secteur. Cette position a longtemps été défendue par la Banque Mondiale. L'*Institut de la Banque Mondiale* (WBI) et le *Secrétariat International de l'Eau* (SIE) ont notamment créé un atelier de réflexion sur la contractualisation des services en eau potable en 2006, et se sont engagés à mettre ce processus au cœur de leur programme de renforcement des capacités. La contractualisation doit permettre de faire entrer les POP dans l'économie formelle. L'idée est de compenser les pertes par des avantages tels que la protection sociale, une plus grande sécurité, des droits et des garanties juridiques, etc. Cependant cette approche a de nombreuses limites.

Dans un premier temps, il convient de noter que dans les zones rurales, la concurrence n'est pas importante. Du fait de la faible capacité entrepreneuriale des populations rurales, les POP sont souvent en

situation de monopole. Sans compétitivité, les mécanismes des prix spécifiques à l'économie de marché sont absents. Il n'y a ni «compétitivité prix», ni rapport «qualité-prix» ou autre forme de régulation systémique.

Dans un second temps, le type de formalisation souhaitée par cette approche n'est pas adapté aux économies rurales. La tenue d'une comptabilité, l'inscription au registre des sociétés commerciales, la contractualisation, nécessitent un savoir-faire, du temps et surtout des ressources financières. Prenons l'exemple des PPP, qui est la forme de contractualisation la plus répandue dans nos sociétés. Un contrat doit être créé et mis en œuvre. Il lie les acteurs impliqués dans la gestion du service public délégué. Il formalise l'accord avec une répartition des rôles, et partage les risques entre l'autorité publique et l'opérateur privé. Un tel processus est contraignant. Cependant, il convient de noter que les degrés de contrainte de PPP varient en fonction des systèmes juridiques. Le droit romano-civiliste et la *Common Law* encadrent différemment la mise en place de PPP. Dans les pays où le droit romano-civil est en vigueur, la délégation de gestion des services publics est davantage encadrée. Les contrats de PPP y sont davantage répandus et contraignants. Les pays où la *Common Law* est appliquée, ont également recours aux délégations de services publics, mais ces cas sont plus rares. Les populations sont plus réticentes à laisser le privé s'occuper du recouvrement des coûts et à faire des profits. Les contrats de PPP laissent une plus grande marge de manœuvre dans les pays où s'applique la *Common Law*. Le pouvoir de contrainte est par là même réduit. Quel que soit le type de système juridique, le contrat de PPP est l'une des formes les plus avancées de régulation, et reste particulièrement contraignant. Une telle formalisation semble difficilement possible pour des entités comme les POP.

De plus, les avantages proposés par la formalisation ne risquent pas d'intéresser les POP dans les zones rurales. Les règles informelles et l'absence de concurrence ont créé les conditions de sécurité dont les POP ont besoin. Dans ce cas, les contraintes semblent plus importantes que les bénéfices tirés de la régulation.

D'autres méthodes de régulation, plus expérimentales, ont été développées pour réguler les POP. Pour comprendre cette régulation entre les institutions formelles (règlements, autorités publiques,…) et informelles (comme les POP qui reposent sur des codes coutumiers), les travaux de Douglas North sont utiles. Pour lui, les institutions recouvrent « l'ensemble des règles formelles et informelles constituant les contraintes humaines qui structurent les interactions politiques, économiques et sociales »[70]. D'après cette perspective, les caractéristiques de l'informalité sont prises en compte. Il ne s'agit plus de supprimer le caractère informel des POP, mais de concilier informalité et formalité. La régulation se fait selon un degré de contrainte plus ou moins élevé. L'appui/conseil ou l'attribution de licences définissant des standards minimaux en sont deux exemples. Ces solutions reposent sur des accords tacites. Des organes internationaux, comme ONU-HABITAT, testent le potentiel de ces solutions davantage informelles. Ces systèmes reposent moins sur les principes de concurrence que sur les partenariats et la coopération. Les collectivités locales, le secteur privé et les associations travaillent ensemble sous le couvert des autorités locales, qui sont encouragées à dépasser leur fonction de prestataire de services. L'objectif étant de

[70] D.C. North, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 159 p.

mobiliser toutes les potentialités locales. La régulation y est plus légère. Elle se fait au moyen d'exigences et de dispositifs simplifiés. Elle consiste en un mélange de supervision (privilégiant les incitations plutôt que sanctions) et de soutien à travers une assistance technique, une aide aux financements... Ces dispositifs plus adaptés doivent permettre aux POP de tirer parti de la régulation. Dans ce dispositif «régulation» n'est pas nécessairement synonyme de «formalisation».

En 2011, l'Etat indien a émis la possibilité d'autoriser l'autorégulation et l'auto-observation de la loi des entreprises dont le chiffres d'affaires est inférieur à 25000 Roupies : «Permit self-régulation and self-compliance for businesses with turnover less than Rs 25 crore: Governments could ease norms for early-stage businesses by allowing self-regulation and self-compliance along with stringent penalties for non compliance and wrongful declarations. This would prevent any potential misuse of the provision»[71]. Cette forme de régulation semble plus adaptée qu'une contractualisation. En effet, les POP étant rarement en situation de réelle concurrence et le réseau couvert étant relativement restreint, le besoin de régulation s'étend au pompage de la nappe phréatique, à la qualité de l'eau extraite et aux questions d'équité dans la distribution. Cependant, sans support ou assistance technique, le potentiel des POP restera limité.

[71] Committee on Angel Investment & Early Stage Venture Capital, *Creating a Vibrant Entrepreneurial Ecosystem in India*, June 2012

Conclusion de la première partie

Alors que l'Etat indien multiplie les tentatives pour attirer les multinationales de l'eau en Inde, celles-ci commencent seulement à s'implanter dans les zones urbaines, mais dédaignent les zones rurales. Face aux insuffisances du secteur, une partie de la population rurale continue de s'approvisionner auprès de sources impropres à la consommation ou doivent souvent se tourner vers les Petits Opérateurs Privés. Les autorités étatiques sont dans une situation ambiguë vis-à-vis des POP. En effet, ces derniers ont gagné en visibilité dans la recherche académique, dans la littérature grise et dans les travaux des ONG. Leur utilité sociale et leur rôle dans la chaîne d'approvisionnement en eau sont de plus en plus reconnus. Les États ne peuvent plus fermer les yeux et sont amenés à définir une stratégie à leur égard, afin d'exploiter leur potentiel tout en encadrant leurs activités. En Inde, le gouvernement ne s'est pas prononcé sur leur sort. La diversité, la taille et le nombre des POP rendent leur institutionnalisation particulièrement complexe. Celle-ci est d'autant plus difficile qu'elle n'est pas souhaitée par les POP, qui ont peu à y gagner.

Les institutions de Bretton Woods, qui s'attachaient à promouvoir la contractualisation comme forme de régulation, ont compris la complexité de ce processus. L'encadrement ne doit pas se limiter à un ensemble de règles juridiques contraignantes. Au contraire, cette régulation doit être plus globale. Elle ne doit pas seulement toucher les POP, mais aussi les élus locaux et les communautés. Les solutions appellent des arrangements ad hoc, des montages institutionnels innovants, des formes nouvelles de financement et de gestion[72]. D'où le besoin de recherches sur des modèles alternatifs, permettant une implication du secteur privé qui va au-delà d'un simple contrat de service, mais où le partage des risques et du financement est acceptable pour les trois parties principales que sont la collectivité, l'opérateur et les usagers. Une nouvelle forme d'entité hybride, au croisement entre le modèle entrepreneurial, le modèle communautaire et le modèle associatif, a fait son apparition dans certaines zones rurales. Si le succès et le degré de réplication de ce modèle restent inconnus, il laisse percevoir une alternative intéressante pour pallier les limites étudiées dans notre première partie.

[72] J. Nitish, *access of the poor to water supply and sanitation in india: salient concepts, issues and cases, International Policy Centre for Inclusive Growth*, Working Paper n° 62, May 2010, En ligne, http://ideas.repec.org/p/ipc/wpaper/62.html, consulté le 10 novembre 2012

II. L'injonction à la « bonne gouvernance » des agences d'aide au développement.

Nous avons vu en première partie que certaines zones rurales se trouvent toujours dans une situation d'insécurité hydrique. Dans certaines d'entre elles, l'eau distribuée par les Petits Opérateurs Privés est la seule source d'eau potable. Flexibles mais peu fiables, leur activité devrait être l'objet d'une certaine régulation. Si certains Etat comme le Mozambique ont pris le parti d'encadrer ces petits commerces, d'autres États comme l'Inde ne savent pas comment répondre à cette situation. L'Etat, les entreprises et les POP évoluent dans des environnements incompatibles. Les Partenariats Public - Privés sont inenvisageables dans leur forme actuelle. Dans les secteurs de l'électricité, des routes ou de l'agriculture, les modèles de partenariats sont plus variés. Alors que dans le secteur de l'eau, les PPP sont restés encrés dans le modèle occidental. Pourtant, le «partenariat» reste le maître mot, aussi bien dans l'agenda du gouvernement Indien que dans l'agenda de la « bonne gouvernance » des organisations intergouvernementales. Récemment, l'apparition d'acteurs d'un nouveau genre a commencé à transformer le paysage de la coopération internationale dans le secteur. Ils se sont emparés du discours du développement durable tel qu'il a été définit par certaine organisations internationales (la banque Mondiale, l'OCDE, etc.) et sont devenus un véhicule de cette idéologie (A). Des acteurs hybrides aux préoccupations économiques et sociales sont nés et laissent présager la création de nouvelles formes de partenariats public-privé. Aujourd'hui, plus que jamais, la distinction entre les formes publiques et privées de la solidarité se brouille. En accord avec les préceptes de la « bonne gouvernance », cette nouvelle coopération internationale réduit considérablement le rôle de l'Etat, et confie la résolution du problème de l'accès à l'eau aux acteurs du secteur privé (B).

A. Les POP hybrides à l'heure de la « bonne gouvernance »

Les POP hybrides sont de petits entrepreneurs privés dont la mission est à la fois sociale et économique. Ils sont apparus récemment comme une alternative aux multinationales et aux POP informels. Ils sont le fruit d'initiatives portées par des ONG, des entrepreneurs sociaux ou des multinationales.

1. Safe Water Network : véhicule de l'idéologie de la « bonne gouvernance »

Safe Water Network (SWN) est une organisation de charité publique selon la section 509(a) de *l'Internal Revenue Code*. L'organisation se concentre exclusivement sur l'accès à l'eau potable dans les zones rurales en Inde, au Ghana et au Kenya. Son siège se situe à New York, elle possède un bureau au Ghana et un autre en Inde. Le siège s'occupe principalement de la levée de fonds et de l'expertise technologique. Les bureaux délocalisés sont en charge de la mise œuvre des projets et des rapports avec les institutions locales. *Safe Water Network* se différencie de la grande majorité des ONG évoluant dans le secteur. En effet, elle a opté pour un modèle hybride à mi-chemin entre le modèle philanthropique et entrepreneurial. L'ONG a perçu le potentiel des Petits Opérateurs Privés et souhaite développer leurs compétences et faciliter leur intégration dans la chaine d'approvisionnement en milieu rural. Elle teste leur potentiel dans un cadre davantage intégré. A l'heure d'aujourd'hui, SWN gère des initiatives dans 15 villages ou regroupement de villages indiens répartis dans trois États différents (Andhra Pradesh, Rajasthan et Uttar Pradesh). Ces initiatives sont appelées les «Local Operating Unit» (LOU). Chaque ensemble est composé de l'infrastructure physique et des différents éléments (relations humaines, capacités, expertises etc.) permettant de fournir de l'eau potable dans le long terme. Le schéma suivant permet de comprendre l'imbrication de ces éléments :

Graphique 4 : Local Operating Unit



Source: *Safe Water Network*, document de communication interne

Pour comprendre le principe des LOU, nous proposons de revenir sur les différentes étapes permettant d'arriver à ce schéma.

Graphique 5 : Etapes de la mise en place des Local Operating Units



Source: *Safe Water Network*, document de communication interne

a. L'analyse. La phase analytique est l'une des plus cruciales car elle met en place les fondements du projet. Elle permet d'apprendre à connaître l'environnement dans lequel SWN va évoluer et les principaux défis à relever. Il s'agit dans un premier de comprendre l'offre en eau : quels sont les acteurs, quels sont les sources d'eau, quelles sont les sources de contaminations, etc. Il s'agit également d'entrer en contact avec les autorités locales et les organisations préexistantes en relation avec la gestion des ressources en eau. Il faut aussi connaitre quelles sont les caractéristiques socio-culturelles des populations visées par le programme. Il convient d'identifier leurs besoins sachant que ceux-ci pourront varier, y compris dans un même groupe. Il s'agit en quelque sorte de monter une cartographie relevant tous les facteurs impactant de façon directe ou indirect sur le programme.

b. L'engagement des gouvernements et communautés locales. Il s'agit d'intégrer la population dans la mise en place et la gestion du programme. Cela doit garantir la pertinence et la pérennité des actions par rapport aux besoins.

Dans la phase initiale.

Les gouvernements locaux sont consultés par *Safe Water Network* pendant la phase exploratoire. Il s'agit ici de s'accorder sur les grandes lignes du programme et de recevoir l'accord des autorités. SWN doit se voir accorder l'autorisation du *Panchayati raj institution*, le système de gouvernement local, pour exploiter un terrain et les ressources en eau. Aussi, le *Gram panchayats*, l'élu du *Panchayati raj*, et *Safe Water Network* fixent un prix qui parait être le plus adéquate par rapport aux objectifs de l'ONG. Contrairement au Ghana, où la mise en place de tels programmes est guidée par des directives gouvernementales, la liberté est plus grande en Inde. Les conditions de la mise en place du projet dépendent du *Gram panchayats*. Cependant, une fois arrivé à un consensus, les deux parties signent un contrat formel indiquant les responsabilités de chacun. Nous avons tenté d'accéder à l'un de ces contrats mais ceux-ci sont confidentiels. Le bureau de *Safe Water Network* en Inde nous a cependant garanti leur existence. Ils stipulent les responsabilités de chacune des parties prenantes. En général le *Gram panchayats* se contente de déléguer les droits de propriété du terrain et des ressources en eau. Souvent, son implication dans le projet s'arrête là. Il est fait mention dans les documents interne de l'ONG que la

gestion des LOU peut se faire sans le support des autorités locales : «the LOU will therefore be designed to function even without this support». Cette attitude peut être mise en parallèle avec le constat de Peters G. et Pierre J. dans *Governance without government ? Rethinking public administration* qui observent la mise en place de mécanismes de gestion publique organisés en réseaux qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité de la puissance publique[73].

La participation des **bénéficiaires** à l'élaboration de la stratégie est cruciale. Les bénéficiaires sont tous les usagers potentiels du programme, c'est-à-dire les communautés. Ce sont eux qui connaissent le mieux les caractéristiques et les variations des ressource en eau. Il convient de déterminer s'il existe déjà un collectif s'occupant des questions relatives à la gestion de l'eau. Si ce n'est pas le cas, *Safe Water Network* cherche à composer un nouveau comité. Celui-ci doit composer un échantillon représentatif de la population. Cependant, la composition des comités d'eau se révèle souvent difficile. Dans de nombreux cas, les comités d'eau se sont développés sur la base de quelques volontaires. L'intérêt pour ces comités varie considérablement d'un village à l'autre. Il peut également grandir au cours des programmes. Une fois le comité formé, un accord doit être passé afin de définir les objectifs, le choix des technologies (choix en fonction des couts et moyen de la communauté), la répartition des rôles et responsabilités ... Dans ce modèle, les communautés sont d'autant plus consultées qu'elles doivent apporter entre 5 et 10% du capital de départ. Cette somme est généralement réunie par le comité d'eau. Cet apport financier doit renforcer le sentiment d'appropriation et permettre à la communauté de mieux mesurer la hauteur des investissements nécessaires à la mise en place des infrastructures. Cette pratique renvoie à une des recommandations gouvernementales et de la Banque Mondiale auxquelles nous avons fait référence en première partie.

Au lieu de trouver un soutien auprès des autorités locales, *Safe Water Network* a fait le choix de se tourner vers les **ONG locales**. En effet, tous les projets de *Safe Water Network* reposent sur des partenariats étroits avec ces dernières. Selon SWN, elles jouissent, plus que n'importe quelles autres institutions, d'une réputation et d'une connaissance des enjeux locaux. Elles sont reconnues comme des intermédiaires légitimes. *Modern Architects for Rural India* a, par exemple, été le partenaire dans la mise en place d'une Local Operating Unit dans le village Pathipaka. Elle a été l'intermédiaire de SWN lors des premiers contacts avec la population locale. Elle a également aidé l'ONG à mettre en place des programmes éducatifs adaptés à la population.

On constate à nouveau un parallèle avec l'agenda des bailleurs de fond et des organisations internationales. En effet, les ONG locales dans les pays du Sud sont aujourd'hui considérées comme « la partie de la société qui relie les individus au domaine public et à l'État, à savoir la dimension politique de la société», «elles organisent les gens en puissants groupes, à même (…) de constituer un contrepouvoir face au gouvernement »[74]. Elles reçoivent dans cette mission, le support croissant des bailleurs et des agences de développement. D'ailleurs Laëtitia Atlani, dans l'éditorial numéro 35 de la revue Autrepart de

[73] G. Peters, J. Pierre, «Governance without government ? Rethinking public administration», Journal of Public Administration Research and Theory, 1998

[74] PNUD, *La gouvernance et le développement humain durable*, New York, United Nations Development Programme, 1997

l'IRD, expose comment la légitimité auto-proclamée des ONG du sud a progressivement pris le dessus sur la légitimité électives des représentants politiques, ravivant les tensions entre démocratie représentative et démocratie participative[75].

Dans la phase de mise en œuvre.

La population prend généralement une part active dans la réalisation des travaux. C'est le principe de la participation par l'effort (sweat equity). La collaboration à la construction des infrastructures les populations est perçue comme un symbole de leur attachement et de leur engagement vis-à-vis du projet.

Dans la phase de gestion.

Il s'agit de rendre les communautés autonomes dans le long terme. Pour la gestion quotidienne des infrastructures, plusieurs options sont possibles. Lorsque que les technologies utilisées sont simples, SWN fait appel à du personnel local les « Service Providers and Aggregators». Cette option est privilégiée. Au contraire, dans les régions où les capacités locales ne sont pas suffisantes pour maintenir les infrastructures, un centre de formation doit être créé. Les centres d'excellence doivent être développés entre plusieurs villages pour prodiguer des formations sur les longs termes et stimuler les innovations et le partage de connaissances. Les opérateurs doivent être formés aux fonctions suivantes : entretien des infrastructures, réparations primaires, analyse de l'eau, gestion des problèmes avec les opérateurs extérieurs, gestion des dépenses et des ventes, formation d'opérateurs «de secours», relever des indicateurs et rédaction des compte-rendus d'opération. Les opérateurs ainsi formés deviennent des employés de la structure et reçoivent un salaire mensuel.

En ce qui concerne la supervision, un «**Supervisory Board»** regroupe quelques « leaders» de la communauté. Il s'agit ici de mobiliser les personnalités charismatiques qui ont un impact dans la vie du village. Encore une fois, il s'agit souvent des quelques personnes qui veulent se porter volontaires. L'objectif est surtout de rassembler des individus motivés et engagés dans le moyen ou long terme. Il faut pour cela maintenir l'intérêt des membres du conseil, sachant que celui-ci tend à diminuer avec le temps. Cet engagement peut être encouragé par des compensations monétaires ou symboliques. Le conseil a en charge la supervision des opérateurs, les relations avec la communauté et avec le comité.

Finalement, c'est le rôle du **comité d'eau** de se réunir régulièrement pour maintenir le lien entre la LOU et la communauté. Il est également en charge des campagnes éducatives. Un budget de 200 dollars par mois y est consacré. Le comité a reçu une formation dans le cadre de cette mission.

c. Le captage des ressources. Il dépend des ressources disponibles. L'exploitation des eaux de source est souvent le système le moins coûteux et le plus facile à mettre en œuvre. Quand l'eau est disponible dans les couches supérieures, la construction de puits est possible. Ils ont une grande capacité de stockage et ne nécessite pas un entretien important ou complexe. Les systèmes de récupération des eaux de pluies sont une autre alternative mais soumise aux aléas climatiques. Par conséquent, il s'agit souvent d'une source complémentaire.

[75] L. Atlani, « *Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance »*, *Autrepart*, n° 35, En ligne, http://www.autrepart.ird.fr/editos/editos/edito35.htm, consulté le 25 octobre 2012

L'exploitation des eaux souterraines profondes est plus coûteuse mais une alternative pérenne en Inde. Les contaminations bactériologiques sont beaucoup plus faibles mais les contaminants chimiques (arsenic et fluor) restent importants. L'exploitation des nappes nécessite un haut niveau de compétences aussi bien pour la détection, le forage et l'extraction.

d. La purification. L'eau de surface ou dans les nappes phréatiques en Inde doit subir un traitement pour devenir propre à la consommation. Les technologies utilisées doivent permettre de réduire les contaminations bactériologiques et/ou chimiques. En ce qui concerne les contaminations bactériologiques, les technologies de filtration sont relativement peu coûteuses et faciles d'accès. Alors que le traitement de l'arsenic et le fluor, les technologies sont plus complexes. L'osmose inverse est la seule technique permettant de filtrer tout type de contaminants. Cela consiste en un système de filtrage très fin par membrane ne laissant passer que les molécules d'eau. Les membranes doivent être remplacées en moyenne tous les 3 ans. Elles étaient autrefois très chères mais leur prix a diminué au cours des dernières années. Cependant, l'entretien des systèmes d'osmose inverse nécessite un certain savoir-faire, demande une forte quantité d'énergie et les pertes d'eau restent importantes (environ 25 % du débit entrant). Aujourd'hui SWN cherche à tester le potentiel du système de filtration lente sur sable. Il s'agit de faire passer l'eau à travers des matériaux filtrant (sable, gravier; etc.) à une vitesse de 0,1 à 0,2 m/h. Aucune autre étape n'est nécessaire. Cette technique à l'avantage d'améliorer la qualité physique, chimique et bactériologique de l'eau brute. Son coût et son efficacité en font une technique particulièrement appropriée pour les pays en développement. La recherche des technologies les plus adéquates est un des objectifs de SWN qui tend à réduire de 25% ou plus les coûts des infrastructures (Tableau des technologies comparées disponible en annexe).

e. La vente. Au-delà des coûts de capitaux les coûts récurrents sont une autre préoccupation de *Safe Water Network*. Plus généralement, cette question se pose depuis les années 1980 dans les politiques de développement. Les coûts récurrents peuvent être définit comme les « coûts d'opération et d'entretien comme tous paiements de salaires et achats de biens courants et services nécessaires à l'opération et à l'entretien du capital installé» [76]. Dans le cadre des évaluations de la capacité d'absorption de l'aide internationale, les bailleurs ont alors accordé une attention particulière aux coûts récurrents liés à la maintenance des infrastructures mise en place par l'Etat et bénéficiant du financement de la coopération internationale. Faute de moyens pour financer les couts récurrents, les infrastructures ne peuvent être entretenues et deviennent un poids pour les pays en développement. Ces questions ont touché de nombreux secteurs, de la santé à l'agriculture. Dans tous ces secteurs, il a alors fallu trouver des mécanismes financiers permettant de remédier à ce problème de financement. Ces préoccupations n'ont donc pas échappé au secteur de l'eau. S'il y a consensus sur le fait que le secteur a besoin de financements continus et suffisants pour fonctionner, le recouvrement des coûts ne s'est pas facilement imposé comme un modèle de financement viable. Deux factions se sont longtemps opposées.

[76] A. Montigny, A. Martens, «Planification macroéconomique du développement et coûts d'opération et d'entretien des projets de l'Etat : un essai de simulation», *Revue économique*, Volume 30, n°2, 1979. pp. 281-319. En ligne, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/reco_0035-2764_1979_num_30_2_408461 Consulté le 20 octobre 2012

D'un côté, des experts de l'organisation mondiale de la santé et d'UNICEF défendaient l'idée que le financement des coûts récurrent ne pouvait reposer sur les épaules de la population tant que le réseau d'approvisionnement n'était pas développé à l'ensemble de la population. Les Etats et l'aide internationale devaient continuer de financer la couverture du réseau pendant un certain temps. La couverture universelle du réseau devait créer les conditions favorables à une croissance économique durable. Ce n'est qu'après avoir sorti les populations de la pauvreté que le recouvrement des coûts devenait envisageable.

De l'autre côté de la balance se trouvaient les experts de la Banque Mondiale. Ils défendaient l'idée que seule la mise en place d'une politique systématique de recouvrement des coûts permettrait de maintenir les infrastructures. Parallèlement, le maintien de l' «assistanat» entraînerait une dégradation majeure de la situation dans le secteur. En continuant de subventionner les frais d'entretien et d'exploitation, les communautés n'attacheraient pas une grande valeur à l'eau[77].

Finalement, le deuxième camp a eu gain de cause. Les bailleurs ont cherché à mettre en place un système de tarification de l'eau potable permettant la récupération des coûts d'exploitation et d'entretien ainsi que les investissements en capital dans les systèmes hydrauliques. Le recouvrement des coûts est souvent resté une fiction. Contrairement aux idées reçues véhiculées par la Banque Mondiale, les populations les plus pauvres n'investissent pas dans l'eau potable, même si celle-ci est bon marché, accessible et de bonne qualité. De plus, la faible tarification mise en place pour être accessible au plus grand nombre ne permet pas de recouvrir l'intégralité des coûts. Ainsi, l'OCDE a récemment reconnu que le chemin à parcourir pour atteindre cette balance sera plus long que prévu. Elle préfère préconiser le « recouvrement durable des coûts » au lieu du « recouvrement intégral des coûts » par l'intermédiaire de la seule tarification. Elle recommande pour cela des systèmes hybrides combinant trois mécanismes : les taxes, la tarification et les transferts (les trois « T»). Pour l'OCDE « une tarification bien conçue est essentielle pour parvenir à un recouvrement durable des coûts»[78].

Safe Water Network semble bien avoir intégré ces recommandations dans la mise en place de ses programmes. En effet, l'eau distribuée sur chacun des sites est soumise à tarification. En moyenne l'eau est vendue à un prix de $0.046 par 20L. Elle cherche à appliquer le principe «l'eau paie l'eau». Selon les régions, ce mécanisme a plus ou moins de succès. En Inde, l'idée de payer l'eau est loin d'être encrée dans les mœurs. Les foyers ont toujours puisé l'eau auprès de sources gratuites. Très peu de foyers connaissent les enjeux sanitaires liés à la consommation d'une eau non potable. Et même quand les foyers sont au fait de ces derniers, le changement des mentalités reste extrêmement difficile. Ainsi, les taux de pénétration de l'eau délivrée par *Safe Water Network* sont plus faibles qu'initialement prévus : «One major roadblock identified in the early stages of the initiative was the lower-than-expected rate of adoption by households. The target household penetration levels were 75% within 500m of the Safe Water Station and 45% community-wide; however, observed penetration at most sites was only around 20% in 2010»[79]. Ainsi, malgré les campagnes éducatives et le faible coût de l'eau distribuée, les foyers

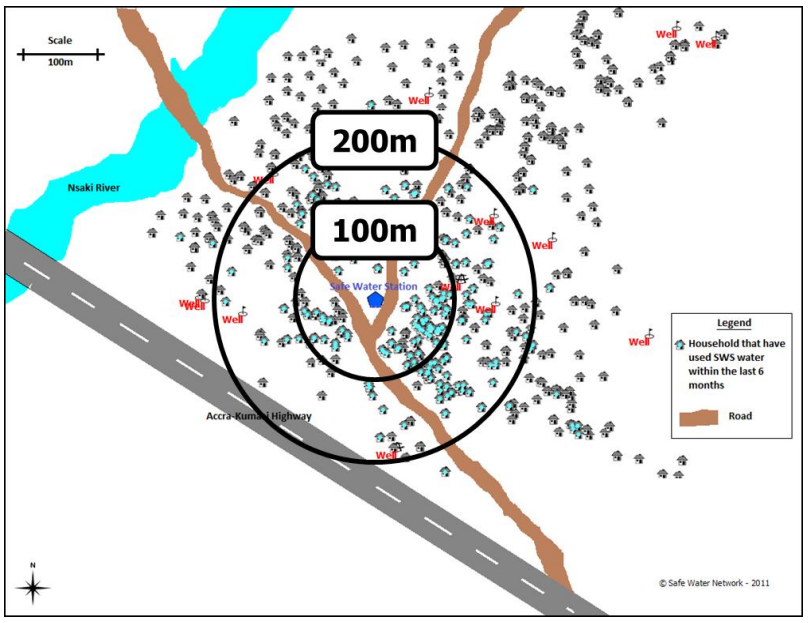
[77] International Water and Sanitation Centre, *Decades of controvery*, 2006, En ligne, http://www.irc.nl/page/7583, consulté le 22 octobre 2012
[78] OCDE, *Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau*, édition OCDE, 2010
[79] SWN, *Annual Initiative review*, internal document, 2012

continuent à utiliser l'eau non traitée mais gratuite. Cependant, le taux d'adoption de l'eau distribuée par SWN a progressivement augmenté. L'objectif est aujourd'hui d'atteindre un taux d'adoption de 75% dans les six mois après mise en marche du projet, et d'atteindre le recouvrement des couts d'exploitation et d'entretien : «Another objective is to achieve 75% household adoption within six months of launch, reach operating expenses recovery within 1 year of launch ». Cependant, *Safe Water Network* semble pousser la logique du recouvrement des couts plus loin. Elle estime que le remboursement du capital de départ par la communauté, à travers la tarification n'est pas impossible : « [...] including capital recovery where determined feasible»[80].

f. La distribution. La distribution se fait principalement au point de filtration de l'eau. Ce sont les habitants qui se déplacent pour venir chercher l'eau. Cependant, suite aux résultats d'une étude menée au Ghana, SWN a changé sa politique de distribution en Inde. Cette étude menée en collaboration avec la *John Hopkins University* a mis en évidence que le taux de pénétration tend à être le plus fort dans un périmètre de 100 à 200 mètre de la station. Au-delà, les usagers sont moins nombreux et moins réguliers.

En réponse, SWN a établi des Kiosques satellites connecté par des pipelines aux stations principales. Ce système a permis d'étendre considérablement la couverture du réseau. Des livraisons par camion-citerne ont également mises en place à heure régulières pour approvisionner les foyers les plus reculés.

Graphique 6 : Périmètre des foyers ayant adopté l'eau de Safe Water Network.



Les Local Operating Units sont encore en phase exploratoire. Leur succès dans le long terme ne peut pas encore être affirmé. Dans la pratique, les technologies employées permettent de réduire de 95% des pathogènes présents dans l'eau. Le temps d'opération des stations est en moyenne de 2,8h, sept jours sur sept. Le taux de pénétration varie encore grandement selon les différentes stations, avec un maximum de 75%. L'ONG affirme pouvoir aujourd'hui recouvrir l'intégralité des frais d'exploitation et d'entretien : «All Safe Water Stations are now generating revenues that meet operating costs and are beginning to repay their initial capital investment»[81]. Les stratégies d'accompagnement et de renforcement des acteurs sont importantes et coûteuses, humainement et financièrement. Le bon fonctionnement des LOU nécessite l'intervention régulière du personnel de *Safe Water Network* sur le terrain. Les LOU restent sous leur

[80] SWN, Annual Initiative review, internal document, 2012
[81] SWN, Annual Initiative review, internal document, 2012

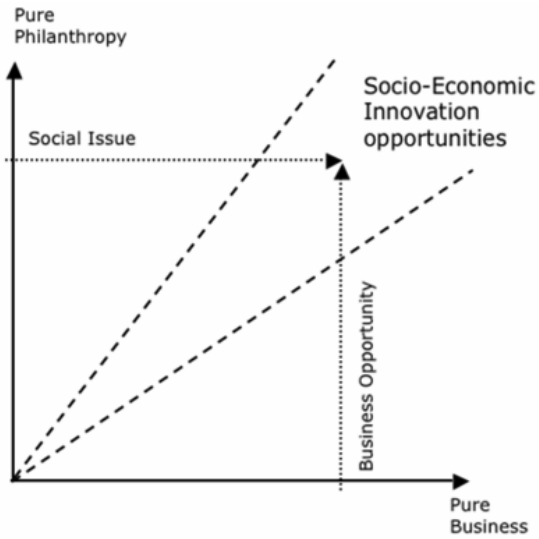
contrôle, malgré le travail des communautés (supervisory board et water committee). Il encore difficile de prédire si les LOU pourront être transférées aux communautés ou aux entrepreneurs locaux. Aussi, le passage de l'expérimentation à la diffusion n'est pas encore prévu. SWN n'a pas encore développé une méthode standardisée pouvant s'adapter à tous les environnements. La méthode des LOU nécessite : une forte mobilisation de la communauté et une décentralisée déjà encrée dans les mentalités même si elle n'est pas effective.

Elles sont le canal par lequel passent les idéologies ; que ce soit en faveur ou en opposition avec les principes de la « bonne gouvernance » de la Banque Mondiale». D'autres ONG comme Water.org qui installent des accès à l'eau gratuite, ont fait le choix d'intervenir en dehors de ce cadre. Elles se sont attribuées le rôle de l'«opposition», d'une voie de contestation contre les préceptes de la « bonne gouvernance ». Elles participent également au jeu de la gouvernance de l'eau et sont invitées à s'exprimer. Cependant, comme noté dans le rapport du *Credit Rating and Information Services of India ltd* mentionné précédemment, la voix de ces ONG n'est pas ou peu entendue.

2. Hybridation et convergence des mondes entrepreneuriaux et philanthropiques.

Traditionnellement, les ONG de développement sont des organisations non lucratives et dont la mission est sociale. A l'inverse, l'objectif de l'entreprise se limite essentiellement à la maximisation du profit. Comme aimait à le répéter Milton Friedman, «The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits»[82]. En effet, on s'attend souvent à ce que les remèdes sociaux et environnementaux proviennent des ONG, tandis que les attentes vis-à-vis des entreprises vont rarement au-delà de la limitation de leurs externalités négatives[83]. Ainsi, avec des objectifs souvent aux antipodes, les relations ONG-entreprises ont souvent été conflictuelles. Cependant, un rapprochement de plus en plus prononcé s'effectue entre le monde entrepreneurial et philanthropique. Entre les deux pôles, il y aurait tout un monde d'innovations socio-économiques. Créer des opportunités économiques tout en faisant le bien social, c'est le nouvel agenda de certaines entreprises et ONG que nous regrouperons sous te terme de Petit Opérateurs hybrides.

Graphique 7 : Opportunité d'innovation socio-économique



a. Les ONG au prisme du modèle entrepreneurial.

Les ONG de développement sont nombreuses (Action contre la faim, CCFD-Terre Solidaire, GRET, HOPE International, etc...). Elles s'engagent sur différents terrain, souvent dans le long terme, et participent aux objectifs de réduction de la pauvreté.

Si les ONG ont gagné en légitimité au fil des années, elles n'ont pas toujours été reconnues comme des acteurs important de la coopération internationale. Elles ont longtemps dénoncé cette exclusion et demandé à être intégrées aux travaux des Organisations Internationales. En réponse, les Nation-Unies leur ont offert un statut consultatif. Mais pour se faire, les ONG candidates doivent se conformer à des principes définis dans la résolution 1296 (XLIV) du Conseil économique et social. Cette mise en conformité est le symbole d'un souci naissant d'universaliser ou uniformiser les indicateurs techniques de

[82] M. Friedman, The New York Times Magazine, 13 Septembre 1970, En ligne, http://www.colorado.edu/studentgroups/libertarians/issues/friedman-soc-resp-business.html , consulté le 25 octobre 2012

[83] On parle d'externalités négatives lorsque l'action d'un acteur a des effets négatifs sur l'environnement d'autres acteurs sans qu'ils soient compensés.

la coopération internationale. Nous postulons ici que cette mise en conformité s'effectue au-delà des questions de technicité et touche également à l'idéologie des ONG.

Les recherches de Pascal Dauvin, Johanna Siméant ou encore de Maud Simonet sur la pratique bénévole s'inscrivent dans cette perspective. Dans son article « Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé »[84], Pascal Dauvin met en évidence comment la professionnalisation des bénévoles est une logique imposée non seulement par les bailleurs de fonds mais aussi par les pays bénéficiaires de l'aide. En effet, les organisations internationales ont progressivement instauré cette nécessité de codifier ce qu'ils font. Des codes de comportement ont été mis en place et ont participé à la professionnalisation des ONG : «ces codifications officielles proposées dans des manuels ou enseignées dans des modules de formation marquent une nouvelle étape dans la stabilisation des pratiques, même si elles ne sont que le prolongement d'une tendance à l'uniformisation repérable depuis longtemps sur le terrain». Au-delà des techniques managériales, la mise en œuvre des programmes des ONG s'est de plus en plus appuyée sur l'idéologie entrepreneuriale.

Aujourd'hui la gestion de l'ONG et de ses programmes mis en place sur le terrain répondent à une logique entrepreneuriale, comme un impératif de développement et de durabilité. Il s'agit davantage de créer une logique entrepreneuriale dans la gestion des ressources en eau au sein des communautés. Là où les communautés géraient l'eau au jour le jour et à de petites échelles, il s'agit pour SWN de repérer des opportunités, de développer des nouveautés et de créer de la valeur. Ainsi, ce rôle semble correspondre au rôle que J.B. Say attribue à l'entrepreneur, c'est-à-dire un rôle d'organisateur: «Il coordonne les ressources de façon à accroitre et optimiser la production de l'entreprise»[85]. Say fait surtout référence à l'entrepreneur comme un innovateur. A l'époque de Say, il s'agissait de l'émergence d'un nouveau groupe social d'entrepreneurs, ayant mis au point des machines et des biens inédits dans le cadre de la révolution industrielle. Selon nous cette logique peut être appliquée ici, à moindre échelle. SWN apporte de nouveau mécanismes et un nouveau produit : l'eau potable et saine. Avec les campagnes éducatives sur les dangers de l'eau contaminée, elle crée de nouveaux besoins en eau potable. Il s'agit aussi d'accroitre la production en augmentant la demande. Ce processus doit permettre aux infrastructures de recouvrir les coûts récurrents. Pour appuyer cette observation, comparons les politiques économiques de *Safe Water Network* à celle *d'Action Contre la Faim*. Comme nous l'avons vu précédemment, SWN s'appuie sur la tarification de l'eau pour couvrir les frais d'exploitation et d'entretien. Action contre la faim a adopté une logique de contribution volontaire des usagers pour couvrir ces frais : «L'entretien des ouvrages est un aspect prioritaire, qui doit être envisagé dès la conception de l'action. La mise en place d'une structure de maintenance des ouvrages est indispensable et doit être considérée comme partie intégrante du projet. L'option la plus réaliste est souvent de décentraliser la responsabilité de la maintenance au niveau d'un comité qui gère localement l'ouvrage. Ce comité est constitué par la communauté et formé de

[84] P. Dauvin, «Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé», *Tiers-Monde*, tome 45, n°180, 2004, pp. 825-840, En ligne, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_1293-8882_2004_num_45_180_5530, consulté le 26 octobre 2012

[85] S. Boutillier, «L'entrepreneur selon J.B. Say ou la formation du paradigme de l'entrepreneur dans le contexte d'une industrialisation naissante», *Cahiers d'économie de l'innovation*, L'Harmattan, 1995

gestionnaires (président, trésorier) et de techniciens (fontainier, réparateur villageois). Son rôle est de recueillir les éventuelles cotisations des utilisateurs, de planifier et de suivre l'entretien et les réparations des infrastructures, enfin de promouvoir l'hygiène au sein de la communauté.»[86]. Nombreuses ONG appliquent encore ce principe de la gratuité relative. Il s'agit en effet de ne pas nier le coût du service. Celui-ci doit être pris en charge par la communauté en fonction de ses capacités. Des systèmes de compensation financière, généralement pris en charge par l'ONG, doivent permettre de couvrir le reste des frais d'exploitation et d'entretien. Dans cette situation, la communauté reste dépendante financièrement de l'ONG. Dans le cas de SWN, il s'agit de faire des LOU de petites entreprises auto-suffisantes.

Ce souci d'autosuffisance est une des dimensions de la durabilité recherchée par les agences de développement. En effet, elles ont-elles aussi adopté ce tournant, à l'exemple de l'AFD : «L'objectif de l'AFD, lorsqu'elle finance un projet d'adduction d'eau, est que ce service subsiste longtemps après sa réalisation. Cela suppose que les investissements réalisés (pompes, canalisations, etc.) soient entretenus et que la distribution soit correctement gérée, ce qui a un coût. Les expériences menées dans les années 1970-1980 dans le cadre de projets fournissant gratuitement de l'eau potable ont montré que les infrastructures, qui n'étaient pas entretenues par les populations, se dégradaient rapidement.»[87] Aussi, les agences de développement et les bailleurs de fond ont intérêt à ce que les organisations de la société civile deviennent financièrement indépendantes. Elles ont développé tout un récit autour de cet objectif. Le *Strategies to Strengthen NGO capacity in Resource Mobilization through Business Activities* développé par *United Nations Aids* est devenu un manuel type rassemblant toutes les techniques entrepreneuriales applicables au monde associatif.
Cette stratégie d'hybridation des modèles permet de compenser les inconvénients de chacun des modèles et de bénéfice des atouts de chacun. Le tableau suivant permet de saisir ces effets de compensation.

Dès lors qu'est-ce qui différencie ce type d'ONG de l'entreprise ? La seule différence semble être le «retour sur investissement» qui est social et non financier. Or, pour certaines entreprises, d'un nouveau genre elles aussi, le retour sur investissement est avant tout social. Prenons pour exemple, une autre organisation indienne nommée *Water Health International*. Celle-ci fonctionne sur un modèle en tout point similaire à SWN. Pourtant il s'agit légalement d'une entreprise indienne. La compagnie développe de petites infrastructures en milieu rural, réinvestit 100% de ces profits dans l'entretien ou l'exploitation, forme et rémunère son personnel, développe des partenariats. La Société Financière Internationale, une structure de la Banque Mondiale pouvant accorder des prêts à des investisseurs privés, a apporté un capital de 1,2 million de dollars pour soutenir la création de cette entreprise. Cet apport a permis d'obtenir des financements de la part de grandes multinationales telle que *Dow Chemical, Coca-Cola* ou de

[86] Action Contre la Faim, *Crise humanitaire et gestion de l'eau, Gérer l'eau dans les pays en crise, Un enjeu majeur de santé publique et de sécurité alimentaire*, mars 2006, En ligne, https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:kOPwFFBF0GYJ:www.actioncontrelafaim.org/sites/default/files/articles/fichier/dp_technique_eau.pdf+&hl=fr&pid=bl&srcid=ADGEESiVlP-1Bfylz-R30fU3TWc_aqIRbAmMwn3izqTHjzGixAK5bPl7_-Ox1ibxuEgHQ8xZmSCEmEpFwxp0Qmte8qgQfkRNtCdtb8xmQhCcj7Q970YbkUFdZFNSmAclv2V6psfX4UBK&sig=AHIEtbT7OF3vbGxefTnBIYXnci5i-uwRxg, consulté le 28 octobre 2012

[87] Agence Française de Développement, *Foire aux questions*, En ligne, http://www.afd.fr/home/AFD/FAQ, consulté le 30 octobre 2012

banques comme *ICICI Bank*. Comme on peut le voir ici, les frontières entre entreprises et ONG sont parfois difficile à distinguer.

Le rôle de *Safe Water Network* n'est-il donc pas de créer de petites entreprises privées autonomes ? Nombreuses ONG se sont lancées dans ce créneau. Le micro-crédit est un des exemples emblématiques de cette porosité entre le monde philanthropique et entrepreneurial. De plus en plus d'ONG ont pour objectif de créer un environnement économique favorable aux initiatives prises par les populations des pays en développement. Cependant, il s'agit principalement de supporter des initiatives et micro-entreprises proposant des marchandises et non des services. Ce n'est que récemment que des ONG, sous le couvert des donateurs multilatéraux et bilatéraux, ont participé à la création de petites entreprises locales d'électricité, d'eau, de gaz ou de services téléphoniques en vue de stimuler l'activité économique locale et de créer des richesses. SWN n'est donc pas une exception. En Inde, de plus en plus d'ONG fonctionnent sur ce modèle : *Hystra Project, International Development Enterprise, Hagar, Sarvajal* en sont quelques exemples. Elles constituent un véhicule idéal des idéologies libérale et de la « bonne gouvernance ».

b. Des entreprises qui investissent dans le caritatif.

A l'exemple de *Water Health International*, il est à prévoir que les entreprises sociales et les multinationales, à travers la responsabilité sociale des entreprises, deviennent des acteurs majeurs du développement. Ils pourraient devenir des « concurrents » des agences d'aide bilatérales et des ONG. Dans le secteur de l'eau, ces initiatives sociales se sont multipliées.

La Responsabilité sociale des Entreprises

La Responsabilité sociale des Entreprises (RSE) est une forme d'engagement des entreprises dans la résolution des problèmes sociaux. La Commission Européenne a défini de la RSE dans le livre vert intitulé *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises :* « l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes. Être socialement responsable signifie non seulement satisfaire pleinement aux obligations juridiques applicables, mais aussi aller au-delà et investir "davantage" dans le capital humain, l'environnement et les relations avec les parties prenantes »[88]. Ces «parties prenantes» sont les individus ou des groupes d'individus qui sont affectés par la réalisation des objectifs de l'entreprise. Cette définition reste relativement vague et ne permet pas de saisir les différents degrés et dimensions de la RSE. La Banque Mondiale et les Nations Unies offrent une définition bien plus large. La RSE y est défini comme la manière dont les compagnies gèrent leurs externalités, leur impact et leur contribution à la société à travers trois principales sphères d'influence :

[88] Commissions des communautés européennes, *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* , Livre vert, Juillet 2001, 35p.

1. Les principales activités de l'entreprise et les investissements - Il s'agit ici de tous les mécanismes de gouvernance de l'entreprise. Cela comprend les activités et les relations humaines sur le lieu de travail, le marché et tout au long de la chaîne de valeur, aussi bien à l'échelle locale qu'à l'échelle mondiale. L'entreprise adopte une éthique et évolue de façon responsable. L'objectif est de diminuer autant que possible les externalités négatives (sociale, environnementale) et de maximiser les externalités positives.
2. La philanthropie stratégique et l'investissement communautaire. L'objectif n'est pas seulement de mobiliser des ressources financières mais également des compétences et de l'expertise. Il s'agit d'apporter un support aux communautés locales. Les programmes philanthropiques s'alignent souvent avec les grandes orientations de l'entreprise.
3. Le dialogue avec les autorités publiques, le plaidoyer et le renforcement des institutions. Les entreprises privées peuvent chercher à renforcer le dialogue avec les gouvernements. Elles peuvent exercer un certain lobbying en faveur de mesures sociales, environnementales, économique, etc. Elles peuvent également participer au renforcement des capacités de l'Etat, renforcer les institutions et contribuer à l'approvisionnement des biens publics («strengthen institutions and deliver public goods»[89]).

Dans le référentiel libéral, très utilitariste, les RSE semble avoir peu de sens. Pour Milton Friedman, figure emblématique de ce schéma de pensée, la responsabilité sociale de l'entreprise est de faire du profit. L'engagement des entreprises dans des actions « désintéressées » est sans fondement. Mais la RSE se fait-elle vraiment de manière désintéressée ? Beaucoup de chercheurs s'accordent à dire que les entreprises ont un intérêt à s'engager dans cette logique. Cela serait même devenu nécessaire.

La Responsabilité Sociale des Entreprises répond à un impératif d'adaptation.

Cette adaptation est devenue nécessaire car nous sommes entrés dans une économie immatérielle dans laquelle les idées et les valeurs ont acquis un poids considérable. L'apparition des techniques de «shame and expose» développées par des associations de consommateurs face aux pratiques de certaines multinationales en sont un exemple. P. Van Parijs évoquait déjà en 1993 deux effets spécifiques de la RSE : l'«effet-climat» et l' « effet d'image»[90]. Le premier repose sur l'idée qu'un environnement agréable et respectueux de tous est plus propice au travail et à la production. L'»effet-image» : En adoptant des programmes de RSE favorisant le bien commun, les entreprises veulent apparaître sous un jour nouveau. Dans ce cas de figure, la RSE est une stratégie de communication qui contribue à diffuser des effets de réputation ou de notoriété.

La RSE peut également être perçue comme une adaptation dans un monde globalisé où les logiques commerciales ce sont transformées et offrent de nouvelles possibilités. Prenons un exemple dans le secteur de l'eau. *HSBC* à récemment, en juillet 2012, fait don de 100 millions de dollars à différentes ONG œuvrant pour l'accès à l'eau potable. *WaterAid* en a été le principal récipiendaire. Ce partenariat est la conséquence directe d'un rapport commandé par la banque à *Frontier Economics*. Cette étude explore

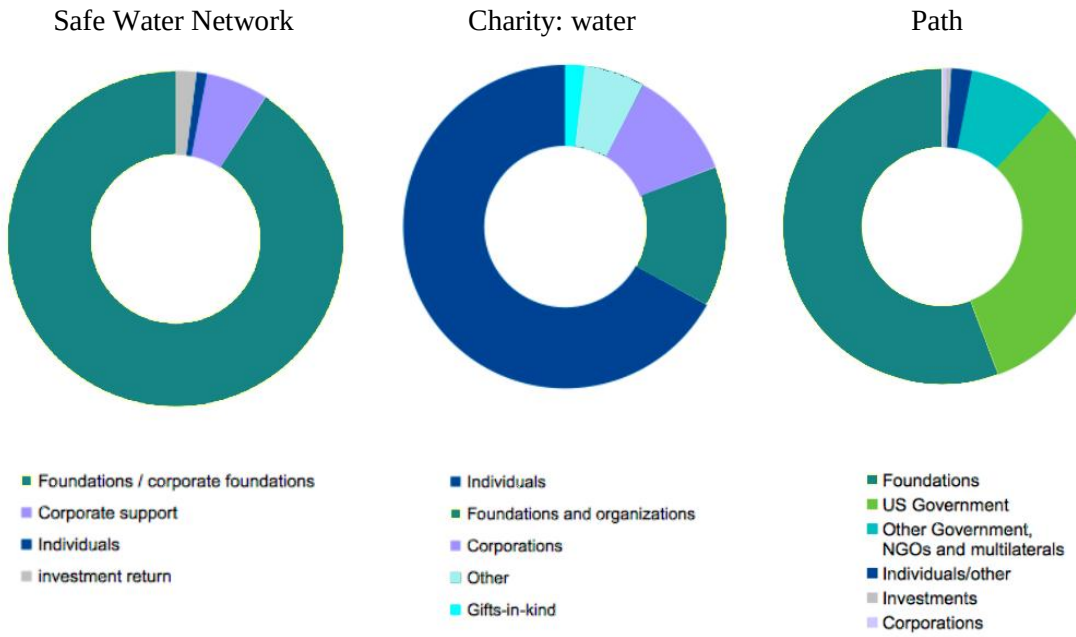
[89] J. Nelson, *Business as Partners in Development: Building wealth for countries, companies and communities*, The International Business Leaders Forum in collaboration with the World Bank and UNDP, 1996

[90] P. Van Parijs, *Ni Ghetto, ni tour d'ivoire. L'Ethique économique et sociale aujourd'hui*, Louvain-la-Neuve, Académia, 1993

les liens entre eau et croissance économique[91]. Il conclue que la couverture universelle du réseau en eau potable dans les pays en développement génèrerait des bénéfices économiques s'élevant à 220 milliards de dollars à l'échelle mondiale. L'accès à l'eau potable est non seulement une source d'économie en terme de frais de santé ; mais elle créé aussi les conditions favorables à une *croissance économique* durable. Ainsi, les banques s'intéressent aux économies émergentes comme l'Inde. Goldman Sachs a publié en 2008 un rapport intitulé "Dix mesures pour que l'Inde atteigne son potentiel d'ici 2050" dans lequel le secteur des services est au centre. Ainsi, au-delà d'un acte de charité, ce don d'*HSBC* représente aussi un investissement. Comme on peut le voir ici, la logique de la RSE peut être celle de l'adaptation. Loin d'être désintéressée, la RSE peut-être un investissement sur le long terme.

Le modèle du partenariat entreprise-ONG est plus répandu. Dans cette configuration, il s'agit pour ces dernières de passer par l'intermédiaire des ONG pour mettre en application leurs programmes de RSE. Elles mettent à disposition différents type de ressources. *Merck*, l'une des cinq plus grandes sociétés pharmaceutiques mondiale, a développé un programme de bénévolat permettant à ses employés de mettre leurs compétences à disposition d'une association. Deux de leurs employés ont rejoint SWN pour réaliser une enquête évaluant les répercussions de l'eau potable sur la santé des populations indiennes. IBM offre du matériel pour surveiller la qualité de l'eau à distance. *Pepsi-co* supporte financièrement l'ONG par des dons de plusieurs millions de dollars. La grande majorité des ressources de *Safe Water Network* provient ainsi de multinationales, comme on peut le voir sur ce graphique se basant sur son rapport financier de 2010 (CF. Graphique 8). Comparé à d'autres ONG comme *Path* ou *Charity Water*, la part du mécénat privé est beaucoup plus importante. SWN et *Charity Water* sont des symboles de l'indépendance croissante des ONG. En effet, il y a 20 ans, les finances des ONG américaines reposaient à 70% sur les fonds de l'aide publique, alors qu'aujourd'hui elle repose à 70% sur des sources privées[92].

Graphique 8 : Répartition des ressources financière de trois ONG américaines pour l'année 2010



[91] Frontier Economics, 2012. *Exploring the links between water and economic growth : a report prepared for HSBC*. London,. En ligne, http://www.thewaterhub.org/research/, consulté le 3 novembre 2012

[92] S. Worthington, T Pipa, «Private Development Assistance: The Importance of International NGOs and Foundations in a New Aid Architecture», in H. Kharas et all, dir, *Catalyzing Development*. Washington, DC, Brookings Press, 2011.

L'*Oversea Development Institute* dans son rapport Horizon 2025, creative destruction in the aid industry, évoque la possibilité que la philanthropie viennent progressivement se substituer à l'aide publique au développement: «possible evolution of impact philanthropy as a substitute for ODA in the longer term»[93]. En effet la philanthropie est devenue une source majeure de finance de l'aide au développement. Malgré une légère chute en 2009 suite à la récession, les montants ont cru exponentiellement pour atteindre entre 56 et 75 milliards de dollars par an[94].

Les entreprises sociales.

Alors que la RSE était souvent prise en charge par le département de communication des entreprises, nombreuses sont celles à avoir développé un département spécifique pour ces activités. Cette tendance illustre l'importance croissante qui est donnée à la RSE. Aussi, si les programmes de partenariat ONG-entreprises restent majoritaires dans le secteur, une nouvelle forme de philanthropie a vu le jour : l'entrepreneuriat social individuel ou collectif. Si bien que se pose la question de savoir si cette dernière n'est pas le nouveau visage de la RSE.

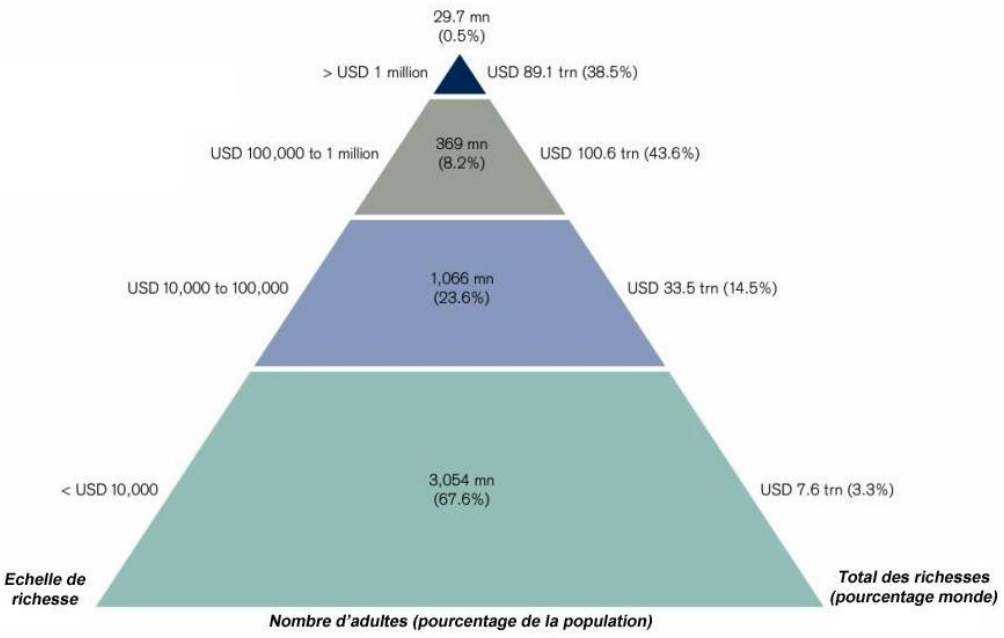
L'entreprise sociale n'est pas une pratique nouvelle, des imitatives de ce type ont existé déjà au début du XXe siècle et avant. Selon Nicholls, le concept a trouvé un premier écho auprès des banques et des gouvernements britanniques et italiens[95]. Mais ce n'est que dans les années 1990 que son potentiel a réellement été étudié au sein des départements de business des prestigieuses universités anglo-saxonnes, de Harvard (the *Social Enterprise Initiative* à la *Harvard Business School*) à Oxford (the *Skoll Centre for Social Entrepreneurship* à la *Said Business School*). Malgré la multiplication des recherches, il est encore difficile de s'accorder sur ce qu'est l'entreprise sociale. Certains auteurs ont décrit l'entreprise sociale comme le recours aux ressources marchandes. Pour Du Toit, l'entreprise sociale «poursuivent des objectifs sociaux au travers de la franchise dont le modèle permet la réplication et la distribution des produits et services de l'organisation. Les franchises sociales recherchent la pérennité de leurs activités en les conduisant selon les principes commerciaux. Ceux-ci leur permettent ainsi de réaliser assez de profits pour soutenir leurs opérations et réinvestir les profits excédentaires au bénéfice de la communauté qu'ils servent. » Selon cette définition, *Safe Water Network* serait une entreprise sociale. Cependant, nous ne nous alignerons pas sur cette définition. Pour notre part, nous prendrons le point de vue d'auteurs tels que Nicholls[96] ou Mair & Martí[97] pour qui l'entreprise sociale représente un vaste éventail d'organisations, à but lucrative ou non, pourvues qu'elles déploient une activité marchande en vue d'une finalité sociale. Il s'agit pour les entreprises sociales de poursuivre un objectif social et non la maximalisation du profit.

[93] Oversea Development Institute, *Horizon 2025*, 2012, En ligne, http://www.odi.org.uk/publications/6687-creative-destruction-aid-industry-development-kharas-rogerson, consulté le 2 novembre 2012
[94] Ce chiffre reste discutable. Les montants peuvent varier du simple au double. La plus basse estimation provient d'une étude du TPI Center for Global Philanthropy datant de 2010. Et la valeur la plus important provient d'une étude comparative de la John Hopking University
[95] A. Nicholls, *Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change*, Oxford University Press, 2006
[96] Ibid.
[97] J. Mair, I Martí, «Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight», *Journal of World Business*, n° 4, 2006, pp. 36-44.

L'entreprise sociale se base sur l'idée que l'on peut générer un profit financier sans pour autant sacrifier le gain social. La valeur ajoutée de l'entreprise sociale se trouve dans cette double dimension économique et sociale. C'est le concept de «blended value» attribué à Jed Emerson.

Cette idée a été développée dans le célèbre ouvrage de Prahalad, *The Fortune at the Bottom of the Pyramid* publié en 2004. Il propose de faire appel aux entreprises privées pour améliorer l'accès des populations pauvres aux biens et services essentiels : « Si nous cessons de penser les pauvres comme des victimes ou comme un fardeau et commençons à les identifier comme entrepreneurs souples et créatifs et comme consommateurs conscients des valeurs, un nouveau monde d'opportunités s'ouvrira »[98]. Pour lui, la force de cette classe n'est pas sa richesse mais son nombre. De plus, la régression de la pauvreté accroit le potentiel de consommation des classes émergentes. En adaptant l'offre à la demande, les multinationales et les populations les plus pauvres peuvent être mutuellement gagnantes. Il s'agit donc pour les multinationales de s'adapter aux besoins de ces populations. Elles sont nombreuses à s'être déjà lancées dans ce type d'initiatives. Au Bangladesh, *Véolia environnement*, leader mondial des services collectifs, a diminué ses standards de qualité de l'eau, ce qui lui a permis de diminuer les coûts de traitement de l'eau ainsi que le tarif de l'eau. Au Maroc, la multinationale a récemment proposé aux autorités locales de la commune de Témara, la mise en place d'un système de borne-fontaine à forfait appelé «Saqayti». Le système délivre six mètres cubes d'eau par mois prépayés aux foyers les plus démunis. Cependant l'eau n'est pas distribuée gratuitement. Si la mise en place des compteurs est offerte par *Véolia environment*, c'est la commune qui doit régler les six mètres cubes d'eau par foyer.

Graphique 9 : La pyramide du capital mondial



Source : J. Davies, R. Lluberas and A. Shorrocks; Credit Suisse Global Wealth Databook 2011

[98] C.K. Prahalad, *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*, Upper Saddle River, Wharton School Publishing, 2005

Safe Water Network ne peut selon nous pas encore être considérée comme une entreprise sociale car elle repose sur les donations des multinationales qui la soutiennent. Aussi les Local Operating Unit (LOU) ne sont pas encore totalement indépendantes, elles ont encore besoin de la supervision quotidienne du personnel de *Safe Water Network*. Cependant, les LOU sont de plus en plus auto-suffisantes et le jour où elles seront déléguées aux communautés ou à des entrepreneurs locaux, elles deviendront des entreprises sociales.

La création d'opportunités économiques est un des objectifs de la Banque Mondiale pour un développement durable. Pour cela, elle travaille de façon croissante avec les Petits Opérateurs hybrides (POP). Une des dernières initiatives en Inde a été initiée par la Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (*Global Partnership on Output-Based Aid*, GPOBA) dans lequel la BM a investi 800 000 dollars. Les partenaires du projet sont deux POP hybrides : *Water Health International* India et la Naandi Foundation[99]. C'est projets sont le symbole d'une nouvelle perméabilité ou hybridation dans le secteur privé. Certaines ONG et entreprises se sont métamorphosées pour répondre aux nouveaux défis du développement. Ils créent des opportunités économiques tout en faisant le bien social. Cette capacité d'innovation et d'adaptation a renforcé le sentiment que les acteurs du secteur privé étaient plus à même de répondre à ces défis.

[99] GPOBA, *Improved Rural Community Water in Andhra Pradesh* , En ligne, http://www.oba-data.org/index.cfm?page=projects&pa=3&prj=394, consulté le 4 novembre 2012

B. Une complexification croissante du champ de la coopération internationale pour le développement

1. Cartographie des rôles et des responsabilités.

La multiplication, le chevauchement et la fragmentation des institutions publiques aux différents niveaux administratifs apparaissent souvent comme des obstacles majeurs à une gouvernance efficace de l'eau. Cette complexification s'est intensifiée avec l'intervention croissante de nouveaux acteurs. L'Etat, les communautés, les ONG, les entreprises sociales, les bailleurs de fonds, les organismes de finance, les multinationales, tous participent à la conception et/ou la mise en œuvre des politiques de l'eau. La question est donc de savoir qui fait quoi. Il nous parait important de saisir l'évolution des rôles et des responsabilités de chacun des acteurs impliqués dans l'approvisionnement en eau dans les zones rurales indiennes.

L'OCDE a publié en 2012 un rapport étudiant les rouages de la politique de l'eau afin de saisir qui fait quoi et à quel niveau d'administration, et comment la politique de l'eau est conçue, régulée et mise en œuvre. Cette analyse se fonde sur les données d'une enquête sur la gouvernance de l'eau dans 17 pays de l'OCDE. Si celle-ci nous renseigne peu sur les mécanismes utilisés en Inde, nous utiliserons ses critères pour notre propre analyse. L'objectif est de comprendre, au niveau d'un village, quels sont les rôles et les responsabilités de chacun dans l'approvisionnement en eau potable. Il convient de noter que notre analyse reflète un constat qui repose sur nos observations et nos lectures et ne prétend en rien refléter une vérité générale. Aussi, il convient de rappeler que la répartition des rôles et des responsabilités peut varier considérablement d'un Etat à un autre ou d'un village à l'autre. Rappelons également que les politiques publiques évoluent dans le temps au fil des référentiels dominants. Par conséquent ce qui est vrai aujourd'hui ne le sera peut-être plus dans un futur proche. Notre analyse ne peut donc pas être applicable en tout lieu et en tout temps.

Tableau 2 : Principales responsabilités dans la chaine d'approvisionnement en eau potable

Conception et mise en œuvre des politiques
1 Stratégie et élaboration
2 Financement
3 Mise en œuvre des politiques
4 Information, suivi et évaluation
5 Implication des parties prenantes (sensibilisation des citoyens, etc.)
6 Mise en œuvre au niveau territorial de politiques élaborées par l'administration centrale
Réglementation
1 Normes de qualité
2 Régulation économique (tarification, etc.)
3 Contrôle de la mise en œuvre des réglementations nationales au niveau infranational

Source : grille réalisée par l'auteur et inspirée de l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau (2010).

a. Les émetteurs de normes.

- L'état indien : Le *Department of Drinking Water* sous le *Ministry of Rural Development* est en charge de définir les normes. Le choix d'appliquer ou non **ces** recommandations appartient aux États fédérés. Les recommandations sont diverses et variées, allant de la décentralisation des décisions, à la forme de gestion à privilégier. Comme nous l'avons vu en première partie, il est recommandé aux États de déléguer la gestion de l'approvisionnement aux *Panchyati Raj Institutions*. Sur le papier, l'Etat **a** le rôle de la définition de la stratégie et de l'élaboration des politiques. Mais dans les faits, les institutions internationales se sont appropriées ce rôle de définition des stratégies et des priorités. Le poids idéologique du référentiel de la « bonne gouvernance » et du référentiel libéral est devenu si important qu'il est devenu difficile pour les États ou les *Panchyati Raj Institutions* d'y échapper.

En ce qui concerne la mise en œuvre des politiques décidées aux échelles nationale**s** et internationale**s**, l'Etat central a un rôle relativement limité du fait du système fédéral de l'Inde. Ce sont les États qui doivent jouer ce rôle. Ce sont également les États fédérés qui ont la responsabilité de lever les taxes sur les services. Dans les États où la décentralisation s'applique, la mise en œuvre est transférée aux *Panchyati Raj Institutions* et aux communautés. L'Etat central conserve quant à lui un rôle de redistributeur de l'Aide Publique au développement. Pour ce qui est de la mise en place des réseaux d'approvisionnement à proprement parler, ce sont les États qui ont également ce rôle. Mais cette prérogative leur échappe. La croissance à un chiffre, loin des prévisions, contraint les institutions publiques à se tourner davantage vers d'autres acteurs. Ici la marge de manœuvre de l'Etat, central ou fédéré, semble se réduire. La réforme des institutions et l'imposition de nouveaux référentiels ont entraîné une profonde redéfinition du rôle de l'Etat dans la chaîne d'approvisionnement en eau. Pour les ONG comme *WaterAid*, l'Etat doit retrouver son rôle de décisionnaire. Il doit pouvoir reprendre le contrôle sur la définition des politiques publiques et pouvoir décider quelles institutions et quel mode de gestion sont les plus adaptés[100]. Il doit aussi renforcer davantage ses investissements ; cependant, ce retour de l'Etat parait improbable.

- Les pays de l'OCDE. Ils ont un rôle majeur dans le financement des programmes d'accès à l'eau dans les pays en développement. De façon globale, non spécifique à l'Inde, l'aide publique au développement a fortement cru dans le secteur pendant une vingtaine d'années jusqu'en 1993 environ. Par la suite l'APD a stagné. L'Inde reste entre 1990 et 2004, le premier récipiendaire (Cf. Tableau 3).

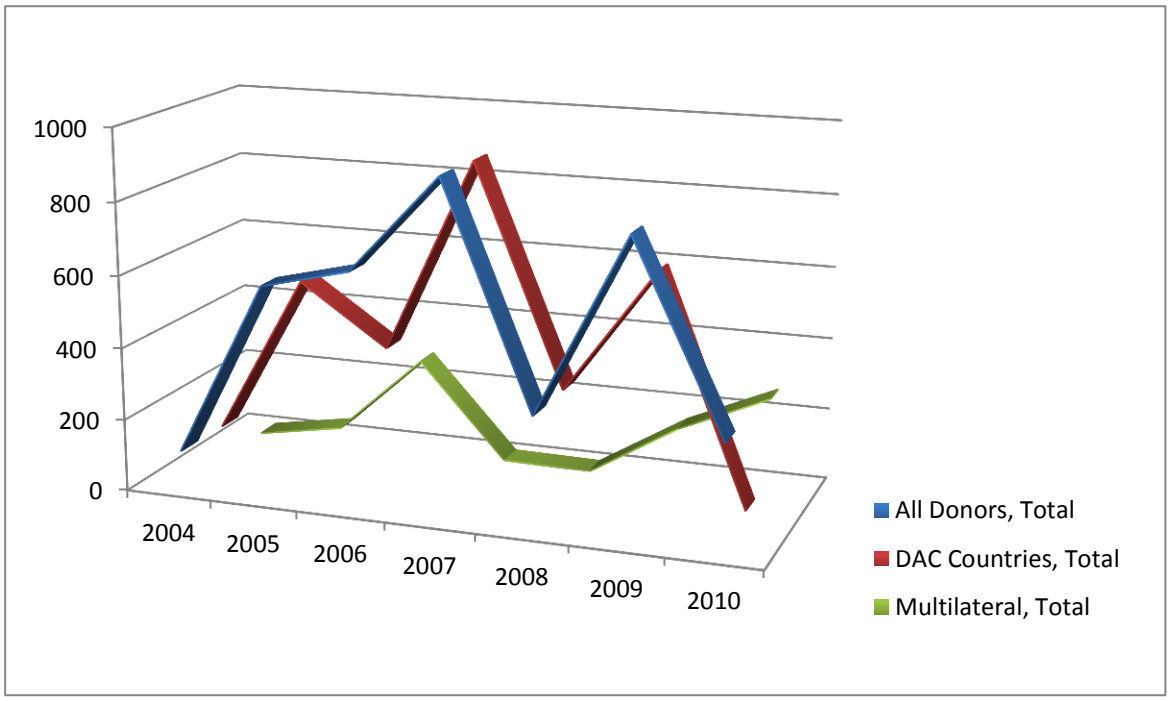
Tableau 3 : 5 premiers récipiendaires de l'APD dans le secteur de l'eau de 1990 à 2004.

Country	Population in 2004 (thousands)	ODA for Water Annual Average 1990-2004 (millions of US$)	Average ODA for Water ($/capita/yr)
India	1,064,399	257.11	0.24
China	1,288,400	251.06	0.19
Egypt	67,560	167.99	2.49
Vietnam	81,315	150.34	1.85
Indonesia	214,675	103.79	0.48

[100] S. Annamraju, B.Calaguas & E.Gutierrez, Financing water and sanitation, Key issues in increasing resources to the sector A WaterAid briefing paper written, Novembre 2001, En ligne, http://www.washdoc.info/docsearch/title/125078, consulté le 13 novembre 2012

Comme on peut le voir sur le graphique 10, les montants à destination de l'Inde ont fortement varié au cours des dernières années.

Graphique 10 : Montant dans de l'APD dans le secteur de l'eau en Inde 2004-2010



Source : OCDE Statistics

A travers les agences de développement les Etats participent à l'émission et la diffusion de normes de développement. Celles-ci suivent, dans les grandes lignes, les agences multilatérales.

- Les organisations intergouvernementales de développement. Elles ont pour mission première de promouvoir et coordonner la coopération internationale. Au fil des années, leur rôle normatif et opérationnel à cru. A titre d'exemple, la Banque Mondiale a pour rôle d'offrir son assistance et d'accorder des prêts à des taux préférentiels à ses membres en difficulté. Cependant, son pouvoir financier et technique lui a permis d'acquérir une place de premier choix dans la définition des politiques publiques des différents États à qui elle offre son «assistance». Elle encadre les initiatives indiennes et impose indirectement, à travers la conditionnalité, le référentiel de la « bonne gouvernance » qu'elle a créé. Nous l'avons vu à travers tout notre développement, elle a opéré une réorientation des politiques publiques en Inde de manière à délaisser certaines stratégies étatiques de développement dans le secteur de l'eau. Le *Nationale Water Policy* reprend les préceptes de la bonne gouvernance telle qu'elle est proposée par la Banque : tarification, renforcement du rôle de la société civile, création de facilités pour le secteur privé, austérité fiscale, etc. L'*OCDE* et la *Banque Mondiale* jouent un rôle important dans la définition des tarifs de l'eau. Les nombreuses études publiées dans ce secteurs, et régulièrement actualisées, servent de modèles aux États (comme le concept des 3 T : tarifs, taxes et transfert qui a été adapté par de nombreux États). Plusieurs organisations intergouvernementales cherchent également à imposer une certaine norme de qualité de l'eau. Les standards sur l'eau de boisson sont encore définis par des comités techniques et les «Division Council» en Inde. Cependant, les OI opèrent une importante

pression pour que l'Etat indien en adopte de meilleurs. La dernière révision s'est fortement inspirée des directives européennes relative à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine (80/778/EEC), des standards de la *United States Environmental Protection Agency* et des *Directives pour la qualité de l'eau de boisson* de l'*OMS*[101]. Finalement, en ce qui concerne le contrôle des programmes, l'*UNICEF* se charge, dans la mesure du possible, de surveiller les progrès sur le terrain pour atteindre cet objectif du millénaire[102].

L'Etat avait autrefois un rôle à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement en eau potable. Aujourd'hui, il devient de plus en plus un facilitateur et un point de transfert. Les responsabilités de l'Etat sont devenues des «coresponsabilités». La définition des grandes orientations normatives se font sous la forte influence des Organisations intergouvernementales. Les acteurs publics se contentent de définir les grandes orientations et ont observé une tendance croissante à la délégation de la mise en œuvre aux communautés et aux acteurs du secteur privé.

b. Les exécutants.

La mise en œuvre des programmes d'assainissement est de plus en plus déléguée aux acteurs du secteur privé ou aux communautés.

- Les multinationales. En fonction des zones rurales ou urbaines, le rôle des multinationales varie.

Dans les zones rurales, les multinationales sont présentes de façon indirecte à travers les programmes de RSE, la création d'entreprises sociales (exemple de *Véolia Environnement*) ou à travers le travail des ONG. Dans ce dernier cas, en théorie, les multinationales se contentent d'offrir ressources financière et expertise. Dans la pratique, elles peuvent avoir un rôle dans la conception des programmes. Aux États-Unis notamment, les multinationales donatrices ont une place d'honneur au sein des conseils (board) des ONG avec qui elles développent des partenariats. Derrière les portes fermées des «board meeting», elles peuvent influencer la prise de décision. A une autre échelle, les multinationales de l'eau ont également eu un rôle dans le façonnage du référentiel de l'eau comme un bien économique à travers l'organisation des grands forums mondiaux. Contrairement au milieu urbain, elles n'ont pas pris en charge la délégation de service.

- Les ONG jouent le rôle de co-contractant dans un contrat de concession. La concession est un contrat par lequel la collectivité publique confie à une personne morale tierce la prise en charge des frais d'exploitation et d'entretien courant mais également des investissements. Ils sont devenus des acteurs de la mise en place des politiques d'approvisionnement en eau. Au-delà de la mise en place d'infrastructures, les ONG peuvent tenir des rôles forts différents en fonction de leur idéologie. Selon nous, les ONG hybrides et les entreprises sociales se sont attribués le rôle de «testeur» de modèles. En effet si la Banque Mondiale, l'*OCDE* et les autres grandes organisations Intergouvernementales du développement

[101] BIS, Indian standards on drinking water quality, presentation for INDO-US Conferencing on Water Standards, June, 2009
[102] M. Black, R. Talbot, *Water A Matter of Life and Health*, UNICEF, En ligne, http://www.unicef.org/wash/files/BlackTalbot.pdf, consilté le 10 novembre 2012

élaborent de grandes théories, leurs applications sur le terrain sont souvent plus difficiles que dans les rapports technocratiques. A titre d'exemple, une revue littéraire réalisée au cours de notre stage met bien en lumière le manque de mise en pratique des théories sur le changement de comportement («behavior change»). Cette littérature est beaucoup plus investie par les ONG qui testent différentes campagnes de communication et de prévention et comparent leurs impacts. De façon similaire, les recommandations offertes par les politiques peuvent faire l'objet de différentes interprétations et différents modes d'application. Il y a par exemple différentes façons de mettre en place une tarification de l'eau : elle peut être fixe ou volumétrique, progressive ou universelle, etc. Lorsque l'on intervient auprès de populations qui n'ont jamais ou très peu payé l'accès à l'eau, le changement ne s'effectue pas facilement et les ONG doivent étudier quel modèle de tarification est le plus adapté, quels sont les campagnes de communication qui ont le plus grand impact, quels sont les facteurs qui favorisent l'adoption de la tarification.

Au-delà, de ce rôle de gestion des infrastructures locales, les ONG se voient assumer le rôle de mobilisation et d'éducation des populations locales. Elles mettent en place des programmes de sensibilisation et de formation. Mais il arrive que les messages éducatifs qui ont été dispensés par différents acteurs (Etat, différentes ONG intervenant dans une même région, tradition) entrent en contradiction ou créent une confusion contre-productive. Ce type d'intervention nécessite un solide diagnostic sociétal et politique préalable à l'intervention et un investissement dans le long terme. Une harmonisation des messages de prévention est nécessaire. Aussi, les ONG se sont vues attribuer le rôle de mobilisateur. Elles forment des «water committee» et doivent promouvoir le dialogue entre les différentes parties, Cette ingénierie sociétale est devenue la pierre angulaire des programmes des ONG. Elle est pourtant une prérogative naturelle de l'Etat. Cette responsabilité a par ailleurs été réaffirmée dans les réformes des années 1999-2000 que nous avons étudiés en première partie. Cependant, la construction concertée avec les acteurs locaux d'une vision stratégique, dans une logique d'intérêts partagés est souvent idéalisée et plus compliquée qu'il n'y parait.

- Les communautés. Le gouvernement indien à récemment montré sa volonté de passer d'un système par l'offre à un système par la demande, impliquant les communautés rurales dans la construction des programmes d'approvisionnement en eau. Les approches initiées par l'Etat, les ONG, les entreprises sociales et les organisations intergouvernementales vont toutes dans cette direction et s'accordent pour dire que la participation des populations dans la gouvernance des ressources en eau est une dimension incontournable. Cependant, il s'agit davantage d'obtenir le consentement et l'adhésion des communautés plutôt que de les impliquer en leur donnant des responsabilités. Là où le rôle des communautés tend à devenir majeur est dans le financement des infrastructures de des coûts d'exploitation et d'entretiens. Si le recouvrement des coûts est en effet atteignable, alors il faut s'attendre que la responsabilité du financement leur incombe de façon croissante.

Dans le cas des villages où *Safe Water Network* intervient, les frontières de l'action et des responsabilités de l'Etat, du secteur privés, des ONG sont totalement effacées et réorganisées. De façon plus générale, il

semblera que la gouvernance de l'eau tende de plus en plus vers une gouvernance multi-acteurs où il est difficile de dire qui fait quoi car tous les acteurs font tout et rien. Il y a une dilution des responsabilités dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'eau. Parvenir à une répartition claire des rôles et des responsabilités serait idéale mais parait peu probable. Faute de répartition claire et précise des responsabilités, il semble nécessaire d'adopter des outils de gouvernance plus souple destinés à remédier à la complexité institutionnelle de la politique de l'eau.

2. Gouvernance et gouvernabilité : une gestion intégrée des ressources en eau.

La mise en cohérence des politiques de l'eau potable doit se concentrer sur les procédures plutôt que sur la définition de contenus substantiels de la gouvernance. Comme l'analyse Pierres Lascoumes, le processuel l'emporte souvent sur le substantiel, surtout lorsqu'il s'agit d'enjeux émergents ou renouvelés, comme celui de l'accès à l'eau potable dans les nouvelles dispositions que sont celles d'aujourd'hui. Quels cadres d'interactions permettront de construire les problèmes, les acteurs collectifs ou les réseaux qui les portent ? Comment construire la "coordination" entre les acteurs, la simple régulation par le marché ou par l'Etat ayant montré toutes ses limites ?

a. Les problèmes de gouvernance multi niveaux et pluri-acteurs.

Le concept de gouvernance recouvre de très nombreuses réalités. Nous avons vu au cours de notre développement que la bonne gouvernance telle qu'elle est définie par la Banque Mondiale, ne correspond pas à la définition de la gouvernance comme un mode de coordination des différents acteurs des politiques de l'accès à l'eau, conçue comme un processus. Elle ne pose pas la question de gouvernabilité : "comment rendre gouvernable ? La définition de la Banque Mondiale renvoie davantage à des impératifs d'ordre administratif. Ces impératifs sont ceux d'un service public efficace, un système juridique fiable et une administration redevable envers ses usagers. Dès lors, la gouvernance est inextricable de la « bonne gouvernance ». Ces impératifs ont une valeur normative. La bonne gouvernance peut donc être considérée comme un référentiel. Un référentiel représente un espace de sens : il délimite des valeurs, des normes, qui s'imposent comme un cadre commun d'interprétation et d'action pour les acteurs. La Banque Mondiale s'est donnée pour mission de définir la substance de la « bonne gouvernance ».

Pendant près de 40 ans, la Banque Mondiale a tenté de transposer ce référentiel de la « bonne gouvernance » dans la définition des politiques d'accès à l'eau potable. Ce référentiel est ce que nous avons appelé le référentiel de « la bonne gouvernance de l'eau ». Comme à l'échelle des autres secteurs, elle relève d'une régulation néo-libérale qui a également été encouragée par les multinationales de l'eau. Il s'agit de favoriser la décentralisation, la transparence, la rationalité, la tarification à coût complet, la participation de la société civile, etc. La Banque Mondiale souhaite privilégier les concertations, les partenariats, les interactions entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile et marchande. Elle met en valeur cet espace de concertation à condition que ces derniers restent dans le cadre qu'elle a défini. Aujourd'hui, on peut affirmer que ce référentiel s'est imposé. Le référentiel ne fait pas consensus. De nombreux acteurs contestent certains aspects de la "bonne gouvernance de l'eau". Pour Jean Dausset, ancien Président de l'Académie de l'eau, les usagers les plus pauvres ne devraient pas avoir à prendre en charge l'intégralité des coûts des services de l'eau. Pour s'imposer, un référentiel ne nécessite pas le consensus mais le ralliement du plus grand nombre. C'est aujourd'hui le cas, la grande majorité des acteurs (scientifiques, économistes, environnementalistes, hommes politiques, philanthropes) s'accorde sur ses grandes orientations. Les politiques de lobbying et la puissance de l'expertise ont contribué à la formulation et l'imposition de ce référentiel. En effet, la force de ces derniers a réduit les

espaces d'autonomie des autres acteurs, qui ne partagent pas cette interprétation de la bonne gouvernance. Ils ont été aspirés dans une trajectoire qui est alors apparue comme immuable. Par la force des choses ou par conviction, l'essentiel est que la substance de la « la bonne gouvernance de l'eau » est aujourd'hui appliquée.

Si les acteurs s'accordent davantage sur la substance de la "bonne gouvernance de l'eau", la question de la gouvernabilité des forces en présence reste entière. En effet, les processus de décentralisation politico-administratifs (délégation de pouvoir aux acteurs supra et infra étatiques) et économiques (concession aux multinationales, petits opérateurs privés et hybrides) ont complexifié l'espace dans lequel ils interagissent. On observe une multiplication des lieux de décision et des acteurs associés dans la chaîne d'approvisionnement en eau potable. Aujourd'hui, chacun des acteurs cherche sa place dans cet espace redessiné par la Banque Mondiale. Cette recherche de cohérence nous renvoie à la définition première de la gouvernance, c'est-à-dire " la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires, tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord…". Cette définition de la *Commission on Global Governance* dans son rapport de 1995, renvoie à la mise en place de nouveaux modes de pilotage ou de régulation, adaptés aux nouvelles règles de la « bonne gouvernance ».

Cette dimension s'attache donc davantage aux difficultés de mise en œuvre de la bonne gouvernance. Les enjeux majeurs auxquels les politiques d'approvisionnement en eau doivent faire face, sont ceux de la conception, de l'expérimentation et de la stabilisation de normes et de règles qui régissent le jeu des acteurs. C'est la condition nécessaire pour rendre l'approvisionnement durable et équitable.

La question du manque de clarté dans la définition des rôles et des responsabilités est autre problème majeur à résoudre. Selon nous, la question ne risque pas de trouver une réponse immédiatement. En effet, les modèles développés par les nouveaux acteurs sont encore en phase de construction. On ne sait pas encore si ces modèles sont viables. Comme nous l'avons vu au cours de notre développement, les programmes sont encore très récents et l'on en est encore à vérifier leur validité. Que ce soit pour les Petits Opérateurs Privés informels ou pour les Petits Opérateurs hybrides, on ne peut pas encore développer de politiques publiques à leur égard. Si tant est que ces modèles soient reconnus comme viables, on ne peut pas encore prédire le volume ou la rapidité des investissements dans ces entreprises hybrides. Nous ne savons pas non plus d'où proviendront ces investissements. En 2012, le débat s'est ouvert sur le réel potentiel des entreprises sociales. Certes, les investissements privés ont augmenté au cours de la dernière décennie, mais de nombreux facteurs pourraient entraver leur croissance. Avec autant d'incertitudes vis-à-vis de ces nouveaux acteurs, il parait encore difficile de repenser les rôles et les responsabilités qui peuvent leur être attribués.

Il parait cependant important de définir un cadre à leur intervention. En effet, contrairement aux Petits Opérateurs Privés, les Petits Opérateurs Privés hybrides sont davantage formalisés et ont la capacité d'être intégrés à minima dans la définition des politiques publiques. Les mécanismes d'encadrement doivent cependant être adaptés pour rendre compte de la diversité des acteurs et des espaces d'interactions, au-delà des modèles normatifs et standardisés. Nous avons vu dans notre partie sur l'intégration des POP dans la définition des politiques de l'approvisionnement en eau, que la contractualisation pouvait être trop lourde. La rigidité des contrats empêche les initiatives de coller aux besoins spécifiques de chaque communauté. Cette approche standardisée ne permet pas non plus de s'adapter aux aléas que subissent les populations les plus sensibles. Les communautés et les opérateurs hybrides sont des institutions vulnérables, qui ne peuvent pas toujours tenir leur part du contrat selon les circonstances. Il faut dès lors tester le potentiel des chartes, des conventions, des pactes, des « quasi-contrats », etc. Pour le moment, les réponses aux questions : qui (quels acteurs ?) fait quoi, comment (moyens techniques, institutionnels et financiers) et dans quelles limites (décision, exécution, contrôle, sanction) ; trouvent souvent des réponses au cas par cas. Les logiques légale et contractuelle tendent à se complexifier. Cependant, elles soulignent l'importance de l'Etat et de son rôle dans la définition et la mise en œuvre d'actions coordonnées pour améliorer les politiques d'approvisionnement.

Un autre problème majeur des politiques d'approvisionnement est le manque de concertation et de coopération entre les acteurs du secteur et transectoriels. Le cloisonnement entre les acteurs et entre les secteurs constitue un frein aux progrès et aux innovations. Selon l'OCDE, les décideurs des organismes d'aide au développement officiels aimeraient être mieux informés des objectifs et des activités des acteurs du secteur privé. Il y a aussi un manque de communication entre les projets soutenus par des agences multilatérales, comme la Banque Mondiale, et les agences bilatérales.

Un rapport récent de l'OCDE sur la crise de la gouvernance de l'eau, met en valeur le problème de la gouvernance pluri-niveaux dans les politiques publiques décentralisées[103]. L'organisme souligne l'importance d'une meilleure coordination des politiques de l'eau, sans pourtant préciser les modalités de celle-ci. Les raisons de cela reposent sur le fait que chaque situation serait particulière : "les facteurs géographiques, environnementaux et économiques ont un impact considérable sur l'organisation du secteur". Cependant quelques instruments de coordination existent : les ministères de tutelle, les organisations ou mécanismes interministériels, ou encore les organes de coordination spécifiques. Cependant, cette étude de l'OCDE ne se consacre qu'aux acteurs souverains du secteur public. La fragmentation institutionnelle est d'autant plus importante aujourd'hui que les lieux de décision et les acteurs associés dans la chaîne d'approvisionnement en eau potable se sont diversifiés. Rien que dans la famille des Nations Unies, pas moins de 26 organisations participent aux questions liées à l'eau. Les ONG se comptent par milliers. Le nombre d'entreprises ne cesse de croître. Si cette croissance est une source de richesse, renforcer la coordination entre ces acteurs est devenu une nécessité. Aujourd'hui, que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle internationale, aucune institution n'est en charge de rassembler les acteurs du secteur. Pour résoudre cette problématique, certains experts évoquent l'idée d'une

[103] OCDE, *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, 2012

organisation internationale de l'eau. La structure ONU-eau a été créée pour « promouvoir la cohérence et la coordination des initiatives du système des Nations Unies, concernant tous les aspects relatifs à l'eau douce et l'assainissement »[104]. Cependant, son rôle se limite à rassembler les données et de promouvoir les problématiques liées à l'eau. Elle n'a aucun mandat exécutif. Elle n'est pas financièrement indépendante. Elle ne constitue pas une interface institutionnelle permettant de coordonner l'action des organisations onusiennes, encore moins de l'ensemble des acteurs du secteur. Lors des dernières rencontres parlementaires de mars 2012, Jean Glavany proposait d'opérer une fusion des agences intergouvernementales, elle "devrait permettre de rationaliser et de capitaliser les succès et échecs"[105]. Cependant, celle-ci n'a pas été adoptée. Le premier argument défend l'idée que la concertation à l'échelle mondiale est inappropriée pour traiter des enjeux locaux. Le bon niveau de gestion étant le bassin. Pourtant l'idée a été vigoureusement défendue par M. Merzoug, président du Réseau International des Organismes de Bassin. Le second argument repose sur la nature plurisectorielle de l'eau. La question de l'eau est par nature abordée par un nombre trop important de secteurs. Ainsi, l'idée de créer une structure tend à disparaître. A l'inverse, l'organisation de forums multi-acteurs semble se démocratiser. Le forum est perçu comme un outil plus flexible et permet à un plus grand nombre d'acteurs de participer. Les politiques de développement ont plus de chance de réussir avec une action concertée. De plus, l'innovation est reconnue comme une composante indispensable pour atteindre les OMD. Ces innovations naissent souvent là où la connaissance est valorisée et où les idées et les points de vue se rencontrent. Les organismes intergouvernementaux sont au contraire perçus comme un milieu technocrate et fermé, moins propices aux innovations. Ainsi, les forums sont devenus le nouveau lieu de concertation et de partage. Dans le secteur de l'eau, le plus important est le Forum Mondial de l'Eau, qui est organisé tous les 3 ans et pendant lequel tous les acteurs du secteur rencontrent. Mais il ne s'agit pas pour autant de coordonner leurs actions. Le *Conseil de Concertation pour l'Approvisionnement en Eau et l'Assainissement* (WSSCC) a lui aussi pour mission de favoriser les échanges de connaissances et d'expériences entre les acteurs du secteur. A l'échelle nationale, de plus petits forums sont organisés. Ils rassemblent les ONG locales et internationales, les experts, les gouvernements, les multinationales et les organisations intergouvernementales. Le *Safe Water Network* est mandaté chaque année pour organiser un forum intitulé « *Beyond the Pipe* », dont le but est d'exposer les meilleurs outils pour coordonner leur action avec celle des autres acteurs[106]. Cependant, il convient de noter que les forums dépendent des acteurs qui les organisent (ils n'ont pas de budget, d'agenda annuel, de pouvoir exécutif). Ils ne semblent pas être une solution pérenne de concertation et de consultation.

b. La Gestion Intégrée des Ressources en Eau et le sous-secteur de l'eau potable

La notion de Gestion Intégrée des Ressources en Eau est apparue au cours de la dernière décennie, comme une réponse à la crise de l'eau. Elle est définie comme la gestion intégrée et conjointe. Il s'agit de promouvoir la coordination transversale entre les secteurs, les applications, les groupes sociaux, les

[104] ONU Eau, *le guide*,En ligne, http://www.unwater.org/discover_fr.html, consulté le 10 novembre 2012
[105] Assemblée Nationale, *La géopolitique de l'eau*, 13 décembre
[106] Safe Water Network, *Beyond the pipe: from pilot to scale forum summary and highlights*, 2010

espaces de temps, en se basant sur une série de principes concertés[107]. L'élément fondamental de la GIRE repose sur une volonté de s'éloigner des approches traditionnelles par sous-secteur et par acteur institutionnel. La GIRE privilégie une approche holistique basée sur un ensemble de principes clés. En mars 2000, le Conseil de concertation pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement a publié « VISION 21 : une vision commune de l'hygiène, de l'assainissement et de l'approvisionnement en eau ». Ce document indique que les politiques d'approvisionnement en eau potable peuvent et devraient adopter le principe de la GIRE. Quels sont les avantages de la GIRE pour le sous-secteur de l'eau potable dans les zones rurales indiennes ?

Cette approche à l'échelle mondiale est très récente. Cependant, les fondements de la GIRE reposent sur des pratiques plus anciennes. A titre d'exemple, la gestion par bassin, qui est l'essence de la GIRE, est pratiquée en Espagne depuis 75 ans (l'Espagne dispose de neuf autorités de bassin). En France, la loi « pêche » de 1964 avait créé six Agences de bassins, et initiait ce que l'on appelle aujourd'hui la gestion par bassin. Le bassin versant est une aire délimitée par des lignes de partage des eaux, dans laquelle toutes les eaux tombées alimentent un même exutoire[108]. Ce type de gestion préconise une approche par problèmes. Un même bassin versant partageant ces derniers. Aujourd'hui, de très nombreuses régions ont adopté cette approche à l'échelle infra-étatique et/ou transfrontalière. Le fleuve Mékong, le bassin du Niger et le Lac Tchad en sont quelques exemples. Ce modèle est à l'essai dans d'autres régions. Les principes de Dublin ont inspiré la GIRE. Pour la Banque Mondiale et le Fond de développement africain, le modèle repose sur deux principes de base et un objectif majeur. Les deux principes de base : « L'eau doit être considérée comme un bien économique, social et environnemental ; les politiques et orientations guidant la gestion des ressources en eau doivent être étudiées dans un cadre intégré ». L'objectif : « Favoriser un développement efficace, équitable et durable grâce à une gestion intégrée des ressources en eau »[109]. Cependant, à travers toutes les définitions offertes par la GIRE, quatre principes semblent universels : « un accès plus équitable aux ressources en eau et aux bénéfices connexes, dans le but de combattre la pauvreté, dans les régions où l'eau est peu abondante, son utilisation efficace au profit du plus grand nombre, et l'utilisation plus durable de l'eau, entre autre pour préserver l'environnement »[110]. Les maîtres mots de la GIRE sont l'équité, l'efficience et la durabilité.

[107] P. Moriarty , J. Butterworth, C. Batchelor, *La gestion intégrée des ressources en eau et le sous-secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement domestiques*, Centre International de l'Eau et de l'Assainissement, Juin 2007
[108] C. Cosandey, M. Robinson, *Hydrologie continentale*,. Paris, A. Colin, col. « U », 2000, 360 p.
[109] Banque de développement africain et le fond de développement africain, *La Gestion Intégrée des Ressources en Eau,* Avril 2000
[110] P. Moriarty , J. Butterworth, C. Batchelor, *La gestion intégrée des ressources en eau et le sous-secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement domestiques*, Centre International de l'Eau et de l'Assainissement, Juin 2007



Graphique 11 : Objectifs de développement de la Gestion Intégrée des Ressources en eau

Source : *Rapport sur l'état de la mise en œuvre des plans de gestion intégrée des ressources en eau et de valorisation de l'eau, ONU-Eau (2008)*

Le *Partenariat mondial de l'eau* (*Global Water Partnership*, GWP) a été créé en 1996 pour promouvoir la GIRE. D'autres organisations défendent ce modèle : l'*ONU-Eau*, l'*OCDE*, la *Banque Mondiale*, etc. D'importants moyens sont déployés pour développer ses capacités et son impact. Les réformes de la législation et des institutions de l'eau sont encouragées. En Inde, l'adoption de la GIRE est quasi-nulle. Pourtant, les avantages de cette approche ne sont pas négligeables dans un pays aussi grand, où les ressources sont mal réparties. En Inde, les grands aménagements d'infrastructures de l'eau entrepris ont été réalisés sans prêter attention à la complexité des écosystèmes. Les rivières et les puits ne tarissaient jamais et l'accès à l'eau n'était pas un problème majeur. Or, comme nous l'avons vu en introduction, la mission "Grace", initiée par la NASA et le Centre aérospatial allemand, a observé une réduction alarmante du niveau de la principale nappe phréatique d'Inde : près de 109 km3 d'eau ont disparu entre 2002 et 2008. Dans ce pays, les ressources en eau sont une vraie préoccupation. La qualité de l'eau en est un autre. Une gestion intégrée parait donc être une nécessité. Dans le *Manuel de Gestion Intégrée des Ressources en Eau par Bassin* conçu par le Partenariat mondial de l'eau, il est recommandé de renforcer le pouvoir des « *District Collectors* » (les responsables administratifs du district) dans ce secteur. Le district est l'unité de sous division de l'Etat, il varie en taille et en population. Il représenterait la meilleure échelle de gestion. Les actions des districts seraient ensuite coordonnées avec les politiques de l'eau de l'Etat auquel ils appartiennent. En décembre 1994, un séminaire franco-indien sur la Gestion Intégrée des Ressources en Eau avait déjà été organisé à Delhi. De nombreux États fédérés avaient été très optimistes à l'idée de la GIRE. Mais la mise en place des structures de la GIRE a rencontré des difficultés institutionnelles et financières. En 1995, avec le soutien des autorités françaises, le bassin de la rivière Sabarmati a été sélectionné et est devenu le premier projet pilote dans l'Etat du GUJARAT[111].

Cependant, la GIRE se concentre principalement sur les questions de quantité et de qualité de l'eau autour des secteurs de l'industrie, de l'agriculture ou sur les zones urbaines. Cela repose sur le fait que l'usage

[111] Office International de l'eau, *Inde - Gujarat : gestion intégrée du bassin de la Sabarmati River*, Octobre 2008, En ligne, http://www.oieau.fr/oieau/notre-actualite-et-avancement-de/article/inde-gujarat-gestion-integree-d, consulté le 12 novembre 2012

domestique ne compte en général que pour 10 à 20 % de l'utilisation de l'eau dans les pays du Sud, et que l'agriculture utilise environ 60 à 80 %[112]. L'eau potable n'est pas une priorité des programmes GIRE et inversement, le secteur de l'eau potable ne se sent pas concerné par la GIRE. Pourtant, le développement de mécanismes visant à protéger les sources d'eau domestique dans un contexte de concurrence croissante entre les usages, semble intéressant. Dans les zones rurales indiennes, où les populations s'approvisionnent par captage (rivières, puits, nappe phréatique), l'incidence de la mauvaise gestion des eaux est grande. Les utilisateurs de l'eau en amont d'un cours d'eau doivent prendre en compte les besoins des usagers en aval. Puisque les problèmes hydriques (taux de contamination, disponibilité, ...) sont partagés par les populations d'un même bassin, il parait logique de partager les risques et les bonnes pratiques. C'est le même problème pour la surexploitation des nappes phréatiques. Si la consommation incontrôlée continue entre les différents secteurs, les répercutions pour certains villages pourraient être catastrophiques.

Selon nous la mise en place de ces plates-formes peut être un outil exceptionnel de planification, d'évaluation et de prise de décision. Celle-ci ne doit pas pour autant empiéter sur le rôle de l'échelon le plus bas (les *Panchyati Raj Institutions*). Au contraire, elle doit leur permettre, dans la mesure de leurs capacités et en fonction des contextes, d'améliorer la gestion et l'approvisionnement de l'eau. Les plates-formes institutionnelles représentent une opportunité de partage de bonnes pratiques et de compétences. Selon nous, ces plates-formes seraient le lieu idéal pour discuter de l'intégration des nouveaux acteurs, tels que les POP hybrides. Les plates-formes permettraient de s'accorder sur les conditions d'intervention, mais aussi de rassurer les investisseurs en leur montrant que les questions de l'eau sont encadrées.

Le paradigme de la GIRE a subi des critiques, dans le sens où le concept reste vague et n'offre pas d'outils concrets à la mise en place de ces grands principes. Aussi, il s'agit d'un système fortement institutionnalisé qui ne correspond pas aux structures de certains PVD ou certaines zones, rurales notamment. Même en France ou aux Pays-Bas, où la GIRE a été instituée il y a des dizaines d'années, cette institutionnalisation est un problème. Pour répondre à ces défis, le cadre analytique RIDe (Ressources, infrastructure, demande et allocations - Resources infrastructure, demand and entitlements - RIDe) a été développé. Cette initiative a été impulsée par le Département du développement international britannique. Le RIDe a servi de cadre à des projets tests lancés au début des années 2000, dans les zones rurales en Afrique du Sud et en Inde. Il s'agit en quelques sortes d'un guide de la mise en pratique de la GIRE, dans les politiques d'approvisionnement en eau potable et dans les zones rurales. Il recommande des structures souples et adaptables qui ne viennent pas se substituer aux autres structures, mais au contraire s'insèrent comme un organe "parapluie" pour rendre la concertation plus systématique. Ces structures peuvent dresser des priorités à respecter, sans pour autant évincer les pratiques et usages coutumiers. Il s'agit davantage de créer des compromis et des arrangements institutionnels spécifiques à chaque bassin. Selon nous, des formes souples peuvent être adoptées à travers notamment la mise en place de plateformes virtuelles, utilisant les nouvelles technologies, ou se concrétiser par la tenue d'un forum à échéance régulière.

[112] P. Moriarty , J. Butterworth, C. Batchelor, *La gestion intégrée des ressources en eau et le sous-secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement domestiques*, Centre International de l'Eau et de l'Assainissement, Juin 2007

Le cadre RIDe est également un outil analytique. Il peut être utilisé comme un guide pour résoudre des problèmes, pour diriger les acteurs, pour partager l'information, etc. Le cadre ne recommande pas des pratiques prédéfinies mais indique comment créer ces pratiques. Dans ce sens, chaque RIDe s'adapte aux contextes locaux. Il se concentre sur trois priorités :

- Les ressources : elles nécessitent une gestion pluri-acteurs, pluri-secteurs et pluri-niveaux.
- Les Infrastructures : il s'agit des moyens mis en œuvre pour acheminer l'eau de la source aux usagers. Les moyens sont aussi bien les moyens techniques, institutionnels, financiers ou encore humains.
- La demande et les allocations : elles doivent être étudiées pour mieux répondre aux besoins. Elles doivent aussi répondre aux contraintes d'ordre légal, économique, social[113].

Graphique 12 : Les trois priorités du cadre RIDe



Source : Moriarty et all (2004)

Nous avons cherché à trouver les succès et les limites de la RIDe. Mais ce cadre n'a pas fait l'objet d'une aussi grande attention que celle portée à la GIRE. Il est certain que la mise en place d'un tel procédé serait longue et fastidieuse, mais les bénéfices d'une action concertée semblent dépasser les coûts de sa mise en œuvre. Cette approche holistique semble répondre à de nombreux défis du secteur. Il serait intéressant d'en analyser le potentiel. Pour cela, les programmes de développement initiés pas les organes multilatéraux et bilatéraux devraient y porter une plus grande attention.

A la suite de notre analyse de la gouvernance et de la gouvernabilité, une définition de la gouvernance nous a paru répondre parfaitement à nos observations du secteur et à la "nouvelle gouvernance de l'eau". En effet, la définition de Marie-Claude Smouts s'inscrit dans cette approche de l'économie politique internationale, et dans le courant de l'analyse cognitive des politiques publiques. Elle définit la gouvernance comme un mode de coordination sociale avant tout. L'accent est mis sur les interactions et les liens entre acteurs, plutôt que sur les acteurs eux-mêmes :

[113] P.B. Moriarty et all., *Resources, Infrastructure, Demands and Entitlements (RIDe): a framework for holistic and problem-focussed water resources assessments*, WHIRL Project Working Paper No. 10, 2004, En ligne : https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:v8ZuCnbh7u4J:www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Water/R7804-WHiRL-working-paper-10_final.pdf+&hl=fr&pid=bl&srcid=ADGEESieRHQaQ3Be-nouYA_Tn0OPopr3Xq5Ekcx-Mmd38KhRBAWRuQNFpcDVjAzOg11tQG17v7FFxlsXBeftK-_3ujS9PeXA8-Q0qTT7ZVyfnuLyZ51OMNob6IiuARkxRF5WGaB1Weaw&sig=AHIEtbTvxFXwBJvk8HLnY5CgRwZwUM6pTQ, consulté le 10 novembre 2012

1. La gouvernance n'est pas un système de règles ni une activité, mais un processus. Elle n'est pas formalisée mais repose sur des interactions continues, en évolution permanente.

2. La gouvernance implique autant les acteurs publics que les acteurs privés.

3. Elle fonctionne par des mécanismes de coordination novateurs, au-delà de la régulation publique traditionnelle (réseaux, partenariats, accords contractuels, codes de conduite, etc).

4. Finalement, la gestion de l'eau repose tant sur des modes de régulation publique et de contrôle hiérarchique et bureaucratique « par le haut », que sur des relations atomisées qui se jouent sur les marchés.

Conclusion

L'analyse des politiques de l'eau montrent l'importance de la dimension idéologique dans la définition de celles-ci. Les idées ne sont pas neutres et reflètent les dispositions sociétales dans lesquelles elles émergent. Ces idées sont imposées par ceux qui ont le pouvoir et les instruments de répandre leur interprétation du monde. Ici, le poids de l'expertise dans la création des référentiels est considérable. Elle permet de prescrire un référentiel comme une évidence. Cependant, une idée ou un référentiel ne s'impose pas par chance mais au sein d'un système complexe d'intérêts, de pouvoir, de temporalités, de jeux politiques, etc. En retour, ces référentiels transforment les espaces et les acteurs. Ils prennent la forme de « prophéties autoréalisatrices » décrites par Robert King Merton comme « une définition fausse de la situation, provoquant un comportement nouveau qui rend vraie la conception, fausse à l'origine »[114] Les experts ont esquissés ces référentiels théoriques qui, une fois mis en place, se sont révélés inapplicables dans les pays en développement. Si bien qu'il a fallu trouver des arrangements institutionnels pour rendre leur mise en œuvre possible. Malgré les échecs de ces politiques, il n'a jamais été question de revenir en arrière. Pour les experts, les raisons de ses « échecs » reposent sur une mauvaise implantation et non sur l'invalidité du référentiel. Il a fallu développer les bons outils institutionnels pour rendre leur application possible. Ainsi, Il ne s'agit pas de créer des modèles adaptés aux sociétés mais d'adapter les sociétés aux référentiels.

L'Etat Indien a progressivement appliqué les recommandations du modèle de la « bonne gouvernance », aussi bien dans sa dimension économique que politique, dans le secteur de l'eau. Il semble aujourd'hui avoir renoncé à son monopole sur la définition et la mise en œuvre des politiques d'approvisionnement en eau potable, que ce soit dans les zones urbaines ou les zones rurales. L'objectif étant de favoriser l'investissement des acteurs du secteur privés. Autrefois réticent, l'Etat Indien semble avoir accepté sa reconceptualisation par les experts des Institutions de Bretton Woods. Face à l'abandon des zones rurales par les acteurs institutionnels, il a fallu développer de nouveaux outils. Le modèle hybride des Petits Opérateurs Privés est le symbole de cette adaptation. Dans d'autres pays, c'est l'intégration plus ou moins formelle des POP dans les politiques qui a permis cette accommodation.

On le voit, l'application du référentiel de la « bonne gouvernance » dans les politiques d'accès à l'eau est un exemple parfait de l'internalisation de la coopération internationale dans la logique de la prise de décision nationale. Cette forme de coopération internationale va au-delà des stratégies « techniques » de renforcement institutionnel. Elle a des répercussions sur la construction du politique de façon durable. En effet, en se faisant imposer des directives externes, les capacités de l'Etat à définir ses propres normes sont diminuées. De plus, l'essence même de ces directives amoindri son rôle dans la mise en place des politiques publiques. Elles favorisent sa mise en concurrence avec les acteurs du secteur privé, jugés plus légitimes et capables.

[114] R.K. Merten, «The self-fulfilling prophecy», *Antioch Review*, 8, 1948, pp.193-210

Le déséquilibre entre les acteurs de la gouvernance est important. Face au double avantage, qui est celui de la finance et de l'expertise, dont jouissent les institutions de Bretton Woods, quelle marge de manœuvre possède l'Etat indien ? C'est une question à laquelle nous n'avons pas réussi à répondre. L'Etat doit-il systématiquement être posé comme victime de la mondialisation ou n'a t-il pas aussi délaissé délibérément ses prérogatives ? A t-il développé des outils pour faire face à cette "incursion" du multilatéral dans le national ?

Parallèlement, nous avons également perçu des signes de l'internationalisation des mêmes logiques dans l'idéologie des organisations non gouvernementales. Alors que certaines y résistent, un nombre croissant s'alignent sur le référentiel émis par les Institutions de Bretton Woods. Selon nous, une analyse de l'influence de ces référentiels sur le travail des ONG serait particulièrement intéressante. De premières observations nous laissent à penser que les pratiques, discours et fondements des programmes de développement des ONG du secteur de l'eau varient considérablement selon les fondements idéologiques propres à chaque Etat ou culture. Alors que la majorité des ONG anglo-saxonnes semblent adopter le référentiel du marché et de la « bonne gouvernance », les ONG francophones semblent davantage défendre le référentiel de l'Etat-providence. Le développement de cette hypothèse pourrait faire l'objet d'une étude ultérieure.

Bibliographie

ouvrages spécialisés

J. Briscoe, R. Malik, *India's Water Economy: Bracing for a Turbulent Future*, New Delhi, Oxford University Press, 2003

C. Cosandey, M. Robinson, *Hydrologie continentale*,. Paris, A. Colin, col. « U », 2000

J.W. Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston: Little, Brown & Co., 1984

J. Lagroye, B. François, F. Sawicki , *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences-Po – Dalloz, 2002

F. Marty, S.Trosa, A.Voisin, *Les partenariats public-privés*, Paris, La Découverte, collection Repères, 2006

A. Nicholls, *Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change*, Oxford, Oxford University Press, 2006

D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990

M. Olson, *The logic of Collective Action, Public Goods and The Theory of Groups,* Harvard University Press, 1965

S. Paquerot, *Le Statut des ressources vitales en droit international, Essai sur le concept de patrimoine commun de l'humanité*, Bruxelles, Bruylant, collection mondialisation et droit international, 2002

C.K. Prahalad, *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*, Upper Saddle River, Wharton School Publishing, 2005

S. Strange, *The Retreat of the State : the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996

G.,Pangare, V. Pangare, B. Das, *Springs of Life: India's Water Resources,* New Delhi, Academic Foundation, 2006

P. Van Parijs, *Ni Ghetto, ni tour d'ivoire. L'Ethique économique et sociale aujourd'hui*, Louvain-la-Neuve, Académia, 1993

J. Williamson, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC, 1990

articles de revues et chapitres

L. Atlani, « *Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance»*», *Autrepart*, n° 35, En ligne, http://www.autrepart.ird.fr/editos/editos/edito35.htm, consulté le 25 octobre 2012

S. Boutillier, «L'entrepreneur selon J.B. Say ou la formation du paradigme de l'entrepreneur dans le contexte d'une industrialisation naissante», *Cahiers d'économie de l'innovation,* L'Harmattan, 1995

M. Boyer, S. Garcia , «Régulation et mode de gestion : une étude économétrique sur les prix et la performance dans le secteur de l'eau potable», *Annales d'Économie et de Statistique*, n°90, 2008, pp. 35-74

P. Dauvin, «Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé», *Tiers-Monde*, tome 45, n°180, 2004, pp. 825-840, En ligne,

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_1293-8882_2004_num_45_180_5530, consulté le 26 octobre 2012

I. De, «Can Decentralisation Improve Rural Water supply services?» *Economic and political weekly*, vol. 44, n°1, 2008, pp. 68-71.

S. Finkelstein, «What is Global Governance?», *Global Governance*, vol. 1, n°3 sept-déc 1995, p. 368

J.P. Haghe, « Penser l'eau : contribution à une généalogie des idées à travers l'exemple français », in S-M. Graciela*, L'eau mondialisée*, Paris, La Découverte, 2010, pp. 47-60.

G. Peters, J. Pierre, «Governance without government ? Rethinking public administration», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998

B. Jenks, « Les Nations unies et les biens publics mondiaux : contributions historiques et défis à venir », *Revue internationale de politique de développement*, n°3, 2012, En ligne http://poldev.revues.org/947, consulté le 5 octobre 2012

C. Johnson, «Decentralization in India: Poverty, politics and panchayati raj.», *Overseas Development Institute*, n°199, Février 2003, En ligne, www.odi.org.uk/resources/docs/2440.pdf, consulté le 15 octobre 2012

K. Kalirajan, K.Otsuka, «Decentralization in India: Outcomes and Opportunities», *Australian National University paper*, Australia South Asia Research Centre, n°14, 2010

J. Mair, I Martí, «Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight», *Journal of World Business*, n° 4, 2006, pp. 36-44.

W.J. McCarten, «The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States» in J.A. Rodden, G.S. Eskeland, Dir., *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, 2003, p. 486

D. McKenzie, I. Ray, «Household Water Delivery Options in Urban and Rural India», *Stanford Center for International Development* , Stanford University, Working Paper n°224, 2005

R.K. Merten, «The self-fulfilling prophecy», *Antioch Review*, 8, 1948, pp.193-210

L. Mehta, «Water for the Twenty-First Century : Challenges and Misconceptions», *Institute of Development Studies Working Paper*, n°111, 2000

A. Montigny, A. Martens, «Planification macroéconomique du développement et coûts d'opération et d'entretien des projets de l'Etat : un essai de simulation», *Revue économique*, Volume 30, n°2, 1979. pp. 281-319. En ligne, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/reco_0035-2764_1979_num_30_2_408461 Consulté le 20 octobre 2012

P. Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique, n°* 1, Vol. 55, 2005, pp. 155-187.

G. Peters, J. Pierre, «Governance without government ? Rethinking public administration», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998

M-C. Smouts, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998

S. Worthington, T Pipa, «Private Development Assistance: The Importance of International NGOs and Foundations in a New Aid Architecture», in H. Kharas et all, dir, *Catalyzing Development*. Washington, DC, Brookings Press, 2011

Articles de presse

M. Friedman, «The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits», The New York Times Magazine, 13 Septembre 1970, En ligne, http://www.colorado.edu/studentgroups/libertarians/issues/friedman-soc-resp-business.html, consulté le 25 octobre 2012

Hindustan Times, «Investors should feel we mean business: PM», New Delhi, 5 juillet 2012, En ligne, http://www.hindustantimes.com/business-news/WorldEconomy/Investors-should-feel-we-mean-business-PM/Article1-883875.aspx, consulté le 9 octobre 2012

Live mint and the Wal street journal, «Government keen to cut red tape: PM», 6 Juillet 2012, En ligne, http://www.livemint.com/Home-Page/7mxwqgZnZsLCEV2E3UaOSK/Government-keen-to-cut-red-tape-PM.html, consulté le 9 octobre

Documentation " grise"

Agence Française de Développement, *Foire aux questions*, En ligne, http://www.afd.fr/home/AFD/FAQ, consulté le 30 octobre 2012

Assemblée Nationale Française, *La géopolitique de l'eau- rapport de l'Assemblé*, 13 décembre, En ligne, http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4070.asp, consulté le 12 novembre 2012

Banque de Développement Africaine et le Fond de développement africain, *La Gestion Intégrée des Ressources en Eau*, Avril 2000, En ligne, http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000016-FR-POLITIQUE-DE-GESTION-INTEGREE-DES-RESSOURCES-EAU.PDF, consulté le 12 novembre 2012

M. Black, R. Talbot, *Water A Matter of Life and Health*, UNICEF, En ligne, http://www.unicef.org/wash/files/BlackTalbot.pdf, consulté le 10 novembre 2012

Commissions des Communautés Européennes, *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* , Livre vert, Juillet 2001

Government of India Ministry of Water Resources, *Private Sector Participation*, national water policy, New Delhi, 2002

Government of India Ministry of Rural Development Department of Drinking Water Supply, *Swajaldhara Guidelines*, 2003

Government of India, *Planning Commission, Eleventh Five-Year Plan (2007-2012),* 2007

Government of India Department of Economic Affairs Ministry of Finance, *Position paper on the water and sanitation paper in India,* October 2009

Government of India National rural drinking water programme, *Movement Towards Ensuring People's Drinking Water Security In Rural India*, 2009

Government of India Department of Drinking Water Supply Ministry of Rural Development, *Government of India Rajiv Gandhi National drinking water mission*, 2010

Government of India, *Rural Water Supply Sector Background Paper*, 2011, En ligne, http://www.ddws.gov.in/sites/upload_files/ddws/files/pdf/BackgroundNote.pdf

GPOBA, *Improved Rural Community Water in Andhra Pradesh* , En ligne, http://www.oba-data.org/index.cfm?page=projects&pa=3&prj=394, consulté le 4 novembre 2012
ICWE, *Déclaration de Dublin sur l'eau et le développement durable*, 1992, En ligne, http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/francais/icwedecf.html , consulté le 8 octobre 2012
Indian Penal Code, Section 430, 1860
Indian Easements Act, Section 7, illustration (h), 1882
India Constitution, article 47, part IV
International Fund for Agricultural Development , *India statistics*, 2010, En ligne http://www.ruralpovertyportal.org/country/statistics/tags/india, consulté le 5 octobre 2012
International Water and Sanitation Centre, *Decades of controvery*, 2006, En ligne, http://www.irc.nl/page/7583, consulté le 22 octobre 2012
M. Kariuki, J. Schwartz, *Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity. A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics*, World Bank Policy Research Working Paper 3727, 2005

Nations Unies, Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York), 2000, En ligne http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm, consulté le 5 octobre 2012
S. Misra, *Inefficiency of Rural Water Supply Schemes in India*, World Bank, 2008
J. Nelson, *Business as Partners in Development: Building wealth for countries, companies and communities*, The International Business Leaders Forum, World Bank, UNDP, 1996
OCDE, *Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau*, édition OCDE, 2010
OCDE, *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, 2012
ONU Eau, *le guide*,En ligne, http://www.unwater.org/discover_fr.html, consulté le 10 novembre 2012
ONU Eau, *Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS) 2012 report*, 2012, En ligne, http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/glaas_report_2012_eng.pdf, Consulté le 11novembre 2012
PNUD, *La gouvernance et le développement humain durable*, New York, United Nations Development Programme, 1997
Water and Sanitation Program, «From Pilots to Policy: Government of India sector reforms will be implemented throughout Maharashtra», *Jalvaani newsletter*, n° 3, July - September 2000, En ligne, http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/sa_jalvaani3-3.pdf, consulté le 5 octobre 2012
Water and Sanitation Program , *Rejuvenating Rural Water Supply in India*, En ligne,: http://www.wsp.org/node/1182
WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme, *Drinking Water Equity, Safety and Sustainability: Thematic report on drinking water*, 2011
WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme, *Progress on drinking water and sanitation*, 2012
World Bank, *Sub-Saharan Africa, from crisis to sustainable growth*, Washington DC, 1989
World Bank, *public Sector Decentralization*, 1992
World Bank, *Punjab Rural Water Supply and Sanitation Project, Project Appraisal Document* , 2006

World Bank, *Inefficiency of Rural Water Supply Schemes in India, Review of Effectiveness of Rural Water Supply Schemes in India*, June 2008
World Bank, *Andhra Pradesh Rural Poverty Reduction Project*, En ligne, http://www.worldbank.org/projects/P071272/andhra-pradesh-rural-poverty-reduction-project?lang=en, consulté le 11 Octobre 2012

Sources web

Action Contre la Faim, *Crise humanitaire et gestion de l'eau, Gérer l'eau dans les pays en crise, Un enjeu majeur de santé publique et de sécurité alimentaire*, mars 2006, En ligne, http://www.actioncontrelafaim.org/fr/espace-jeunes-enseignants/content/crise-humanitaire-et-gestion-de-l-eau, consulté le 28 octobre 2012
S. Annamraju, B.Calaguas & E.Gutierrez, Financing water and sanitation, Key issues in increasing resources to the sector A WaterAid briefing paper written, Novembre 2001, En ligne, http://www.washdoc.info/docsearch/title/125078, consulté le 13 novembre 2012
Centre international Unisféra, *Les accords sur l'investissement et les services et la gestion de l'eau dans les pays en développement*, décembre 2004, En ligne, http://www.unisfera.org/IMG/pdf/Unisfera_-_ODM_ABI-AGCS.pdf, consulté le 29 septembre 2012
Committee on Angel Investment & Early Stage Venture Capital, *Creating a Vibrant Entrepreneurial Ecosystem in India*, June 2012, En ligne, http://planningcommission.nic.in/reports/genrep/rep_eco2708.pdf, consulté le 10 novembre 2012
G. Cook-Anderson, «NASA Satellites Unlock Secret to Northern India's Vanishing Water», NASA, 12 août 2009, En ligne http://www.nasa.gov /topics/earth/features/india_water.html, consulté le 5 octobre 2012
Frontier Economics, 2012. *Exploring the links between water and economic growth : a report prepared for HSBC*. London,. En ligne, http://www.thewaterhub.org/research/, consulté le 3 novembre 2012
S. Kirloskar, *Investment Opportunities in Water Sector India*, Kirloskar Brothers Limited India, 2012, En ligne, http://www.siww.com.sg/pdf/IBF_Mr_Sanjay_Kirloskar.pdf , consulté le 8 novembre 2012
P. Moriarty , J. Butterworth, C. Batchelor, *La gestion intégrée des ressources en eau et le sous-secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement domestiques*, Centre International de l'Eau et de l'Assainissement, Juin 2007, En ligne, www.irc.nl/content/download/127024/.../TOP9_IWRM_F_07.pdf, consulté le 14 octobre 2012
P. Moriarty et all., *Resources, Infrastructure, Demands and Entitlements (RIDe): a framework for holistic and problem-focussed water resources assessments*, WHIRL Project Working Paper No. 10, 2004, En ligne : http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Water/R7804-WHiRL-working-paper-10_final.pdf, consulté le 10 novembre 2012
National Institute of Adminstrative Research, *Decentralized governance in water and sanitation in rural India*, June 2012, En ligne, http://www.indiawaterportal.org/node/28700, consulté le 15 octobre 2012

J. Nitish, *access of the poor to water supply and sanitation in india: salient concepts, issues and cases, International Policy Centre for Inclusive Growth*, Working Paper n° 62, May 2010, En ligne, http://ideas.repec.org/p/ipc/wpaper/62.html, consulté le 10 novembre 2012

Office International de l'eau, *Inde - Gujarat : gestion intégrée du bassin de la Sabarmati River*, Octobre 2008, En ligne, http://www.oieau.fr/oieau/notre-actualite-et-avancement-de/article/inde-gujarat-gestion-integree-d, consulté le 12 novembre 2012

Water For People, *Private Sector Provision of Rural Water Services*, 2012, En ligne, http://tap.waterforpeople.org/usercontent/1/2/229600001/1064/WFP_Private%2BSector%2BRural%2BWater%2BDesk%2BStudy_Full%2BReport.pdf , consulté le 10 octobre 2012

Oversea Development Institute, *Horizon 2025*, 2012, En ligne, http://www.odi.org.uk/publications/6687-creative-destruction-aid-industry-development-kharas-rogerson, consulté le 2 novembre 2012

Documents internes Safe Water Network

Safe Water Network, *Beyond the pipe: from pilot to scale forum summary and highlights*, 2010

Safe Water Network, 2010 annual report, 2010

Safe Water Network, 2012 annual review, 2012

Safe Water Network, Ghana initiative review, 2012

Safe Water Network, USAID grant application, 2011

Safe Water Network, UNWater best practice award application, 2011