

Coopérer aujourd'hui n° 68

► Émilie Barrau et Clément Frenoux (Gret)

Services d'eau potable dans les pays du Sud

promouvoir et accompagner
l'innovation institutionnelle

Enseignements issus d'expériences au Cambodge et en Haïti

La mise en place de services d'eau potable efficaces et équitables constitue un enjeu majeur pour les puissances publiques du Sud. Au-delà de la promotion de modèles normatifs et standardisés se concentrant sur les aspects techniques et économiques, l'enjeu est de développer des dispositifs adaptés aux contraintes spécifiques de l'environnement, et négociés avec l'ensemble des acteurs. L'enjeu de la construction institutionnelle, c'est-à-dire la conception, l'expérimentation et la stabilisation de normes et de règles régissant le jeu des acteurs, est crucial pour mettre en place des services durables, notamment dans des contextes institutionnels non stabilisés.

Cette étude comparée de deux expériences menées par le Gret, le programme Mirep au Cambodge et le programme Camep en Haïti, a pour objectif de contribuer à l'analyse des démarches de définition, de structuration et d'accompagnement de services d'eau potable dans des contextes institutionnels non stabilisés.

Les auteurs

Émilie Barrau est diplômée en sciences politiques et en urbanisme. Elle s'est spécialisée sur les dimensions socio-institutionnelles de l'accès aux services et sur les problématiques de développement social urbain. Elle travaille en appui au programme Camep en Haïti depuis 2006 et y réalise des missions très régulières.

Clément Frenoux est ingénieur et économiste. Il s'est spécialisé sur les services publics marchands d'eau potable et d'assainissement. Ses domaines d'expertise portent sur le design institutionnel et gestionnaire, les études tarifaires et financières, les études de conception et d'avant-projets et les enquêtes d'analyse de la demande. Il a travaillé deux ans au Cambodge dans le cadre du programme Mirep. Il réalise une thèse de doctorat en économie sur l'émergence des petits opérateurs privés locaux dans le domaine l'eau potable.

Comité de lecture : Catherine Baron, Christian Castellagnet, Rodolphe Carlier, Virginie Diaz, Philippe Lavigne Delville, Jacques Monvois, Danièle Ribier.

Sommaire

RESUME	3
LISTES DES SIGLES ET ACRONYMES.....	5
SERVICES D'EAU POTABLE DANS LES PAYS DU SUD : PROMOUVOIR ET ACCOMPAGNER L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE.....	7
INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE	9
I. PROBLEMATIQUE DE L'ACCES A L'EAU POTABLE.....	10
1. L'accès à l'eau potable : un service pas comme les autres.....	10
2. L'accès à l'eau potable : de la concurrence à la coordination.....	11
II. APPORTS DE L'ECONOMIE INSTITUTIONNELLE A L'ANALYSE DES SERVICES D'EAU POTABLE	12
1. Décrire les dispositifs d'eau potable : les apports du néo-institutionnalisme	12
2. Analyser les processus d'élaboration et de stabilisation des services d'eau potable..	13
III. ANALYSE COMPAREE DE DEUX DISPOSITIFS D'ACCES A L'EAU POTABLE	14
1. Deux projets différents, conçus dans des contextes spécifiques, mais présentant des caractéristiques communes	14
2. Une analyse comparée en trois temps	16
3. L'environnement des deux projets : faible crédibilité, incertitudes et opportunisme des acteurs	16
4. Les dispositifs mis en place : concevoir des services prenant en compte des principes d'attractivité, faisabilité et crédibilité	18
5. Les processus de construction institutionnelle : les enjeux politiques et sociaux et les relations inter-acteurs au cœur de l'émergence de compromis institutionnels durables	21
IV. APPORTS ET ENSEIGNEMENTS.....	23
1. Pour des services d'eau potables <i>ad hoc</i> , différenciés et négociés	23
2. Les jeux d'acteurs et les enjeux sociaux et politiques au cœur de l'élaboration des dispositifs d'eau potable.....	24
3. Le difficile passage de l'innovation sectorielle à l'élaboration de politiques publiques	26
V. CONCLUSION	27

DEUXIEME PARTIE	29
I. ÉTUDE DE CAS PROJET CAMEP, HAÏTI.....	30
1. Le contexte général : Haïti, Port-au-Prince, les quartiers défavorisés	30
2. Le service de l'eau potable en 1995 dans les quartiers défavorisés	31
3. Arrangements contractuels et comportements des acteurs dans le contexte initial	32
4. Le dispositif mis en place	33
5. Le processus.....	36
6. Les limites de l'institutionnalisation	39
II. ÉTUDE DE CAS DU PROGRAMME MIREP, CAMBODGE	42
1. Le contexte d'intervention : Cambodge, zone semi-rurale et accès à l'eau.....	42
2. Le cadre spécifique de l'eau potable en zone rurale.....	43
3. Une lecture institutionnelle : environnement institutionnel et arrangements contractuels dans le contexte initial	44
4. Le dispositif mis en place	46
5. Le processus : des entrepreneurs aux institutions.....	49
6. Mirep, quatre ans après : avancées et limites.....	51
ANNEXES	53
ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE.....	55
1. Bibliographie de la synthèse	55
2. Bibliographie étude de cas - Haïti.....	56
3. Bibliographie étude de cas - Cambodge	56
ANNEXE 2 : PROJET CAMEP EN HAÏTI MATRICE DE L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL ET TECHNICO-ECONOMIQUE	57
ANNEXE 3 : PROJET CAMEP EN HAÏTI : LES INNOVATIONS DU DISPOSITIF	58
ANNEXE 4 : PROJET CAMEP EN HAÏTI : LE CADRE CONTRACTUEL ET INSTITUTIONNEL	59
ANNEXE 5 : PROJET MIREP AU CAMBODGE : MATRICE DE L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL ET TECHNICO-ECONOMIQUE	60
ANNEXE 6 : PROJET MIREP AU CAMBODGE : DISPOSITIF TECHNICO-ECONOMIQUE	61
ANNEXE 7 : PROJET MIREP AU CAMBODGE : STRUCTURE DE GOUVERNANCE DU DISPOSITIF ...	62

Résumé

La mise en place de services d'eau potable efficaces et équitables constitue un enjeu majeur pour les puissances publiques du Sud. Au-delà de la promotion de modèles normatifs et standardisés se concentrant sur les aspects techniques et économiques, l'enjeu est de développer des dispositifs adaptés aux contraintes spécifiques de l'environnement, et négociés avec l'ensemble des acteurs. L'enjeu de la construction institutionnelle, c'est-à-dire la conception, l'expérimentation et la stabilisation de normes et de règles régissant le jeu des acteurs, est crucial pour mettre en place des services durables, notamment dans des contextes institutionnels non stabilisés.

Pour l'opérateur de développement intervenant sur la mise en place de services dans de tels contextes, de nombreuses questions se posent : quels rôles pour les différents acteurs (secteur public, privé, acteurs issus de la société civile) ? Qui mobiliser ? De quelles manières ? Dans quelles fonctions ? Quels modes de coordination et quelles institutions appuyer ? Avec quels outils et quelles méthodologies ?

La présente réflexion s'appuie sur des bases théoriques et des outils conceptuels issus de l'économie institutionnelle qui s'attache à identifier les modes de coordination et les mécanismes d'incitation favorisant l'élaboration de dispositifs d'eau potable *ad hoc* et durables, ainsi qu'à analyser les processus sociaux et politiques aboutissant à l'émergence de compromis institutionnalisés porteurs de nouveaux modes de régulation.

Elle se base également sur l'étude comparée de deux projets mis en œuvre par des institutions locales en partenariat avec le Gret : le programme Mirep au Cambodge et le programme Camep en Haïti.

Le programme Mirep (Mini-réseaux d'eau potable) est intervenu dans des zones semi-rurales du Cambodge. Il a appuyé l'expérimentation d'un système de partenariat public/privé pour la construction et la gestion de réseaux d'eau potable. Il avait pour objectif d'améliorer l'approvisionnement en eau potable à travers la mise en place d'un dispositif institutionnel (contractualisation et régulation) et de gestion, et l'instauration d'un système de crédit aux investisseurs privés pour l'extension des infrastructures. En cinq ans (2001-2006), le programme a construit 14 stations de traitement et réseaux approvisionnant environ 20 000 personnes, signé 14 contrats de délégation de gestion et testé plusieurs systèmes de contractualisation et de gestion.

Le programme Camep a débuté en 1995 à Port-au-Prince à l'initiative du Gret, en partenariat avec l'entreprise de service public chargée de la production et de la distribution de l'eau dans la capitale, la Camep. Il a favorisé l'installation, dans plusieurs quartiers précaires de Port-au-Prince, d'un système de distribution d'eau par bornes-fontaines publiques payantes, alimentées par le réseau public et gérées par des comités de quartier. Quinze ans plus tard, plus de 50 quartiers sont équipés et plus de 700 000 habitants bénéficient du dispositif.

Bien que les contextes cambodgiens et haïtiens soient très différents, il existe des similitudes entre les deux expériences : elles ont eu lieu dans des contextes institutionnels peu structurés (État et administrations faibles, cadre réglementaire non défini) où les modes d'approvisionnement étaient multiples et non régulés. Dans les deux cas, l'expérimentation a conduit à l'instauration d'un mode de délégation, vers le secteur privé pour le Cambodge et vers des comités de gestion pour le cas haïtien. Enfin, ces programmes ont contribué, dans une certaine mesure, à l'élaboration de politiques sectorielles de l'eau potable.

L'analyse comparée de ces études de cas montre que les espaces non régulés et non stabilisés, comme l'étaient — et le sont encore pour partie — les bidonvilles de Port-au-Prince et les petites villes cambodgiennes, pour autant que l'on prenne en compte leurs spécificités et complexités, sont finalement des terrains propices à la créativité et à l'hybridation des pratiques et des règles, d'où peuvent découler des modes de gouvernance novateurs, au-delà de l'approche sectorielle proprement dite.

Par ailleurs, l'analyse des méthodes d'intervention des deux expériences fait apparaître quelques éléments cruciaux à prendre en compte dans des démarches de diversification de l'offre de service public dans des zones où celle-ci est défaillante ou inexistante. Tout d'abord, la conception des dispositifs de fourniture des services d'eau potable ne peut faire l'économie d'une approche pluri-dimensionnelle qui tienne compte non seulement des aspects techniques et économiques, mais aussi des enjeux sociopolitiques et des rapports de forces dans lesquels elle s'inscrit. Trop d'expériences pâtissent d'une non-prise en compte de telle ou telle dimension, avec généralement une focalisation sur les aspects techniques de construction des réseaux. Ensuite, trois qualités d'un dispositif d'eau potable semblent particulièrement cruciales pour assurer sa pérennité et son efficacité : l'attractivité du système pour l'ensemble des parties prenantes (opérateur, régulateur, usagers), la faisabilité technique et économique du modèle, enfin la crédibilité à long terme des règles du jeu élaborées et stabilisées.

Du point de vue des processus, deux temps forts ressortent comme des jalons principaux des trajectoires d'élaboration et de stabilisation d'un système de desserte en eau potable. D'une part, la négociation multi-acteurs doit aider à définir des règles adaptées, souvent issues d'une hybridation entre référentiels et valeurs différentes. Cette négociation prend du temps et nécessite un suivi du processus dans la durée, pour aboutir à des règles du jeu acceptées par toutes les parties prenantes. D'autre part, la saisie de fenêtres d'opportunité (évolutions et ruptures politico-institutionnelles, portage par des acteurs clés) et un engagement politique significatif semblent indispensables pour que des systèmes innovants soient promus, pour changer d'échelle ou pour que ces systèmes soient finalement inscrits dans une politique publique.

Enfin, il apparaît que la mise en place de nouvelles modalités de gestion de l'eau peut entraîner l'émergence de nouveaux acteurs et participer à la recomposition des relations entre acteurs du développement d'un territoire. Se posent alors les questions de légitimité, de pouvoir, d'évolution des représentations et des valeurs, et d'émergence d'une forme de citoyenneté, liées à la construction de l'action collective autour de l'accès à l'eau. Les conséquences de ces nouvelles formes d'organisations et de recomposition du lien entre les populations et l'État peuvent être profondes en termes de développement et de rétablissement de l'État de droit, et dépasser le strict cadre de l'approvisionnement en eau potable.

Listes des sigles et acronymes

Asec	Assemblée de section communale
Camep	Centrale autonome métropolitaine de Port au Prince
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
MDR	Ministère du Développement rural
MIME	Ministère de l'Industrie des Mines et de l'Énergie
Mirep	Mini réseau d'eau potable
OBA	Output Based Aid (Aide basée sur le résultat)
MTPTC	Ministère des Travaux publics, Transports et des Communications
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé
SEILA	Programme « Pierre fondatrice » en Khmer
UCQD	Unités de coordination des quartiers défavorisés

Services d'eau potable dans les pays du Sud : promouvoir et accompagner l'innovation institutionnelle

Enseignements issus d'expériences au Cambodge et en Haïti

Émilie Barrau et Clément Frenoux

INTRODUCTION

Après l'échec des modes de gestion publique à la fin des années 1980 et les récentes déconvenues des modèles marchands issus de la convention néolibérale, la question de la définition, de la gestion et de la régulation de services d'eau potables efficaces, efficients et équitables, constitue certainement l'un des enjeux majeurs de la décennie en cours pour les puissances publiques du Sud.

Toutefois, au-delà des discours et des idéologies, les pratiques des acteurs du secteur – État, collectivités locales, bailleurs, ONG, secteur privé, et associations d'usagers – se limitent souvent à la promotion de modèles « normatifs », se concentrant sur la conception et la réalisation des infrastructures, la définition des réformes à promouvoir et la création d'institutions censées les mettre en œuvre.

Pourtant, l'enjeu de la mise en place d'un accès durable à un service d'eau potable de qualité¹ n'est peut-être pas de promouvoir des modèles systématiques, mais plutôt de se donner les moyens de leur élaboration et de leur stabilisation en fonction des contextes, des acteurs en présence et des contraintes spécifiques de l'environnement socio-économique, technique et institutionnel. Les enjeux de la construction institutionnelle, que nous définirons comme la conception, la mise en œuvre et la stabilisation de normes et de règles² régissant le jeu des acteurs, sur les aspects techniques, sociaux, économiques et politiques, semblent souvent relégués au second plan par rapport aux dimensions techniques et commerciales des dispositifs.

Pour fonctionner, un service d'eau potable a besoin qu'un grand nombre de règles soient négociées, clarifiées et acceptées par l'ensemble des parties : Qui (quels acteurs ?) fait quoi et dans quelles limites (décide, exécute, contrôle, sanctionne) ? Où (échelon national, régional, local) ? Comment (moyens financiers, techniques, institutionnels) ?

¹ On entend par là un service accessible au plus grand nombre et accepté par tous, dont les infrastructures sont viables et durables.

² Des règles formelles inscrites dans des lois, des codes sociaux, des procédures, mais aussi des règles informelles.

Pour l'opérateur de développement intervenant sur la mise en place de ces dispositifs dans des contextes où ces règles et normes ne sont pas stabilisées, de nombreuses questions se posent : quels rôles pour les différents acteurs (secteur public, privé, acteurs issus de la société civile) ? Qui mobiliser ? De quelles manières ? Dans quelles fonctions ? Quels modes de coordination et quelles institutions³ appuyer ? Avec quels outils et quelles méthodologies ?

L'objectif de cette réflexion est de contribuer à l'analyse des démarches de définition, de structuration et d'accompagnement de services d'eau potable dans des contextes institutionnels non stabilisés.

Elle s'appuie sur les bases théoriques et des outils conceptuels issus de l'économie institutionnelle dont les idées centrales s'attachent :

- à identifier les modes de coordination et les mécanismes d'incitation, favorisant l'élaboration de dispositifs d'eau potable *ad hoc* et durables ;
- à analyser les processus sociaux et politiques aboutissant à l'émergence de compromis institutionnalisés porteurs de nouveaux modes de régulation⁴.

La première partie du document présente la synthèse d'une analyse comparée de deux expériences menées par le Gret⁵, le programme Mirep au Cambodge et le programme Camep en Haïti, et cherche à analyser les processus de construction et de stabilisation institutionnelle de services d'eau potable qui ont été testés dans ces deux initiatives. La seconde partie du document présente les deux études de cas, l'expérience Mirep au Cambodge et Camep en Haïti.

³ Le terme institution sera défini comme « toute forme de contrainte que les êtres humains conçoivent pour conformer l'interaction humaine. Sont-elles formelles ou informelles ? Elles peuvent être les deux. » (NORTH, 1990). Les institutions sont un ensemble de règles, plus ou moins formelles, allant des coutumes au droit ou à la constitution d'une nation. Les institutions sont à la fois des constructions juridiques, formelles, mais aussi des règles informelles et des habitudes culturelles. Les règles organisent les modalités de la coordination, alors que les institutions déterminent le cadre constitutif de cette coordination.

⁴ Cette réflexion s'appuie sur deux courants de l'institutionnalisme qui ont des présupposés différents : d'une part sur des références issues du néo-institutionnalisme et l'institutionnalisme des choix rationnels, notamment pour l'analyse des dispositifs et services d'eau potable (par exemple, le contrat), d'autre part sur des références issues de l'institutionnalisme historique, pour l'analyse des processus d'élaboration des services notamment dans leurs dimensions sociales et politiques (voir bibliographie en annexe 1).

⁵ Groupe de recherche et d'échanges technologiques.

Première partie

Enseignements
issus de l'analyse comparée
de deux expériences de terrain

I. PROBLEMATIQUE DE L'ACCES A L'EAU POTABLE

1. L'accès à l'eau potable : un service pas comme les autres

Par rapport aux autres services en réseau, les services d'approvisionnement en eau potable présentent des contraintes particulières et des caractéristiques spécifiques. Ce service est notamment caractérisé par sa forte « composante politique » et l'eau potable ne peut être considérée comme « un bien comme les autres » (Menard, 2001).

▷ **Un service public à forte dimension politique et sociale.** L'eau potable est une ressource vitale mais rare, renouvelable, mais non-substituable. Cette situation engendre des conflits d'usages, des enjeux politiques et économiques forts pour son contrôle et sa disponibilité. La dimension territoriale et le caractère vital de cette ressource en font un sujet central des politiques publiques au Sud et ont fait l'objet de crises sociales dans certains pays. L'approvisionnement en eau potable est également un enjeu majeur pour la santé publique et la protection de l'environnement.

▷ **La définition de la nature du bien.** L'eau potable peut être considérée comme un bien public, un bien commun, ou encore, dans certains cas, un bien privé. Il s'agit également souvent d'un bien économique à caractère marchand engendrant par conséquent des risques d'exclusion. Aussi, la définition de la nature de l'eau potable comporte de nombreuses ambiguïtés dont les implications en termes de modes de gestion privilégiés (Hugon, 2007) ne sauraient être sous-estimées.

« Les débats théoriques qui opposent la vision de l'eau comme bien public à l'approche marchande ont un prolongement direct dans les choix de mode de gestion et de régulation mis en œuvre sur le terrain » (Hugon, 2007).

▷ **Les caractéristiques de la production.** Les infrastructures de mise à disposition d'eau potable aux usagers sont très capitalistiques. Elles nécessitent de lourds investissements à long terme, des coûts d'exploitation élevés, ce qui confère à ce secteur un caractère profondément local et monopolistique. L'exploitation de ce service comporte également de fortes asymétries d'information entre opérateurs (savoir-faire technique et gestionnaire), autorités publiques et usagers⁶.

▷ **La nature de la demande.** Les usagers sont généralement captifs ou semi-captifs, c'est-à-dire, qu'ils n'ont pas accès à une multiplicité de modes d'approvisionnement sur leur lieu de vie et que, dans bien des cas, le réseau d'approvisionnement en eau potable est la seule source d'accès à l'eau.

Dans ce cadre, plusieurs modes de gestion ont été envisagés, allant de la gestion publique à la gestion entièrement privée. Les États ont souvent développé, en fonction de leurs contraintes particulières, des modes d'organisation et de régulation spécifiques, liés au contexte physique, aux caractéristiques techniques et économiques des infrastructures et des conditions de leur maintenance, aux contraintes politico-institutionnelles et administratives (Boyer, 2001), et à leur histoire.

⁶ Notamment du fait que les infrastructures d'approvisionnement en eau potable sont généralement enterrées, ce qui complique fortement leur gestion et l'estimation de leur valeur.

Ces différentes solutions peuvent schématiquement se regrouper en quatre grands « types » : la gestion publique, la gestion communautaire, la gestion déléguée, et la gestion privée. Mais devant cette diversité d'options, la question des « bons » modes de gestion et de régulation peut s'avérer très complexe. En effet, aux objectifs d'efficacité s'ajoutent des enjeux d'équité.

2. L'accès à l'eau potable : de la concurrence à la coordination

Depuis les années 1980, les politiques d'aide au développement ont connu de profondes transformations conditionnées par la prise en compte croissante des politiques d'inspiration néolibérale et la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Ces mutations peuvent s'articuler schématiquement autour de deux points :

- ▷ D'une part, la marchandisation⁷ a entraîné la remise en cause du service « bon marché » et « universel » et a favorisé l'introduction des logiques de marché dans la gestion des affaires publiques.
- ▷ D'autre part, le processus de décentralisation politico-administrative a provoqué la fin de la prise en charge complète du service par l'État et le transfert progressif de certaines responsabilités à l'échelle locale. Ces transferts de compétences sont rarement accompagnés du transfert des ressources qui aideraient les collectivités dans la mise en œuvre de politiques effectives d'accès aux services.

Cette double mutation s'est traduite dans le secteur de l'eau potable par la fin du modèle de gestion publique et une diminution des financements publics, la promotion de l'approche par le marché avec le développement des partenariats publics privés (PPP), et l'apparition de l'échelon « local », contribuant à l'émergence de nouveaux acteurs issus de la sphère privée (opérateurs privés), des autorités locales et de la société civile (organisations locales, syndicats, associations d'usagers).

Plus récemment, les revers des grandes concessions ont souligné leurs limites. Si elles peuvent être efficaces techniquement et commercialement, leur efficacité sociale et politique est largement mise en cause (Botton, 2007 ; Breuil, 2004).

« Le rôle du marché et des opérateurs privés doit [semble-t-il] être analysé au regard des critères d'efficience et d'équité, mais également des enjeux sociaux et politiques » (Hugon, 2007).

Il semble que la non-prise en compte des enjeux sociopolitiques et des contextes d'intervention, ainsi que la mise en place de mécanismes d'incitation, contrôle et sanction inadaptés aux contextes, aient fortement joué dans certains de ces échecs. Dans ce cadre, il apparaît donc urgent de réfléchir à la manière de concevoir de nouveaux modes de coordination et de régulation garantissant l'articulation entre logiques de rentabilité économique et principes d'équité et de solidarité.

⁷ La marchandisation évoque l'extension des domaines économiques librement accessibles aux marchés. La marchandisation des services publics, c'est-à-dire l'application des règles du marché aux services publics, part du postulat que les marchés sont plus efficaces que la planification.

II. APPORTS DE L'ÉCONOMIE INSTITUTIONNELLE À L'ANALYSE DES SERVICES D'EAU POTABLE

1. Décrire les dispositifs d'eau potable : les apports du néo-institutionnalisme

■ Trois notions clés pour décrire des dispositifs d'accès aux services : coûts de transaction, environnement et arrangements institutionnels

Une des hypothèses majeures de l'économie institutionnelle est que les caractéristiques de l'environnement institutionnel, c'est-à-dire l'ensemble des règles formelles⁸ et informelles⁹ ou « règles du jeu », ainsi que la façon dont se structurent les arrangements transactionnels, ont des conséquences sur les performances du service (North, 1990).

« Lorsque l'environnement institutionnel est crédible [gage de confiance], les incitations sont positives, les transactions entre agents économiques s'intensifient, leur coût unitaire baisse, l'investissement et la croissance sont au rendez-vous » (Ghertham, 2006).

Le néo-institutionnalisme cherche à comprendre l'efficacité des arrangements organisationnels à travers l'analyse des transactions, des institutions et de leurs interrelations (Williamson, 2000). Il s'intéresse ainsi à la façon dont les acteurs gèrent leurs échanges (les transactions).

« L'idée qui sous-tend cette approche est que l'efficacité économique et sociale est la minimalisation des sommes des coûts de transaction » (Ingham M., et Ingham J., 1995).

Une transaction implique deux agents et peut être caractérisée selon trois paramètres : le niveau de spécificité des actifs¹⁰, le degré d'incertitude¹¹ et la fréquence.

Cette approche met également l'accent sur le rôle fondamental de l'information pour la compréhension du fonctionnement ou du dysfonctionnement des marchés de fourniture des services d'eau potable. Deux hypothèses clés structurent cette dimension : l'hypothèse de la rationalité limitée et celle des comportements opportunistes (Menard, 2003).

- La rationalité limitée des acteurs suppose que l'acteur a un comportement en partie rationnel, mais que sa rationalité est limitée en fonction de ses capacités cognitives et des informations disponibles.
- Le comportement opportuniste souligne que les acteurs recherchent leur intérêt personnel en fonction des règles du jeu établies.

⁸ Constitution, droits de propriété, droit des contrats, type d'incitations, etc.

⁹ Mode d'organisation, traditions, tabous, normes, conventions, préférences, contraintes physiques et économiques.

¹⁰ Un actif est dit spécifique lorsqu'un agent économique aura investi pour une transaction donnée et qu'il ne peut redéployer l'investissement pour une autre transaction sans un coût élevé.

¹¹ Le degré d'incertitude est d'autant plus grand que la spécificité des actifs est élevée.

Concrètement, les situations de rationalité limitée des agents engendrent sur les systèmes étudiés de fortes incertitudes. Ces fortes incertitudes, entraînent des comportements opportunistes (qui peuvent se traduire par le non-respect des contrats) et la recherche de stratégies compensatoires. Pour contrer ces situations, cet institutionnalisme souligne l'importance de la mise en place de mécanismes d'incitation (financiers, légaux, sociaux...) et de contrôle, ainsi que l'importance des échanges et de l'information.

■ **L'application du néo-institutionnalisme aux services d'eau potable**

L'approche développée par le néo-institutionnalisme est pertinente, bien que non suffisante, pour analyser la qualité des dispositifs d'eau potable. Elle permet de prendre en compte à la fois les caractéristiques spécifiques de l'environnement institutionnel, l'intégralité des dimensions du service (technique, économique, social) et les conséquences des interactions entre acteurs intervenant dans cet environnement.

Dans les pays développés, l'environnement institutionnel est relativement structuré, les arrangements contractuels sont supposés être négociés et la plupart des contrats de délégation de gestion sont régulés par les administrations de l'État ou des structures autonomes. Même s'il existe toujours des possibilités d'opportunisme et d'asymétrie d'information, les incertitudes sont généralement plus faibles que dans les pays du Sud.

Dans les pays du Sud, cette organisation structurée est loin d'être la norme. D'une part, les contraintes d'ordres techniques et économiques sont très fortes. D'autre part, l'environnement institutionnel est instable et peu structuré, générant un grand nombre d'incertitudes sur les agents et d'asymétries d'informations. En outre, coexistent souvent différents modes de gestion, publique, déléguée, communautaire et familiale.

2. Analyser les processus d'élaboration et de stabilisation des services

Outre la description et l'analyse de la qualité des dispositifs, l'économie institutionnelle peut également éclairer l'analyse des processus qui aboutissent à l'élaboration de ces dispositifs et la compréhension de l'émergence des institutions, de leur stabilisation et de leur pérennité. Il s'agit ici de se référer à des notions développées par l'institutionnalisme historique, qui met l'accent sur l'importance des conflits et ruptures dans la construction institutionnelle, la pluralité des normes et des référentiels, et la dimension interprétative des règles.

[Pour cet institutionnalisme], « les acteurs sociaux calculent selon leurs intérêts mais sont également équipés de visions du monde diverses selon leurs positions sociales et les contextes sociétaux ; les intérêts ne sont donc pas homogènes (...), mais construits politiquement tout en étant largement déterminés par des représentations héritées et des idées reçues. (...) [Aussi, on considère] (...) que l'institution est avant tout une forme de régulation des conflits inhérents aux rapports sociaux qui structurent la société » (Théret, 2003).

Tout d'abord, au-delà de l'analyse des dispositifs de service et des contrats établis entre les parties, l'analyse de la construction institutionnelle, c'est-à-dire de la relation bilatérale entre deux acteurs, s'inscrit dans la durée, dans un processus évolutif, et peut être analysée en termes de trajectoire.

Ces trajectoires ne répondent pas à des modèles uniques mais se construisent, de manière diversifiée, en fonction des contextes, des conflits entre groupes pour l'appropriation des ressources rares, des ruptures et des compromis entre acteurs. La construction de relations institutionnelles est ainsi conditionnée d'une part par le contexte, d'autre part par les perceptions différentes qu'ont les acteurs de la règle et du contrat. Ces interprétations différentes des règles et contrats sont fondées sur les références culturelles, les préférences, les identités, l'histoire et la nature de chaque acteur impliqué, appartenant à des « groupes » ou « cités » (Boltanski Thévenot, 1991) différents.

De plus l'institution, une fois créée, prend vie et donne lieu à des dynamiques et des situations évolutives. La pluralité des règles du jeu et leur interprétation entraînent des négociations et frictions qui font perpétuellement évoluer les institutions. Les règles et institutions émergent et évoluent en fonction des conflits et des rapports de force, selon des visions et représentations du monde, ce qui entraîne une hybridation des règles dans le cadre de coproductions entre les acteurs.

[Finalement], la règle du jeu fait le jeu, produit le jeu mais n'est pas le jeu. (...). Car le jeu c'est encore les joueurs avec leurs motivations à jouer et les stratégies qu'ils déploient en fonction de leurs intérêts définis (...). Le jeu c'est enfin son enjeu symbolique, ce qui est en jeu dans le fait de la particularité de ce jeu et qui n'a de sens que dans sa relation à son environnement (Théret 2003).

L'analyse se porte alors sur la question centrale suivante : comment les règles, élaborées sur la base de conflits, rapports de force et compromis, sont-elles négociées, sélectionnées, pérennisées, et comment évoluent-elles à long terme ? Dans ce sens, l'approche de l'institutionnalisme historique apparaît particulièrement utile pour interroger le rôle des processus sociaux et politiques dans l'émergence de compromis institutionnalisés porteurs de nouveaux modes de régulation (Boyer, 2003), notamment dans le cadre de services d'eau potable.

III. ANALYSE COMPAREE DE DEUX DISPOSITIFS D'ACCES A L'EAU

1. Deux projets différents, conçus dans des contextes spécifiques, mais présentant des caractéristiques communes

Les deux programmes étudiés et comparés, le programme Mirep au Cambodge et le programme Camep en Haïti, ont été mis en œuvre par des institutions locales en partenariat avec le Gret. Ils s'inscrivent dans des contextes différents et ont mis en place des dispositifs spécifiques (voir encadrés infra et études de cas en deuxième partie). Malgré ces différences, l'analyse des contextes initiaux et les résultats obtenus soulignent des dimensions communes. Outre le fait qu'il s'agit de projets appuyés par une ONG internationale, ces caractéristiques communes s'articulent autour des points suivants :

- ▷ **La non-unicité de l'offre de service.** On constate, dans les deux contextes d'intervention, une multiplicité de sources et modes d'approvisionnement en eau potable, formels ou informels (camion ou charrette, vendeur de bouteilles d'eau, revendeur d'eau...), et non régulés.

- ▷ **Un cadre réglementaire et des acteurs institutionnels peu structurés.** Dans les deux cas, l'État et l'administration sont faibles, sans cadre réglementaire bien défini. Globalement, l'environnement institutionnel est incertain, ce qui peut favoriser les comportements opportunistes.
- ▷ **La mise en place d'une délégation de la gestion du service.** Les deux expériences ont conduit à la mise en place d'un mode de délégation, vers le secteur privé pour le Cambodge et vers des comités de gestion pour le cas haïtien.
- ▷ **Les deux programmes ont contribué dans une certaine mesure à l'élaboration de politiques sectorielles de l'eau potable dans leurs pays d'implantation.**

Le programme Mirep au Cambodge

Le programme Mirep a été mis en place dans trois provinces du sud du Cambodge de 2001 à 2006 (Mini-Réseau d'Eau Potable 2001-2006), en zones semi-rurales. Ce programme était basé sur un système novateur de partenariat public/privé pour la construction et la gestion de réseaux d'eau potable. Il avait pour objectif d'améliorer l'approvisionnement en eau potable à travers plusieurs actions : (i) la réalisation de réseaux d'eau potable ; (ii) la mise en place d'un dispositif institutionnel et de gestion (contractualisation et régulation) ; (iii) la mise en place d'un dispositif de crédit aux investisseurs privés pour la construction et l'extension des infrastructures.

Adapté aux gros bourgs semi-ruraux, à fortes activités économiques, le programme a mis en place, en cinq ans, 14 stations de traitement et réseaux d'eau potable, testé plusieurs systèmes de contractualisation et de gestion, créé un environnement favorable aux investisseurs privés locaux.

Le programme Mirep a permis de signer 14 contrats de délégation, d'installer plus de 3 400 connexions privées qui fournissent actuellement de l'eau potable à environ 20 000 habitants.

Le programme Camep en Haïti

Le Gret travaille depuis 1995 avec l'entreprise de service public chargée de la production et de la distribution de l'eau dans la capitale, la Camep (centrale autonome d'eau potable). Il a favorisé la mise en place, dans plusieurs quartiers précaires de Port-au-Prince n'ayant pas accès au réseau public d'eau potable, d'un système de distribution d'eau par bornes-fontaines publiques payantes, alimentées par le réseau public et gérées par des comités de quartier.

Le programme appuie pour cela la structuration de comités de gestion ou *Komite Dlo* (comités de l'eau), liés contractuellement à la Camep par un contrat de délégation de gestion. Ces derniers gèrent l'ensemble du réseau à l'intérieur des quartiers (distribution, recouvrement, entretien et maintenance). La Camep facture l'eau au comité à un prix de gros pour l'ensemble du quartier et des fontainiers vendent l'eau aux bornes-fontaines.

Aujourd'hui, plus de 50 comités de gestion sont constitués, plus de 50 quartiers équipés et plus de 700 000 habitants bénéficient du dispositif. Parallèlement, la Camep a créé, en 1998, une cellule dédiée à son intervention dans les quartiers défavorisés (Unité de coordination des quartiers défavorisés).

2. Une analyse comparée en trois temps

L'analyse comparée de ces expériences est construite selon une grille structurée en 3 temps :

- étape 1 : « ce qui se passait », une lecture des contextes institutionnels avant le projet ;
- étape 2 : « ce qui a été mis en place », une lecture des nouveaux dispositifs ;
- étape 3 : « le processus » : une lecture diachronique de l'expérience.

■ Étape 1 : « Ce qui se passait » : une lecture institutionnelle de l'« avant-projet »

L'objectif de cette étape est, d'une part, de caractériser les environnements socio-économiques et institutionnels initiaux afin de dégager les contraintes et les incitations qui agissent sur les acteurs dans les contextes généraux et particuliers de l'eau potable ; d'autre part, d'analyser les comportements des acteurs dans ces environnements.

■ Étape 2 : « Ce qui a été mis en place » : les dispositifs mis en place par les projets

Cette étape vise à souligner les caractéristiques (communes et spécifiques) des dispositifs mis en place dans le cadre des projets étudiés en insistant, d'une part sur le schéma organisationnel du service, d'autre part, sur la manière dont les dimensions techniques, économiques, sociales et politiques sont traitées aux différentes étapes du service (production, transport et gestion de la ressource).

La présentation des dispositifs mis en place cherchera notamment à souligner les évolutions par rapport à la situation initiale, concernant les transactions, les règles du jeu, les incitations et les contraintes rencontrées.

■ Étape 3 : « Le processus » : une lecture diachronique de l'expérience

Il s'agit d'analyser les processus qui ont conduit à la mise en place des dispositifs présentés plus haut (étape 2), notamment les dynamiques (conflits, rapports de force, opportunités, compromis) qui ont conduit à l'élaboration et la stabilisation des relations institutionnelles et contractuelles, ainsi que leurs limites.

3. L'environnement des deux projets : faible crédibilité, incertitudes et opportunisme des acteurs

■ Des environnements instables et peu contraignants

La République d'Haïti et le Royaume du Cambodge sont caractérisés par leurs instabilités sociopolitiques chroniques (guerres civiles, coups d'État...). De plus, malgré un processus de décentralisation en cours (depuis 1987 pour Haïti, depuis 2001 pour le Cambodge), les administrations demeurent fortement centralisées, dénuées de moyens humains et financiers, et d'autorités locales compétentes. Les deux pays disposent de peu de cadres techniques pour encadrer la gestion du service.

L'environnement institutionnel cambodgien est caractérisé par son manque de crédibilité. L'État souffre d'un sérieux manque de moyens financiers, de capacités humaines, et ses représentations locales sont peu légitimes.

Le contexte haïtien se caractérise, quant à lui, par un environnement instable, marqué par une succession de coups d'État et de coalitions politiques privilégiant les solutions à court terme dans la gestion des affaires publiques.

Dans les deux cas, les services publics d'eau potable sont globalement défaillants et inefficaces. À Port-au-Prince, la desserte est limitée aux zones résidentielles conventionnelles. Les infrastructures d'approvisionnement en eau sont peu entretenues et présentent des signes de détérioration avancée. Dans les petites villes cambodgiennes, l'État n'est pas en mesure de réaliser les investissements pour développer les infrastructures et des opérateurs privés informels ont pris le relais. La couverture du service est limitée aux zones solvables densifiées et les équipements sont de piètre qualité.

En Haïti, la distribution d'eau potable de l'opérateur public (Camep) n'est pas présente dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince, délaissant une grande partie de la population. Le mode de tarification au forfait ne permet pas de maîtriser les consommations et l'exploitation du service.

Face à une carence de l'État cambodgien, un grand nombre de « micro » et « petits » opérateurs¹² et d'entrepreneurs¹³ privés informels investissent « spontanément » dans les infrastructures de fourniture d'eau potable.

En définitive, le niveau de service est très faible : service par intermittence, eau non potable, couverture minimale des quartiers. En parallèle, les cadres réglementaires et légaux sont mal définis ou non respectés : non-paiement des factures, piquages (branchements informels) sur les réseaux, etc. La régulation au niveau de la qualité et des tarifs est inexistante. Il n'existe ni contrôle, ni sanction de la part des autorités publiques compétentes.

En Haïti, il existe un cadre légal strict et formalisé, censé encadrer le secteur de l'eau potable : la production, le transport et la gestion de la ressource sont gérés par la Camep, régie publique qui a pour mandat de fournir de l'eau à toute la zone métropolitaine de Port-au-Prince. Dans la réalité, la Camep dessert moins de 10 % de la population de Port-au-Prince.

Au Cambodge, il n'existe pas de cadre légal stabilisé. L'organisation du secteur est confiée aux deux ministères de tutelle, dont les missions et attributions n'ont pas été clarifiées. En conséquence, les incertitudes sont fortes pour les opérateurs privés, entraînant un blocage de leurs initiatives de développement, en l'absence de contrats avec les pouvoirs publics et de la non-sécurisation des investissements.

■ Des incertitudes qui conditionnent le comportement des acteurs

Dans ces environnements instables et non régulés, de fortes incertitudes pèsent sur les opérateurs de service d'eau potable comme sur les usagers. Cela concourt à la création d'« espaces de liberté ». En effet, face aux carences des États, dans l'informel, de multiples agents ont trouvé des opportunités pour s'établir, se diversifier et prospérer. Les seuls arrangements fonctionnels sont ceux dus à l'initiative de ces agents privés qui fournissent un service aux populations. Cependant, en l'absence totale de la puissance publique, cette offre est extrêmement fragmentée et concurrentielle.

Dans les quartiers défavorisés haïtiens, cette situation se traduit par une multiplicité de pratiques et modes d'approvisionnement concurrentiels, absolument non contrôlés (revente, puits privés, transporteurs d'eau, branchements clandestins, etc.).

¹² Opérateur : terme générique désignant les revendeurs, les livreurs d'eau et les entrepreneurs.

¹³ Entrepreneur : acteur gérant un service d'approvisionnement en eau potable pour le réseau.

Au Cambodge, les opérateurs privés sont nombreux : du revendeur d'eau par charrette, en passant par des vendeurs d'eau en bouteille, jusqu'à des entrepreneurs qui investissent et gèrent de véritables petits réseaux de distribution d'eau.

■ Des dispositifs globalement inefficaces et de forts coûts de transaction

Du fait de l'insuffisance, voire de l'absence d'offre et de toute forme de régulation, les usagers s'approvisionnent majoritairement auprès de systèmes autres que le service public légal. Or, cette multiplication des offres privées concurrentielles entraîne, dans les deux cas étudiés, une multiplication des coûts de transaction (liés aux nombreux revendeurs d'eau...) ainsi qu'une eau très chère et de mauvaise qualité.

De plus, les externalités négatives (absence de règles crédibles, connexions illégales, absence de contrôle et de régulation) s'auto-entretiennent pour créer un environnement très défavorable et une situation de blocage institutionnel, entraînant des problèmes économiques (ponction importante sur les ressources des ménages) et sanitaires majeurs (maladies liées à l'eau).

En Haïti, la multiplication de l'offre de services et des intermédiaires a pour conséquence une multiplication des coûts de transaction qui ont un impact direct sur le tarif de l'eau. Ce morcellement de l'approvisionnement empêche également toute forme de péréquation et de solidarité entre les usagers. Finalement, les habitants des quartiers défavorisés paieraient leur eau en moyenne 6 à 8 fois plus chère (Verdeil V., 1999) que les usagers raccordés au réseau.

Au Cambodge, la production et la gestion de l'eau par des entrepreneurs locaux, sans régulation ni contractualisation, sont globalement inefficaces. La qualité de l'eau est médiocre, et l'accessibilité et la disponibilité du service sont faibles. Sans « autorisation légale », de fortes incertitudes pèsent sur les entrepreneurs qui, de ce fait, limitent leurs investissements.

4. Les dispositifs mis en place : concevoir des services prenant en compte des principes d'attractivité, faisabilité et crédibilité

L'analyse comparée des deux programmes montre clairement l'enjeu d'allier plusieurs dimensions dans la conception des dispositifs de fourniture des services d'eau potable, tels ceux qui ont été pensés dans les projets Mirep et Camep. Trois dimensions semblent particulièrement importantes à prendre en compte : l'attractivité, la faisabilité et la crédibilité (Shirley, 1995).

■ L'importance de l'attractivité du dispositif pour tous les acteurs

L'attractivité peut être comprise comme les mesures de redistribution engendrées par l'évolution d'un dispositif en termes d'incitations positives et de réduction des contraintes.

Dans les deux cas étudiés, de nouvelles transactions, relations et fonctions sont mises en place au détriment des échanges informels qui prévalaient dans le contexte antérieur. Ces nouveaux dispositifs, qui formalisent des relations contractuelles entre autorité publique et gestionnaires privés ou communautaires, bénéficient d'avantages comparatifs compétitifs par rapport aux autres modes d'approvisionnement en eau potable, que ce soit en termes d'accessibilité, de disponibilité et de qualité. En fonction des agents, cette attractivité relève de plusieurs dimensions :

- Le service est rentable, voire très rentable, pour les opérateurs chargés de la gestion et de la distribution de l'eau, qu'il s'agisse des entrepreneurs cambodgiens ou des comités de gestion haïtiens.

- Le nouveau dispositif apporte un service compétitif aux usagers par rapport aux autres offres existantes, du point de vue des tarifs et de la qualité de l'eau vendue.
- Le dispositif est également « rentable » pour les institutions publiques, d'un point de vue économique, mais également d'un point de vue politique puisqu'il augmente leur visibilité et leur légitimité auprès de la population.

Au Cambodge, le dispositif Mirep est triplement « attractif » : attractif au niveau des usagers, attractif pour l'entrepreneuriat privé, et attractif pour les institutions. Cette attractivité s'exprime cependant de différentes manières en fonction des acteurs : financières, politiques, sociales.

En Haïti, le dispositif est également attractif pour les populations des quartiers défavorisés qui bénéficient d'un service de qualité à moindre coût, pour les membres des comités de gestion qui y trouvent des avantages financiers et le renforcement de leur assise politique, pour l'entreprise publique (Camep) et pour l'État qui renforce ainsi sa légitimité dans des quartiers difficiles.

■ Des innovations techniques et institutionnelles pour des modèles « faisables »

La faisabilité d'un dispositif consiste dans sa capacité à s'intégrer dans l'environnement institutionnel et à transformer la nature et les formes de transaction et arrangements entre les acteurs présents sur le terrain. Pour changer et modifier ces arrangements, des dispositifs innovants ont été testés dans deux domaines :

- ▷ Des innovations d'ordre technico-économique pour réduire les coûts d'accès et de proposer un niveau de service compétitif.

Dans le programme Mirep, les innovations technico-économiques relevaient du développement et de la mise à disposition de solutions de traitement et de distribution à faible coût visant la diminution des normes de conception, des coûts d'investissement, d'exploitation et d'accès aux services.

Dans le programme Camep, l'innovation technique a consisté à installer des bornes-fontaines triplement sécurisées : sécurisées des dégradations et consommations illégales par la création d'un kiosque ; sécurisées des ruptures de fourniture d'eau par l'installation d'un petit château d'eau sur le kiosque ; sécurisées des risques sanitaires par l'intégration d'un système de chloration. Sur le plan économique, la mise en place d'une tarification au volume (cas unique à Port-au-Prince où le coût de l'eau est forfaitaire) à un tarif social a permis d'augmenter l'accès et de maîtriser les consommations.

- ▷ Des innovations institutionnelles se traduisant par la mise en place de nouvelles fonctions, de nouveaux modes de relations entre acteurs et de nouvelles modalités de transactions.

Dans le programme Mirep, les innovations institutionnelles recouvrent trois dimensions : des dimensions contractuelles et légales (formalisation de la relation entre entrepreneurs privés et institutions publiques décentralisées au moyen d'une gamme de contrats entre commune, usagers et entrepreneurs) ; des instruments institutionnels (schéma de maîtrise d'ouvrage local fondé sur la décentralisation) et des instruments financiers sous la forme d'une subvention publique aux entrepreneurs par crédit bancaire.

Dans le programme Camep, les innovations institutionnelles sont centrées sur la mise en place de modalités de distribution de l'eau collective et autogérée à

l'intérieur de chaque quartier et par la création de comités de gestion, issus des quartiers. La gestion du service est externalisée aux comités qui, sous contrat formel avec la Camep, deviennent délégués de gestion pour le service de l'eau potable.

■ La sécurisation des acteurs et la prise en compte des normes aux différents niveaux

La crédibilité du dispositif repose sur la volonté de chaque acteur de respecter, dans la durée, les nouvelles règles produites. Dans les cas étudiés, on constate une sécurisation à moyen ou long termes des différents acteurs impliqués dans le service (pouvoirs publics/opérateurs/usagers).

Cette sécurisation repose sur des processus de contractualisation, négociée et issue de compromis volontaires entre les parties. Négociée et coproduite, la contractualisation est un élément fort d'explication de la mobilisation des acteurs à long terme.

Au Cambodge, la construction et la formalisation des règles se font au cas par cas, ville par ville, entre les entrepreneurs et l'autorité publique, ce qui facilite leur acceptation et leur respect par les parties prenantes. Cette contractualisation facilite les investissements à plus long terme et plus importants des entrepreneurs cambodgiens.

En Haïti, l'élaboration des règles se fait au démarrage du programme dans un nouveau quartier. La composition du comité d'appui ainsi que l'emplacement des bornes-fontaines dans un quartier se font grâce à un diagnostic et dans le cadre de concertations avec les leaders de quartier. Par la suite, la contractualisation formelle comités/Camep, assure leur mobilisation sociale et politique des comités pour assurer la mise en place du réseau dans les quartiers précaires (ils assurent la sécurité des entrepreneurs et équipes de la Camep, l'acceptation du réseau par les populations...).

La crédibilité du dispositif nécessite également l'inscription des nouvelles règles dans les référentiels sociaux et politiques des acteurs. Elle repose, dans les deux cas étudiés, sur la prise en compte des normes et modes de fonctionnement à différents niveaux, permettant d'élaborer des modalités de service *ad hoc*, adaptées aux contextes, aux rapports de force et aux normes formelles et informelles. La construction des règles se fait dans un processus d'hybridation qui permet leur appropriation et acceptation par des parties aussi différentes que des autorités publiques ou des leaders de quartiers précaires.

À Port-au-Prince, la construction du dispositif d'accès à l'eau potable implique différents acteurs qui évoluent selon des référentiels de normes très différents. Ainsi, la création des comités de gestion de l'eau est fondée sur les normes sociales internes des quartiers. Tous les notables, leaders et représentants d'organisations reconnus dans le quartier sont inclus dans le dispositif de gestion à l'échelle du quartier. L'objectif est de mettre à jour et de gérer les conflits internes au quartier, afin de les neutraliser autour de l'enjeu commun de la gestion de l'eau. En même temps, les règles sont définies dans le cadre de contrats formels de délégation signés entre les comités et la Camep, répondant aux critères et référentiels administratifs et légaux de la Camep.

5. Les processus de construction institutionnelle : les enjeux politiques et sociaux, et les relations inter-acteurs au cœur de l'émergence de compromis institutionnels durables

■ Au-delà des contrats, la construction de relations institutionnelles négociées au cœur de la stabilisation du service

Dans les deux expériences, l'analyse comparée des processus qui ont conduit à l'élaboration et la stabilisation des règles de gestion et de régulation des services d'eau potable montre l'importance des fenêtres d'opportunité (rupture vis-à-vis du contexte institutionnel et légal, portage politique des innovations). En premier lieu, l'initiative initiale de l'ONG dans le cadre d'un projet de développement, a permis de tester à petite échelle des dispositifs innovants, puis d'assurer (ou non) le changement d'échelle, pour conduire à l'institutionnalisation des modèles.

Ainsi, en Haïti, l'expérience pilote initiée par le Gret démarre dans un contexte propice au changement (fin de la dictature, engouement des bailleurs). Puis, le soutien de l'expérience par la Camep à travers l'engagement de son Directeur général permet à l'expérience pilote un changement rapide d'échelle (de deux à une cinquantaine de quartiers) et un début d'institutionnalisation au sein de la société publique d'eau. Une fenêtre d'opportunité et un fort portage politique ont sans doute permis de passer de l'expérience pilote à une réelle stratégie d'intervention politique en direction des bidonvilles. En revanche, une dizaine d'année plus tard, la fermeture de cette « fenêtre » (changements politiques, nouvelles instabilités dans les bidonvilles) mettra en péril la stabilité et l'existence même du dispositif.

Au Cambodge, le conflit politique autour de la réforme du secteur d'eau potable voit s'affronter deux ministères (Ministère de l'Industrie des Mines et de l'Énergie (MIME) et Ministère du Développement rural (MDR)) aux visions différentes. La diffusion du modèle Mirep sera conditionnée par ce rapport de forces, car la construction du dispositif Mirep s'est effectuée avec le soutien du MDR. Or, le MIME va progressivement acquérir un poids politique important, alors que celui du MDR va se déprécier rapidement, fermant alors une fenêtre d'opportunité à l'extension de l'expérience.

Par ailleurs, la construction de ces « compromis institutionnels » entre différents « groupes » sociaux (État/leaders de quartiers précaires en Haïti, pouvoir public/entrepreneurs locaux au Cambodge), ne peut s'inscrire que dans des temps longs, sur la base d'une approche composée d'échecs, de succès et d'erreurs. La stabilisation d'un service nécessite ainsi une expérimentation, des négociations et une coproduction des règles et des contrats entre des acteurs aux intérêts divergents, voire contradictoires.

Au Cambodge, l'expérience Mirep attache une importance centrale à la formalisation de la relation entre les entrepreneurs privés et les institutions publiques décentralisées, à travers la signature de contrats, rédigés au cas par cas, entre commune, usagers et entrepreneurs. Cette phase de définition des règles contractuelles et de leur formalisation prend en moyenne un an.

En Haïti, c'est au terme d'un long travail (au moins 6 mois) de diagnostic social (identification des leaders et des dynamiques et modes de fonctionnement d'un quartier), d'identification des espaces pour construire les bornes-fontaines, ainsi que d'une vaste sensibilisation sur le dispositif proposé, que la Camep propose une rela-

tion formelle avec le comité d'appui, puis de gestion. Parfois des conflits éclatent entre les différents pouvoirs en présence dans un quartier, notamment sur la constitution du comité d'appui ou l'emplacement des bornes-fontaines, l'installation du dispositif est alors retardée jusqu'à la stabilisation d'un consensus au sein du quartier.

Finalement, la saisie d'opportunités, les compromis et négociations réalisés au fur et à mesure des évolutions sociales et politiques conduisent, dans les deux cas, à mener des démarches itératives. Ces processus, inscrits dans la durée, aboutissent à la définition de règles du jeu hybrides et négociées, coproduites par les différentes parties prenantes et prenant en compte les enjeux politiques et sociaux locaux.

Néanmoins, la relation institutionnelle et contractuelle établie entre les opérateurs privés/communautaires et les pouvoirs publics donne lieu à des perceptions et interprétations différentes des règles du jeu. Chaque acteur interprète les règles et les normes définies selon ses référentiels et ses valeurs.

Par exemple, selon la Camep, les Komite Dlo sont « uniquement » des gestionnaires délégués du service public dont la principale fonction est de payer leur facture. Pour le Gret Haïti, fortement engagé dans un projet politique à travers son intervention dans ce programme, les Komite Dlo sont avant tout des acteurs porteurs du changement social et politique. Enfin, les comités ont quasiment chacun une perception différente de leur rôle, de leurs missions et de leurs engagements d'une part vis-à-vis de la Camep, et d'autre part vis-à-vis de la population, allant du rôle de l'opérateur spécialisé dans la gestion de l'eau potable, au rôle de comité de développement local du quartier ayant vocation à intervenir sur tous les secteurs.

■ Des enjeux sociaux et politiques dans la construction et la stabilisation du service

La maîtrise et la gestion de la ressource en eau, notamment dans des environnements où celle-ci est rare et difficile d'accès (particulièrement dans les grandes villes), revêtent des enjeux non seulement économiques, mais aussi politiques et sociaux. Aussi, l'élaboration de nouveaux dispositifs ou modalités de gestion crée non seulement de nouvelles relations contractuelles, mais fait également émerger de nouveaux pouvoirs qui sont parfois à même de faire évoluer, voire de déstabiliser des équilibres sociopolitiques.

En Haïti, les Komite Dlo, créés pour gérer les réseaux secondaires des bidonvilles, raccordés au réseau principal de la Camep, sont composés de l'ensemble des leaders, notables et représentants des organisations de base du quartier. Le pouvoir conféré à ces comités, gérant une ressource vitale, n'a pas été sans risques. Certains membres ont pu abuser de cette position de force dans le cadre de conflits internes au quartier, d'oppositions entre quartiers ou encore comme moyen de pression politique au niveau de la ville, voire de la politique nationale (les comités se targuant de pouvoir « soulever » les 800 000 habitants des bidonvilles approvisionnés par le dispositif « Camep/comités »).

■ La pérennité des dispositifs en question

Si ces deux expériences (Camep et Mirep) ont contribué à la mise en place de nouvelles règles du jeu négociées et de modalités de coordination stabilisées, permettant un accès satisfaisant à l'eau potable pour des populations défavorisées, dans les deux cas, les dispositifs restent fragiles et certaines contradictions ou limites semblent à même de les déstabiliser.

Les deux expériences ont rencontré des difficultés à intervenir dans le cadre légal sectoriel, afin d'inscrire les systèmes hybrides mis en place dans le cadre réglementaire, ce qui aurait pu

assurer une institutionnalisation formelle du cadre contractuel renouvelé. Dans les deux cas, elles se sont heurtées à des lois sectorielles inabouties, reflétant souvent des approches normatives de la gestion des services publics, rendant difficile la reconnaissance formelle et légale de ces dispositifs *ad hoc* et différenciés.

Ainsi, en 2005, à la fin du programme Mirep, une loi sur la régulation du secteur est élaborée au Cambodge, mais elle n'aboutira pas. Elle prévoit la mise en place d'une agence de régulation spécialisée, et l'attribution de licences aux exploitants de l'eau potable. Les communes, districts et provinces n'interviennent pas ou peu sur le dispositif, ce qui est en contradiction avec les dispositifs testés par le programme Mirep et avec les principes de décentralisation entérinés par le gouvernement du Cambodge. Jusqu'à aujourd'hui, le MIME conserve ses prérogatives sur les décisions du secteur et dénonce le dispositif Mirep, sans pour autant l'annuler.

En Haïti, se pose jusqu'à aujourd'hui la question de la légalité des contrats liant les comités et la Camep. Ces contrats n'ont en effet pas de valeur juridique et ne sont pas opposables, car le statut de délégataire de service n'est pas légal dans l'actuelle réglementation haïtienne sur l'eau potable. La nouvelle loi-cadre sur le secteur de l'eau potable en cours d'élaboration pourrait permettre la prise en compte du montage institutionnel Komite Dlo/Camep, et ainsi une « régularisation » du statut et de la relation. Mais cette nouvelle loi-cadre pourrait également choisir d'ignorer ce montage et ne pas le prendre en compte, remettant en cause la pérennité du dispositif.

IV. APPORTS ET ENSEIGNEMENTS

1. Pour des services d'eau potables *ad hoc*, différenciés et négociés

■ Des méthodes empiriques et itératives

Les démarches entreprises dans les deux projets expérimentent dans un premier temps, pour chercher à stabiliser progressivement des modalités d'interaction et de fonctionnement du service sur le long terme.

Cette construction progressive peut être décomposée en trois moments clés qui ne sont pas des étapes successives, mais peuvent être menés en parallèle, selon les contextes et les fenêtres d'opportunité qui se présentent.

La première étape est la conception et le test d'un dispositif institutionnel et technico-économique, intégrant dès le départ les spécificités du contexte (notamment les dimensions socio-économiques, institutionnelles et politiques) et les questions de viabilité économique et d'attractivité pour les acteurs mobilisés. L'adaptation au contexte et la viabilité économique des dispositifs, sont sans doute des points de départ intangibles pour favoriser l'innovation et l'élaboration de systèmes hybrides de desserte.

La seconde étape, une fois l'expérimentation analysée et amendée, vise à construire et renforcer le dispositif organisationnel de délivrance du service. Il s'agit notamment d'élaborer, valider et formaliser de manière négociée les règles du jeu (par exemple les modalités de contractualisation, de régulation et de contrôle) qui permettront la stabilisation et l'extension du modèle.

La troisième étape est celle de la consolidation institutionnelle du service. Elle se fait d'une part à travers la mise en place de routines¹⁴ qui se créent dans la durée et par la pratique, d'autre part, par le droit, à travers l'inscription, dans le cadre légal et politique, des systèmes hybrides de service proposés.

Le programme a débuté en Haïti par une intervention sur financement d'urgence (ECHO de l'Union européenne) dans deux quartiers précaires. D'emblée l'expérience est ancrée dans le contexte institutionnel sectoriel, puisque la Camep est partie prenante. Puis, après avoir validé la viabilité, la rentabilité et la crédibilité du système de desserte, le dispositif institutionnel et organisationnel a été renforcé, avec la création de l'Unité de coordination des quartiers défavorisés (UCQD) spécialement chargée du dispositif « quartier défavorisé » au sein de la Camep. Enfin, près de 15 ans après la première borne-fontaine, si le dispositif semble relativement stabilisé, la réforme sectorielle en cours sur l'eau et l'assainissement pose la question de son inscription, ou non, dans le droit et la loi.

■ La construction « sur mesure » des dispositifs

Dans les deux expériences, les dispositifs mis en place sont simples sur le plan technique et au niveau des modes de gestion. Ils ont été définis « sur mesure », avec une importante prise en compte des contextes spécifiques.

Ainsi, dans le programme Mirep, le dispositif technique, bien qu'innovant pour le contexte, est simple et les contrats, négociés au cas par cas, mettent en place des règles du jeu accessibles et compréhensibles par toutes les parties prenantes.

Dans le programme Camep, les contrats de délégation entre la Camep et les comités portent sur les éléments élémentaires et fondamentaux de la relation de délégation. De même, dans un contexte où le niveau de compétences techniques est très faible, le modèle technique (bornes-fontaines, châteaux d'eau) est éprouvé et ne nécessite pas un savoir-faire technique important.

En définitive, il s'agit bien de mettre en place des modalités de production/distribution/gestion de l'eau potable *ad hoc* qui diversifient et amplifient l'offre de service public, dans des contextes où celle-ci était auparavant défailante ou inexistante.

2. Les jeux d'acteurs et les enjeux sociaux et politiques au cœur de l'élaboration des dispositifs d'eau potable

■ Impliquer d'emblée les acteurs locaux concernés et s'inscrire dans les dynamiques locales

L'ensemble de la réflexion menée souligne l'importance de la prise en compte des contextes spécifiques et des dimensions sociopolitiques dans l'élaboration (« le façonnage », Ostrom, 1992) des dispositifs d'accès aux services. La prise en compte des règles formelles et informelles – des valeurs et normes en vigueur au sein des différents groupes d'acteurs mobilisés, issus de différentes « cités » – ainsi que celle des rapports de forces et des conflits réels ou potentiels entre acteurs, est au cœur de la « réussite », ou du moins de la pérennisation et de l'extension d'un service.

¹⁴ Les routines sont définies comme des interventions mécaniques et pragmatiques visant à résoudre un problème, auquel la règle donne, elle, une réponse abstraite, théorique et générale (Conein, 1998).

Par ailleurs, l'adaptabilité aux dynamiques émergentes, au fur et à mesure de l'évolution des contextes sociopolitiques (par exemple dans le contexte d'une décentralisation émergente qui change progressivement la donne, surtout au Cambodge), à travers des ajustements permanents des règles du jeu, est également un élément d'apprentissage à souligner.

Enfin, outre l'adaptation aux évolutions externes du contexte, la mise en place de ces systèmes hybrides de desserte, entraîne également des recompositions et contribue elle-même à redéfinir les rôles et les compétences des acteurs qui « font » le service public et la gestion des territoires.

Ainsi, en Haïti, les Komite Dlo sont devenus dans certains quartiers des interlocuteurs incontournables des bailleurs de fonds et pouvoirs publics voulant intervenir sur leur territoire. Certains d'entre eux ont entrepris de nouvelles activités de développement : centre de santé, assainissement, espace sportif et culturel, grâce à des financements extérieurs ou des financements issus des bénéficiaires de l'eau. De plus, pour intervenir dans l'action publique au-delà de leur quartier, une dizaine de comités se sont regroupés au sein de la Kokapop, à la fois groupe de « lobbysme », de pression et d'influence politique, qui intervient bien au-delà des seuls enjeux de l'eau potable dans leurs quartiers (prise de position lors des élections...). Si ces comités sont devenus des acteurs omniprésents, le dispositif institutionnel laisse très peu d'espace aux usagers, peu consultés, si ce n'est pour élire leurs membres, à des échéances très espacées.

■ Anticiper l'évolution des postures de l'opérateur dans un temps long

L'opérateur de développement (ici, le Gret) assure souvent, au départ, des fonctions opérationnelles en substitution aux institutions locales. L'objectif est de tester les démarches et d'éprouver les innovations, dans un objectif de transfert de compétences pour une prise en charge effective des fonctions prévues par les acteurs locaux compétents. Dans ces deux expériences, on note des évolutions graduelles du positionnement de l'opérateur, qui se désengage progressivement de la majorité des fonctions opérationnelles, pour se positionner en assistance aux maîtres d'ouvrage locaux.

En Haïti, le Gret était au départ maître d'ouvrage pour les aspects techniques et opérateur direct pour les fonctions d'intermédiation sociale (entre la Camep et les comités). Progressivement, la Camep assurera la maîtrise d'ouvrage des aspects techniques, puis intégrera en son sein une équipe chargée de l'ingénierie sociale, le Gret sera alors progressivement uniquement positionné en assistance à maîtrise d'ouvrage pour les dimensions sociale et institutionnelle.

Dans le cadre du programme Mirep, l'opérateur a rapidement assuré le transfert des compétences sur les aspects techniques vers le secteur privé local. En revanche, l'ingénierie contractuelle n'a pas été transférée, faute d'interlocuteur institutionnel.

■ L'inscription dans la durée et la question cruciale des financements et du rôle des bailleurs de fonds

Comme les études de cas le soulignent, ces expériences s'inscrivent dans la durée ; l'implication des parties prenantes (opérateur, bailleurs, pouvoirs publics, acteurs privés, comités de gestion...) sur le long terme est également une condition de la pérennité des services mis en place. En effet, il faut prévoir un temps suffisamment long pour la démonstration de l'efficacité d'un dispositif spécifique, pour sa stabilisation et son appropriation progressive par les acteurs.

Cette continuité nécessite souvent, dans des pays dits « fragiles », où les capacités d'investissement des pouvoirs publics sont faibles, un soutien dans la durée de bailleurs de fonds. Or, si l'engagement des bailleurs se révèle souvent « massif sur les dispositifs d'urgence, [...] il peut s'avérer sans lendemain, les donateurs se montrant incomparablement plus réservés, dès qu'il s'agit de dégager des financements de plus long terme (...). On est loin des "Plans Marshall" parfois annoncés » (Poulligny 2003). De plus, outre leurs contraintes financières, il est rare que les bailleurs de fonds interviennent de manière cohérente entre eux et de manière durable dans le cadre d'une politique sectorielle clairement définie dans le long terme.

Par exemple, l'Agence française de Développement, si elle a soutenu durant une dizaine d'années l'expérience Camep en Haïti (sous la forme de plusieurs subventions à la Camep), n'est jamais parvenue à fédérer l'intervention d'autres bailleurs de fonds pour intervenir massivement sur le secteur de l'eau potable à Port-au-Prince (les autres bailleurs ayant longtemps privilégié les interventions en province).

De ce fait, les bailleurs de fonds ont une forte responsabilité dans les orientations des politiques de services publics dans les pays où ils interviennent, dans des directions plus ou moins normatives ou innovantes.

3. Le difficile passage de l'innovation sectorielle à l'élaboration de politiques publiques

■ Du portage politique à l'inscription institutionnelle

Comme le soulignent les trajectoires des deux expériences étudiées, le « portage politique » de l'innovation est un élément crucial pour démarrer une telle démarche et prendre le risque, pour des pouvoirs publics compétents, du changement. Dans les deux cas, on identifie des individus, moteurs du changement, sans qui l'expérimentation n'aurait sans doute pas débouché sur des dispositifs pérennes.

Cependant, l'enjeu est de parvenir à passer du portage politique et quasi personnalisé de l'expérimentation, à un portage par l'institution et les pouvoirs publics compétents (ministère, société des eaux...), au-delà des quelques éléments moteurs initiaux.

Une des limites observées dans les deux cas étudiés est la difficulté rencontrée dans ce passage du portage politique quasi individuel à un portage institutionnel plus large, qui devrait notamment faciliter l'inscription des règles élaborées et stabilisées dans le droit et les politiques sectorielles.

■ De l'importance de construire un rapport de forces en faveur de la mise en place de politiques différenciées selon les territoires

L'inscription dans le droit de règles adaptées aux territoires et issues de négociations pluri-acteurs implique des démarches généralement peu promues par les bailleurs. Ceux-ci privilégient souvent des impératifs de décaissements rapides et la mise en place d'une logique d'État de droit, rendant difficile, dans un premier temps, l'adoption de dispositifs différenciés. Par ailleurs, les capacités d'expérimentation des États du Sud sont souvent bloquées du fait de leurs rigidités administratives et de la faiblesse de leurs ressources humaines. Aussi, face aux contraintes multiples de ces acteurs – États et bailleurs de fonds – centraux dans l'élaboration des politiques publiques dans les pays du Sud, l'innovation trouve difficilement écho au niveau de l'élaboration des cadres sectoriels. Ceux-ci sont souvent formatés et normatifs.

C'est pourquoi ces dispositifs innovants et hybrides, bien qu'apparaissant comme des solutions crédibles pouvant offrir un service satisfaisant là où il était inexistant ou défaillant, sont difficilement inscrits dans le cadre légal, ni même reconnus comme des options pérennes par les pouvoirs publics.

Pour dépasser cette limite, plusieurs pistes peuvent être envisagées. Il convient d'une part de faciliter la participation d'acteurs locaux ayant testé et mis en place d'autres dispositifs pour la fourniture de services, à l'élaboration et aux débats sur les politiques publiques, favorisant l'intégration de l'innovation basée sur l'expérimentation dans les politiques. D'autre part, l'élaboration de politiques sectorielles innovantes peut également émerger dans le cadre d'une certaine décentralisation de la gestion de services à des échelons géographiques locaux (provinces, communes) parfois plus à même d'adapter des cadres sectoriels généraux à des contextes spécifiques. Ces dispositifs sont alors conçus à la fois comme des formes complémentaires de l'offre conventionnelle ou comme des voies endogènes de réforme des services publics.

V. CONCLUSION

L'analyse comparée des deux études de cas (programme Camep en Haïti et programme Mirep au Cambodge) montre tout d'abord que les espaces non régulés et non stabilisés, comme l'étaient (et le sont encore pour partie) les bidonvilles de Port-au-Prince et les petites villes cambodgiennes, pour autant que l'on prenne en compte leurs spécificités et complexités, sont finalement des terrains propices à la créativité et à l'hybridation des pratiques et des règles, d'où peuvent découler des modes de gouvernance novateurs, au-delà de l'approche sectorielle proprement dite.

L'analyse des méthodes d'intervention des deux expériences fait apparaître quelques éléments cruciaux à prendre en compte dans des démarches de diversification de l'offre de service public dans des zones où elle est défaillante ou inexistante.

- ▷ Tout d'abord, la conception des dispositifs de fourniture des services d'eau potable ne peut faire l'économie d'une approche pluridimensionnelle prenant en compte non seulement les aspects techniques et économiques, mais aussi les enjeux sociopolitiques et les rapports de forces dans lesquels elle s'inscrit. Trop d'expériences pâtissent d'une non-prise en compte de telle ou telle dimension, avec généralement une focalisation sur les aspects techniques de construction des réseaux.
- ▷ Trois qualités d'un dispositif d'eau potable semblent particulièrement cruciales pour assurer sa pérennité et son efficacité : l'attractivité du système pour l'ensemble des parties prenantes (opérateur, régulateur, usagers), la faisabilité technique et économique du modèle, enfin la crédibilité à long terme des règles du jeu élaborées et stabilisées.

Du point de vue des processus, deux temps forts ressortent comme des jalons principaux des trajectoires d'élaboration et de stabilisation d'un système de desserte en eau potable.

- ▷ D'une part, la négociation multi-acteurs doit aider à définir des règles adaptées, souvent issues d'une hybridation entre référentiels et valeurs différentes. Cette négociation prend du temps et nécessite un suivi de processus dans la durée, pour aboutir à des règles du jeu acceptés par toutes les parties prenantes.

- ▷ D'autre part, la saisie de fenêtres d'opportunité (évolutions et ruptures politico-institutionnelles, portage par des acteurs clés) semble indispensable pour que des systèmes innovants soient promus, pour changer d'échelle ou pour que ces systèmes soient finalement inscrits dans une politique publique.

Enfin, il apparaît que la mise en place de dispositifs d'eau potable innovants dépend également d'un engagement politique significatif. La mise en place de nouvelles modalités de gestion de l'eau peut entraîner l'émergence de nouveaux acteurs¹⁵ et participer à la recomposition des relations entre acteurs du développement d'un territoire. Se posent alors les questions de légitimité, de pouvoir, d'évolution des représentations et des valeurs, et d'émergence d'une forme de citoyenneté, liées à la construction de l'action collective autour de l'accès à l'eau. Les conséquences de ces nouvelles formes d'organisations et de recomposition du lien entre les populations et l'État peuvent être profondes en termes de développement et de rétablissement de l'État de droit, et dépasser le strict cadre de l'approvisionnement en eau potable.

¹⁵ Les Komité Dlo en Haïti jouent aujourd'hui un rôle d'interface important entre l'État et les quartiers défavorisés au-delà du seul secteur de l'eau potable. Ce rôle d'interface s'est encore renforcé suite au séisme du 12 janvier 2010, les comités étant aujourd'hui fortement mobilisés pour identifier les besoins des populations des quartiers défavorisés et la répartition de l'aide d'urgence, notamment en matière de distribution d'eau potable mais aussi d'alimentation et de soin.

Deuxième partie

Études de cas

I. ÉTUDE DE CAS PROJET CAMEP, HAÏTI

Auteur : Émilie Barrau

1. Le contexte général : Haïti, Port-au-Prince, les quartiers défavorisés

■ Le contexte politique et institutionnel d'Haïti

Le contexte haïtien se caractérise par un environnement institutionnel instable, marqué par une succession de coups d'État et de coalitions politiques privilégiant les solutions à court terme dans la gestion des affaires publiques. Au-delà de l'instabilité politique chronique, le pays s'est également trouvé périodiquement confronté à de graves problèmes d'insécurité (kidnapping, vols, violences sexuelles, etc.) principalement à Port-au-Prince où sévissent de nombreux gangs et d'anciens miliciens (Chimères, Tonton Macoute, ...).

À cela s'ajoutent les faibles capacités administratives et de gestion de l'État concernant l'ensemble de ses prérogatives, notamment la délivrance de services publics, du fait de la désorganisation des institutions publiques, du manque de moyens financiers et humains (émigration de près de 80 % des cadres haïtiens). Le système judiciaire, pour sa part, est relativement indépendant mais totalement surchargé et inefficace. Enfin, si un processus de décentralisation est théoriquement en cours depuis 1987 et s'il existe un découpage administratif très parcellé avec des instances élues par quartier (Asec), celles-ci sont très peu légitimes et, en l'absence totale de moyens, n'exercent aucun pouvoir.

Pays « fragile », très pauvre (70 % de la population vit sous le seuil de pauvreté) et dépendant d'une aide internationale fluctuante, Haïti voit intervenir de nombreuses ONG internationales, mettant en œuvre principalement des démarches d'urgence (aide alimentaire, santé de base, ...) et travaillant peu en coordination avec les pouvoirs publics.

■ Les quartiers défavorisés de Port-au-Prince

Port-au-Prince, capitale du pays, compte entre 2 et 2,5 millions d'habitants, environ 30 % de la population totale haïtienne, et connaît un taux de croissance de plus de 5 % par an. Plus de la moitié de cette population vit dans des bidonvilles ou zones d'habitations très précaires (Valfrey, 1997). En l'absence de toute politique de logement, ces quartiers s'étendent sans plan d'occupation préétabli dans les interstices de la ville, sur les pentes des mornes qui encadrent la baie et dans la plaine côtière. En résultent des quartiers sans réseau hiérarchisé de voiries ni services de base, inaccessibles aux services motorisés, aux densités très fortes (de 800 à 1800 personnes par hectare¹⁶). Dans ces quartiers, le taux de prévalence des maladies liées à l'insalubrité de l'eau est très fort¹⁷.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Selon l'OMS, les maladies diarrhéiques sont la deuxième cause de mortalité en Haïti, particulièrement pour les enfants.

Ainsi, le contexte haïtien peut schématiquement être synthétisé par les points suivants :

- ▷ des pouvoirs publics défaillants, du fait de structures administratives délabrées, d'un manque de moyens humains et financiers et d'une dépendance chronique vis-à-vis des bailleurs de fonds ;
- ▷ des problèmes d'instabilité politique et d'insécurité, notamment dans les quartiers précaires de Port-au-Prince, du fait de l'absence des forces de l'ordre et de la présence de gangs et de groupes de pression politiques ;
- ▷ un niveau de développement économique très faible et une vulnérabilité de la population élevée.

2. Le service de l'eau potable en 1995 dans les quartiers défavorisés¹⁸

■ Le système légal de production et distribution d'eau potable

En 1995, le système légal prévoit un acteur unique de fourniture d'eau potable sur la métropole de Port-au-Prince, la Camep, entreprise publique sous tutelle de ministère des Travaux publics, des transports et télécommunications (MTPTC). La Camep produit, transporte et distribue l'eau potable dans la région métropolitaine. Elle a pour mandat de fournir de l'eau à tout citoyen de cette zone souhaitant passer un contrat d'abonnement avec la régie publique.

En 1995, la Camep exploite une vingtaine de captages produisant entre 70 000 et 130 000 m³/jour d'eau, soit environ 50 litres/jour/personne. Cette dotation théorique par habitant est élevée en comparaison à celle de la plupart des capitales des pays en voie de développement.

Dans les faits, l'état du service d'eau est catastrophique. Le réseau de distribution de la Camep est vétuste, une majorité des installations datant des années 1960. Le nombre de branchements privés s'élève à 30 000, soit à peine 10 % des ménages de la capitale ; le nombre de branchements illégaux étant, lui, évalué à plus de 10 000.

La majorité des quartiers défavorisés ne sont pas raccordés au réseau et dans la plupart des quartiers raccordés, l'eau n'est disponible que quelques heures par jour, voire quelques jours par semaine. Enfin on compte à peine 120 bornes-fontaines dans toute la ville, les trois quarts étant hors de service ou fermées (Barthélémy, 1995).

Selon une étude réalisée en 1997 par le bureau d'études Hydroconseil, sur les 100 000 m³ produits en moyenne par jour, moins de 40 000 m³, soit 40 % de la production, sont réellement facturés. Le reste de la production est volé ou perdu. Les 40 000 m³ facturés le sont au forfait et le taux de recouvrement ne dépasse pas 60 %. Alors que la grille tarifaire de la Camep prévoit un prix de vente moyen de l'eau de l'ordre de 9 gourdes par mètre cube, les recettes réelles moyennes étaient proches de 1,2 gourde par m³. Avec un coût de production évalué à 2 gourdes par m³ (frais d'exploitation, personnel et amortissement), la Camep subit donc un préjudice de 0,8 gourde par m³ produit. Cette situation de déficit chronique rend la Camep incapable d'investir dans la modernisation ou l'extension de ses installations. Enfin, le personnel de l'entreprise est surabondant, le relevé des compteurs aléatoire, les problèmes de corruption nombreux et les délais d'intervention très longs.

¹⁸ Voir annexe 2 : Matrice du contexte institutionnel de l'eau potable à Port-au-Prince.

■ **Le système informel de vente d'eau**

Pour compenser l'insuffisance de l'offre, la grande majorité des usagers s'approvisionnent grâce à des systèmes privés (revendeurs, puits/forages sauvages, transporteurs d'eau, branchements clandestins, citernes, ravines). En bout de la chaîne de distribution, l'eau est très chère pour un service de mauvaise qualité, marqué par une eau polluée et un approvisionnement irrégulier. La situation est particulièrement catastrophique dans les quartiers défavorisés où les taux de branchements privés sont quasi nuls et les bornes-fontaines le plus souvent fermées ou en rupture d'alimentation. Ainsi, les habitants des quartiers défavorisés paieraient leur eau en moyenne 6 à 8 fois plus chère que les usagers directement raccordés au réseau. Enfin, dans ces conditions, le taux de prévalence des maladies liées à l'insalubrité de l'eau est très élevé (choléra, maladies diarrhéiques) (Verdeil, 1999).

3. Arrangements contractuels et comportements des acteurs dans le contexte initial

■ **Un environnement institutionnel instable et peu contraignant**

L'environnement institutionnel du service d'eau potable en Haïti, c'est-à-dire les règles du jeu qui délimitent et soutiennent les échanges des acteurs, est caractérisé par son instabilité.

En théorie, la Camep est censée fournir le service à tous les habitants de la zone métropolitaine qui le souhaitent. Elle a le monopole de la production, du transport et de la distribution de l'eau. En réalité, les règles formelles ne sont pas respectées : la Camep par manque de moyens et de compétences ne distribue pas l'eau à tous les abonnés ; tous les abonnés ne payent pas leur facture ; des usagers prennent l'eau directement sur le réseau et de nombreux quartiers ne sont pas raccordés au réseau public... Dans ce contexte, les acteurs ne sont pas sécurisés (pas plus la Camep que les usagers) et leur niveau d'incertitude est élevé.

De plus, dans un contexte où l'État et les administrations sont peu crédibles, le cadre institutionnel (l'organisation légale du service) n'agit pas comme une contrainte pour les agents. Ainsi, les règles formelles ne sont pas respectées, la plupart sont contournées (piquage, non-paiement des factures, service non rendu lors des coupures d'eau...) sans donner lieu à aucune sanction, en l'absence de tout contrôle et régulation.

Enfin, les quartiers précaires de Port-au-Prince sont considérés comme des zones de « non droit », où les forces de l'ordre et la puissance publique sont quasi totalement absentes et où les gangs et groupes de pression politique font la loi. Les agents des services publics comme ceux des entreprises privées chargées d'installer des réseaux sont donc très réticents à y pénétrer, voire s'y refusent.

■ **Le comportement des acteurs et les modes d'organisation des transactions : des incertitudes qui conditionnent les comportements**

Dans cet environnement peu crédible et non régulé, la grande majorité des usagers, pour compenser l'insuffisance et les incertitudes de l'offre, adoptent des stratégies dites compensatoires et opportunistes et s'approvisionnent avec des systèmes privés.

Dans les quartiers défavorisés, on constate une absence d'arrangements collectifs pour gérer les points d'eau (la majorité des bornes-fontaines collectives ou communautaires étant fermées ou en panne) ou pour organiser des systèmes de collecte collective.

Les seuls arrangements fonctionnels sont ceux conclus par des agents privés, de manière extrêmement fragmentée et concurrentielle, en l'absence totale de la puissance publique, tant dans la gestion que dans la régulation du service (revente, puits privés, transporteurs d'eau, branchements clandestins...). Il y a donc, dans les quartiers défavorisés, une multiplicité de modes d'approvisionnement concurrentiels, absolument non contrôlés. Ainsi, le cadre réglementaire très laxiste laisse place à des comportements opportunistes de la part d'opérateurs privés qui vendent un bien dont ni la qualité ni le prix ne sont garantis.

■ **Un dispositif inefficace : des coûts de transactions maximisés**

La diversité des modes d'approvisionnement privés et non régulés entraîne également une multiplication des coûts de transaction entre les agents.

En effet, l'utilisateur achète souvent l'eau à un revendeur, lui-même intermédiaire d'un autre revendeur. Le cas le plus caractéristique est le porteur d'eau qui achète à des camions d'eau privés, qui eux-mêmes achètent l'eau à des particuliers qui revendent l'eau du réseau public de la Camep (qu'ils payent au forfait). La multiplication des transactions entraîne nécessairement une augmentation exponentielle des prix de vente. Ce morcellement de l'approvisionnement empêche également toute forme de péréquation et de solidarité entre les usagers.

Le blocage institutionnel, qui entraîne au final des coûts de l'eau exorbitants, s'explique par un contexte de forte incertitude qui rend impossible une contractualisation régulée. D'une part, du point de vue des institutions publiques, la contractualisation avec les usagers des bidonvilles semble impossible car trop incertaine : l'utilisateur des bidonvilles est perçu comme non solvable et opportuniste, ne respectant jamais ses engagements contractuels (non-paiement, piquage...) et fonctionnant selon des normes et règles du jeu orchestrées par des groupes de pression politiques et des gangs armés, totalement hors de l'État de droit. Du côté des usagers, l'entreprise publique paraît incompétente, incapable de proposer un service fiable. Ainsi, chaque acteur (Camep et usagers des bidonvilles) présuppose les stratégies opportunistes de l'autre et les difficultés d'exécution, de contrôle et de régulation des contrats qui en découleraient. Cette double méfiance, des usagers vers l'institution et de l'institution vers l'utilisateur, bloque le développement de réseaux publics dans les bidonvilles et oblige les usagers à se tourner vers le marché privé non régulé.

Ainsi on est bien dans un système de maximisation des coûts de transaction et d'externalités négatives qui s'auto-entretiennent (absence de règles institutionnelles, appropriation anarchique de la ressource par le biais de connexions illégales, non-intervention de l'État dans les quartiers précaires...), dont la conséquence est, pour les ménages des quartiers précaires, une eau très chère et de mauvaise qualité.

4. Le dispositif mis en place

■ **Les innovations technico-économiques et institutionnelles¹⁹**

Dans ce contexte d'un pays à très faible revenu et à l'instabilité politique chronique, le Gret et la Camep vont, en 1995, sur financement de l'Union européenne, relayée rapidement par l'Agence française de Développement (AFD), lancer un dispositif d'accès à l'eau potable des quartiers précaires. Le procédé retenu par le Gret et la Camep conjugue innovation technique et institutionnelle.

¹⁹ Voir annexe 3 : Les innovations du dispositif.

D'une part, l'innovation technique consiste à installer des bornes fontaines triplement sécurisées :

- sécurisées des dégradations et consommations illégales par la création d'un kiosque à l'intérieur duquel est installé un fontainier qui vend l'eau ;
- sécurisées des périodes de ruptures de fourniture d'eau par l'installation d'un petit château d'eau sur le kiosque ;
- sécurisées enfin des risques sanitaires par l'intégration d'un système de chloration garantissant une qualité d'eau identique à celles des quartiers résidentiels.

D'autre part, le montage institutionnel repose, lui, sur quatre principes méthodologiques :

- privilégier un approvisionnement en eau par un raccordement des quartiers au réseau primaire de la Camep via la construction d'un réseau secondaire créant ainsi un lien entre service public et quartiers marginalisés ;
- organiser les modalités d'une distribution de l'eau collective et autogérée à l'intérieur de chaque quartier par la création de comités de gestion, les Komite Dlo (comités de l'eau), issus des quartiers. La gestion du service est externalisée par la Camep et les comités deviennent délégués de gestion pour le service de l'eau potable ;
- établir un lien formel entre les comités de gestion et la société publique. La formalisation de cette relation passe d'une part, par une reconnaissance juridique des comités (obtention d'un agrément du ministère des Affaires sociales, ouverture d'un compte en banque), d'autre part, par la formalisation d'une relation contractuelle entre la société publique et le comité, avec la signature d'un contrat de délégation définissant les droits et obligations des deux parties ;
- mettre en place une tarification au volume (cas unique à Port-au-Prince où le coût de l'eau est forfaitaire) qui permet à la Camep de facturer le volume réel fourni au quartier (volume relevé sur un compteur situé à l'entrée du quartier) et au comité de revendre l'eau au kiosque au volume en fonction d'un tarif « social » fixé par la Camep et affiché sur les kiosques.

■ Le dispositif institutionnel mis en place²⁰

Le dispositif mis en place s'articule, dans chaque quartier, autour des acteurs suivants : un Komite Dlo, la Camep et l'institution chargée de l'intermédiation, le Gret puis l'UCQD (Unité de coordination des quartiers défavorisés). Des entreprises et bureaux d'études locaux sont chargés de la réalisation des ouvrages.

Dans chaque quartier, un comité élu, de 6 à 9 membres, gère la distribution de l'eau, en tant que maître d'ouvrage délégué par la Camep. Il est constitué de personnalités du quartier (représentants des organisations de base, notables) identifiées suite à un processus d'ingénierie sociale approfondi qui sert à révéler tous les conflits sous-jacents qui pourraient ensuite mettre en cause la pérennité du dispositif. Le comité est responsable de l'entretien et de l'exploitation du réseau à l'intérieur de « son » quartier. La vente de l'eau est assurée par des vendeurs rémunérés par les comités de gestion. L'eau est achetée par les comités de gestion Dlo à la Camep à un tarif fixe (environ 0,3 dollar/m³) et est revendue aux usagers (environ un dollar/m³). La marge brute réalisée après paiement de la Camep sert à rémunérer les fontainiers, financer l'entretien du réseau à l'intérieur du quartier, amortir les équipements et verser

²⁰ Voir annexe 4 : Le cadre contractuel et institutionnel.

une indemnité aux membres des comités. Le bénéfice net réalisé doit en principe être réinvesti par le comité dans des actions d'intérêt collectif.

Le choix des quartiers est décidé d'abord par le Gret en étroite collaboration avec la Camep, puis directement par la Camep qui assure progressivement la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du programme. Enfin, les études techniques sont confiées à des opérateurs locaux et les travaux de construction des équipements à des entreprises privées locales, après passation d'appels d'offres. Un bureau d'études indépendant contrôle les travaux des entreprises.

Ce dispositif est conçu pour remplir plusieurs objectifs : d'une part, assurer la transparence de la gestion du service par la mise en place de modalités de gouvernance claires ; d'autre part, assurer l'efficacité du service par la qualité technique des équipements ; enfin assurer la pérennité des organisations sociales chargées de la gestion du réseau dans les quartiers dans des contextes sociaux souvent conflictuels et déstructurés.

Enfin, la Camep crée en 1998 l'UCQD, l'Unité de coordination des quartiers défavorisés, service interne de la Camep dédié à son intervention dans les quartiers défavorisés. Cette unité, interlocutrice des comités d'eau, assure les activités dites d'ingénierie sociale, comme la réalisation d'études de faisabilité sociales, la gestion des conflits, la constitution des comités de gestion, leur formation, etc.

■ **L'évolution des arrangements et du comportement des acteurs**

De nouvelles fonctions, relations et transactions pour un système attractif

Des nouvelles transactions, relations et fonctions sont mises en place dans ce dispositif, au détriment des échanges informels et concurrentiels qui prévalaient dans le contexte antérieur.

Les transactions entre le comité et la Camep sont définies par un contrat qui précise les modalités de distribution de l'eau (tarifs, indemnités des comités).

Les relations entre membres des comités, généralement issus de formes de pouvoir différentes dans le quartier sont définies par des règles formelles (répartition des rôles, fonctions attribuées à chacun, indemnités...) et la neutralisation des conflits potentiels est justifiée par la gestion collective d'une ressource vitale pour le quartier.

Le fontainier dépend hiérarchiquement du comité. Il en est le salarié et son contrat fixe les tarifs et modalités de vente de l'eau aux usagers (environ 150 et 200 emplois sont créés). L'UCQD est créée pour remplir une fonction d'intermédiation et de régulation entre comités et Camep.

De nouvelles transactions répondant à des règles et des contrats se sont donc développées au détriment de l'échange informel. La conséquence de la mutation en est la baisse du prix de l'eau : là où les populations payaient un seau d'eau 6 gourdes, elles ne le payent plus que 0,5 gourde. La création de ces nouvelles fonctions entraîne ainsi une baisse des coûts de transaction et rend le nouveau dispositif attractif pour les usagers et rentable pour les gestionnaires (Komite Dlo et Camep).

Des avantages comparatifs pour les différents acteurs impliqués : Camep et comités

Pour la Camep, le nouveau dispositif est intéressant à double titre : cela lui permet de ne gérer qu'un seul client, le comité, délégataire du service public pour toute une zone, soit plusieurs dizaines de milliers d'habitants. Cela lui permet également de fournir de l'eau dans des zones très denses avec peu de points d'eau (économie d'échelle). Enfin le paiement comptant des usagers à la borne-fontaine garantit le recouvrement et le paiement au volume par les comités

à la Camep et assure la rentabilité du dispositif pour l'entreprise publique. À travers cette organisation, la Camep réduit l'incertitude liée à la relation avec l'utilisateur. Inversement, les usagers sont prêts à payer pour un service géré par un comité légitime issu du quartier.

Les membres des comités tirent également partie de cette nouvelle fonction. Elle renforce leur primauté sur le quartier et leur assure un pouvoir symbolique important. Ils ont en effet la main sur la gestion d'un service collectif vital. De plus, les comités gèrent l'argent de la vente de l'eau, manne financière non négligeable, qui fait ensuite l'objet de redistribution, officiellement à travers des investissements collectifs pour le quartier, mais également sous des formes plus officieuses et clientélistes.

De nouvelles règles et normes prenant en compte les différents niveaux institutionnels

La construction du dispositif d'accès à l'eau potable de Port-au-Prince prend en compte différents niveaux institutionnels et différents référentiels de normes.

D'une part, la création des comités de gestion de l'eau est fondée sur les normes sociales internes des quartiers. Tous les notables, leaders et représentants d'organisation reconnus dans le quartier sont inclus dans le dispositif de gestion à l'échelle du quartier. L'objectif est de mettre à jour et de gérer les conflits internes au quartier, afin de les neutraliser autour de l'enjeu commun de la gestion de l'eau. Il s'agit, dans des milieux déstructurés et conflictuels, de faire émerger de nouvelles règles du jeu social, à partir de la minimisation des autres sources de conflit. La démarche s'appuie sur ces différents leaders et formes de pouvoir au sein des quartiers, notamment pour résoudre les problèmes fonciers et identifier des espaces pour installer les équipements (réservoirs, kiosques à eau).

D'autre part, pour stabiliser la relation entre les comités et la Camep, des règles du jeu ont été définies dans le cadre d'un contrat : reconnaissance légale des comités, contrat de délégation de gestion avec la société publique, mode électif des comités, système de facturation, etc. Ces règles du jeu stabilisées doivent réduire les incertitudes qui pèsent sur les acteurs et favoriser les comportements coopératifs.

Enfin, des règles ont également été stabilisées quant aux modalités d'allocation des ressources. Ainsi un tarif social assurant l'attractivité du nouveau service offert a été mis en place.

5. Le processus

■ Les conditions d'une dynamique

Une fenêtre d'opportunité institutionnelle et politique

L'expérience du projet d'approvisionnement en eau des quartiers défavorisés de Port-au-Prince démarre en 1995, suite à une sollicitation du Gret et d'autres ONG, par l'Union européenne, pour être maître d'œuvre d'un programme d'urgence (ECHO). Cette période est propice au changement institutionnel pour plusieurs raisons : du fait de la fin du régime militaire du colonel Cedras, du retour du mouvement Lavallas porteur d'espoir dans les bidonvilles, enfin d'un engouement des bailleurs pour le processus de reconstruction d'un État de droit en Haïti.

Dans ce contexte politique les membres composant l'équipe du Gret apparaissent comme des « marginaux sécants »²¹, intermédiaires entre une administration dont ils connaissent les personnes clés et les bidonvilles où ils mènent des actions militantes et sociales de longue date. Ainsi, s'il était prévu que, dans le cadre du programme ECHO, le Gret facilite l'approvisionnement en eau par camion, l'équipe est convaincue qu'il existe une voie institutionnelle, consistant à créer un lien entre les habitants des bidonvilles et la Camep. Cette volonté rencontre une direction générale de la Camep prête à tenter l'expérience et favorable à l'implication immédiate de l'administration publique dans le dispositif.

La prise de risque initiale de la part de l'équipe du Gret et de la direction de la Camep permet de démarrer le processus. L'approvisionnement d'urgence par camion est abandonné et remplacé par un projet qui a pour objectif d'assurer l'approvisionnement en eau via le réseau public d'adduction d'eau existant, étendu jusqu'à des bornes-fontaines au sein des quartiers précaires. D'une logique d'urgence, l'initiative s'inscrit d'emblée dans le cadre institutionnel légal impliquant des acteurs locaux, publics et communautaires, et ce malgré la fragilité de l'institution publique, la situation d'insécurité dans les quartiers précaires et les nombreuses pressions tant politiques que des gangs pour prendre le contrôle de tout mouvement issu des quartiers.

C'est donc bien une fenêtre d'opportunité unique (changement politique, investissement des bailleurs, ouverture de l'administration locale) créant un ensemble de « comportements coopératifs » (North) que saisissent l'équipe du Gret et la Camep pour inaugurer leur démarche.

L'engagement des acteurs dans la durée

L'engagement de la Camep, dans le dispositif mis en place d'abord dans quelques quartiers, favorise l'extension du modèle et le passage rapide d'un projet ponctuel à la mise en œuvre d'une politique. En effet, après le succès de l'expérience dans les premiers quartiers équipés (vente de l'eau, respect de tarif, absence de piquage...), la Camep, portée par une volonté politique de sa direction générale, mais également par la rentabilité de ces nouveaux réseaux, va chercher, avec le Gret, mais aussi sans lui, à mobiliser des fonds internationaux diversifiés pour équiper de nouveaux quartiers. Ainsi, progressivement une cinquantaine de quartiers défavorisés vont être équipés, avec des financements de bailleurs internationaux divers (Union européenne, Agence française de développement, CICR²²...) et même sur des financements propres de la Camep.

L'implication dans la durée (plus de 10 ans) d'un bailleur principal, l'AFD, et d'un opérateur local, le Gret, va permettre la création et la consolidation d'un dispositif pérenne.

Par ailleurs, rapidement, la Camep souhaite internaliser les compétences d'animation et d'organisation sociales jusqu'alors détenues par le Gret. Ainsi, en 1998, elle crée une unité spécialisée sur ses interventions dans les quartiers défavorisés : l'Unité de coordination des quartiers défavorisés (UCQD). Cette unité, interlocutrice directe des comités d'eau, est chargée des activités telles que la constitution des comités d'eau et leur formation. Elle est composée d'animateurs et d'un responsable, et dépend directement de la direction générale. Une telle création institutionnelle au sein de la Camep permet d'assurer la pérennité de la fonction

²¹ « Marginal sécant, c'est-à-dire un acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres et qui peut, de ce fait, jouer un rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes, voire contradictoires » (Crozier, Friedberg, 1977).

²² Comité International de la Croix-Rouge.

d'animation sociale, de ne pas la rendre dépendante des financements internationaux. Ce nouveau service prouve également l'intérêt de la société publique à poursuivre l'initiative, puisqu'elle est prête à financer par ses propres moyens le coût de l'ingénierie sociale.

■ **La fragilisation du dispositif dans un contexte institutionnel moins favorable**

L'institutionnalisation rapide du dispositif d'accès à l'eau potable a été facilitée certes par une forte mobilisation des acteurs locaux à tous les niveaux, mais également par des données conjoncturelles : un contexte favorable et une volonté politique forte. La donne va changer progressivement.

D'une part, entre 2001 et 2006 (« allers et retours » d'Aristide, puis son départ en mai 2004), Haïti s'est trouvé confronté à de graves problèmes d'insécurité, les quartiers précaires étant abandonnés au pouvoir des gangs en l'absence totale d'intervention de la police. Certains quartiers ont alors été soumis à des pressions des gangs pour prendre le contrôle du système lucratif de gestion de l'eau. Certains comités (par exemple quartiers de Bois Neuf et Drouillard) ont alors dû transiger avec les gangs. D'autres quartiers et comités ont été complètement déstructurés par les combats entre gangs inter-quartiers et intra-quartier, et les violences à répétition.

D'autre part, le changement du Directeur général de la Camep (en 2001) met à la tête de l'institution des personnalités moins favorables aux Komite Dlo et aux quartiers défavorisés. Alors que le précédent directeur avait fait de cette initiative un outil de communication politique au service de son institution et de sa propre carrière, les directeurs qui se succèdent ensuite accuseront tous plus ou moins ce dispositif de renforcer les gangs, dont seraient truffés les Komite Dlo, en leur donnant l'accès à l'eau et surtout à l'argent de l'eau. L'arrivée au pouvoir du gouvernement Préval en 2006 va renforcer ce discours antigang : les chimères (gangs soutenant Aristide) qui truffent les bidonvilles de Port-au-Prince (donc les Komite Dlo) doivent être absolument combattues. De plus, dans des élans populistes, certains ministres de Préval s'expriment en faveur de services publics (eau, assainissement) gratuits pour les pauvres considérés comme non solvables.

Entre 2004 et 2007, la Direction générale de la Camep entre en conflit dur avec plusieurs Komite Dlo. Le Directeur est durant plus de deux ans « empêché » de se rendre à la Camep pour des raisons de sécurité. En outre, une grave crise de gouvernance de la Camep provoque alors la fuite des principales compétences techniques, gestionnaires et managériales de l'institution. La responsable de l'UCQD démissionne ainsi que la plupart des cadres de la Camep. Parallèlement l'état du réseau, mal entretenu, empire et le service d'eau rencontre de graves problèmes de production, de maintenance du réseau et de gestion.

Ces évolutions du contexte institutionnel vont peu à peu fragiliser le dispositif d'approvisionnement en eau des bidonvilles : les arbitrages pour de nouveaux investissements, pour la réhabilitation de réseau et pour l'activation des vannes, se font de moins en moins en faveur des quartiers défavorisés. En résulte une forte réduction des volumes d'eau distribués dans ces quartiers : d'une part à cause des défaillances du réseau, d'autre part du fait d'arbitrages en défaveur des bidonvilles. Ainsi, en 2007, les quartiers défavorisés reçoivent moins de 10 % de l'eau distribuée par la Camep, alors qu'ils représentent 40 % de la population et, sur la cinquantaine de Komite Dlo existant, près de la moitié gèrent un réseau sans eau ou avec une distribution très épisodique.

Enfin, l'UCQD, création institutionnelle liée au dispositif d'accès à l'eau potable dans les bidonvilles, est également en perte de vitesse, à partir des changements de direction. L'UCQD est en effet de plus en plus marginalisée vis-à-vis des directions techniques et commerciales ne partageant pas la même culture technique. Cette marginalisation s'exprime notamment, par le nombre identique d'animateurs dans l'unité depuis 1998, alors que le nombre de quartiers équipés a plus que doublé en 9 ans, et par les différences de traitement (salaires) entre les animateurs de l'UCQD et les services techniques et commerciaux.

6. Les limites de l'institutionnalisation

Si l'expérience a permis la mise en place de nouvelles règles du jeu et modalités de coordination stabilisées, aujourd'hui globalement appropriées par la Camep et les comités de gestion, le dispositif, ancien de plus de dix ans, reste fragile et certaines contradictions ou limites semblent à même de le déstabiliser.

■ Après la création et le renforcement des institutions, la difficulté à intervenir au niveau du cadre de la politique sectorielle

Les comités de gestion étant aujourd'hui globalement pérennisés dans leur fonction de délégataire du service d'eau potable dans les quartiers précaires, se pose aujourd'hui la question de la légalité des contrats liant les comités et la Camep, qui établissent de fait une relation de délégation de service et sécurise les deux agents. En effet, les contrats liant les comités et la Camep ont avant tout un caractère symbolique, car le statut de délégataire de service n'est pas légal dans la réglementation haïtienne actuelle sur l'eau potable²³.

Ainsi, malgré la volonté de définir et de formaliser des règles et modalités de gouvernance, il existe finalement peu de règles de droit stabilisant le dispositif mis en place et la relation entre les comités et la Camep, les contrats signés entre les deux parties n'étant pas opposables juridiquement. Les comités n'ont ainsi pas le statut légal de délégataire du service public, même s'ils le sont de fait.

La nouvelle loi-cadre sur le secteur de l'eau potable en cours d'élaboration pourrait prendre en compte le montage institutionnel Komite Dlo/Camep et ainsi une « régularisation » du statut et de la relation. Mais cette nouvelle loi-cadre, votée en janvier 2009, et ses décrets d'application peuvent également choisir d'ignorer ce montage, pouvant alors mettre en cause la pérennité du dispositif.

Or la démarche du Gret et de la Camep n'a jamais cherché à intervenir directement sur le changement du cadre de la politique sectorielle, excepté quelques actions de lobbying ponctuelles et personnelles de l'équipe du Gret pour faire valoir l'importance d'inscrire le statut des comités dans la nouvelle loi-cadre. Dans les programmes successifs, il n'y a eu ni lancement d'un débat de politique nationale (campagne, utilisation des médias de masse) sur cette expérience et son aboutissement possible en termes de politique sectorielle, ni action de lobbying et de plaidoyers organisée.

²³ Notons néanmoins que la nouvelle loi-cadre sur l'eau potable en cours d'élaboration devrait légaliser la délégation de gestion, permettant alors une légalisation de la relation entre Camep et comité.

■ **Quel rapport de force entre les comités et la Camep ?**

La dégradation des infrastructures, la gestion catastrophique du réseau par la Camep et les conflits latents entre Komite Dlo et direction de la Camep ont provoqué ces trois dernières années une diminution très forte des volumes d'eau distribués dans l'ensemble de la ville, en particulier dans les quartiers périphériques. Certains comités ne gèrent plus que des volumes d'eau très réduits, certaines bornes-fontaines étant approvisionnées une à deux fois par mois, quand elles ne se sont pas totalement tarées. Face à cette crise de l'approvisionnement, les comités évoluent différemment : certains se délitent voire disparaissent (une minorité puisqu'il s'agirait d'un comité sur 10) ; d'autres cherchent à organiser la mobilisation pour faire réagir la Camep et son ministère de tutelle au nom de l'équité dans la répartition des ressources disponibles.

Pourtant, si les Komite Dlo sont pour la plupart des structures stabilisées, ayant résisté aux nombreux troubles institutionnels et politiques récents, leur représentativité et leur champ d'intervention reste local, à l'échelle du quartier. Il n'y a eu jusqu'à présent aucune démarche entreprise pour faire remonter au plus haut niveau les positions de ces organisations, pourtant fortement mobilisées dans la gestion de services publics et preuve qu'une certaine cohésion sociale est possible. Ainsi, les Komite Dlo n'ont pour l'instant pas donné naissance à une fédération nationale qui pourrait les représenter au niveau supérieur, du fait notamment d'un total désintérêt (voire de réticences) des gouvernants. La création d'une structure faitière représentative de l'ensemble des Komite Dlo apparaît en effet, pour certains acteurs publics et politiques, comme un potentiel contre-pouvoir efficace vis-à-vis d'un État défaillant, capable de mobiliser derrière lui environ la moitié des bidonvilles de Port-au-Prince.

Un projet d'organisation collective des comités est aujourd'hui commencé²⁴. Reste à voir s'il sera reconnu comme un interlocuteur crédible par les pouvoirs publics et pourra construire des positions et un discours commun à l'ensemble des Komite Dlo, afin de construire un rapport de forces plus équilibré entre organisation sociale et État.

■ **Quel positionnement pour une fonction d'intermédiation / régulation du système ?**

La Camep a créé une unité spécifique chargée des relations avec les comités de gestion, l'Unité de coordination des quartiers défavorisés. L'UCQD a une double relation avec les comités. Tout d'abord, elle représente la Camep dans les quartiers. Elle est perçue comme le fournisseur du service notamment dans sa fonction commerciale (facturation et recouvrement des coûts). Mais l'UCQD a également un rôle d'appui à la structuration des comités et au renforcement de leurs compétences (identification, structuration et formation des comités). Enfin, elle joue, de fait, un rôle de médiation entre Camep et comité en cas de litige.

Mais ce double, voire triple, positionnement est-il vraiment tenable ? Ne met-il pas l'UCQD dans une situation ambiguë, en étant à la fois juge et partie ? La Camep peut-elle entretenir un rapport de client à fournisseur avec les comités et en même temps internaliser la fonction d'intermédiation sociale qui vise aux renforcements politique, économique et technique de ces comités ? Ne se trouve-t-on pas là face à une contradiction de fond entre logique commerciale et logique d'intermédiation sociale, la Camep n'ayant pas forcément intérêt à ce que les comi-

²⁴ Projet financé par l'Union européenne et porté par le Gret et un collectif de comités qui vise à appuyer la construction d'une organisation collective de comités afin de renforcer leurs compétences ; de diversifier leurs activités ; d'être une force de proposition crédible en matière d'élaboration de politiques publiques sur l'accès aux services.

tés renforcent leur pouvoir dans la relation commerciale qui les lie ? Ces questions posent finalement celles de la régulation du service public à long terme. La fonction de régulation est essentielle dans la perspective de pérennisation du dispositif. Elle l'est d'autant dans un contexte de désengagement du Gret, le Gret ayant longtemps joué ce rôle de médiation et ayant été moteur dans l'élaboration de règles du jeu. Son désengagement pose question quant à la stabilisation du dispositif mis en place et ses modes de régulation : qui s'assure que les règles sont respectées ? Comment ? Que se passe-t-il si elles ne le sont pas ?

■ **Quel contrôle démocratique pour les comités de gestion ?**

Dans de nombreux quartiers, les comités n'organisent pas de réélection depuis plusieurs années ; d'autres comités s'octroient des indemnités de plus en plus importantes ; d'autres encore ne respectent pas l'utilisation de documents comptables et n'assurent aucune transparence des comptes ; d'autre enfin organisent des piquages d'eau sur le réseau de « leur » quartier. Ainsi, si la grande majorité des comités a « survécu » aux périodes de troubles, la question de leur contrôle démocratique et de la transparence de leur fonctionnement reste entière. La plupart des Komite Dlo constituent ainsi une « boîte noire » en termes de fonctionnement interne et de modalités de gouvernance réelle, d'autant que leur multiplicité et la faiblesse de la Camep, leur interlocuteur principal après le retrait du Gret, rend leur contrôle et toute forme de régulation difficiles.

De plus, les Komite Dlo se sont vu confier la gestion du service, mais également le pouvoir de décision sur le choix des investissements collectifs financés avec les bénéfices de la vente de l'eau. Or cette délégation de pouvoir ne s'est pas accompagnée de l'instauration de procédures efficaces de contrôle interne, au niveau du quartier, pour éviter des dérives dans la mission des comités. Les seuls modes de régulation interne au quartier mis en place sont de nature sociale et informelle. Parce que les comités sont composés d'organisations de base et de notables d'horizons différents, un contrôle interne doit théoriquement s'opérer dans le sens d'un équilibre des forces en présence. De même, parce qu'ils sont en principe mandatés par les usagers, les comités devraient rendre des comptes à la population. En réalité, rares sont les cas où s'exerce véritablement ce contrôle social à l'intérieur des quartiers. Les membres des comités ont tendance à s'éloigner de leur organisation d'origine, cherchant leur intérêt individuel dans l'exercice de leur mandat au sein du comité de gestion. Par ailleurs, il est peu fréquent de trouver, en dehors des membres des comités, des personnes capables d'exercer un véritable contrôle sur ceux-ci. Le projet de création d'« assemblées de l'eau », dont l'objectif était de formaliser un dispositif de régulation sociale à l'intérieur des quartiers, est resté lettre morte, notamment du fait du refus de la Camep de s'impliquer dans ce chantier qui ne concerne en rien sa fonction de fournisseur d'eau.

Finalement, du fait de l'absence de régulation publique et sociale de ces comités qui gèrent une ressource vitale et lucrative, dans un contexte local très politisé, le dispositif mis en place a parfois facilité l'émergence de « monstres sociaux »²⁵, forts d'un pouvoir social et politique sans concurrence au sein des quartiers.

²⁵ Dixit un animateur du Gret Haïti.

II. ÉTUDE DE CAS DU PROGRAMME MIREP, CAMBODGE

Auteur : Clément Frenoux

1. Le contexte d'intervention : Cambodge, zone semi-rurale, et accès à l'eau

■ Le contexte politique et institutionnel du Cambodge

L'histoire moderne du Cambodge est marquée par une succession de changement brutaux²⁶ ayant entraîné le remplacement parfois sanglant des élites au pouvoir (Thion, 1989). À la fin des années 1980, le Cambodge est un pays en reconstruction à la fois culturelle, sociologique, économique et politique. La plupart des infrastructures publiques sont complètement ou partiellement détruites. Une partie de la population s'est réfugiée en Thaïlande. Les élites intellectuelles ont fui le pays ou ont été décimées durant le régime Khmer Rouge.

Cependant deux événements majeurs vont se dérouler début des années 1990 modifiant la donne, le contexte économique et les configurations sociopolitiques du pays :

- le Cambodge retrouve sa souveraineté avec le retrait des forces vietnamiennes en 1989 ;
- à partir de la signature des accords de Paris en 1991, une aide internationale importante, un afflux massif de fonds et d'acteurs internationaux arrivent dans le pays.

À partir de ce moment, le pays abandonne le système de planification collectiviste au profit de l'économie de marché et rétablit la propriété privée. Toutefois, malgré le retour d'une monarchie parlementaire, le déroulement d'élections libres et le multipartisme, les instabilités politiques²⁷ perdureront jusqu'en 1998, date de la mort de Pol Pot.

Avec le retour de la stabilité, le pays profite d'une forte croissance de son économie et d'une amélioration globale des conditions de vie de la population. Il compte environ 10 millions d'habitants. Plus de 80 % d'entre eux vivent en zone rurale et les inégalités tendent à s'aggraver. Malgré la croissance, les institutions internationales et les organisations non gouvernementales sont toujours très présentes, et l'État reste très dépendant de leur aide financière.

■ Entre carence de l'État et force de l'entrepreneuriat privé

Les zones rurales sont dépourvues de « véritables » institutions locales. « Et, derrière la façade de la relative modernité de la capitale, la société cambodgienne reste profondément rurale et traditionnelle » (Luco, 2002). Fondée sur la conservation des valeurs morales et religieuses, La société cambodgienne se traduit par une organisation « lâche », structurée autour d'un pouvoir royal lointain. L'État cambodgien est, quant à lui, caractérisé par son centralisme et sa verticalité.

Or, malgré le retard pris et le manque de cadres, la libéralisation de l'économie, le dynamisme et la pression de ses voisins entraînent le pays dans un mouvement de développement impor-

²⁶ Longue période de troubles : cinq années de guerre civile (1970-1975) ; plus de trois années sous le régime Khmer Rouge (1975-1979) qui a fait plus de 1 700 000 victimes ; et dix ans d'occupation vietnamienne (1979-1989).

²⁷ Coup d'État de Hun Sen en 1997 après une longue période de négociation postélectorale qui n'avait pas abouti.

tant. « L'initiative privée y est fort développée et génère un grand nombre de métiers nouveaux » (Carlier, 2000). Le Cambodge bénéficie d'un environnement sous-régional très favorable : les équipements en provenance de Chine sont nombreux et très bon marché, et nombres d'investisseurs étrangers n'hésitent pas à intervenir de manière importante dans le pays.

2. Le cadre spécifique de l'eau potable en zone rurale

■ Le cadre légal : de l'urgence à une prédéfinition d'une politique sectorielle

Au début des années 1990, la population cambodgienne est exsangue. L'approvisionnement en eau potable est l'une des priorités des acteurs internationaux. Les objectifs sont clairement quantitatifs et, durant 10 ans, ils entreprendront, en zone rurale, de vastes programmes d'hydraulique (forages, puits).

Le secteur de l'eau potable s'organise au travers de deux ministères de tutelle :

- pour le secteur urbain, le ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie (MIME) chargé de la capitale et des villes secondaires ;
- pour le secteur rural, le ministère du Développement rural (MDR).

Mais au cours de années 1990 les rapports de forces entre ces deux entités vont largement peser sur la répartition des attributions : un ministère « puissant », le MIME, chargé d'activités économiques stratégiques (mines, pétrole, électricité, industrie), prend le pas sur le MDR chargé du développement de l'hydraulique rurale et de la promotion de l'hygiène. Ces deux ministères s'entendront *via* une convention interministérielle sur les prérogatives suivantes : l'approche par « réseau de distribution, privé et payant » pour le MIME, et l'approche « hydraulique rurale, communautaire et gratuite » pour le MDR.

Sous l'égide du MIME et de la Banque mondiale, une réforme sectorielle de l'eau et de l'assainissement²⁸ sera même engagée. Cependant, elle n'aboutira pas et, à part quelques grandes idées directrices qui s'articulent autour : de la “demand responsive approach” « la demande concertée est responsable », « la participation du secteur privé », « une tarification sociale » (Botton, 2007). Elle restera floue sur de nombreux aspects et notamment sur les modalités de régulation du secteur, les possibilités et modalités d'intervention du secteur privé, et les principes tarifaires.

En définitive, cette organisation reste fortement marquée par :

- ▷ un cadre réglementaire en devenir, où les responsabilités et les règles ne sont pas encore clairement identifiées ;
- ▷ des structures fonctionnelles de l'État qui ne disposent que de peu de moyens humains et financiers.

■ Le cadre informel : émergence du secteur privé à l'interface du rural et de l'urbain

En milieu rural et en fonction des saisons, la population a recours à une multiplicité de sources d'approvisionnement : eaux souterraines (forages, puits traditionnel ou moderne), eau de pluie (récolte et stockage en saison de mousson) et eaux de surface (mare, lac, rivière). Pourtant, le taux d'accès à l'eau potable y est très faible (à peine 30 %), car la plupart des ressources sont

²⁸ National Policy of water supply and sanitation. KoC, Mars 2003.

fortement contaminées par voies chimique ou microbiologique. La mortalité infantile est d'ailleurs très élevée : près de 94 pour 1000.

L'habitat est principalement de type dispersé, mais à l'interface des zones urbaines et rurales, on retrouve des bourgs ruraux comportant de 200 à 800 ménages. Ces zones ont une vocation commerciale forte et sont caractérisées par une mutation des activités économiques (de l'agriculture au commerce) ainsi qu'une dynamique de densification et de transformation de l'habitat.

Dans ces agglomérations, une demande solvable²⁹ des ménages pour des services d'eau potable à domicile va progressivement émerger. Cette attente est conditionnée par un souhait d'un accès à l'eau à proximité et en quantité. Ce désir de « *service* » constitue d'ailleurs la dimension clé et centrale de compréhension des pratiques et des usages de l'eau au Cambodge.

Cependant, face à la carence de l'État, c'est le secteur privé local qui va meubler ce champ d'intervention. Un grand nombre de « micro- » et « petits » opérateurs³⁰ et d'entrepreneurs³¹ privés informels vont investir « spontanément » de 1 000 à 10 000 dollars dans les infrastructures et la fourniture de services d'eau. Les systèmes mis en place sont très rudimentaires. La qualité du service est minimale, mais l'offre est très variée. Nombreux sont les intervenants : du revendeur d'eau par charrette, en passant par des vendeurs d'eau en bouteilles, jusqu'à des entrepreneurs qui investissent et gèrent de véritables petits réseaux de distribution d'eau (pompage, stockage et distribution domiciliaire par comptage). Par contre, la qualité de l'eau est médiocre et les tarifs sont très élevés. Ils varient de 6 dollars/m³ pour des revendeurs par charrette à 0,3 dollar/m³ pour les entrepreneurs privés. Pour ces derniers, leurs infrastructures constituent certes de véritables services, mais dans une acception marchande et non de service public, c'est-à-dire ayant des objectifs de qualité (eau potable), de desserte (accès au plus grand nombre) et d'ordre économique (à bas prix) (Botton S., 2008)³².

3. Une lecture institutionnelle : environnement institutionnel et arrangements contractuels dans le contexte initial

■ Environnement institutionnel : faiblesse de l'État et création d'un espace de liberté

L'environnement institutionnel de l'accès à l'eau potable au Cambodge est caractérisé par son manque de crédibilité et son instabilité. L'État souffre d'un sérieux manque de moyens financiers, de capacités humaines et ses représentations locales disposent de peu de légitimité.

Le cadre réglementaire du secteur de l'eau est peu formalisé, composé d'une organisation bicéphale où les missions et les attributions ne sont pas clarifiées entre les deux ministères de tutelle (MIME et MDR). D'ailleurs, ils prônent respectivement deux visions sectorielles résolument différentes : centralisée pour le MIME et déconcentrée pour le MDR. Finalement, aucune stratégie d'intervention n'a pu être définie.

Étonnamment, ce manque de crédibilité chronique va concourir à la création d'un « *espace de liberté* » où des entrepreneurs et opérateurs privés, incités par le retour du pays à la stabilité et par une demande des ménages, vont rapidement trouver des opportunités pour réaliser des

²⁹ Pour le paiement des frais de connexion et de la consommation en eau potable.

³⁰ Opérateurs : termes générique désignant les revendeurs, les livreurs d'eau et les entrepreneurs.

³¹ Entrepreneurs : acteur gérant un service d'approvisionnement en eau potable pour réseau.

³² Ibid.

investissements. Toutefois, les services de l'État vont ignorer complètement ces dynamiques et n'assureront aucune régulation. De leur côté, ONG et institutions internationales s'arrêteront sur la promotion des modes de gestion communautaire, de l'eau « gratuite » par le biais de dispositif *dit* de l'hydraulique rurale.

■ **Des incertitudes et des libertés qui conditionnent un comportement opportuniste**

Du fait de cet « espace de liberté » et en réponse au souci de « commodité » des ménages, de nombreux opérateurs privés ont donc saisi cette opportunité de service à domicile. Or, cette offre est particulièrement fragmentée (porteur d'eau, revendeur d'eau en bouteilles, réseau d'eau) et non régulée. Les tarifs sont élevés et l'eau distribuée en provenance de mares et de fleuves est impropre à la consommation.

L'environnement hydraulique favorable du Cambodge (pluie abondante, fleuve, aquifère nombreux) offre également une palette élargie de possibilités d'approvisionnement en eau « gratuite » (rivière, pluie, lac) pour les ménages. Ainsi, en fonction de ces offres « payantes » et « gratuites », les ménages dans leur grande majorité adoptent une démarche opportuniste d'approvisionnement suivant : le type d'accès, sa qualité, sa disponibilité et son prix. Le critère prépondérant de choix reste la proximité. Mais cette stratégie de maximisation de l'offre revêt des caractéristiques particulières. En effet, des ménages peuvent s'approvisionner quotidiennement vers différentes ressources en fonction des usages pour la boisson, la toilette corporelle et/ou la lessive.

En définitive, ces modes d'approvisionnement entrent rapidement en compétition, créant un véritable marché oligopolistique de l'eau, avec une position dominante des opérateurs et entrepreneurs par rapport à leurs clients.

■ **Un dispositif inefficace et des incertitudes qui bloquent les dynamiques**

Dans cet environnement peu crédible et non régulé, les entrepreneurs ne disposent d'aucune reconnaissance juridique. S'ils peuvent obtenir une licence d'exploitation auprès des institutions (MIME), elle ne garantit ni l'exclusivité, ni les objectifs de desserte et de qualité du service. Une réelle opacité contractuelle et procédurale règne d'ailleurs sur l'acquisition de ces licences, que l'on peut obtenir à divers échelons institutionnels, sachant que chacun d'entre eux requiert frais administratifs et de complaisance.

Le dispositif est globalement inefficace. L'État n'exerce aucun contrôle. La qualité de l'eau est médiocre et impropre à la consommation. L'accessibilité et la disponibilité du service sont faibles. La couverture est limitée aux zones solvables et la distribution fonctionne quelques heures dans la journée. Ainsi, malgré l'opportunisme de départ, cet arrangement institutionnel original se retrouve rapidement dans une situation de blocage. Sans « autorisation légale », des fortes incertitudes pèsent sur les entrepreneurs et sur leurs investissements (interdiction d'exploiter/compétition avec d'autres opérateurs /ou, pis, avec un autre entrepreneur).

Or, s'ils souhaitent pérenniser leurs investissements, ils se retrouvent confrontés à une série d'obstacles :

▷ d'ordre contractuel, sans licence : le risque d'investir est trop grand. Mais, pour changer de statut, les coûts de transaction (contractualisation) sont très élevés et concourent à décourager les entrepreneurs de s'engager dans une telle procédure ;

- ▷ d'ordre économique : le développement et l'extension du service dans les zones éloignées du centre ville génèrent des coûts d'investissement importants, mais sans contreparties financières incitatives³³ ;
- ▷ d'ordre financier : une licence contraint les entrepreneurs à respecter un minimum de règles techniques et économiques (traitement de l'eau, service 24h/24) qui ont pour incidence une augmentation des coûts d'investissement et d'exploitation. Cependant, les possibilités d'emprunt sont très limitées, voire inexistantes auprès du secteur bancaire traditionnel. Les annuités de remboursement des prêteurs « chinois » de l'informel sont, quant à elles, prohibitives ;
- ▷ enfin, le quatrième est d'ordre technique : il n'existe aucune solution ni référence technique de traitement de l'eau à des prix abordables pour les zones rurales.

Cette émergence originale d'un service de l'eau entre entrepreneur et client s'avère donc rapidement « bloquée » du fait des coûts de transaction contractuels et financiers importants par rapport aux bénéfices escomptés par le développement du service. Les incitations sont majoritairement négatives et les intérêts des entrepreneurs à s'engager dans un processus de formalisation de leur situation sont très limités.

4. Le dispositif mis en place

■ Une innovation technico-économique couplée à une innovation institutionnelle

En 1999, le Gret en partenariat avec le bureau d'étude Kosan Engineering, entreprend une expérimentation à travers le programme Mini réseau d'eau potable (Mirep). D'abord centré sur le renforcement des entrepreneurs privés, compte tenu de la mise en place du processus de décentralisation en 2002, ce programme va progressivement évoluer de l'appui au secteur privé vers le renforcement des acteurs déconcentrés et décentralisés. Pour ce faire, il s'est peu à peu structuré autour de quatre types d'instruments :

- ▷ **Instruments contractuels et légaux** : formalisation de la relation entre les entrepreneurs privés et les institutions publiques décentralisées au moyen d'une gamme de contrats entre commune, usagers et entrepreneurs, afin de s'adapter aux différentes configurations et contraintes locales ;
- ▷ **Instruments institutionnels** : schéma de maîtrise d'ouvrage local fondé sur la décentralisation (province, commune, usagers) et appui des acteurs lors des phases de sélection, contractualisation et régulation du service ;
- ▷ **Instruments technico-économiques** : développement et mise à disposition de solutions techniques de traitement et de distribution à « faible coût » visant la diminution des normes de conception, des coûts d'investissement, d'exploitation et d'accès aux services ;
- ▷ **Instruments financiers** : subvention publique pour la station de traitement d'eau potable, développement d'outils de financement aux entrepreneurs par crédit bancaire et mise en place d'un schéma OBA³⁴ pour les populations pauvres.

³³ Les ménages éloignés du centre ville consomment peu d'eau et ont généralement une capacité et une volonté de payer relativement faible.

³⁴ *Output Based Aid* : littéralement : « Aide basée sur le résultat ». Dans ce schéma, les subventions sont basées sur les résultats de l'entrepreneur présent au contrat. C'est un incitatif fort à l'obtention des résultats escomptés, la connexion des ménages « pauvres ».

■ **L'innovation technique : concevoir au plus juste pour diminuer les coûts et augmenter la rentabilité et la participation du secteur privé**

Le schéma technique de base des services Mirep était relativement simple : une station de pompage des eaux de surface, une station de traitement, un château d'eau de stockage, un réseau de distribution simplifié, des branchements domiciliaires. Ils alimentent quotidiennement des sites comprenant de 200 à 800 ménages. La tarification est au volume, fondée sur un mode tarifaire plat et monôme.

La stratégie de base était de concevoir au plus juste pour diminuer les coûts. Elle comportait deux objectifs : d'une part, rendre le marché fortement profitable pour faciliter une forte participation du secteur privé local à l'investissement³⁵ et une meilleure rentabilité des exploitations ; et d'autre part, rendre très compétitif l'accès à l'eau potable pour des clients potentiels qui disposent d'un grand nombre de ressources diversifiées.

Or, les coûts d'accès sont directement liés aux coûts d'investissement et d'exploitation, et sont fortement liés aux principes de conception des infrastructures. Le programme Mirep a donc dès le début privilégié une approche à « faibles coûts », favorisé l'utilisation de matériaux locaux³⁶, abaissé les normes de conception.

L'une des innovations techniques majeures reste la station de traitement d'eau potable, d'un coût de 15 000 à 30 000 dollars (suivant la capacité). Cette station a produit une eau de qualité internationale, en grande quantité (15 à 50 m³/h) à partir des eaux turbides des fleuves et des mares utilisées pour l'approvisionnement en eau brute.

■ **L'innovation institutionnelle : formalisation, incitations et sécurité autour d'un contrat local**

Des modalités contractuelles diversifiées, incitatives et adaptées au contexte

Le dispositif contractuel est structuré autour de quatre principaux acteurs sur la base d'un contrat tripartite comprenant : le délégant (commune), les usagers (les représentants), le délégataire (opérateur privé), le régulateur (la province et le MIME).

L'objet principal du contrat était de formaliser les relations entre les entrepreneurs privés et les autres parties, en garantissant à l'ensemble des acteurs : les investissements consentis, une qualité de service, une tarification fixe, un accès universel. Les éléments contractuels sont multiples : fixation des modalités du service, détermination des objectifs de desserte du réseau de distribution, définition des ouvrages techniques et des modalités de régulation (réactualisation du prix, qualité de l'eau, horaire de distribution).

Cependant, plusieurs types de contrat ont été développés en fonction, de l'origine et du montant des investissements initiaux, du risque commercial et des responsabilités, de la propriété des actifs et de la durée contractuelle afin de s'adapter aux différentes configurations locales des bourgs. Quatre types de contrat ont été élaborés avec des niveaux progressifs d'implication du secteur privé : de l'affermage, location, COT³⁷ (Construction-Opération-Transfert), au CPE³⁸ (Construction-Possession-Exploitation).

³⁵ Les investissements consentis par le secteur privé représentent 60 % du coût total d'investissement.

³⁶ Matériaux de bonne qualité en provenance de la sous-région (principalement Thaïlande et Chine).

³⁷ BOT: Build Operate Transfer.

³⁸ BOO: Build Own Operate.

La régulation du contrat est locale. Elle est assurée par une réunion annuelle de réactualisation du contrat et de la tarification.

Ce dispositif est très sécurisé puisqu'il n'existe aucun fonds de maintenance ou de renouvellement. Les transferts vers les autorités locales sont quasiment nuls, car les origines de l'investissement sont privées. L'entrepreneur ne s'acquitte que d'une redevance annuelle visant au remboursement de la subvention accordée pour la station de traitement.

De plus, ce dispositif est très incitatif, car un entrepreneur investit en moyenne de 40 000 à 150 000 dollars sur ses deniers personnels. Il devra donc tout faire pour que son service fonctionne, dans la limite des termes contractuels.

Le choix d'une maîtrise d'ouvrage fondée sur la politique de décentralisation

Compte tenu des avancées sur la réforme de la décentralisation, le choix d'une maîtrise d'ouvrage locale a été fait en impliquant fortement les nouvelles structures déconcentrées et décentralisées :

- ▷ le Provincial Rural Development Committee Executive Committee (échelon provincial) est chargé de l'identification de la zone d'action, de la sélection des communes, de la gestion des fonds d'investissement, du suivi et de l'accompagnement de la contractualisation, de la participation à la sélection des entrepreneurs et de l'appui à la régulation ;
- ▷ les conseils communaux (autorité concédante) sont impliqués durant l'ensemble des phases et procédures du projet de la préparation et la régulation à des degrés divers de participation technique ou financière ;
- ▷ les usagers ont participé à la définition des critères du service à travers des réunions de concertation et d'information, par l'intermédiaire de représentants élus ou désignés en fonction de leur statut au niveau de la commune.

■ **Évolutions des arrangements et du comportement des acteurs**

Une modification de la nature et de la forme des transactions cristallisées autour d'un contrat local

Des nouvelles transactions, relations et fonctions sont mises en place, au détriment des échanges informels qui prévalaient dans le contexte antérieur :

- ▷ les transactions entre les communes, l'entrepreneur et les usagers sont définies dans un contrat de délégation (tarif, desserte, qualité) et dans des contrats d'abonnements (droits et devoirs des clients) ;
- ▷ de nouvelles relations sont instaurées entre : les services déconcentrés du MIME, les services décentralisés de la province, les communes et les entrepreneurs ;
- ▷ les communes remplissent leur fonction de maîtrise d'ouvrage, les provinces de régulateur contractuel et l'entrepreneur d'exécution.

Les conséquences de ces transformations sont multiples : la qualité de l'eau est bonne, le service est assuré 24 h sur 24, le prix de l'eau est fixé et négocié localement, une desserte universelle est assurée.

Des avantages comparatifs et des mesures distributives pour tous les acteurs

Le dispositif Mirep est triplement « attractif » : au niveau des usagers, pour l'entrepreneuriat privé et pour les institutions. En fonction des acteurs, cette attractivité s'exprime cependant de différentes manières : financières, politiques, sociales.

Les usagers présents dans la zone de couverture du réseau sont les grands gagnants du dispositif, quel que soit leur niveau socio-économique³⁹. Ils ont eu un accès à une eau moins chère, livrée à domicile et de meilleure qualité. D'ailleurs aucune autre offre de services (revendeur d'eau par charrette, ressources diverses) n'a pu bénéficier d'un avantage comparatif aussi élevé que le service de l'eau potable, caractérisé par un faible coût d'accès (15 dollars) et un faible tarif de l'eau (0,5 dollar/m³ contre 6 dollars/m³).

Les entrepreneurs privés bénéficient de nouvelles mesures distributives, mais ils doivent également composer avec de nouvelles contraintes :

- ▷ la mise en place d'un contrat entre les différentes parties garantit les nouveaux investissements consentis et clarifient les rôles et responsabilités de chacun des acteurs ;
- ▷ par contre, l'entrepreneur doit se conformer à de nouvelles règles et des normes techniques de qualité (objectif de desserte, de qualité de l'eau, de prix).

Les autorités locales ont été « attirées » par le dispositif, non pas pour des raisons économiques, mais plutôt sur une logique de renforcement de leur action politique. En effet, les provinces ont trouvé une opportunité de s'affirmer politiquement face à l'État central tandis que les communes, récemment instaurées, sont restées généralement peu impliquées dans le dispositif après la mise en exploitation du service.

Enfin, les grands perdants sont les ménages qui ne sont pas présents dans la zone de couverture du réseau, ainsi que l'intégralité des autres opérateurs informels de l'eau potable. Ils ont d'ailleurs presque disparu depuis, et ils n'ont eu aucun pouvoir de perturbation sur la mise en place du service.

L'essai d'une stabilisation à travers plusieurs échelons

Malgré une réelle intervention de la plupart des acteurs locaux aux dispositifs, la présence de plus de 14 services d'eau potable en service, la production de références techniques et économiques concrètes, le MIME, chargé du secteur, n'a jamais souhaité ou voulu s'approprier ce dispositif.

Sur la régulation des services, les lois sont toujours en cours de formalisation sous l'égide de la Banque mondiale. Or, une dénonciation en 2005 pour corruption a mis fin à toute tentative d'élaboration.

5. Le processus : des entrepreneurs aux institutions

■ Trois phases de développement

Les débuts : convaincre, formaliser et normaliser les entrepreneurs existants

En 1998, après dix années de réalisation de programmes d'hydraulique villageoise en milieu rural, le Gret souhaite diversifier ses activités. Il s'intéresse à la mise en place de réseau de distribution d'eau potable. En lien avec le Burgéap, il va entreprendre plusieurs missions d'identification afin de définir les grandes lignes stratégiques d'un programme de développement sur le secteur.

Dans un paysage institutionnel incertain, le dynamisme de l'entrepreneuriat privé apparaît très vite comme un élément important à prendre en considération pour la construction d'une poli-

³⁹ Les études détaillées d'analyse de l'impact du programme Mirep ont montré qu'il s'agissait des classes moyennes qui avaient obtenu la majorité des bénéfices du service d'eau potable.

tique de l'eau au Cambodge. Les objectifs initiaux sont centrés sur ces entrepreneurs émergents pour : passer d'un service marchand à un service public et créer un environnement favorable au secteur privé local. L'idée centrale est de ne pas se substituer au secteur privé existant, mais de l'appuyer vers une formalisation de son activité.

La maîtrise d'ouvrage locale est présente, mais, compte tenu de la faible représentation des institutions de l'État au niveau local début 2000, cette tâche s'avèrera difficile. Les relations avec les institutions locales seront sommaires, aucun interlocuteur n'ayant été clairement identifié.

La dimension entrepreneuriale est donc forte. Les objectifs sont résolument d'ordre technico-économique et financier. Ils s'articulent principalement sur la création d'infrastructures, la contractualisation, la participation du secteur privé à l'investissement initial, la mise en place d'une ligne de crédit pour les entrepreneurs locaux.

Les enjeux de cette période n'étaient pas forcément d'ordre institutionnel. Il s'agissait surtout de montrer qu'un dispositif technico-économique était viable sur la base d'un investissement privé important, à partir d'un modèle contractuel garantissant sur le long terme l'équilibre entre les différentes parties contractantes.

L'arrivée de la décentralisation : construire une relation entre puissance publique et secteur privé sur la base du développement local

En 2002, deux événements majeurs dans l'environnement institutionnel cambodgien vont contribuer à changer la donne.

▷ d'une part, la loi d'administration sur les communes, votée en 2002, restaure⁴⁰ les communes comme le plus petit échelon administratif du Cambodge. L'État leur confère les prérogatives suivantes : sécurité et ordre public ; services publics (à l'exception des postes et télécommunications) ; développement économique et social local ; environnement.

▷ d'autre part, le programme pilote de la décentralisation (Carere), mis en œuvre par le Pnud, est élargi à l'ensemble du territoire national sous le nom de Seila (Pierre fondatrice en khmer) afin d'appuyer l'intégralité des communes et les provinces du pays dans le processus de déconcentration et de décentralisation.

Deux nouveaux acteurs d'importance apparaissent donc dans le paysage institutionnel : les provinces et les communes. Cette reconfiguration de l'espace politique va contribuer à l'émergence de deux nouvelles dimensions au sein du programme Mirep :

- ▷ une intégration des provinces sur des tâches de sélection, de coordination et de financement des activités de soutien et de renforcement du secteur privé local ;
- ▷ une intégration des communes cambodgiennes comme maître d'ouvrage des services d'eau potable (intervention sur l'intégralité des phases de définition et de négociation du contrat).

De la formalisation à la création d'un service essentiel : la diversification des modèles

Au début, si les activités des débuts se sont concentrées sur le secteur privé local existant dans un but de formaliser leurs activités, les autorités locales (provinces) vont rapidement souhaiter créer des services dans des agglomérations qui en sont dépourvues.

⁴⁰ Les communes cambodgiennes ont été mise en œuvre pour la première fois au cours du protectorat français de 1863 à 1953.

Sous la coordination de la province, des sites sont sélectionnés et des entrepreneurs privés sont sollicités pour y investir dans un service d'eau potable. La typologie des sites d'intervention va se diversifier en passant des bourgs périurbains, aux bourgs ruraux.

En effet, dans les bourgs ruraux, les références existantes ne sont plus adaptées (capacité et volonté de payer, niveaux de consommation des usagers). Plusieurs modèles contractuels et niveaux d'implication du secteur privé sont ainsi développés et adaptés aux différentes configurations des bourgs semi-ruraux.

■ **Le télescopage : entre approche décentralisée « contractuelle » et centralisée « sous licence »**

Entre centralisation et décentralisation

Parallèlement au dispositif Mirep, le MIME, chargé du secteur, accorde des licences au niveau de l'administration centrale aux entrepreneurs privés. La construction du dispositif Mirep s'est effectuée au travers du MDR. Or le MIME va progressivement acquérir un poids politique important, alors que celui du MDR va diminuer rapidement.

En 2005, à la fin du programme, une loi sur la régulation du secteur est élaborée⁴¹. Elle prévoit la mise en place d'une agence de régulation spécialisée, d'attribution de licences aux exploitants de l'eau potable. Les communes, districts et provinces n'interviennent pas ou peu dans le dispositif. Ce texte est d'ailleurs en déconnexion complète avec la politique de décentralisation et les principes entérinés par le gouvernement du Cambodge. Et finalement, la loi n'aboutira pas.

La fermeture ou l'impossible ouverture de la fenêtre d'opportunité

Ces deux approches du développement des services vont entrer progressivement en concurrence dans un cadre réglementaire peu structuré. Cependant, les réformes sont au milieu du gué. Le MIME, qui conserve des prérogatives sur les décisions du secteur, dénonce le dispositif Mirep, sans pouvoir l'annuler.

Fin 2005, une succession d'enchaînements refermera (pour l'instant) la fenêtre d'opportunité ouverte à la fin des ateliers de capitalisation du programme Mirep. Après le financement d'une étude sectorielle, l'Agence française de Développement (AFD) se retire du secteur de l'eau potable. Le programme SEILA se termine en 2005 et sera reconduit par d'autres bailleurs. Début 2006, les élections provinciales et communales verront une résurgence des luttes internes politiques, qui se feront sentir jusque dans les échelons provinciaux.

6. Mirep, quatre ans après : avancées et limites

Fin 2005, le programme Mirep a mis fin à ses activités. Il a été remplacé par le programme PacepaC (Programme d'Accès à l'Eau et à l'Assainissement au Cambodge) mi-2006. Ce programme fonde son intervention sur les acquis du Mirep avec un élargissement thématique à l'assainissement, et une diversification des activités basée sur le renforcement institutionnel des échelons déconcentrés et décentralisés.

⁴¹ Water supply and sanitation regulatory of Kingdom of Cambodia, draft version, not approved, March 2005.

■ Les avancées

Des entrepreneurs stabilisés, un service de qualité, des tarifs régulés

Depuis quatre ans, la quasi-totalité des services d'eau potable mis en service sont toujours en fonctionnement et sont viables – seul un service a été arrêté temporairement pour des raisons de conflits locaux entre les usagers et l'opérateur du service.

La plupart d'entre eux ont largement dépassé leurs objectifs de desserte de population. Certains services d'eau potable disposent actuellement de plus de 1 000 branchements, alors que les enquêtes de faisabilité technico-économique mettaient en évidence un objectif de desserte de 400 branchements. Dans la majorité des sites, les tarifs sont respectés et régulés. Les objectifs de desserte sont respectés.

Les récentes augmentations des prix du carburant (influant à hauteur de 25 % dans le tarif de l'eau) ont montré que, si les opérateurs ont augmenté les tarifs de 20 à 30 %, ils ont par contre rapidement réactualisé ces prix à la fin de la hausse. Peu ou pas de conflits ont d'ailleurs été notés, prouvant qu'une régulation locale est possible au Cambodge.

Les provinces : le maillon essentiel, la courroie de transmission

Les provinces se sont réellement affirmées tout au long du processus de projet comme étant l'échelon pertinent de régulation et de négociation. Les entrepreneurs ont des faibles relations avec les communes qui ne disposent pas encore de toutes les armes de la coopération et de la régulation. Dans les faits, les relations sont plus formelles entre les entrepreneurs et les services de la province qui semblent être des niveaux d'échanges et de coopérations intéressants et stabilisés.

■ Les limites

Une duplication technique mais non institutionnelle du dispositif

À notre connaissance, six services d'eau potable de type Mirep ont été mis en place, sans aucun appui institutionnel ou financier extérieur. Or, si le modèle et les normes techniques ont été intégralement réutilisés, le modèle contractuel et institutionnel, quant à lui, n'a pas été repris. Les entrepreneurs locaux ont préféré le dispositif de licence octroyée par le MIME.

Le portage politique et la communication autour du projet

Le Mirep n'a jamais profité d'un portage politique au-delà des provinces. Les principaux bailleurs de fonds n'ont pas pu soutenir cette expérience dans la durée. Les débats sur les formes de régulation à promouvoir sont divisée entre le modèle défendu par le MIME et celui défendu par le MDR et les provinces, n'ont pas pu à ce jour trouver une réconciliation.

Le bon niveau de coopération entre État central et institutions locales

Au final, entre ces deux modèles, quel est celui qui est le plus pertinent ? Une approche micro-locale en lien avec les communes a montré ses limites, mais l'approche centralisée du MIME ne permet pas une proximité et une régulation suffisantes des services. Les échelons provinciaux semblent être ces échelons, mais la pérennité d'un tel dispositif est conditionnée par une réelle déconcentration des ministères chargés de l'eau potable au niveau local.

Annexes

Annexe 1 : Bibliographie

1. Bibliographie de la synthèse

- BARON C., « Société civile et nouvelles formes de partenariat pour l'accès à l'eau dans les pays en développement », *Revue internationale et stratégique* (Institut de Relations Internationales et Stratégiques), *L'or bleu, nouvel enjeu géopolitique ?*, Dalloz, été 2007, n°66, 78-91.
- BLANC A., 2008, « Une approche sociologique et politique des contrats de partenariat public-privé », in Tétart J.-M., Le Bris C., (coord.), *La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels*, Rapport du groupe de travail « Gestion contractuelle des services essentiels », AFD, pp.41-49.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1991, *De la Justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BOTTON S., (coord.), 2007, *Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud, Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?*, Paris, Gret, Coll. Débats et controverses, n°1.
- BREUIL L., 2004, *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les PVD, Conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?*, Thèse de doctorat, Engref, 357 p.
- BOYER M., PARTY M., TREMBLAY P.-J., 2001, *La gestion déléguée de l'eau : les options*. Centre universitaire de recherche et d'analyse des organisations, Montréal, p.52.
- BOYER R., 2003/1, « Les institutions dans la théorie de la régulation », *Cahiers d'économie politique*, L'Harmattan.
- COMMONS J.R., 1934, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, The Mac-Millan Company, réédition 1990, Transaction Publishers, 2 vol.
- CROZIER, FRIEDBERG, 1977, « L'acteur et le système », Éd. Du Seuil, Coll. *Points Politiques Essais*, n°248.
- CONEIN B., 1998 « La notion de routine : problème de définition » in *Sociologie du travail*, volume 40, n°4.
- GHERTHAM M., 2006/1, « Olivier Williamson et la théorie des coûts de transactions », *Revue française de gestion*, n°160.
- HALL, TAYLOR, 1997, « La science politique et les trois institutionnalismes », *Revue française de sciences politiques*, vol. 47.
- HUGON Ph., 2007, « Vers une nouvelle forme de gouvernance de l'eau en Afrique et en Amérique Latine », in Mikhaïl B. (dir.), *L'or bleu, nouvel enjeu géopolitique ?*, *Revue internationale et stratégique*, Dalloz, été 2007, n°66, pp.65-78.
- INGHAM M., INGHAM J., Coll., De Woot P., Koenig G., 1995, *Management stratégique et compétitivité*, De Boek université.
- JAGLIN S., 2003, « Diversifier pour intégrer ? La difficile régulation des modes d'approvisionnement en eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne », in Giraut F., Antheaume B., Maharaj B. (dir.), *Rencontres scientifiques franco-africaines de l'innovation territoriale* (actes bilingues), Grenoble, UMR Pacte (Université Joseph Fournier).

MENARD C., 2001, « Enjeux d'eau, la dimension institutionnelle », *Tiers Monde*, n°166, vol. 42, pp.259-274.

MENARD C., 2003, « L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats », *Cahier d'économie politique*, n°44, L'Harmattan.

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

OSTROM E., 1992, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, Broché.

POULIGNY B., 2003, « La construction de la paix », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 4.

SHIRLEY M. (dir.), 1995, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press.

SHIRLEY M., ALCAZAR L., ABDALA M.-A., 2000, "The Buenos Aires water concession", World Bank, 67 p.

THERET, 2000, « Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste », *La lettre de la régulation*, n°35.

THERET, 2003, « Institutionnalisme et structuralismes : oppositions, substitutions ou affinités électives ? », L'Harmattan, *Cahiers d'économie politique*, 2003/1, n°44.

THELEN C., STEINMO S., 1992, "Historical institutionalism in comparative politics", in Steinmo, Thelen, Longstreth ed., *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative analysis*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.

WILLIAMSON O. E., 2000, "The New Institutional Economics", vol. 38.

2. Bibliographie étude de cas - Haïti

BARTHÉLÉMY G., 1998, *Approvisionnement en eau des quartiers défavorisés de Port-au-Prince*, rapport de mission.

VALFREY B., 1997, *Opérateurs privés du service de l'eau dans les quartiers irréguliers des grandes métropoles et dans les petits centres en Afrique : Burkina Faso, Cap-Vert, Haïti, Mali, Mauritanie, Sénégal*, pS-Eau / Hydroconseil.

VERDEIL V., 1999, « De l'eau pour les pauvres à Port-au-Prince », *Mappemonde*, n°55.

3. Bibliographie étude de cas - Cambodge

BOTTON S., 2007, *L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge*, Gret, 60 p.

CARLIER R., 2000, Document de projet du programme Mirep, Gret, 30 p.

LUCO F., 2002, *Entre tigre et crocodile, approche anthropologique sur les pratiques traditionnelles et nouvelles de traitement des conflits au Cambodge*, UNESCO, Phnom Penh.

THION S., 1989, « Quelques constances de la vie politique cambodgienne », in *Affaires Cambodgiennes, 1979-1989*, Asie Débat, n°5, L'Harmattan, p.224-247.

Annexe 2 : Projet Camep en Haïti

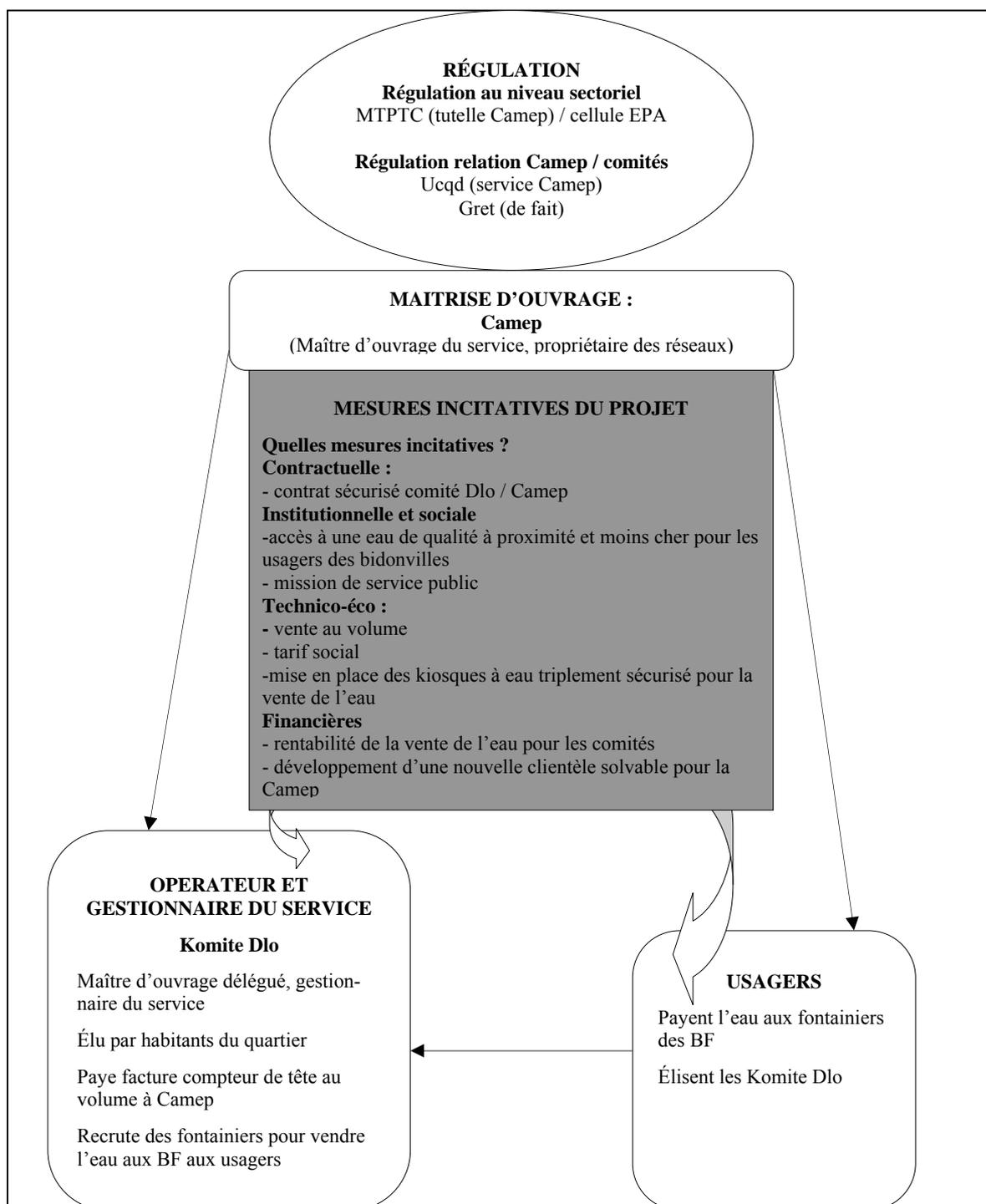
Matrice de l'environnement institutionnel et technico-économique

	Données technico-économiques	Dimensions institutionnelles
Champ général	<ul style="list-style-type: none"> - 1 million d'habitants dans les bidonvilles de Port-au-Prince (soit environ 50 % de la ville) - X % de la population de Port-au-Prince sous le seuil de pauvreté (< 1 dollar par jour) - Prix des matériaux élevés et instables et coûts d'installation conséquents - Marché des entreprises et BET coûteux et peu compétent - Typologie des bidonvilles : zones des « mornes », zones interstitielles, zones du bord de mer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Système politique très instable : succession de coups d'état, contexte d'état fragile - Capacités administratives et de gestion publique faibles - Pas de décentralisation effective. Acteurs décentralisés au niveau des quartiers (ASEC, CASEC) discrédités et sans moyens d'action - Nombreux bidonvilles, zones « hors état de droit » (absence des pouvoirs publics, présence de gangs et violence urbaine) - Croissance démographique exponentielle mal maîtrisée par les pouvoirs publics (Port-au-Prince : + de 5 % par an) - Crise du foncier et manque d'espace : développement des quartiers illégaux, construits sans plan d'aménagement et sans accès aux services de base - Nombreuses organisations sociales dans les bidonvilles. Dynamique communautaire.
Champ eau potable	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité théorique de production suffisante avec l'exploitation d'une vingtaine de captages : entre 70 000 et 130 000 m³ d'eau/jour, environ 50 litres/jour/personne - Taux de raccordement très faible : à peine 10 % des ménages raccordés en 1995 (moins de 30 000 raccordements légaux) - Taux de recouvrement des factures très bas (moins de 40 % de la production totale sont facturés et environ 25 % recouverts à Port-au-Prince) - Réseaux en très mauvais état : nombreuses pertes dues à des fuites et des piquages. Pas de moyens ni de capacités techniques suffisantes pour faire face au sein des services techniques de la Camep - Tarif forfaitaire de l'eau qui prévoit le tarif de l'eau à 9 gourdes/m³. Recettes réelles moyennes proches de 1,2 gourde/m³, pour un coût de production évalué à 2 gourdes/m³ (frais d'exploitation, personnel et amortissement) : perte de la Camep de 0,8 gourde par m³ produit. - Environ 120 bornes-fontaines dans toute la ville, les ¾ étant hors de fonctionnement ou fermées. - Modes d'approvisionnement dans les quartiers défavorisés : camion citerne, connexion illégale, livreurs d'eau - Eau 8 à 10 fois plus chère dans les quartiers non raccordés que pour les usagers raccordés au service public. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une seule institution distributrice du service sur Port-au-Prince, la Camep, régie publique sous tutelle du MTPTC - Gestion en régie directe - Pas de décentralisation du service d'eau potable - Cadre réglementaire flou, car loi-cadre du service d'eau potable et de gestion déléguée jamais votée ni mise en œuvre.

Annexe 3 : Projet Camep en Haïti : Les innovations du dispositif

<p>Innovations technico-économiques</p>	<p><u>Innovations techniques :</u> Bornes fontaines triplement sécurisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - robinet sécurisé à l'intérieur d'un « kiosque » auquel seul le fontainier a accès ; - château d'eau pour sécuriser des coupures d'eau (stockage d'une ou deux journées de consommation d'eau) ; - système de chloration de l'eau dans le château d'eau : qualité identique à celle de l'eau dans les quartiers résidentiels. <p>Compteurs de tête à l'entrée du quartier pour mesurer la consommation de l'ensemble des bornes-fontaines. Facture globale pour le quartier payée globalement par le comité de gestion.</p> <p>Réseau secondaire sous terre reliant les bornes-fontaines au réseau principal de la Camep.</p> <p><u>Innovations économiques :</u> Mise en place d'un double tarif social de l'eau : tarif de la transaction : comité-Camep et tarif de la transaction : comités – usagers (préciser tarifs) Païement au volume sur la base des relevés des compteurs de tête (et non au forfait).</p>
<p>Innovations institutionnelles</p>	<p><u>Innovations contractuelles</u> Externalisation de la gestion du service par une délégation à des comités d'eau issu du quartier (Komite Dlo) qui passe par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une reconnaissance juridique des comités (agrément du ministère des Affaires sociales) ; - la formalisation d'un contrat entre Camep et les comités précisant les droits et obligations des deux parties sur la base d'un cahier des charges (cf. attributions des comités) <p><u>Innovations organisationnelles</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Structuration des Komite Dlo <p>D'abord comité d'appui : légitimité et « pouvoir » au sein du quartier, coopté par les habitants du quartier et validé par le diagnostic réalisé Puis comité de gestion (une fois le réseau réalisé) : compétences en gestion, comité élu par des élections directes des habitants du quartier</p> <ul style="list-style-type: none"> - Création d'une unité spécialisée dans les quartiers défavorisés au sein de la Camep (UCQD) en 1997 <p>Chargée spécifiquement du suivi des clients « quartiers défavorisés » et de la relation avec les comités Chargée des activités d'ingénierie sociale pour la mise en place et le suivi des réseaux dans les quartiers défavorisés : diagnostic, étude de faisabilité sociale, constitution des comités, formations...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ambiguïté sur la fonction de régulation du dispositif : UCQD chargée de réguler le système, gérer les conflits ou litiges. Or UCQD est un département de la Camep : risque d'être juge et partie

Annexe 4 : Projet Camep en Haïti Le cadre contractuel et institutionnel



Annexe 5 : Projet Mirep au Cambodge

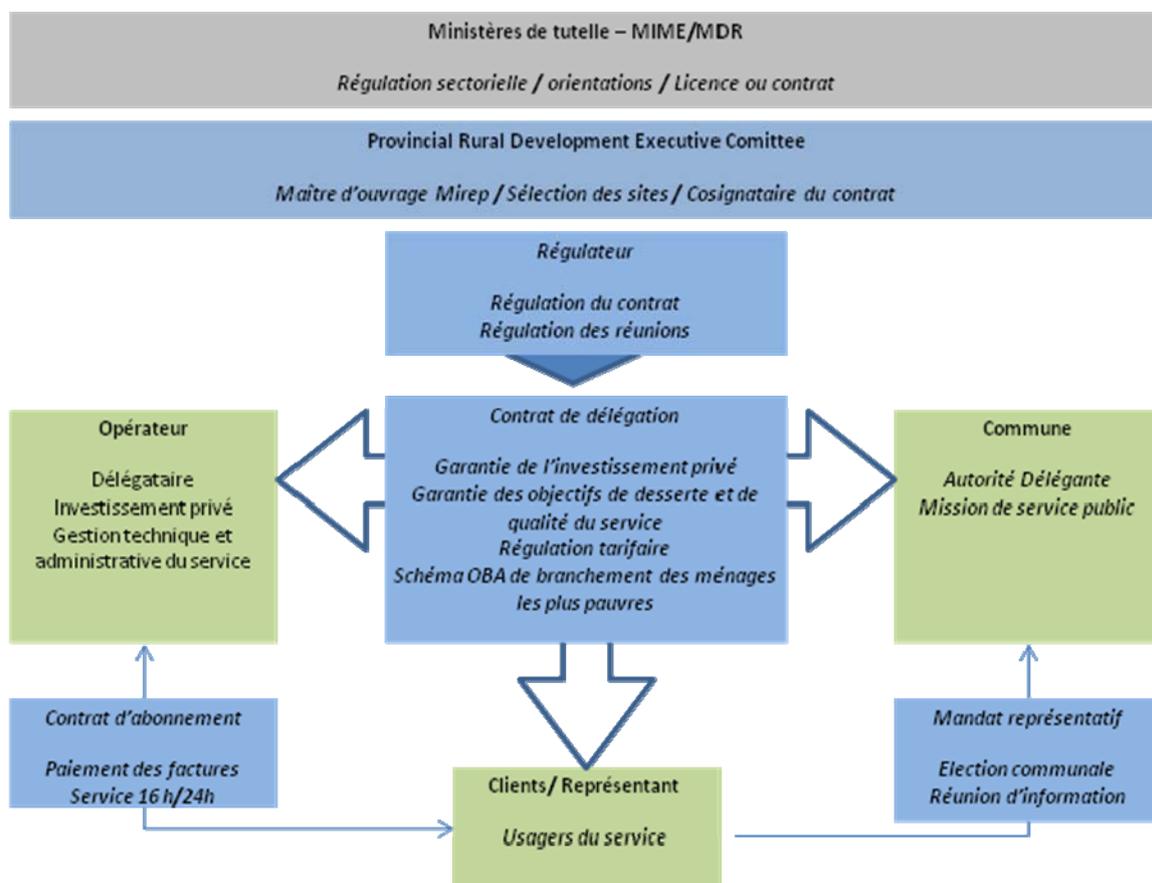
Matrice de l'environnement institutionnel et technico-économique

	Données technico-économiques	Dimensions institutionnelles
Champ général	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fin du système collectiviste et restauration de la propriété privée - Activité commerciale forte et présence de liquidités au niveau local dans les bourgs semi-urbains - Matériaux à faible coûts en provenance de Chine et des pays voisins - Présence de bourgs agglomérés en expansion urbaine à l'interface des secteurs rural et urbain - Afflux massif de fonds et de bailleurs de fonds internationaux <p>Contraintes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manque d'élites et d'ingénieurs en conception et en gestion financière - Faible revenu des ménages vivant sous le seuil de pauvreté en zone rurale - Conservation des approches d'urgence des programmes de développement 	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> - Confiance de la population locale dans le secteur privé face au désengagement du service public <p>Contraintes</p> <ul style="list-style-type: none"> - État fortement centralisé du point de vue décisionnel et administratif au niveau de la capitale Phnom Penh - Capacités administratives et de gestion publique faibles - Pas ou peu d'institutions au niveau local mettant en œuvre les prérogatives de l'État - Faible capacité d'investissement de l'État en matière d'infrastructures
Champ eau potable	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> - Forte présence d'eaux de surface et souterraine dans l'environnement - Pas d'expérience de traitement de l'eau en zone semi-rurale. - Présence de réseau de distribution d'eau potable et vente de l'eau au volume. <p>Contraintes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tarif de l'eau de 3 à 0,3 dollar/m³ en fonction du type de service d'eau (non potable) mis en place. - Présence d'un grand nombre d'acteurs dans la fourniture et la distribution du service d'eau potable - Eau distribuée généralement impropre à la consommation. 	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> - Présence d'un secteur privé dynamique dans la fourniture de service aux populations, mais informel - Présence de liquidités au niveau local pour l'investissement sur le secteur - Demande et solvabilité fortes des habitants en service à domicile d'eau. - Rentabilité avérée des services d'eau potable sans cadre contractuel <p>Contraintes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réforme sectorielle en cours d'élaboration, mais cadre réglementaire peu défini (pas de cadre contractuel, tarifaire et réglementaire) - Structure bicéphale et attributions partagées entre deux ministères MIME et MDR - Pas d'accès au crédit traditionnel pour les opérateurs privés qui investissent

Annexe 6 : Projet Mirep au Cambodge Dispositif technico-économique

Projet Mirep	
Innovations technico-économiques	<p><u>Innovations techniques :</u> Conception d'infrastructures à faible coût :</p> <ul style="list-style-type: none"> - conception de station de traitement de l'eau à partir des eaux de surface - diminution des critères de conception du réseau de distribution d'eau potable - accès au branchement domiciliaire et individuel pour un faible coût (15 dollars) - Paiement mensuel des factures après un relevé des compteurs clients <p><u>Innovations économiques :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Diminution des coûts d'investissement et d'exploitation rendant le marché attractif pour le secteur privé - Participation du secteur privé à hauteur de 60 % des coûts d'investissement - Paiement intégral des frais de branchement par les ménages - Participation des communes et des provinces à hauteur de 15 % de l'investissement - Tarif de l'eau le moins élevé de tout le marché local de l'eau potable pour une qualité internationale - Subvention publique de la station de traitement afin de garantir une eau de qualité et une attractivité du marché - Financement du branchement de la connexion aux travers d'une démarche basé sur le résultat (OBA)
Innovations institutionnelles	<p><u>Innovations contractuelles</u> Contractualisation tripartites entre les communes, le délégataire privé et les usagers du service, qui passe par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une reconnaissance juridique des entrepreneurs au travers d'un contrat ; - un contrat fixant les objectifs de performance pour l'opérateur privé, les responsabilités et les obligations des trois parties contractantes ; - plusieurs types de contrats en fonction du type d'agglomération desservie en eau potable. <p><u>Innovation organisationnelles</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Participation de la province au niveau décisionnel et opérationnel sur l'ensemble de la procédure du projet - Intégration du programme dans la planification communale de développement - Formalisation des opérateurs privés locaux dans une structure coopérative (association des entrepreneurs)

Annexe 7 : Projet Mirep au Cambodge Structure de gouvernance du dispositif



Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menés au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

La collection « Coopérer aujourd'hui » est dirigée par Christian Castellonet.

► Derniers titres parus

n° 63. « À la recherche d'une légitimité politique dans la gestion villageoise du service de l'eau ? Comités de gestion, configurations politiques et fonctionnement des services d'eau potable au Nord Sénégal » (Clément Répussard [Gret], Gret/Direction scientifique, novembre 2008, 62 pages).

n° 64. « Promouvoir les filières secondaires en milieu rural par une approche entrepreneuriale. Une expérience en pays Androy (Sud de Madagascar) » (Emmanuelle Patetsos [Gret], Gret/Direction scientifique, mars 2009, 50 pages).

n° 65. « Méfiance, rivalités et enjeux de pouvoir autour d'un projet de développement en pays tandro (Madagascar) » (Antoine Deligne, Jérémie Maharetse, Gret/Direction scientifique, juillet 2009, 44 pages).

n° 66. « Négocier les règles du jeu de la gestion d'une retenue d'eau collinaire (Arakan, Myanmar/Birmanie. Équipe projet, pouvoirs locaux et paysans sans terre » (Antoine Deligne [Gret], Gret/Direction scientifique, septembre 2009, 61 pages).

n° 67. « Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions » (Elinor Ostrom [traduction et synthèse de Philippe Lavigne Delville], Gret/Direction scientifique, novembre 2009, 33 pages).

