



Études et Travaux

en ligne n° 19



Sarah Botton

# L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge

Référentiels, réseaux d'acteurs, modèles opérationnels  
et compétition institutionnelle

---

LES ÉDITIONS DU GRET



**Référence du document**

Sarah Botton, L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge. Référentiels, réseaux d'acteurs, modèles opérationnels et compétition institutionnelle, Coll. Études et Travaux, série en ligne n°19, Éditions du Gret, [www.gret.org](http://www.gret.org), octobre 2008, 69 p.

**Auteur :** Sarah Botton

Sarah Botton a rédigé ce texte dans le cadre d'un projet de recherche proposé par la direction scientifique du Gret « L'action publique au Sud ». Elle a réalisé une mission au Cambodge du 18 octobre au 18 novembre 2007.

**Relecteurs :** Philippe Lavigne Delville (Gret)

**Domaine (s) :** politiques publiques de l'eau

**Zones géographiques :** Cambodge

**Mots clefs :** politiques publiques, partenariat public/privé, eau et assainissement

**Mise en ligne :** octobre 2008

**Maquette couverture :** Hélène Gay

**Collection Études et travaux en ligne**

Cette collection rassemble des textes qui présentent des travaux des intervenants du Gret (rapports de programmes de recherche, capitalisation sur des projets, études thématiques réalisées, points de débat, etc.).

Ces documents sont mis en ligne et téléchargeables gratuitement sur le site du Gret (rubrique « Ressources en ligne ») :

[www.gret.org](http://www.gret.org)

Ils sont par ailleurs vendus sous forme imprimée, à la librairie du Gret (rubrique « publications »).

Contact : Éditions du Gret, [edition@gret.org](mailto:edition@gret.org)

## Sommaire

SIGLES, ACRONYMES ET ABBREVIATIONS.....	5
RESUME .....	7
INTRODUCTION .....	9
• L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge 9	
• Comprendre l'action publique .....	9
• Les enjeux globaux de la problématique de l'accès à l'eau pour tous .....	10
• Problématique contextualisée, hypothèses et éléments de méthode .....	11
• Objectifs et plan du rapport.....	11
<b>PARTIE 1 : L'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE DE L'EAU AU CAMBODGE : UN CADRAGE BINAIRE URBAIN/RURAL .....</b>	<b>13</b>
<b>CONTEXTE HISTORICO-POLITIQUE DU CAMBODGE.....</b>	<b>13</b>
<b>PENSER LA POLITIQUE DE L'EAU : UNE STRUCTURATION AUTOUR DE LA POLARITE URBAIN-RURAL .....</b>	<b>17</b>
• Reconstruire .....	17
• Définir un cadre sectoriel et une stratégie pour l'eau potable.....	18
• Urbain/rural : de la bipolarité fonctionnelle à la question de la frontière .....	20
• Les OMD et l'ouverture au secteur privé.....	24
<b>PARTIE 2 : L'EMERGENCE PROGRESSIVE DE LA PROBLEMATIQUE DES PETITS RESEAUX D'EAU PRIVES EN MILIEU RURAL .....</b>	<b>25</b>
<b>CONDITIONS D'EMERGENCE DES PETITES INITIATIVES PRIVEES LOCALES.....</b>	<b>25</b>
<b>LE « SAUT QUALITATIF » DES PETITS RESEAUX PRIVES : INTERET CROISSANT DES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT POUR LA PROBLEMATIQUE ET MULTIPLICATION DES MODELES .....</b>	<b>28</b>
• Mirep : Un accompagnement des initiatives privées vers un service « public » de l'eau 29	
• OBA, DBL : des modèles expérimentés par la Banque mondiale pour atteindre les OMD 34	
• L'étude AFD : comparer les modèles, croiser les approches .....	38
<b>LE RATE (PROVISOIRE) DU « SAUT QUANTITATIF » : REALISATION ET DE-REALISATION DE LA POLITIQUE DE L'EAU DANS LES BOURGS RURAUX CAMBODGIENS .....</b>	<b>43</b>
• Retrait de l'AFD du secteur de l'eau : l'incidence de la réforme de la coopération française sur les interventions au Cambodge.....	43
• Fraude et corruption : le coup d'arrêt des financements de la Banque mondiale	44
• « Match nul » pour le <i>scaling-up</i> , situation de <i>statu quo</i> et régulation en panne : un espace politique à (re)conquérir.....	47

<b>PARTIE 3 : DES CLES POUR COMPRENDRE .....</b>	<b>49</b>
<b>INTERPRETER LA CIRCULATION DES IDEES, LA CONSTRUCTION DES REPRESENTATIONS .....</b>	<b>49</b>
<b>REVENIR SUR LES INTERETS DES ACTEURS ET LES FENETRES D'OPPORTUNITE POUR L'ACTION .....</b>	<b>53</b>
• Du forum d'acteurs à l'arène politique.....	53
• Décentraliser .....	54
• Pouvoir et argent .....	55
• Les fenêtres d'opportunité.....	57
<b>RENDRE COMPTE DU POIDS DES INSTITUTIONS ET SAISIR LE CHEMINEMENT SOCIO-HISTORIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES .....</b>	<b>59</b>
• Emprunter les chemins de dépendance .....	60
• Pour la petite histoire.....	62
• La consolidation de « grappes » d'acteurs.....	62
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>65</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>	<b>67</b>
<b>LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES .....</b>	<b>69</b>

## Sigles, acronymes et abréviations

ACAPE :	Association cambodgienne d'approvisionnement en eau
ACF :	Action contre la faim
Ademe :	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADB :	Asian Development Bank
AFD :	Agence française de développement
ANS :	Action Nord Sud
APD :	Aide publique au développement
Apser :	Appui à la professionnalisation en matière d'eau en milieu rural au Cambodge
BM :	Banque mondiale
Burgéap :	Bureau d'études indépendant spécialiste de l'environnement et de l'aide publique au développement
CARM :	Cambodian Resident Mission
Carere :	Cambodia Rehabilitation and Regeneration
CPP :	Cambodian People Party
DBL :	Design Build Lease
DCP :	Document cadre de partenariat
Echo:	European Commission's Humanitarian Aid Office
EDF :	Electricité de France
Funcinpec	Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique, et coopératif
Gret :	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
GTZ :	Coopération allemande (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
HCR :	Haut commissariat aux réfugiés
IPEEFI :	Identification de projets énergétiques éligibles aux financements internationaux
ITC :	Institut technologique cambodgien
Maaiong :	Mission d'appui à l'action internationale des ONG

MAE :	Ministère (français) des Affaires étrangères
MDR :	Ministère du développement rural
MIME :	Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie
Mirep :	Mini-Réseaux d'eau potable
MoU :	Memorandum of Understanding
MOWRAM :	Ministry of Water Resources and Meteorology
OBA :	Output Based Aid
OMD :	Objectifs du Millénaire en matière de développement
ONG :	Organisation non gouvernementale
Pacepac :	Programme d'accès communal à l'eau potable et à l'assainissement au Cambodge
PAS :	Plan d'ajustement structurel
PDR (Lao):	Lao Peoples' Democratic Republic
Pnud :	Programme des Nations Unies pour le développement
PPI :	Participation du secteur privé dans les infrastructures
Prasac :	Programme de réhabilitation et d'appui au secteur agricole du Cambodge
PRDC :	Provincial Rural Development Committee
PPP :	Partenariat public privé
PPSD :	Programme for Private Sector Development
PPWSA :	Phnom Penh Water Supply Authority
PSP :	Participation du secteur privé
RWSS :	Rural Water Supply and Sanitation
Sedif :	Syndicat des eaux d'Ile de France
SIDA :	Swedish International Development Agency
UN :	United Nations
WAS :	Water Supply
WSP :	Water and Sanitation program

## Résumé

Ce travail de recherche repose sur l'hypothèse que la politique de l'eau dans les gros bourgs au Cambodge – encore largement en construction – est le fruit d'une action publique multi-acteurs. Dans cette action, le rôle des acteurs externes aux pouvoirs publics (ONG de développement, bailleurs, petits entrepreneurs du secteur privé) a été déterminant, si ce n'est dans la construction de modèles « fondateurs » de cette politique, tout du moins dans la capacité à solliciter les pouvoirs publics sur cette question et à ouvrir un champ nouveau de politique publique. Comment est né ce champ de politique publique ? Comment les différents acteurs sont-ils entrés en interaction ? Quels ont été les éléments de facilitation ou, au contraire, les freins à la construction de cette réflexion ? Quel est le résultat de cette dynamique ? Quelles en sont les perspectives ?

Le développement de cette analyse s'effectuera en trois temps : nous étudierons, dans une première partie, l'émergence d'une politique de l'eau au Cambodge, très marquée par un cadrage urbain/rural, laissant des espaces importants d'« impensés » de la politique de l'eau, avant d'analyser, dans une deuxième partie, l'un de ces objets « impensés » : la problématique spécifique des petits réseaux privés en milieu rural.

Après en avoir présenté les conditions d'émergence et les principaux dispositifs, nous chercherons à appréhender la manière dont les acteurs du champ (ministères, provinces, communes, bailleurs, ONG, opérateurs, etc.) se sont saisis de cette question.

Dans une troisième partie, enfin, nous reviendrons sur l'« histoire » de cette politique revisitée à la lumière des grilles d'analyse des politiques publiques, en cherchant à interpréter la place respective des idées (circulation, diffusion, construction des représentations), des intérêts (réseaux d'acteurs, réseaux de politiques publiques) et des institutions (cheminement socio-historique des politiques publiques) dans le concert de l'action publique.

---

# Introduction

---

"NGOs and donors have much power to contribute! We can always say that we cannot, but we have to contribute in some ideas about how to improve. It is not only about improving the quality of life but also improving the system!" (B.K.S., consultant).

- **L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge**

Au Cambodge, la question de l'eau potable était jusqu'à récemment prise en charge par le ministère du Développement rural, pour les villages, sous forme de puits, et par le ministère des Mines et de l'Énergie pour les grandes villes. Dans les bourgs ruraux, la concentration urbaine a induit une demande pour un service d'eau à domicile, pris en charge par des livreurs d'eau en charrette, ou par de petits entrepreneurs locaux mettant en place un embryon de réseau (une motopompe, des tuyaux souples). De façon indépendante, au début des années 2000, plusieurs initiatives ont voulu agir sur le service de l'eau dans les bourgs ruraux, et mettre en place des réseaux améliorés, garantissant un accès élargi à une eau de qualité, à travers des appuis à des entrepreneurs locaux. La question de l'eau potable dans les bourgs ruraux est progressivement devenue un enjeu de politique publique. Comment ? Par quels processus ? Pourquoi n'a-t-on pas abouti à une véritable stratégie au niveau du gouvernement ?

- **Comprendre l'action publique**

Cette question constitue la première étude de cas d'un projet de recherche, lancé par la direction scientifique du Gret, qui s'intéresse aux processus de construction des politiques publiques dans les pays du Sud. Elle cherche à appréhender les contours d'une « action publique », complexe et mouvante, qui ne se limite pas aux seuls acteurs publics. On la définira comme : une « action multi-acteurs, animée et coordonnée par les autorités politiques publiques en dialogue/négociation/confrontation avec les acteurs sociaux, au service des populations »<sup>1</sup>. En effet, l'action publique se voit modifiée par l'arrivée de nouveaux acteurs sur la scène de la décision politique.

Cette tendance, largement analysée dans les pays du Nord<sup>2</sup>, est également extrêmement prégnante dans les contextes du Sud où, notamment depuis la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel et des politiques de décentralisation, les politiques publiques s'inscrivent dans un cadre pluri-acteurs élargi. Différentes échelles de pouvoirs publics (États, régions, districts, municipalités), côtoient des acteurs de natures différentes : multinationales ou petits entrepreneurs du secteur privé, mouvements sociaux, associations, bailleurs de fonds, ONG de tout type, etc. Le tout dans un contexte très spécifique de forte dépendance aux financements internationaux.

Dès lors, on se pose la question des conditions et des modalités suivant lesquelles se crée l'action publique. Comment, dans ce nouveau contexte, les États et les collectivités territoriales peuvent-ils définir et mettre en œuvre des politiques de développement, offrant des services publics d'intérêt

---

<sup>1</sup> Pour le cadrage théorique de ce projet de recherche, voir : Lavigne Delville Ph., *Les Ong peuvent-elles contribuer à (re)construire l'action publique au Sud ?* Projet de recherche, Gret, décembre 2006, et Botton S., *L'action publique au Sud : un cadre d'analyse. La place des ONG de développement dans la démographie galopante du processus de fabrication des politiques publiques*, Paris, Gret, document de travail, octobre 2007, 25 p.

<sup>2</sup> Voir la littérature de l'analyse des politiques publiques, notamment Massardier G., *Politique et action publiques*, Armand Colin, 2003 ; Lascombes P. et Le Galès P., *Sociologie de l'action publique*, Coll. Armand Colin 128, 2007.

général et des opportunités à l'ensemble de leurs populations ? Peuvent-ils organiser ces processus de négociation pluri-acteurs qui permettent de construire des compromis sociaux et de mobiliser les moyens nécessaires au service du plus grand nombre ? Et si oui, dans quelles conditions ? Quel rôle la coopération internationale peut-elle jouer pour y contribuer de manière constructive ? Comment, en définitive, entrer dans la « boîte noire » que constitue la construction des politiques publiques ? Est-on en présence de dynamiques de dépossession de l'État de ses prérogatives ? Ou plutôt de co-construction (chaotique) d'une action publique ?

Notre ambition est ici d'interroger un certain nombre de cas de politiques publiques mises en œuvre au Sud au travers des grilles de lecture proposées par l'analyse des politiques publiques. Et, plus spécifiquement, dans le cadre de cette première étude de cas, d'analyser la construction d'une politique publique de l'eau potable au Cambodge dans le contexte particulier des gros bourgs ruraux, secteur où le Gret a été partie prenante au processus, puisque impliqué dans des projets d'aide aux petits entrepreneurs privés dans le secteur de l'eau potable.

### • Les enjeux globaux de la problématique de l'accès à l'eau pour tous

Afin de mieux saisir l'objet de cette analyse, revenons brièvement sur les enjeux plus globaux de la problématique de l'accès à l'eau pour tous et sur l'historique du secteur.

Pendant très longtemps, l'aide publique au développement (APD) a été orientée, en matière de politique d'eau notamment, par le financement direct des États pour les investissements en infrastructures. Puis un changement très profond est intervenu :

- d'une part, avec la mise en place des plans d'ajustement structurels (PAS) et des fortes conditionnalités de l'aide (programmes massifs de privatisation notamment) ;
- d'autre part, avec le revirement des orientations des institutions financières internationales qui ne souhaitaient plus travailler à l'échelle des États, jugés bureaucratiques, corrompus et inefficients, mais trouver des « niveaux plus adaptés » de politique en encourageant les formes de décentralisation.

Dans le domaine de l'eau, la conférence de Dublin en 1992 avait contribué à ouvrir la voie à la participation du secteur privé en déclarant l'eau comme un bien « social et économique ». De nombreux contrats de concessions avaient alors été signés au Sud par des grandes firmes françaises, avec l'illusion que la capacité d'investissement dont disposait le secteur privé allait permettre, via la marchandisation des services, d'accélérer l'accès de tous à l'eau. Cette idée a d'ailleurs été reprise aux Sommets de la terre à Rio (1992), avec la promotion des modèles « partenariat public/privé » (PPP), puis à Johannesburg (2002) pour pouvoir atteindre les Objectifs du Millénaire en matière de développement (en particulier celui de réduire d'ici 2015 de 50 % le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau).

Certes cette période a permis l'expérimentation de dispositifs *pro-poor* intéressants, mais dans l'ensemble, les entreprises privatisées n'ont pas produit le miracle économique et social qui avait été initialement promis par les institutions financières et par les autorités publiques nationales. Suite à quelques échecs fracassants de grandes concessions d'eau (Buenos Aires, la Paz, etc.), on a assisté à un nouveau changement de cap des institutions financières internationales avec la réintroduction du principe de « politique locale » de l'eau et le retour des pouvoirs publics locaux sur le devant de la scène (Forum mondial de l'eau à Mexico en 2006), les bailleurs proposant une participation « revisitée » du secteur privé et s'intéressant de façon croissante aux petits entrepreneurs privés. Dans le même temps, on a assisté à un glissement de paradigme, d'un « accès aux services d'eau potable pour tous » à celui d'un « accès amélioré pour le plus grand nombre ».

## ● Problématique contextualisée, hypothèses et éléments de méthode

Ces éléments contextuels – notamment l'effet de la déclaration des Objectifs du Millénaire en matière de développement (OMD) et les changements d'orientation des bailleurs – n'ont pas été sans incidence dans le contexte cambodgien. Cependant, comme nous le présenterons en première partie du rapport, le contexte historique très particulier du pays, dans lequel s'inscrit la construction (récente) de la politique de l'eau, en présente une déclinaison très particulière.

L'hypothèse structurante de ce travail de recherche repose sur l'idée que la politique de l'eau dans les gros bourgs au Cambodge – encore largement en construction – est le fruit d'une action publique multi-acteurs. Dans cette action publique, le rôle des acteurs externes aux pouvoirs publics (ONG de développement, bailleurs, petits entrepreneurs du secteur privé) a été déterminante, si ce n'est dans la construction de modèles « fondateurs » de cette politique de l'eau, tout du moins dans la capacité à solliciter les pouvoirs publics sur cette question et à ouvrir un champ nouveau de politique publique.

Comment est né ce champ de politique publique<sup>3</sup> ? Comment les différents acteurs sont-ils entrés en interaction ? Quels ont été les éléments de facilitation ou, au contraire, les freins à la construction de cette réflexion ? Quel est le résultat de cette dynamique ? Quelles en sont les perspectives ?

Afin de répondre à ces différentes questions, nous avons mené une enquête de terrain d'une durée de quatre semaines au Cambodge en octobre/novembre 2007 et mobilisé les principaux outils de l'enquête qualitative en sociologie : entretiens semi-directifs (en français, anglais ou khmer avec traducteur) auprès des différents acteurs du secteur (bailleurs, opérateurs, intervenants, ONG, ministères, provinces, communes, consultants, etc.) et observation participante (réunions, travail des équipes, etc.). Ce recueil de données primaires s'est accompagné d'un recueil de données secondaires : analyse de la littérature sur le sujet, des principaux documents institutionnels et juridico-réglementaires.

Dans un souci d'appréhender l'objet de recherche de manière complète, nous avons souhaité traiter au mieux, de manière contradictoire, les informations concernant chacune des parties prenantes à la problématique. Cet exercice n'a pas été sans poser des difficultés méthodologiques, puisque l'asymétrie d'information s'est avérée très structurante au cours de l'enquête et que l'accès à certaines données a parfois été très difficile, notamment du côté de la Banque mondiale, comme nous l'évoquerons plus en détail ultérieurement.

## ● Objectifs et plan du rapport

Cette étude poursuit trois objectifs :

- d'une part, elle cherche à tester la pertinence de la grille théorique de l'analyse des politiques publiques pour comprendre la trajectoire d'une politique au Sud et le rôle des différents acteurs participant – de près ou de loin – au processus ;
- d'autre part, elle souhaite s'interroger sur les conditions nécessaires pour que les ONG et les bailleurs de fonds jouent un rôle constructif dans l'action publique au Sud ;
- enfin, elle entend fournir de pistes pour alimenter la réflexion stratégique et opérationnelle des acteurs sur le terrain.

---

<sup>3</sup> Nous appelons ici « champ de politique publique » le secteur précis auquel cette politique s'applique, c'est-à-dire le périmètre dans lequel se définit ladite politique publique. Bien entendu, il est fréquent que les champs de politiques publiques se superposent ou se chevauchent. C'est dans cette complexité que réside tout l'intérêt d'une étude détaillée de la constitution d'un nouveau champ de politique publique.

Le développement de cette analyse s'effectuera en trois temps : nous étudierons, dans une première partie, l'émergence d'une politique de l'eau au Cambodge, très marquée par un cadrage urbain/rural, laissant des espaces importants d'« impensés » de la politique de l'eau, avant d'analyser, dans une deuxième partie, l'un de ces objets « impensés » : la problématique spécifique des petits réseaux privés en milieu rural. Après en avoir présenté les conditions d'émergence et les principaux dispositifs, nous chercherons à appréhender la manière dont les acteurs du champ (ministères, provinces, communes, bailleurs, ONG, opérateurs, etc.) se sont saisis de cette question. Dans une troisième partie, enfin, nous reviendrons sur l'« histoire » de cette politique revisitée à la lumière des grilles d'analyse des politiques publiques en cherchant à interpréter la place respective des idées (circulation, diffusion, construction des représentations), des intérêts (réseaux d'acteurs, réseaux de politiques publiques) et des institutions (cheminement socio-historique des politiques publiques) dans le concert de l'action publique.

---

# PARTIE 1

## L'émergence d'une politique de l'eau au Cambodge : un cadrage binaire urbain/rural

---

---

### Contexte historico-politique du Cambodge

---

Si les évolutions internationales de la problématique de l'« accès à l'eau pour tous » ont eu des échos plus que retentissants au Cambodge, comme nous le présenterons ultérieurement, il convient cependant de ne pas perdre de vue la spécificité historique de ce pays marqué par une histoire douloureuse, encore très présente, et un processus de reconstruction et d'ouverture très récents. En résulte un déphasage partiel du Cambodge avec les avancées du secteur de l'eau à l'international et une impression d'« accélération » ou de « rattrapage » au cours de ces dernières années.

Le Cambodge se reconstruit progressivement après trente années de guerre qui ont profondément bouleversé la société et provoqué la destruction physique ou l'abandon des infrastructures :

- depuis le début des années 1970 avec l'« extension » du conflit vietnamien jusque sur le territoire cambodgien et les premiers bombardements américains ;
- puis le régime Khmer rouge (1975-1979) qui a causé la mort de près d'un tiers de la population nationale en quelques années de pouvoir seulement ;
- enfin la période d'occupation vietnamienne et d'embargo de la communauté internationale (1979-1989).

Les accords de Paris de 1991 annoncent la réconciliation nationale, et l'Apronuc (autorité provisoire des Nations Unies sur le Cambodge)<sup>4</sup> se retire en 1993 à l'issue de sa mission et cède la place à la royauté. En 1998, Pol Pot meurt et après lui, les dernières poches de résistance Khmer Rouge.

Ce n'est donc qu'au milieu des années 1990 que vont progressivement se mettre en place les bases politiques du Cambodge contemporain (constitution adoptée en septembre 1993, création des ministères dans la foulée), le tout dans un contexte de reconstruction auquel participent largement ONG, bureaux d'études et autres acteurs du développement avant l'arrivée des coopérations bilatérale et multilatérale. À propos de l'arrivée des associations de solidarité internationale,

---

<sup>4</sup> Pour des analyses détaillées des contradictions de la mission de l'Apronuc, voir : Bertrand R., « Le carnaval démocratique », in Bayart et alii., *Le royaume concessionnaire : Libéralisation économique et violence politique au Cambodge*, Rapport de recherche, Fasopo, décembre 2004, pp. 28-73.

Pierre Daubert<sup>5</sup> nous explique que : « l'évolution du régime de la période 1980-1990 allait permettre l'arrivée en masse des organisations internationales dans les années 1990-1991. Le changement de leur statut était complet. Jusqu'alors contenues, surveillées, confinées, les associations de solidarité internationale allaient pouvoir se déployer. Leur nombre a ainsi été multiplié par cinq en moins de deux ans. Le changement représentait un acte essentiellement politique. À la fois conséquence et outil de l'ouverture, il fallait donner au pouvoir l'occasion d'afficher un visage nouveau, soucieux de modernisme et de rapprochement avec les pays occidentaux. Les coopérations bilatérale ou multilatérale officielles ne pouvant se mettre en place qu'après signature d'un accord de paix, les associations de solidarité allaient constituer un trait d'union provisoire [...] Gourmandes de leur autonomie, ces associations allaient s'engouffrer dans la brèche et mettre en place des projets de façon très indépendante. Dès lors, dans les années 1991-1992, c'est l'éparpillement des actions qui frappe, parfois leur contradiction, le tout sans démarche de contrôle de la part des services gouvernementaux ».

Valérie Clerc note, quant à elle, à propos du rôle de la coopération<sup>6</sup>, que « les experts occidentaux reviennent dans le sillage des grands organismes de financement et de coopération (Baye, 2004). Finançant souvent les projets en fonction de leurs propres politiques, les agences de coopération orientent l'action [...], alimentées par cette expertise internationale, les autorités cambodgiennes établissent leur politique de développement [...] en composant avec ces projets de coopération ».

On voit ainsi clairement se profiler l'intérêt d'adopter une grille d'analyse en termes d'« action publique » et non simplement de « politique publique » puisque, d'emblée, les pouvoirs publics cambodgiens ont été pris dans des logiques de réseaux d'acteurs, des modes spécifiques de façonnement et de circulation des idées et le fleurissement de diverses institutions, devant ainsi composer avec la complexité des processus multi-acteurs.

Par ailleurs, un élément central de la vie politique de cette période s'est avéré extrêmement déterminant dans les définitions et rebondissements de notre objet d'étude, la politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge. Il s'agit de la place des partis politiques dans la période d'ouverture du pays, notamment celle du *Parti du peuple cambodgien*, le CPP, proche des Vietnamiens et celle du *Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif*, le Funcinpec, parti royaliste. Ces partis sont passés d'une claire opposition en 1991 à la formation d'une « grande coalition » à la suite des élections de 1993, ce qui a permis notamment d'assurer le retour des bailleurs de fonds internationaux. Les derniers revirements violents de 1997 ont mené à l'hégémonie du CPP, toujours à l'œuvre aujourd'hui<sup>7</sup>. Cette histoire politique a eu une influence déterminante sur la distribution des ministères, comme nous le présente un chef de projet du Gref en poste au Cambodge à cette période :

« En 1993, il y a eu des élections soi-disant démocratiques. C'est le prince Norodom Ranariddh qui conduisait le Funcinpec, le parti royaliste, qui a gagné, mais Hun Sen tenait tout l'appareil d'État, toute l'administration locale, du fait qu'il était, lui, l'héritier de la structure vietnamienne. Les Vietnamiens étaient déjà partis en 1989 et après les accords de Paris et la réconciliation nationale en 1991, Hun Sen tenait tout l'appareil et a dit : " soit on trouve un arrangement, soit je fais un coup d'État ". Le coup d'État c'était : soit " je prends tout le pays, soit je coupe le pays en deux, je prends la zone Sud du Mékong et vous vous débrouillez avec la zone Nord du Mékong ". Donc le roi, qui était Sihanouk à l'époque, a trouvé un sys-

<sup>5</sup> Daubert P., Entre État et société civile : la voie étroite de la coopération au Cambodge, Phnom Penh, Gref Cambodge, document de travail, mars 1996, 11 p.

<sup>6</sup> Clerc V., « Les politiques de résorption de l'habitat informel à Phnom Penh. Influence des organisations internationales et contradictions de l'action publique », *Géocarrefour*, Vol 80, mars 2005, pp.183-196.

<sup>7</sup> Pour une analyse détaillée de l'évolution politique du Cambodge depuis l'ouverture et de la montée en puissance du CPP, voir : Bayart J.-F., « Libéralisation économique et violence politique au Cambodge », In : Bayart et alii., *Le royaume concessionnaire : Libéralisation économique et violence politique au Cambodge*, Rapport de recherche, Fasopo, décembre 2004, pp. 1-27.

tème complètement bâtard, un système à deux têtes : deux Premiers ministres, un Premier ministre qui s'appelait Ranariddh et un Premier ministre qui était Hun Sen, et dans chaque grand ministère, il y avait deux ministres, deux administrations ! L'une qui avait une position honorifique et l'autre qui avait le pouvoir. Donc Hun Sen a toujours eu le pouvoir parce qu'il s'est toujours arrangé pour que les financiers dans les ministères soient toujours des gens du PPC. À ce moment-là, le Funcinpec a demandé la création de certains ministères, notamment celui du ministère du Développement rural (MDR) pour lui. [...] Il faut savoir que pour une grande majorité, tous les gens qui sont au CPP aujourd'hui étaient fonctionnaires de l'époque vietnamienne, tous les gens qui sont au Funcinpec sont des gens qui sont soit rapatriés, soit ingénieurs Funcinpec (avec une meilleure position), mais ce n'était pas un traçage idéologique marqué, c'était très lié aux circonstances [...]. Après il y a eu une évolution du politique, à partir des années 1997-1998 : c'est la bataille entre le Funcinpec et le CPP qui tourne à l'avantage du CPP lors du coup d'État du 06 Juillet 1997. Le CPP se retrouve seul au pouvoir, il laisse des miettes au Funcinpec, mais il est seul au pouvoir. En 1998, il va faire une sorte de réconciliation avec le Funcinpec, les ministres vont retrouver leur siège, mais c'est fini, ils n'ont plus de pouvoir. Tout ce qui est important dans les ministères est géré par les CPP, même si en façade on peut avoir affaire à des Funcinpec » (J.P.M., Gret).

Par ailleurs, la construction progressive et complexe des politiques publiques s'accompagne de réformes qui viennent modifier le paysage politique, alors même qu'il est en train de se dessiner. À l'instar de nombreux autres pays et sous l'impulsion des institutions internationales (notamment du Pnud, avec le programme « Carere<sup>8</sup> »), le Cambodge entre dans une dynamique de décentralisation qui, comme c'est souvent le cas, n'a pas été systématiquement suivie dans la pratique des moyens nécessaires à sa mise en œuvre, et dont les effets ne se font ressentir que de manière très progressive. Il s'est d'abord agi d'une décentralisation civile, par l'intermédiaire de comités de développement villageois élus. Comme nous l'évoquerons ultérieurement, les enjeux de pouvoir entre partis politiques (CPP/Funcinpec) et ministères ont été déterminants dans l'histoire politique récente. Il convient de préciser que cette décentralisation civile a été poussée par le ministère de Développement rural (tendance Funcinpec), sans doute pour faire contre-pouvoir au CPP qui tenait l'appareil administratif.

Le premier programme de décentralisation mis en œuvre par le gouvernement royal du Cambodge en 1996, « Seila Program »<sup>9</sup> a largement été inspiré par le modèle du programme « Carere » proposé par le Pnud depuis 1993<sup>10</sup>. Il connaît un nouveau souffle à partir de 2001 avec la mise en place des fonds provinciaux de développement local, administrés par le Comité provincial du développement rural (PRDC, présidé par le gouverneur). Puis la décentralisation connaît une nouvelle étape en février 2002 avec l'organisation des premières élections communales au suffrage direct (1621 communes), unique échelon décentralisé (les gouverneurs des 24 provinces sont, quant à eux, appointés par le gouvernement). C'est à cette étape qu'a lieu l'« absorption » de la décentralisation civile par la décentralisation administrative, qui va progressivement effacer le rôle des comités de développement villageois.

En attendant l'adoption de la loi organique sur la décentralisation et la déconcentration, chantier entamé en 2005, seul le comité provincial du développement rural, en charge de la décentralisation, jouit d'une certaine autonomie de décision et de fonctionnement, les autres départements provinciaux agissant sous tutelle directe des ministères centraux.

<sup>8</sup> *Community Area Rehabilitation and Regeneration program (UNDP), Phase 1 de 1992 à 1995, phase 2 de 1996 à 1999.*

<sup>9</sup> *Seila = "foundation stone" en Khmer. Programme financé et mis en œuvre en partenariat avec de nombreux donateurs et partenaires, notamment : Royal Government of Cambodia, Partnership for Local Governance [DFID, SIDA, UNDP], International Fund for Agricultural Development [IFAD], World Bank, Government of Germany / GTZ, Government of Denmark / Danida, Government of Australia / AusAID, UNICEF, World Food Program.*

<sup>10</sup> *Notons qu'entre 1993 et 1996, la Banque mondiale avait mis en place un Fonds social pour intervenir en financement direct des communautés.*

« À partir du moment où le projet Carere a fini et où Seila a commencé, les Nations Unies ont cessé la logique de projet, ils ont mis à disposition des communes un fonds, le Fonds de développement rural. Les communes devaient donc financer leurs besoins, et quand elles avaient besoin de puits ou de forages, elles le finançaient sur ce fonds-là. Ainsi, en fait, le premier constructeur de puits est devenu le projet Seila, sur une logique de programme, d'assistance budgétaire aux communes, d'assistance à l'investissement, et non pas sur une logique de projet. Le Seila était un mécanisme un peu complexe, il y avait deux fonds : une dotation externe qui, elle, servait à payer des équipes ou des suppléments de salaire à l'administration ; et il y avait la contrepartie locale qui, elle, payait les investissements. Ce qui était bien dans le montage, c'est que la contrepartie locale n'était pas *bidon*, parce que souvent, dans les projets, c'était *bidon* : par exemple, la location des bureaux, les taxes et les salaires comme contrepartie locale, ce n'est pas très engageant pour des bailleurs » (J.P.M., Gret).

Deux types de difficultés apparaissent très tôt : d'une part, le Cambodge connaît lui aussi, comme de nombreux autres pays, les contradictions et difficultés liées au « calage » de la politique de décentralisation avec les politiques sectorielles (nous évoquerons ce point ultérieurement avec la politique de l'eau)...

« Ce n'est pas clair entre la décentralisation et le code sectoriel, et parfois c'est contradictoire » (J.M., Gret).

... et d'autre part, la mise en œuvre de la décentralisation ne reçoit pas les mêmes échos auprès des différentes instances politiques : si le processus est « porté » par certains acteurs (le ministère du développement rural (MDR) « Funcinpec » notamment)...

« En 2001, mais surtout en 2002, le Cambodge entre dans la logique de décentralisation. Le ministère le plus en vue à l'époque sur la décentralisation est le ministère du Développement rural, parce que la décentralisation, elle, n'est pas entrée par la grande porte mais par la petite porte, elle est entrée par le management que faisait Carere (programme Pnud) dans les villages. Ils avaient des comités de développement villageois, après des comités communaux de développement villageois qui étaient élus, des élections de responsables, etc. Quand l'État a mis en place sa politique de décentralisation, il s'est beaucoup inspiré du modèle de Carere. C'est pour cela que le Pnud est toujours resté pour un développement rural pro-MDR. Les spécialistes se référaient au modèle et il y a eu un dispositif, Seila, qui couvrait tout le pays : il y avait des PRDC, *provincial rural development committees* dans lequel il y avait sept ministères, dans lequel le président était toujours le gouverneur et dans lequel le vice-président était toujours le responsable local du développement rural » (J.P.M., Gret).

... il connaît aussi de farouches opposants, très attachés à conserver leur pouvoir centralisé (le ministère des Mines et de l'Industrie (MIME) « CPP »), dont il ne faut pas négliger le poids, notamment dans un contexte de parti hégémonique, voire unique, le CPP ayant laminé ses opposants (Funcinpec et Sam Rainsy, notamment).

"From MIME's side, we also work on decentralization but this does not mean fragmentation, isolation! Decentralization has to work in an integrated and harmonized manner. At the central here, the ministry is responsible for policies, strategies and regulation. They have to make a national planning for the sector and they have to work on budget allocations, especially with regards to this public investment. There is a planning process here also at the central level. This planning process requires active participation from the local authorities. What we did is to ask local authorities to provide a local planning and to use this to integrate into a national planning" (M.S., MIME).

Attachons-nous désormais à l'étude spécifique du secteur de l'eau et à la manière dont les contextes politico-historiques internationaux et locaux ont joué dans ces évolutions.

---

## Penser la politique de l'eau : une structuration autour de la polarité urbain-rural

---

- **Reconstruire**

Comme dans de nombreux autres secteurs, la politique de l'eau au Cambodge a été initialement guidée par la nécessité de reconstruction, dans une logique qui était davantage celle de l'« urgence » que celle du « développement » : reconstruction physique des infrastructures détruites ou abandonnées, solutions d'urgence pour l'accès à l'eau potable des populations de retour des camps, mais également reconstruction des compétences techniques et professionnelles (des puisatiers notamment), largement mises à mal pendant les périodes antérieures de guerre. Revenons rapidement sur les contours du secteur de l'eau pendant ces périodes :

« Évidemment, du temps de Pol-Pot, tous les plans d'infrastructures ont été mis sur l'irrigation puisque Pol-Pot avait fait son rêve d'une société culturelle, c'était son délire. Pour imaginer, il faut ajouter à cela les méthodes de la révolution culturelle, la cruauté du personnage, l'irrationalité de fonctionnement... De 1979 à 1991, on n'a pas vraiment d'information sur la manière dont cela s'est passé, on sait que le pays était régi sous forme de coopératives un peu forcées, les Krom Samaki (il existe une littérature sur le sujet mais pas très développée). [...] En 1991, la situation est la suivante : il y a 400 000 personnes à la frontière qui viennent des camps proches de la frontière. Sur le pays, il y a 6 ou 7 millions de personnes qui se débrouillent plus ou moins avec les moyens du bord pour survivre. L'une des grandes raisons qui avait poussé les gens à aller à la frontière ce n'était pas le régime Khmer rouge, ce n'était même pas la violence du régime vietnamien, c'était les famines, tout simplement, l'absence de services : il y avait eu deux grosses famines, en 1982 et 1984. Donc, à ce moment-là en 1991, l'UNTAC (UN Temporary Administration in Cambodia) devait démilitariser, instaurer la paix, etc. Dans sa mission, il y avait un volet qui était le retour des 400 000 réfugiés. Tout cela s'est fait avec des ONG et avec un très fort investissement des Nations Unies dans les infrastructures, ce fut le premier gros effort externe d'investissements, et on a commencé à voir fleurir des puits, des forages, des pompes... Tout cela sous mandat onusien [...]. Ensuite, les ONG sont venues, elles se sont installées dans le pays », (J.P.M., Gret).

Dans un premier temps, le secteur de l'eau a donc principalement été investi par l'ONU et par les ONG, surtout en milieu rural. Des actions à la fois massives et dispersées se sont déployées dans le pays pour organiser l'accès des Cambodgiens à l'eau potable.

Pendant cette période se sont développés de nombreux programmes d'hydraulique villageoise, tel celui mené par le Gret<sup>11</sup> de 1993 à 2000<sup>12</sup> en partenariat avec deux ONG locales (ACAPE<sup>13</sup> et AKDEP<sup>14</sup>) dont le Gret avait impulsé le lancement, en partenariat également avec le ministère du Développement rural. Ce programme poursuivait le triple objectif de réaliser des points d'eau (puits et forages, pompes manuelles), d'instituer des modules de formation à la fabrication de puits et de mettre en place un système de gestion et de maintenance fiable.

---

<sup>11</sup> *Groupe de recherche et d'échanges technologiques : association de solidarité et de coopération internationale.*

<sup>12</sup> *« Programme Hydraulique Villageoise » sur financement conjoint de l'AFD, de l'Unicef et de l'Union européenne, 1993-2000.*

<sup>13</sup> *Association cambodgienne d'approvisionnement en eau.*

<sup>14</sup> *Akwa Ibom Agricultural Development Projects.*

« Je suis parti en mission au Cambodge fin 1999 - début 2000. Là-bas, il y a eu une mission du Gret sur la question des certifications d'entreprises, c'était sur les puits. On [le Gret] était encore en appui au monde rural et agricole à l'époque. En fait, l'idée était de réinventer le métier de puisatier, qui n'existait plus. Ça, c'était au tout début » (R.C., Gret).

Ce n'est que quelques années plus tard que le gouvernement royal du Cambodge, après la création des ministères de tutelle, a cherché à reprendre la main sur le secteur en définissant des lois et des grandes orientations stratégiques. En effet, le secteur de l'eau potable était jusqu'en 1993 mis en œuvre par deux ministères, celui de la Santé (appuyé par l'Unicef) et celui de l'Agriculture – direction de l'Hydraulique – (appuyé par Oxfam). Il a fallu plus d'un an pour que l'ensemble des bailleurs et des ONG décident de loger leurs programmes « Eau » au sein du ministère du Développement rural. N'oublions pas que le MDR est au départ un ministère politique mis en place en 1993 pour permettre au Funcinpec de prendre pied dans le monde rural, bastion du CPP, pour asseoir sur le long terme sa présence politique. Le MDR depuis l'origine a donc dû reprendre ses prérogatives à des ministères CPP : l'eau qui, avant 1993, était gérée au niveau du ministère de la Santé et du ministère de l'Agriculture, les routes rurales au ministère des Travaux publics, etc.

### ● Définir un cadre sectoriel et une stratégie pour l'eau potable

Ces définitions ont été dès l'origine marquées par une bipolarité urbain/rural qui n'a fait que s'accroître avec les évolutions du secteur. La politique de l'eau urbaine concernait la capitale Phnom Penh (dont la régie publique PPWSA s'est redressée de manière spectaculaire depuis son autonomie en 1998<sup>15</sup>) et les sept villes, chefs-lieux des provinces, dont le service s'organisait autour de grands réseaux de desserte domiciliaire. La politique de l'eau rurale, quant à elle, concernait les campagnes pour lesquelles l'accès à l'eau reposait sur divers dispositifs techniques (forages, puits, mares, récupération d'eau de pluie, etc.) souvent gérés directement par les populations. Cette politique bicéphale de l'eau prenait ses racines dans l'histoire des partis politiques cambodgiens de l'après 1991, évoquée précédemment.

« [Après la grande coalition CPP-Funcinpec de 1993], le Funcinpec a demandé la création de certains ministères, notamment du ministère du Développement rural (MDR) pour lui. Dans le MDR, a été créée une section « Eau potable » dans laquelle ont été versés des anciens du ministère de la Santé parce que sous les régimes communistes d'Asie du Sud-est (laotiens, vietnamiens et cambodgiens), l'eau potable était rattachée au ministère de la Santé (c'est toujours le cas au Vietnam et au Laos). Certains responsables étaient des médecins, comme le chef de l'eau potable, le Dr Mao Saray, qui sont venus créer une cellule de l'eau potable à l'intérieur du ministère. Ils étaient « version Funcinpec » [...] On se retrouve à ce moment-là avec le MDR en charge de l'eau rurale [...] Mais, pour faire simple, comme tout est « simple » au Cambodge, là-dedans, il y avait deux fortes têtes : le directeur technique adjoint du ministère en charge (notamment) de l'eau, le Dr Khun Ngeth, et le directeur du département *Water supply* WAS (le Dr Mao Saray) ; ces deux là ne se sont jamais entendus. Le Dr Mao Saray était hiérarchiquement sous le Dr Khun Ngeth, mais ayant du matériel, tout l'appareil des foreuses, etc., le Dr Mao Saray est vite devenu indépendant. Le Dr Khun Ngeth ne pouvait rien lui dire [...] Donc, ça c'était l'eau rurale. Et puis, il y avait l'eau urbaine : les sept villes qui avaient un réseau à l'époque étaient gérées par le ministère de l'Industrie (MIME) qui avait un département qui s'appelait aussi *Water Supply*. Il gérait les sept réseaux, en direct. À Phnom Penh, c'était un peu différent : le WAS ne le gérait pas, c'était une régie PPWSA (à l'époque la tutelle était la municipalité, maintenant c'est le MIME) » (J.P.M., Gret).

<sup>15</sup> Pour une analyse détaillée de la gestion de PPWSA, voir : Blanc A., Riès A., « La régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion publique efficace », Paris : AFD, document de travail n°40, mai 2007, 28 p.

Le dispositif juridico-règlementaire qui encadre le secteur de l'eau est d'ailleurs le parfait reflet de cette polarité urbain/rural<sup>16</sup> :

« [Pour le secteur de l'eau], il y a trois lois. Il y a une loi sur l'eau, la loi du MOWRAM ; elle concerne l'usage de la ressource en eau. [...] Ensuite, il y a le MIME et le MDR qui ont travaillé sur des politiques d'eau et d'assainissement. La première politique du MIME était clairement une politique urbaine (Phnom Penh et les chefs-lieux des provinces), le MDR avait travaillé sur le *rural water supply and sanitation strategy* [...], une politique de l'eau rurale clairement orientée villages donc forages, puits, avec quand même une palette de technologies qui pouvaient aller du réservoir d'eau jusqu'aux petits réseaux », (H.C., AFD).

La politique nationale en matière d'eau et d'assainissement (*National Policy on Water and Sanitation*) a été adoptée par le Conseil des ministres le 7 février 2003. Elle se compose de trois parties :

- politique de l'eau urbaine,
- politique de l'eau rurale,
- politique de l'eau et de l'assainissement en milieu rural.

La première partie a été préparée par le MIME (non datée), la seconde par le MDR (production en février 2001 d'un cadre général pour la politique de l'eau rurale par un groupe de travail du RWSS<sup>17</sup>, qui a par ailleurs produit, en juillet 2001, une stratégie pour le secteur de l'eau rurale sur 10 ans). En ce qui concerne la partie rurale, ces deux résultats (contribution à la politique de l'eau rurale et préparation de la stratégie sectorielle) ont été le résultat de nombreux ateliers organisés par le Water and Sanitation Program de la Banque mondiale (WSP) :

"The rural water supply policy (RWSP) was developed by the Ministry of Rural Development and assisted by WSP, which at the time was called the PCB projects (planning and capacity building). The idea was to develop a rural water supply and sanitation hygiene policy, strategy and implementation plan, investment plan. The starting years were 1998-2002. Basically, what we did was to organize provincial workshops to feed in into the process, draw off ideas of what should be the role of the Ministry of Rural Development, in investment, the role for the private sector, etc. also, out of this, there were a series of national feedback workshops that slowly felt into larger workshops and would combine into national plan workshop where the policy was officially accepted" (J.W.R., WSP).

Cependant, tous les acteurs, notamment ceux à l'origine du texte, s'accordent à dire que le contenu n'était pas suffisamment précis ou prescriptif pour être parfaitement opérationnel :

« En 1998-1999, commencent les travaux de rédaction de la politique de l'eau du MDR, financés par la Banque mondiale (Water and Sanitation Program - WSP). Ils font venir un consultant canadien, Léo Goulet, et Hervé Conan du Burgéap. Ces deux hommes vont travailler ensemble sur deux contrats séparés. Conan a un contrat de l'Agence française de développement (AFD) et Goulet a un contrat WSP pour mettre en place cette politique de l'eau. Alors, elle va mettre un temps fou à émerger. En gros, que dit-elle ? "participation du secteur privé" "demand responsive approach" (DRA), c'est le truc bateau : « on ne décide plus à la place des gens, ils décident eux-mêmes », et « désengagement de l'État » (l'État n'a pas à avoir de machines). C'est bien de l'État central et de ses structures déconcentrées qu'il

<sup>16</sup> Ockelford J., *Cambodia Rural Water and Sanitation Sector review Final report*, Oxford Policy Management, June 2006, 95 p.

<sup>17</sup> Sous la tutelle du MDR, les membres de cette « task force » étaient des fonctionnaires de différents ministères et des experts issus de différentes institutions (dont Hervé Conan du Burgéap, actuellement à l'AFD et Roger Goulet, consultant canadien). Le programme « Policy and Capacity building projects » du WSP financé par la coopération suédoise (SIDA) a permis d'encadrer le processus : le SIDA avait recruté le WSP pour mettre en œuvre leur programme d'appui à la définition d'une politique d'hydraulique rurale (SIDA et WSP travaillaient déjà en partenariat au Laos) ; Roger Goulet avait été recruté par WSP pour mener ce projet. L'AFD, un peu avant, avait initié son appui à la politique sectorielle auprès du MDR et avait accepté d'appuyer la démarche SIDA-WSP qui avait beaucoup plus de financement, au travers de la mise à disposition d'Hervé Conan.

s'agit, la décentralisation politique n'a pas eu lieu encore. Parce qu'à l'époque, l'État avait son staff, ses machines, ses stocks de pièces détachées, ses équipes de travaux» (J.P.M., Gret).

“There is nothing particularly revolutionary, it is the “rural water apple pie”: participation, working with decision making, working with the communities, demand responsive approach, people need to invest in their own solutions, focus on the poor, the ministry is a regulator in this and not an enabler that runs and implements. Nothing particularly controversial but nothing particularly detailed. Five years later, looking back at the policy and where we are in the sector, we think that is probably one of its largest shortcomings: it is so general and so unspecific; details would have helped for developing and a draft implementing the strategy. The whole process was to have a national policy, a strategy and then an implementation plan. There were a draft for strategy and implementation plan, but at the time there were some disagreements between WSP and the main founder in this project. The main founder said basically: “ok we stop with this project”, so there were no need to turn the draft documents into final [...] although it did happen, in the end, it was passed by Council of ministers in late 2002-early 2003. That is now officially known as the accepted WSSR policy, the strategy still only exists in draft. And one of the things you can say if you look at that is that a lot of the issues that are addressed in the policy in terms of capacity, in terms of sector investments, setting priorities, collecting information, are still holding. None of the issues have really been addressed. But also, nobody really remembers that the strategy is there and that there is such a thing as a draft strategy, they always talk about the national policy, and that is well disseminated, people know that it exists but people do not know what is in it and in fact, the strategy was completely forgotten, the sector investment plan that was made extremely simplistic: it takes about 30 pages to do what you could do on the back of an apple” (J.W.R., WSP).

« J'avais réalisé ce travail du développement de la politique de l'eau rurale au Cambodge avec R.G. C'était un travail... pas brillantissime... si on changeait le Cambodge par un autre pays, je crois qu'on aurait eu à peu près la même chose, les concepts n'étaient pas vraiment adaptés au Cambodge. [...] C'était un dossier *a minima*, qui ne faisait de mal à personne, qui faisait qu'on passait à travers les gouttes, qui reprenait un peu tous les poncifs de la Banque mondiale de l'époque : *demand responsive approach*, etc., mais qui était difficilement « opérationnalisable » (H.C., AFD, ex Burgéap).

Au-delà des difficultés liées au caractère lacunaire du cadre juridico-règlementaire et à l'« oublié » généralisé d'une stratégie sectorielle (pour l'eau rurale) pourtant existante, une question, qui s'est avérée nodale, est apparue progressivement : celle de la frontière entre l'urbain et le rural.

- **Urbain/rural : de la bipolarité fonctionnelle à la question de la frontière**

« Il y a deux ministères qui s'occupaient très clairement de l'eau, on savait tout à fait qui s'occupait de l'urbain, qui s'occupait du rural. Après, il y avait le *no man's land* « où commence le rural, où termine l'urbain ? » » (H.C., AFD, ex Burgéap).

Cette question a toujours été latente dans la définition des orientations pour le secteur de l'eau du fait de son caractère éminemment politique : en effet, puisque la bipolarité urbain/rural, qui renvoyait à une bipolarité institutionnelle MIME/MDR, était présentée comme « fonctionnelle » pour le secteur de l'eau, la question de la frontière urbain/rural devait nécessairement renvoyer à un enjeu de pouvoir sur un espace « à investir ».

« Pendant la première réunion que j'ai eue en 1998 avec le MDR, la question était déjà celle de cette limite de l'urbain et du rural. Puisqu'on va définir une stratégie de l'eau rurale, définissons ce qu'est le rural pour savoir quel est le scope d'intervention. Et puis, il y a toujours eu cette difficulté, on n'a jamais su clairement définir où était la limite » (H.C., AFD, ex Burgéap).

« Il faut noter que le départ de cette querelle sur la définition urbain/rural a été en quelque sorte initiée par les donateurs. En 2001, lors du projet « petites villes » de la Banque mondiale, cette dernière se rapproche – pour des raisons politiques essentiellement – vers le MIME (ministère CPP). À l'inverse l'AFD, habituée à travailler avec le MDR, avait une sensibilité plus grande avec ce ministère (sur la base de relations personnelles notamment). Ces deux parties, travaillant sans concertation, vont déclencher, au début, une lutte entre opérateurs de terrain, puis ensuite entre les deux ministères » (J.P.M., Gret).

Cette question, d'abord éludée, puis partiellement détournée, a connu différentes phases de traitement, allant du flou généralisé (fonctionnel lui aussi, nous le verrons plus tard) à l'arrangement tacite (critères quantitatifs jugés « objectifs » pour distinguer l'urbain du rural) jusqu'au bras de fer ouvert (redéfinition et explicitation des rôles respectifs des ministères). Nous pouvons noter quatre tentatives (par ordre chronologique) de définition de la frontière « eau urbaine/eau rurale », la dernière étant celle qui prévaut aujourd'hui sur le papier (difficile à appliquer en pratique) :

### Eau urbaine/eau rurale

L'eau urbaine/l'eau rurale sont calées sur les définitions urbain/rural :

1. Définition « historique » (depuis les années 1970) : l'urbain concerne la capitale (Phnom Penh) et les sept chefs-lieux de provinces, le rural concerne le reste.

2. Proposition du ministère du Plan (2002) : la classification urbain/rural reste binaire mais repose sur une association de critères : population, densité, activités socioprofessionnelles pour mieux « coller » à la réalité (certains gros bourgs ruraux passeraient alors en catégorie « urbains »).

3. Dans le cadre de la préparation de la politique de l'eau (2003), premier arrangement (*Memorandum of Understanding* - MoU) entre le MIME et le MDR autour d'une taille critique/frontière des bourgs (500 foyers). Si un bourg rural dépasse 500 foyers, il passe en catégorie « urbain » (donc il passe de la juridiction du MDR à celle du MIME) avec des premières bribes de la définition « fonctionnelle » proposée par le MIME.

#### *Déphasage entre eau urbaine/eau rurale et définition urbain/rural*

4. Dans le cadre de la préparation du projet Tonle Sap (2005), le critère eau rurale/eau urbaine devient *technique* et non plus *territorial* : l'eau urbaine concerne les réseaux privés/commerciaux (même en milieu rural), l'eau rurale concerne les systèmes communautaires ou villageois (puits, forages, etc.).

« Quand on regarde officiellement aujourd'hui, il y a le rural et l'urbain, dans beaucoup de pays, en Amérique du Sud, ou même au Laos, on a classifié les petites villes. Ici, non ! Il y a toujours eu des oppositions. Le ministère du Plan en 2002-2003 a tenté une classification qui n'était pas idiote. Il y avait un mélange de trois choses : densité, population, activités socio-professionnelles, avec des seuils pour classer « urbain » ou « rural » ; cela se voulait encore binaire. Ce n'est que binaire sur cette question de géographie, et donc de tutelle. [...] Au moment où il faut faire la politique de l'eau, le MDR [...] met dans sa politique : participation du secteur privé, etc. et dit que tout ce qui n'est pas urbain est rural. Or à l'époque, la chose est bien claire : l'urbain, ce sont uniquement les villes de province, c'est écrit noir sur blanc, cela n'a jamais été changé depuis les années 1970, donc tout ce qui est village – non capitale provinciale – est rural. Le MDR se croit donc légitimement fondé à intervenir dans ces villes [gros bourgs ruraux = les « villages chinois »]. Le MIME, lui, dit « nous, nous gérons les réseaux d'eau potable à vocation privée ou à vocation commerciale ». En gros cela signifie : « Vous, MDR, vous avez le droit de gérer tout ce qui est gestion villageoise, gestion communautaire et nous, on gère tout ce qui est à vocation commerciale, réseaux, secteur privé » ; et le MDR répond : « Non, la loi c'est que : le rural, c'est ça !, l'urbain, c'est ça ! Vous n'avez pas de

*mandat sur ça, c'est à nous !* ». Il y en a un qui se positionne sur un critère fonctionnel et l'autre sur un critère territorial. Ils ne parlent pas de la même chose » (J.P.M., Gret).

Au moment où le Conseil des ministres demande aux deux ministères de se mettre d'accord pour ne produire qu'une seule politique de l'eau, il est devenu nécessaire de s'accorder sur un partage clair des responsabilités : qui gère la frontière urbain/rural ? Si la période précédente (depuis les années 1970) était marquée par une distinction « urbain = Phnom Penh et les sept capitales de province » et « rural = le reste » et si le ministère du Plan a tenté de proposer une nouvelle classification, certes binaire, mais plus pondérée et plus proche de la réalité, la balance a fini par pencher du côté d'une définition de la frontière comme « taille critique des bourgs » autour de la valeur de 500 foyers. Cette définition, actée dans un *Memorandum of Understanding* entre les deux ministères, comprenait déjà, en filigrane, les bribes d'une définition « fonctionnelle » de l'eau urbaine/eau rurale (telle que proposée par le MIME) qui calait la responsabilité des deux ministères sur des critères techniques (réseaux/puits) et non sur des critères géographiques (urbain/rural).

“Here we have the Ministry of Industry and Mine and Energy, and the Ministry of Rural Development working together to identify what is a small town. We can say that a small town is in rural area, ok, and then which ministry will be in charge of this kind of sector? Those two ministries have a Memorandum of Understanding about that, that says “any small town in a rural area like commune town or district town that have their population below 500 families or 500 households are under control and management of the MDR” [...] Then another criteria within the agreement says: “this kind of private sector is not only owned by the private sector, it has to be owned by the commune; community people.” Because if it is not owned by the community people, then it is like private sector business. They will then have to pay some taxes or license. They have to have two licenses. One license from MIME and another license from the MRD. In the common agreement, it says: “under 500 households are the under control of the Ministry of Rural Development but have to cooperate with the MIME” [...] The people own, manage and then they collect fees, and then help to operate by themselves. If the community says that they cannot manage and control themselves, they have to hire this to the private sector that will help them to operate. That means they have to transfer these kind of network to the MIME. This agreement is a little bit complicated. Even if those two Ministries have signed, they agreed, but in the real practice they still have the same conflict of interest” (KBS, consultant).

« Pendant quelques temps, il y a eu un accord [entre le MDR et le MIME] autour de la valeur de plus ou moins 1000 familles, c'était un arrangement informel. C'était une des options avant 2005, après le seuil était descendu à 500 familles. Mais il n'a pas été retenu parce que le MDR, devenant plus faible chaque année, n'était plus en position de négocier rien du tout. L'accord de 2005, le MDR l'a écrit sous la dictée du MIME. » (J.P.M., Gret).

Avec la mise en œuvre du projet « Tonle Sap<sup>18</sup> » (ADB/MDR) vont se stabiliser une définition et un partage des rôles, selon la proposition du MIME : une définition « fonctionnelle » qui laisse de côté le critère « territorial » défendu par le MDR. En définitive, la gestion des réseaux (privés, à vocation commerciale) revient au MIME, et la gestion des systèmes communautaires (puits, forages) au MDR, quel que soit le type de configuration géographique (urbain/rural) sur lequel se déploient ces systèmes techniques.

“When the MRD started to implement an ADB project of rural water supply and sanitation projects around the Tonle Sap, we prepared a memorandum of understanding between the

---

<sup>18</sup> *Tonle Sap Rural Water Supply and Sanitation Sector Project (2005-2011)*. Il s'agit d'un projet de 24 millions de dollars (dont 18 millions de dons ADB), sous la tutelle du MDR qui vise à contribuer aux Objectifs du Millénaire de développement cambodgiens (objectif d'accès à l'eau potable) en organisant des projets dans cinq provinces entourant le lac Tonle Sap : Battambang, Kampong Chhang, Kampong Thom, Pursat et Siem Reap. Il se compose de quatre volets : mobilisation des communautés, amélioration des services d'eau, amélioration de l'assainissement, développement de capacités et soutien institutionnel.

two ministries that clarifies the demarcation between the two ministries. In this memorandum, basically, it says that all piped networks will be under the supervision and jurisdiction of MIME. Basically, this is urban because it involves the putting in place of infrastructures, heavy investments in infrastructures like distribution networks, treatment facilities etc. For the community, water supply is like wells and rapidly, you can have also the piped-water system but if it is a community-type of infrastructures, owned and operated by communities for non-profit purpose, it is under the jurisdiction and mandate of the MRD. Once this community-based infrastructure is handed over to a panel of operators, through probably different type of contracts, management contract or a privatization, it will be transferred also into the MIME jurisdiction" (M.S., MIME).

« Aujourd'hui, *grosso modo*, les réseaux gérés par le secteur privé dépendent du MIME et les réseaux communautaires sont gérés par le MDR – sauf Mirep [projet de Mini-réseaux d'eau potable mené par le Gret et décrit ultérieurement] qui était sous le MDR. Le raccrochage institutionnel n'étant pas à l'époque très clair, on n'était pas hors la loi si on était au MDR, il n'y avait pas de problème. Mais le MIME réclamait Mirep pour qu'il rentre dans son giron ! Ce sont des *guéguerres* de ministère mais on [Gret-Kosan] n'était pas hors la loi » (H.C., AFD, ex Burgéap).

"Usually when people talk about urban water supply, they refer to mandate and jurisdiction of MIME. Common People will say that MIME is responsible for urban water supply while the Ministry of rural development is responsible for rural water supply. But this demarcation is not clear for people that are working in sectors, especially for people working in development policies especially for sector development. Actually, the urban water supply and rural water supply is different, not by geographical locations. It is different mainly by the definition, by the type of infrastructures. So, for urban water supply, it can also exist in rural water supply, in small towns, wherever place in the country but once you call it urban water supply, it has to be a system with treatment facilities, disinfection facilities and pipe networks, so that the people can have it at their home. It is a question of reliability" (M.S., MIME).

« À un moment donné, dans les bourgs, le MIME a nettement repris du poil de la bête et s'est imposé comme étant quand même l'interlocuteur. Il y a eu d'abord historiquement un rapprochement avec le MDR ; d'ailleurs, la dernière étude a été faite entièrement au MIME, je crois que le MDR n'était même pas impliqué. C'est souvent une question de personnes aussi. Au MIME, on a M.S. qui est assez performant, il est responsable justement du secteur de l'eau au niveau national, c'est un bulldozer » (T.D., Kosan).

Si la définition de la frontière eau urbaine/eau rurale est aujourd'hui plutôt stabilisée, après de nombreuses redéfinitions, il n'en demeure pas moins que certains éléments freinent sa mise en œuvre dans la pratique, notamment les ressources respectives des ministères, pour mener à bien leur mission. Le MIME est loin de disposer des ressources humaines nécessaires au niveau provincial et local pour pouvoir garantir son mandat de tutelle de l'eau urbaine (au sens de « réseaux privés/commerciaux » même en milieu rural).

"I have worked for those ministries for at least to develop the national policies and strategies in both sides. I know the Ministry of Industry, Mine and Energy; they do not have enough human resources in the field of the water and sanitation at the village commune and district level. They want to control everything. The Ministry of Rural Development, even if their ministry is new, they have people at provincial and district level especially the human resources for the water and sanitation and at the ground level too. That is why there is still a conflict of interest between them. [...] Before we have this kind of MoU, MIME said: "Ok every water pipe system, even if it is small towns, big towns, village town, is under the control of the Ministry of Industry and Mine and Energy". In real practice MIME cannot control every village, commune, district and town. They do not have enough people to control. That is why we have several meetings to discuss with those kinds of ministries: let's do with this. At a small rural town level, we have to respond by this MDR because this ministry has enough resources, persons to

do that. If it becomes bigger and bigger, we have to turn over to the MIME. At the end, they had an agreement but even if they have an agreement, they don't have it in real practice" (B.K.S., consultant).

- **Les OMD et l'ouverture au secteur privé**

Un autre élément de contexte extrêmement déterminant dans les évolutions du secteur de l'eau cambodgien a été l'adoption par les Nations Unies en 2000 des Objectifs du Millénaire en matière de Développement (OMD). En septembre 2000, le gouvernement royal du Cambodge s'est engagé, avec les 188 autres membres de l'ONU, dans la voie des OMD, à adopter un ensemble d'« objectifs définis quantitativement et dans le temps pour combattre la pauvreté, la faim, la maladie, l'illettrisme, la dégradation de l'environnement et les discriminations ». À cette occasion, le Premier ministre Hun Sen a repris pour le compte du Cambodge huit des dix objectifs définis à New York, dont celui de « réduire de moitié la proportion de la population n'ayant pas accès à l'eau potable d'ici 2015 ». Suite à cette déclaration, des évaluations ont été effectuées pour chiffrer les besoins de financements nécessaires pour atteindre cet objectif dans le secteur de l'eau. Le montant des besoins financiers s'élevant à 600 millions de dollars, il est devenu urgent, étant données la faiblesse des financements publics et l'immensité des besoins financiers, de réfléchir à des leviers d'action efficaces pour contribuer aux OMD.

« Au Cambodge, atteindre les Objectifs du Millénaire ne pouvait pas reposer uniquement sur les financements publics – pour les atteindre, il fallait mettre sur la table 600 millions de dollars [300 pour l'urbain, 300 pour le rural] – et le gouvernement disait « OK pour des prêts pour les grandes villes, mais pour la partie rurale, ce doit être des dons ». Clairement, s'ils arrivaient à avoir 10 millions de dons par an sur le rural, ils étaient contents, et même s'ils en avaient eu 50, or il en fallait 300 ! Donc il y avait un gap. On était dans un pays où il y avait un tel écart et où il y avait aussi des initiatives privées : on se disait : « c'est quand même bête si on ne peut pas optimiser ces initiatives privées ! » » (H.C., AFD, ex Burgéap).

"In that sector strategies now, in order to meet the CMDG, the Cambodian Millennium Development Goals, set up by the Royal Government of Cambodia, they have at least 215 000 people in rural communities to set access to water, up to 50% and rural sanitation, at least 30%" (B.S., consultant).

« Par rapport aux Objectifs du Millénaire, on voudrait que, d'ici 2015, 80 % des gens au Cambodge aient accès à l'eau potable. Pour ces 80 %, l'argent public ne suffira pas ! » (R.C., Gret).

C'est donc assez naturellement, avec cette impulsion donnée par la déclaration des OMD, que l'on commence à s'intéresser au potentiel que représente la participation du secteur privé dans le domaine de l'eau au Cambodge. Cet intérêt pour le secteur privé, confirmé par le Premier ministre Hun Sen, était déjà présent depuis le début des années 2000, selon la tendance quasi universelle du moment :

« L'évolution idéologique, c'est l'introduction des politiques de l'eau avec une inspiration plutôt libérale qui favorise l'intervention du secteur privé. On commence à discuter au Cambodge du transfert à du privé, d'un partenariat public/privé, pas uniquement en fournitures, mais aussi en gestion, en investissement... Tout cela est impulsé par deux choses concomitantes : (1) en 1998-1999, commencent les travaux de rédaction de la politique de l'eau du MDR [...] ; (2) le secteur privé n'a pas attendu les nouvelles lois ou les évolutions idéologiques pour se mettre dans le secteur. » (J.P.M., Gret).

Nous allons désormais nous intéresser à l'un des espaces impensés de la politique de l'eau : le petit secteur privé local, très dynamique au Cambodge, qui a développé ses activités à la frontière tant convoitée de l'urbain et du rural.

---

## PARTIE 2

# L'émergence progressive de la problématique des petits réseaux d'eau privés en milieu rural

---

« En 1999-2000, la politique publique de l'eau du Cambodge concerne les grandes villes. Des bailleurs de fonds interviennent sur Phnom Penh et sur les grandes villes de Province, ou interviennent également sur le *Rural Water Supply*, donc sur le puits et le forage. On s'aperçoit qu'il y a un *no man's land* entre les deux, sur les chefs-lieux de districts ou les gros bourgs. Dans ces gros bourgs, il existe un certain nombre d'initiatives privées qui se prennent en dehors de toute régulation du secteur public. Il existe des investisseurs privés qui se mettent en place et qui développent un service d'eau à la maison » (H.C., AFD, ex Burgéap).

---

### Conditions d'émergence des petites initiatives privées locales

---

En effet, il existe au Cambodge un petit secteur privé très dynamique qui, en dehors de toute prérogative des pouvoirs publics et en dehors de toute régulation sectorielle, a commencé à déployer des services « améliorés » d'eau à domicile dans les gros bourgs ruraux, aussi appelés « villages chinois ». Quelles ont été les conditions de l'émergence de ces initiatives ? Comment s'est faite l'identification d'un « marché » de l'eau dans ces contextes ?

L'un des facteurs déterminants de cette dynamique est d'aller chercher du côté de l'évolution géographique du pays et des phénomènes d'urbanisation des gros bourgs ruraux, notamment vers la frontière thaïlandaise. Ces bourgs<sup>19</sup> se développent autour des routes et des marchés et représentent des nœuds de commerce importants et, de fait, constituent l'espace d'un certain dynamisme commercial, d'échanges de biens et de services et d'une « demande » solvable en services urbains « améliorés » (électricité, eau à domicile, etc.).

« À l'époque [début des années 1990], on s'est rendu compte d'un phénomène nouveau qui était l'urbanisation des zones rurales. Il y avait eu des gros problèmes d'infrastructures, de création de routes, on assistait à une relance de l'économie. Des zones rurales se sont extrêmement densifiées. D'ailleurs, quand on a fait les enquêtes, on parlait de communes mais, en fait, c'était le regroupement de plusieurs villages qui avaient fini par s'agglomérer, il y avait la création de marchés, etc. [...] Ce phénomène était plutôt émergent à la frontière thaïlandaise, zone de commerce, la Thaïlande étant un pays extrêmement développé. Là-bas, les échanges marchands au Cambodge se faisaient à l'époque en baht (monnaie thaï) ; tous

---

<sup>19</sup> Pour une présentation détaillée des bourgs ruraux cambodgiens, voir Mahé J.-P., *Construire un service public d'eau potable avec les entrepreneurs locaux. L'exemple du programme Mirep (Mini-Réseaux d'Eau Potable) au Cambodge*, Paris : Gret. Collection Études et Travaux, 88 p., à paraître en octobre 2008.

les commerçants faisaient 100 km pour aller acheter des produits en Thaïlande et les revendaient ; donc il y avait des marchés de plus en plus florissants. Les gens s'équipaient en télévisions, en magnétoscopes, en motos. Il y avait aussi un développement spontané de la petite électrification, moindre, mais quand même. Un mode d'urbanisation était en cours : une route était créée et il y avait un phénomène de densification qui faisait que les villages s'aggloméraient » (R.C., Gret).

« Concernant le contexte géographique et physique, l'évolution notable, c'est essentiellement l'urbanisation. Il y a une polarisation à l'époque : les villes d'un côté et les campagnes de l'autre. Mais il y a aussi ce que l'on appelle les « villages chinois », ce sont des gros bourgs commerçants, sous-équipés. Avec le retour des gens, on assiste à un équipement, une transformation physique de ces bourgs qui vont devenir de vrais fournisseurs de services, se doter de restaurants, de boutiques, s'équiper en électricité, en eau. [...] Les villages chinois existent depuis longtemps, mais en matière de services, d'importance, c'est progressif [...]. Ils n'attiraient pas vraiment plus de population, mais ils concentraient plus d'activités commerciales et artisanales. Les chiffres montrent qu'ils n'ont pas excessivement grossi en population, mais la nature de la population a changé. On les appelle « villages chinois » parce que c'est un terme utilisé par Jacques Delvert dans son livre sur le Cambodge dans les années 1960 » (J.P.M., Gret).

L'émergence de cette initiative privée locale s'explique donc en partie par les opportunités que constituent le contexte d'urbanisation et les perspectives d'une véritable demande solvable pour des services « urbains ». Mais il est nécessaire de comprendre également le rôle structurant de l'« esprit d'entrepreneuriat » dont ont fait preuve les acteurs du secteur privé local pour expliquer la concrétisation de la rencontre entre la demande et l'offre de services dans les villages chinois. En effet, de nombreuses personnes interviewées insistent sur cette caractéristique, visiblement plus présente au Cambodge que dans le reste de la région.

« Le secteur privé n'a pas attendu les nouvelles lois ou les évolutions idéologiques pour se lancer dans cette voie. Étant donnée la déficience d'investissements, notamment pour ce qui est des réseaux, des privés se sont mis partout à faire des petits réseaux, à investir eux-mêmes, à faire payer l'eau sans aucune contrainte, sans aucun contrôle, sans aucune supervision. En fait, on trouvait que c'était logique. Quand on va au Laos et qu'on dit, comme l'a fait WSP : *« il faut vous mettre à la participation du secteur privé »*, les gens ne savent pas ce que c'est, ils disent *« on a toujours fait du public et ça a bien marché »* [...] C'est très étonnant, parce que, quand tu discutes avec des entrepreneurs cambodgiens, tu leur demandes à quel moment ils ont commencé à faire de l'entreprise, ils diront tous au début des années 1980, alors que c'était formellement interdit ! Il y a une anecdote, je ne sais pas si elle est véridique, mais elle reflète bien le personnage : pendant la tutelle vietnamienne, il y avait des partisans du communisme pur et dur, à la vietnamienne de l'époque (parce qu'à partir de 1989, ça s'est libéralisé) et Hun Sen a dit : *« non, il faut laisser de la place aux entreprises privées, comme cela elles financeront le socialisme ! »*. Beaucoup de gens à cette époque-là ont commencé à faire de petites choses privées... C'est toujours resté. Le communisme dans l'État n'a jamais trouvé sa place [...] En gros, tout ce que disent les gens qui ont étudié le sujet est que le communisme n'a jamais vraiment pris au Cambodge, il a pris en surface, les gens ont su respecter les apparences, mais dans le fonctionnement, il n'a jamais pris. Pendant neuf ans, les gens qui avaient eu des terres collectivisées à la fin de l'occupation vietnamienne, sont venus, à certains endroits, réclamer leurs terres, en tout cas ils savaient très bien où elles étaient ! » (J.P.M., Gret).

« L'analyse des investisseurs montre qu'en gros, on a affaire à des entrepreneurs qui ont une vraie logique d'entrepreneuriat. Cet entrepreneuriat, premièrement, n'est pas lié à leur niveau de richesse, ce n'est pas nécessairement les gens qui ont du capital qui investissent. Deuxièmement, il est moyennement lié à leur niveau de formation. C'est un peu la thèse de Keynes qui dit que les entrepreneurs sont un peu une « race à part », ils ont l'esprit

d'entreprise, mais les États incitateurs ne vont pas générer spontanément d'entrepreneurs. Cela peut générer de la création d'entreprise, mais pas d'entrepreneurs. Et là, on avait affaire à ça. Ces gens-là étaient très demandeurs de formations, ils arrivaient vite à leurs limites, de crédit, d'accès au crédit parce qu'ils passaient par les commerçants chinois. Les commerçants chinois ne prêtaient pas avec un système de remboursement capital et intérêts. Ils devenaient rentiers, en fait. Ils disaient au concessionnaire « *je te prête 10 000 dollars et, chaque mois, tu me donnes 1000 dollars. Tu ne me rembourses pas le capital, tu le rembourseras quand je te le demanderai* ». Il devenait l'actionnaire privilégié ; quelle que soit la rentabilité du système, il était rémunéré. Le coût du crédit était très élevé, il y avait aussi les bakchichs pour avoir les autorisations, un niveau de formation très faible, une précarité institutionnelle, etc. Ils travaillaient en famille, la femme ou la fille faisaient la gestion. En revanche, ce qui est intéressant, c'est qu'on avait vraiment affaire à des capitalistes ; une partie des bénéfices était réinvestie, ce n'était que des logiques de réinvestissement, ils faisaient des extensions de réseau. C'était sur l'électrification surtout, mais sur l'eau, ils voyaient bien qu'il y avait un potentiel, ils faisaient un mini-réseau au centre de la ville et ils essayaient de l'étendre » (R.C., Gret).

En quoi consiste initialement cette offre privée locale de service d'eau ?

L'offre est guidée avant tout par la commodité (desserte à domicile) plus que par la qualité (l'eau est non potable)<sup>20</sup>. Il s'agit de dispositifs techniques rudimentaires permettant la desserte à domicile d'eau non traitée. L'entrepreneur utilise l'eau de mare, construit en général un petit château d'eau (en bois ou en aluminium) et assure une desserte aux alentours par des petits réseaux de distribution. Le prix de l'eau est relativement élevé, mais la demande existe et justifie l'organisation du service.

« Un phénomène nouveau était en train de se développer : la création de petits réseaux extrêmement rudimentaires par des investisseurs privés ; c'était une mare, avec une petite pompe électrogène [...]. Au début, ils ne faisaient pas de château d'eau, c'était des petits châteaux d'eau en bois, sur pilotis c'était en aluminium. Ce phénomène nouveau, nous l'avons vu émerger. [...] La plupart de ces investisseurs avaient commencé comme cela, ils avaient créé une mare, un groupe électrogène, un château d'eau, etc. et les vendeurs venaient se livrer chez eux, et ils se sont dits : « *bah après tout, si j'achète 100 m de tuyaux...* » (R.C., Gret).

"The water service I operated was only pumps, well, all managed by me [...], a small network, pipes and water meters. The water price was 2500 riels /m<sup>3</sup>" (K.B., entrepreneur privé).

Cette initiative privée qui émerge dans les bourgs ruraux constitue certes un véritable « service » de l'eau, mais cependant, dans une acception « marchande » et non de « service public ». Il s'agissait de créer une offre d'un service amélioré (puisque domiciliaire) répondant à une demande de « commodités » du service, sans aucune considération particulière pour l'idée d'une desserte de qualité (enjeu de santé publique), à bas prix (enjeu économique) ou pour le plus grand nombre (enjeu social).

« Le constat que l'on faisait est que la qualité du service qui était rendu était certainement celle que les gens attendaient – de l'eau courante à domicile –, par contre ne correspondait pas au minimum de politique publique que l'on pouvait attendre dans un pays : la distribution d'eau potable » (H.C., AFD, ex Burgéap).

« Il y a longtemps, H.C. avait mis sur le toit d'une voiture toutes sortes de bouteilles d'eau et puis, aux gens qui passaient, il leur demandait « quelle est celle que vous préférez ? », ils

---

<sup>20</sup> Pour une analyse détaillée des modes de consommation d'eau et des préférences des usagers dans les bourgs ruraux cambodgiens, voir l'enquête de Clément Frenoux : Frenoux C., *Implantation d'un service d'eau potable et mutations des pratiques de consommation de l'eau. Analyse de l'expérience du programme Mirep du Cambodge*, Paris, Gret, novembre 2008.

préféraient tous l'eau de pluie ! L'eau chlorée, c'était pratiquement la dernière sur la liste.» (T.D., Kosan).

Des services d'eau ont pu se développer dans les gros bourgs ruraux sans injonction particulière de la part des pouvoirs publics et venir ainsi proposer une manière de « combler » les espaces impensés de la politique de l'eau. Mais les limites des modèles à l'œuvre précédemment évoquées (absence de formation des entrepreneurs, faible capacité d'emprunt, service marchand et non service public, etc.) ont constitué autant d'espaces possibles d'amélioration qui allaient permettre aux entrepreneurs d'exprimer des demandes pour améliorer leur gestion, et aux acteurs du développement (ONG, bailleurs), puis aux pouvoirs publics, d'investir le champ des services d'eau en milieu semi-rural.

En effet, à partir du début des années 2000, sous l'effet combiné du contexte international favorable aux initiatives privées (OMD), du contexte national de flou réglementaire (bipolarité de la politique de l'eau) et des initiatives gestionnaires déjà existantes, un nombre croissant d'acteurs du développement a commencé à se pencher sérieusement sur la question des petits réseaux d'eau privés dans les gros bourgs.

---

### Le « saut qualitatif » des petits réseaux privés : Intérêt croissant des acteurs du développement pour la problématique et multiplication des modèles

---

« Les villages chinois existent depuis longtemps, mais en matière de services, en matière d'importance, la prise de conscience qu'il faut les équiper de manière différente que le rural est progressive. Je dirais qu'ils apparaissent comme problématiques au milieu ou à la fin des années 1990 : « *Tiens, il y a de gros villages qui ne fonctionnent pas comme de l'urbain, ils ne fonctionnent pas comme du rural non plus, ils attirent de plus en plus de population* » », (J.P.M., Gret).

Différents acteurs du développement se sont donc intéressés au segment que constituaient les petits réseaux d'eau en milieu semi-rural, attirés par la présence d'une génération spontanée de petits entrepreneurs dans ce secteur (appelés SSP, « *Small Scale Providers* », par les acteurs externes).

Nous nous intéresserons dans cette partie à différents projets qui ont cherché à accompagner ou à faire émerger une gestion privée des réseaux d'eau dans ce contexte :

- le programme « Mini-réseaux d'eau potable » (Mirep) porté par le consortium Gret-Kosan ;
- les projets « *Output Based Aid* » (OBA) et « *Design-Build Lease* » (DBL) de la Banque mondiale ;
- enfin, le pré-projet de l'AFD « *Water Supply and Sanitation Project in Small Towns of Cambodia* » (qui n'a finalement pas été réalisé).

Nous présenterons brièvement la genèse et le contenu des projets afin de comprendre quelle a été leur contribution respective dans la réflexion sur les petits réseaux d'eau en milieu semi-rural et, par ricochet, dans la construction d'une politique publique de l'eau potable pour ce segment.

● **Mirep : Un accompagnement des initiatives privées vers un service « public » de l'eau**

L'intervention du Gret<sup>21</sup> sur le secteur de l'eau rurale a évolué vers 1997-1998, avec la montée en puissance des idées sur les SSP (*Small Scale Providers*). Comme nous venons de le développer, la logique SSP avait – à ce moment-là – une existence concrète au Cambodge, non pas à l'initiative de bailleurs de fonds, mais à l'initiative de petits acteurs privés qui développaient notamment des petits réseaux électriques, de service de recharge de batteries ou de distribution d'eau. Pour le Gret et ses partenaires, le recours aux SSP n'était donc pas basé sur un dogme mais sur une réalité forte au Cambodge : des acteurs privés apportent un service dans des zones qui ne sont pas du tout concernées par les projets d'amélioration des services publics marchands (eau ou électricité) financés par les bailleurs de fonds. La question était donc d'évaluer la possibilité de développer, dans des zones oubliées mais dynamiques, un service de qualité au meilleur coût en s'appuyant sur des acteurs existants.

En 2000, suite à un travail de recensement des petits opérateurs privés dans le secteur de l'eau et à la mise en œuvre d'un projet pilote sur un premier réseau d'eau potable, le Gret met en place au Cambodge, quelque temps avant la signature des OMD à New York, le programme Mirep (Mini-réseaux d'eau potable) afin de travailler sur les possibilités de leviers de développement qu'incarnent les SSP.

Le programme Mirep a été conduit conjointement par le Gret et Kosan Engineering<sup>22</sup> au Cambodge de 2001 à 2005. Il a permis la mise en place, sur la base de la participation du secteur privé local, de quatorze réseaux d'eau dans des gros bourgs (200 à 900 foyers). Il a été financé par le Syndicat des Eaux d'Ile de France (Sedif), le ministère français des Affaires étrangères (MAE), la Fondation Veolia, avec des appuis ponctuels de la coopération allemande (GTZ) et de l'Unicef. L'ambition du programme était de : « faire faire un saut qualitatif aux services d'eau existants dans les gros bourgs, de transformer les initiatives sommaires en un service essentiel de l'eau, et d'assurer un service élargi à l'eau et une qualité sanitaire de l'eau distribuée, dans un cadre institutionnel stabilisé ».

Dans une volonté claire d'améliorer l'accès au service d'eau des populations rurales cambodgiennes, mais sans explicitement s'inscrire dans la poursuite des Objectifs du Millénaire (signés ultérieurement), le programme Mirep s'articule autour de trois objectifs :

- (1) mettre au point les différentes composantes d'un tel service essentiel ;
- (2) vérifier le potentiel de professionnalisation des petits entrepreneurs locaux ;
- (3) proposer des références techniques et méthodologiques pour contribuer à une politique publique de l'eau dans les gros bourgs (*a minima* à la réflexion sur cette question)<sup>23</sup>.

Il reposait sur une logique simple : d'une part, inciter les opérateurs à améliorer la qualité du service en subventionnant la construction d'une petite station de traitement et, d'autre part, inscrire leurs activités dans un cadre contractuel (avec la province), les obligeant ainsi à garantir un service public (objectifs de desserte, contrôle des prix, etc.) institutionnalisé et régulé. De ce fait, le choix de ce programme a été très clairement de s'inscrire dans la dynamique de décentralisation en cours au Cambodge.

Sans entrer trop en détail dans la description du programme<sup>24</sup>, attachons-nous à l'étude des éléments structurants pour l'objet qui nous intéresse ici : la construction d'une action publique multi-

<sup>21</sup> Dont la présence dans le secteur de l'eau se faisait depuis 1993 via le programme « hydraulique villageoise » financé par l'AFD, l'Unicef et l'Union européenne, comme nous l'avons évoqué précédemment.

<sup>22</sup> Kosan Engineering est une société de droit cambodgien créée en juillet 2000 par le bureau d'études Burgéap (France) et quelques ingénieurs munis d'une solide expérience dans le domaine de l'assistance technique, en particulier au Cambodge.

<sup>23</sup> Mahé, 2008, Op. Cit.

<sup>24</sup> Pour une présentation très détaillée du programme Mirep, voir l'ouvrage qui lui est consacré : Mahé, 2008. Op. Cit.

acteurs et la place des ONG de développement dans un tel processus. Quelle a été la place du programme Mirep dans une réflexion sur la politique de l'eau en milieu semi-rural ?

Si le constat de départ a été très clairement énoncé par l'un des fondateurs du projet Mirep : « Pour atteindre les OMD, il faut accompagner les petites initiatives privées dans le secteur de l'eau », il convient de resituer ce programme dans l'histoire des interventions de l'opérateur dans le contexte cambodgien.

« Au début des années 1990, on a travaillé sur fonds d'urgence. Les ONG qui travaillaient alors sur fonds d'urgence étaient : ACF, ANS, Gret. Ces fonds étaient des fonds du HCR, d'ECHO et de l'AFD. L'objectif était de faire du forage. À partir de 1995, on commence à avoir des premiers projets de développement structurés, notamment le projet d'hydraulique villageoise financé par l'AFD qui va durer jusqu'en 2000. C'est dans ce projet-là qu'était financé H.C. Il visait à faire des forages, à réhabiliter des forages existants et à mettre en place trois opérateurs nationaux de construction de forages [...] À l'époque, on ne parlait pas de réseaux, on parlait de moins en moins de puits et de plus en plus de forages. Vers 2000-2001, ACF, ANS et le Gret ont arrêté les forages, forcément puisqu'on avait créé des institutions locales qui pouvaient le faire pour eux ! En 2001, le Gret reprend du service avec le projet Mirep en s'axant sur les réseaux. C'est le premier projet qui interviendra sur les réseaux » (J.P.M., Gret).

Il est nécessaire de resituer ce programme également dans le continuum des réflexions qu'il a menées sur la question de l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans les pays du Sud<sup>25</sup>.

« Il y avait eu des discussions avec R.C., avec B.G., tout correspondait bien... le fait de travailler avec des entreprises comme celles-là, tout en les responsabilisant au niveau de l'investissement et au niveau du travail... C'était aussi une réflexion au niveau de l'équipe, un travail partagé, mutualisé, même si on peut toujours mieux mutualiser, il y avait quand même pas mal de discussions à ce sujet [...]. On avait déjà eu par le passé, avec le programme Ali-zés [en Mauritanie], des projets d'appui aux petites entreprises du secteur de l'eau, mais pas des délégataires de service, plutôt des entreprises travaillant dans le domaine de la construction d'éoliennes, de pompes manuelles, de puits, de forage, etc. On est passé de l'appui à l'entreprise qui crée un produit adapté au service de l'eau potable, à l'appui à une entreprise assurant un service d'eau potable. Ça n'a pas été un changement brutal ou radical » (J.M., Gret).

La genèse du programme nous éclaire sur deux de ses aspects structurants : premièrement, sur le passage d'une logique « technique » à une logique de « service public », qui semble s'être faite assez naturellement pour les initiateurs du programme, même s'il n'a pas été nécessairement explicité :

« [La notion de « service public » était-elle présente à l'origine du Programme ?] On ne le formulait pas comme cela. Je pense que nos actions étaient plus réfléchies comme « ingénieurs » et non pas comme une stratégie de spécialistes qui formulent ce concept de gestion d'un service public. L'aspect gestion d'un service remonte déjà à loin, par contre il a mieux été formulé au cours de la mise en œuvre du programme Mirep. Cette mise en œuvre a permis de synthétiser ces réflexions qui n'étaient pas forcément bien structurées. Je pense que la manière de présenter les choses aujourd'hui n'est pas « arrangée » par rapport à ce qu'on a fait sur le terrain, tout était là dès le départ ; par contre, la manière de présenter les choses aujourd'hui est beaucoup mieux structurée, argumentée et je dirais « sans complexe » (J.M., Gret).

---

<sup>25</sup> Notamment sur les questions du métier (et du renouvellement du métier) de concessionnaire de réseaux d'eau potable et sur le rôle des communes dans le dispositif. Pour un développement des réflexions à ce sujet, voir : Carlier R., *Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie*. Paris, Éditions du Groupe Initiatives, Collection Traverses n°9, avril 2001, 26 p. (disponible en ligne sur : [http://www.groupe-initiatives.org/pdf/traverse\\_9.pdf](http://www.groupe-initiatives.org/pdf/traverse_9.pdf)).

... et deuxièmement, sur sa forte composante « décentralisation » : si le programme était initialement pensé comme « appui au secteur privé local », il a progressivement évolué vers l'idée d'« appui à la décentralisation ». Cette évolution était liée à la réflexion progressive autour de l'institutionnalisation des services d'eau et de la nécessité de définir un ancrage pour les petits réseaux privés :

> la province avec le Comité provincial du développement rural (PRDC) offrait une structure organisée, encadrée, une mécanique bien huilée au niveau décisionnel et opérationnel, notamment au niveau de la gestion des fonds ;

> les acteurs du programme avaient également la volonté de travailler dans la logique d'un modèle décentralisé de gestion de l'eau « à la française » dans lequel les communes s'occupent de la gestion et de la délégation de leur service d'eau.

« Dans cette affaire, il y avait clairement une affaire de modèle, je dirais en quelque sorte une opposition entre le modèle français de la gestion de l'eau décentralisé et le modèle anglais centralisé. » (J.P.M., Gret)

Cette évolution était liée également aux opportunités de financements que cette orientation proposait (pré-requis pour un financement Maaïong<sup>26</sup> et création des fonds provinciaux de développement local gérés par le PRDC).

« Quand je suis arrivé, la phase de projet pilote qui consistait à mettre une station de traitement à Pech Changva était terminée, la station était finie. Il y avait eu une étude socio-économique qu'H.C. avait menée, la station de fonctionnement était construite, et puis il y avait eu un contrat entre le Sedif et l'entrepreneur. À l'époque, il n'y avait pas de décentralisation mais des chefs de communes (c'était des fonctionnaires). Ils étaient observateurs dans le contrat. B.G. pendant cette période avait écrit un contrat qu'il avait soumis au Sedif et à la Maaïong. [On] m'a dit que le projet ne passerait pas, qu'il n'était pas dans la logique de la Maaïong, pas assez dans le champ social, pas assez sur la décentralisation. [...] Le projet initial était très fortement axé sur l'appui au secteur privé. On parlait des communes, on parlait de pas mal de choses, mais la vocation était très *secteur privé*. En passant d'une relation projet-MDR à une relation projet-province, en l'inscrivant comme un projet *décentralisation*, en transférant des fonds à la province, ce qui leur donnait du poids, on a changé de logique. Au début, on n'avait comme interlocuteurs que les privés : les chefs de communes étaient un peu des faire-valoir ; après, on a augmenté le rôle des communes, on a essayé d'intégrer les conseils municipaux pour qu'ils entérinent des décisions, on les faisait signer les contrats. Les premiers projets ont commencé en 2001, mais les contrats ont été signés en 2002 et, entre temps, en février 2002, il y avait eu les élections municipales. [...] En fait, on avait commencé avec l'idée de travailler avec les privés, puis cela s'est élargi aux chefs de communes, aux conseils municipaux, aux chefs de villages comme représentants des usagers. Ce que j'essayais de leur dire, c'est que, même si cet investissement privé était souvent spontané, ce n'était pas au privé de décider qui devait investir dans le secteur de l'eau, c'était la puissance publique qui devait le faire. Il fallait donc rétablir la puissance publique dans son rôle de donneur d'ordres, de délégataire de services. Dans le cas des contrats entièrement privés, elle n'était pas délégataire de l'infrastructure puisque les privés avaient déjà investi sur des terrains privés, mais c'était à elle d'être délégataire du service. » (J.P.M., Gret)

Puis progressivement, ce passage d'un « appui au secteur privé local » à un « appui à la décentralisation » a mené les responsables du projet à passer à une autre étape de la réflexion : il fallait non seulement aider les entrepreneurs locaux à améliorer la gestion de leur service d'eau, mais également aider les pouvoirs publics locaux à assumer leur rôle de décideurs politiques et pour cela, réfléchir à la mise en place des systèmes d'appels d'offres pour sélectionner les opérateurs d'eau. Le projet a donc évolué au rythme du déploiement de la décentralisation : il est resté très lié

---

<sup>26</sup> Maaïong : Mission d'appui à l'action internationale des ONG (ministère français des Affaires étrangères).

à l'échelon provincial, puisque l'échelon communal (ou district) était à peine existant (pour rappel, les premières élections municipales ont eu lieu en 2002) et est encore aujourd'hui en pleine évolution.

« Au Cambodge, quand on a commencé en 2001 sur ce programme Mirep, on nous parlait du code de l'eau ; or quand il a été signé il y a peu de temps, Mirep était déjà presque fini ! On était très en amont des discussions [sur la décentralisation], ce sont des paris où l'on se dit *« la décentralisation est un phénomène irréversible, le rôle des provinces va être de plus en plus important »*. Sur certains sujets, on avait des hypothèses, on se demandait quel serait le niveau privilégié : la commune ou le district... Comme on ne le savait pas, on s'est dit qu'on allait travailler avec les deux niveaux ; c'est ce que l'on fait par exemple sur le programme Pacepac<sup>27</sup> actuellement, on va tester, comme cela on aura des données et quand ils auront décidé... Ce sont des discussions qu'on a eues avec J.P.M. entre autres, de se dire *« si on attend qu'ils décident, le programme sera déjà terminé, on ne va rien faire »*. Donc on réfléchit, on émet des hypothèses de travail, d'évolution du secteur, de la partie fonctionnement institutionnel local, on porte aussi un regard sur ce qui se passe à l'extérieur... On se dit que ça va évoluer plus ou moins de telle ou telle façon et on travaille sur cette base-là » (J.M., Gret).

« Dans les premiers temps, on n'agissait que sur des réseaux existants. On trouvait un privé et on l'aidait à mettre en place une station de traitement, à établir un contrat, etc. Après on s'est dit : *« si on veut rétablir la puissance publique dans son rôle, il faut que l'on passe par un processus d'appel à proposition de la part des entrepreneurs de telle manière que ce soit la puissance publique qui dise : à tel endroit, je veux choisir un privé. »*. Mais la puissance publique, en l'occurrence, c'était souvent la province. Elle était hébergée à la province. Même si, au final, le contrat était signé entre la commune, le gérant et cosigné par la province, c'est resté pendant tout le temps une logique plus provinciale que communale, il faut bien le dire. [...] Du point de vue de la logique d'approche, on partait du privé existant vers une logique où on essayait de transférer notre angle d'attaque vers le public. Mais on n'y est jamais arrivé du temps de Mirep... dans la mesure où c'était très lié à la province et où les chefs de communes étaient très faibles en général, les conseils municipaux encore plus. On a toujours plus ou moins travaillé avec le PRDC. Les communes ont été un peu sous-estimées (c'était le début des communes), la plupart des chefs de communes ont été reconduits, ils se comportaient comme des fonctionnaires. Cela avait deux incidences : (1) dès que quelqu'un de la province venait, ils disaient *« je ne suis qu'un fonctionnaire »* ; (2) vis-à-vis des gens, ils n'avaient pas une approche participative, ils considéraient presque que leur pouvoir, même s'ils avaient été élus, venait de là-haut. Et là, visiblement, c'était vraiment en train de changer. Cela a changé surtout au moment où je partais, notamment dans un village appelé Prey Pkhoam, où le maire s'est dit : *« Pour être élu, il faut vraiment proposer quelque chose à mes gens »*, et il est venu nous chercher. Mais dans la plupart des cas, ce sont des privés existants ou les provinces qui venaient nous chercher, ou c'était notre recherche de site à nous, à l'exception de Prey Pkhoam » (J.P.M., Gret).

Ces deux traits structurants (passage à un service public et ancrage dans la décentralisation) ont contribué à faire évoluer le programme en même temps qu'il se développait. Progressivement, le programme Mirep, programme d'appui aux entrepreneurs, mais également programme de réflexion sur une politique de l'eau dans les gros bourgs, a permis d'élargir la palette des modèles de gestion adaptés au contexte des gros bourgs. Une palette allant du modèle *full private*, dans les villages où l'entreprenariat était dynamique et où il existait des opportunités de marchés, au modèle de contrats de gestion, dans les contextes où les pouvoirs publics locaux faisaient preuve de volontarisme pour mettre en place un service public de l'eau potable.

---

<sup>27</sup> Programme d'aménagement communal en eau potable et assainissement (programme de développement mis en œuvre par le Gret).

« Nous, on n'a jamais dit qu'on venait avec la solution miracle ! D'ailleurs, on venait avec plusieurs solutions : il n'y a pas qu'un seul système de délégation qui a été testé, il y a plusieurs modes. » (J.M., Gret)

« [Concernant ma mission d'appui juridique au programme Mirep], *grosso modo*, le Gret voulait s'assurer qu'il était conforme au plan légal : il y avait un contrat de concession et il allait se servir de cet exemple-là pour les autres projets qu'ils allaient faire dans le même domaine. C'est un genre de projet pilote qu'ils voulaient mettre en place, c'était une petite mission pour nous mais assez intéressante, parce que cela impliquait la décentralisation. Il fallait définir un cadre juridique pour, après cela, l'utiliser comme modèle. Je ne me rappelle plus du nom, il s'agissait de trois ou quatre communes autour de Takéo. C'était plutôt le modèle BOT (Build Operate Transfer), c'est-à-dire qu'ils finançaient, je pense, le capital et, après cela, la personne devait s'occuper du réseau sous un contrat de BOT qui durait dix ans, je crois » (M.D., cabinet de juristes et d'experts DFDL).

« Mirep a été très itératif ; au début, on a commencé sur des contrats *full private*, sur le modèle anglais : la société privée qui investit. En Angleterre, ils ont une délégation de service, un mandat ; ici, ils n'en avaient pas, ils investissaient de manière spontanée. Notre contrat visait simplement à leur donner un papier qui justifiait qu'ils avaient mandat à distribuer de l'eau et de manière monopolistique. [...] Après, on s'est dit : « *le contrat, c'est bien beau, mais cela ne fait qu'acter une situation qui existe* ». Alors, on a voulu essayer de changer le type de contrat ou, en tout cas, d'introduire plusieurs types de contrats. Par exemple, une location. Dans un endroit où la commune avait du terrain, la pagode a cédé une mare, on a fait un contrat de location. C'était un peu bizarre parce que toute la partie production était en location alors que la partie distribution était en concession. Ensuite, il y avait un endroit sur lequel on avait un problème de terrain privé ; il n'y avait pas de terrain privé, c'était très cher. La commune ne voulait pas que cela se fasse de manière privée... elle s'est arrangée avec le district et elle a trouvé un terrain, mais ce fut une concession, la première concession de 30 ans. On a introduit cette concession, signée entre la province, la commune et le concessionnaire. Au début, cela ne marchait pas très bien parce que l'investisseur privé acceptait difficilement d'investir sur un contrat comme celui-là. C'est normal. Quand tu construis un château d'eau ou une station sur un terrain privé, on se dit qu'on ne peut pas t'enlever le service du jour au lendemain ; mais quand tu construis sur un terrain public, tu peux te retrouver dépossédé. Il n'y avait pas encore de tel cas au Cambodge, c'était la première fois. Mais j'ai appris que maintenant, ça marche bien. C'est à Angkor Borrey [...] C'est à ce moment-là que le maire de Prey Pkham nous a contactés et qu'on a mis en place un dernier contrat, qui était un contrat de management sur certains aspects, d'affermage sur d'autres. On l'a appelé *management* parce que c'était plus simple. Donc finalement le projet Mirep a évolué : depuis un projet d'appui au secteur privé, il est devenu un projet d'appui institutionnel dans le sens où il a décliné plusieurs modèles de contrats » (J.P.M., Gret).

Cependant, cette contribution du projet Mirep à la réflexion sur les modèles *possibles* de gestion de l'eau dans les gros bourgs n'a pas reçu que des échos positifs de la part des autorités publiques (centrales), notamment du fait du choix de travailler en accompagnement au processus de décentralisation.

“First, at that time, people [from Gret] were working in competitive manners. Basically people here compete for the project. Secondly, they might have designed what I call, pro-decentralization. They support the decentralization process! They want to deal with local authorities not the central ones! They want to promote them, to empower them! They had to work with the provincial, rural development committees; they have no choice but to work with them if they wanted to promote this decentralization. Once they work with them, this PRDC shared by the provincial governor and secretariat by the provincial departments of the MRD. [...] It creates a lot of institutional problems. MIME supervises and recollects the pipe water system and also the private operators. Once this project starts to contract the private sec-

tor to operate system; when they start to operate the system, they are required to have license from MIME! [...] We appreciate very much the initiative from civil society, from different NGO that help development in the sector, but we need to harmonize. [...] If all these initiatives have any respect to my ownership to sovereignties, I should be very much in line with the national initiatives and strategies. It should be harmonized in the framework of the national strategy! They should not be implemented according to different NGO policy or what I call "a donor – driven approach". For me, it is not correct [...]. Out of 24 provinces, MIME has a lot of problems in the regulation in two provinces, Kampot and Takéo where MIREP has implemented this project. This project had created a perception from local authorities. They empowered the local authorities to make decisions on investments in the sector! The local authorities even go beyond what they believe that they have the authority to recollect the sectors in their territory!" (M.S., MIME).

Cette situation est largement due au déplacement des rapports de force et des marges d'autonomie (entre autorités centrales et autorités locales) qu'implique le choix de travailler dans une dynamique de décentralisation.

Au-delà de la position du MIME, très réticent à la mise en œuvre d'une régulation décentralisée, qui s'explique aisément par son attitude très centralisatrice, il semble que le ministère de tutelle (MDR) lui-même, alors qu'il avait été l'espace où avait été pensée et initiée la politique de décentralisation, ait un peu vécu l'orientation *décentralisation* du projet Mirep comme une sorte d'abandon.

« Décentraliser, oui c'est bien, mais il ne faut pas oublier le ministère père ! C'est là, la faute. Ou le ministère mère, je ne sais pas... Parce que la province a aussi ses difficultés. Avec la décentralisation, ils souhaitent des pères proches, pas des pères lointains. Nous, nous sommes le père lointain ! Il faut décentraliser, je pense que c'est bien. Il faut suivre ce chemin. Mais il faut garder à l'esprit le ministère père pour le modèle. » (Dr K.G., ex MDR)

Il n'en demeure pas moins que les résultats sont là : quelques années après la fin du projet, les quatorze mini-réseaux sont opérationnels, la contractualisation a permis une institutionnalisation et une régulation du service d'eau, les usagers disposent d'une eau de meilleure qualité et moins chère, les réseaux se sont étendus et continuent à s'étendre<sup>28</sup>. Le Gret poursuit ses activités dans le secteur de l'eau au Cambodge, au travers du programme Pacepac (Programme d'aménagement communal en eau potable et assainissement) qui vise à intégrer une composante « assainissement » dans les projets et travaille davantage à l'échelle des communes et des districts qu'à l'échelle de la Province<sup>29</sup>.

### • Des modèles expérimentés par la Banque mondiale pour atteindre les OMD

Dans le même temps où le Gret mettait en place le projet Mirep, la Banque mondiale préparait au Cambodge un programme visant à atteindre les Objectifs du Millénaire en matière de développement dans le secteur de l'eau, avec la mise en place d'un dispositif « test » de deux modèles de gestion de l'eau pour les gros bourgs (*Output Based Aid*<sup>30</sup>, OBA et *Design Build Lease*<sup>31</sup>, DBL) que nous présentons plus en détail dans cette section. L'idée est de généraliser le dispositif le plus efficace au vu des résultats qu'allaient produire les projets pilotes. Ce dispositif s'accompagnait d'un

<sup>28</sup> Pour une analyse détaillée des impacts du projet, voir Mahé, 2008.

<sup>29</sup> Par ailleurs, l'idée fondatrice du projet Mirep a été reprise et déclinée par le Gret de manière sensiblement différente (puisque les contextes sont différents !) au Laos, au Sénégal et à Madagascar, notamment.

<sup>30</sup> Le principe de l'*Output Based Aid* (OBA - aide basée sur les résultats) est de mettre en place une politique pro-poor et d'octroyer une subvention pour la réalisation d'objectifs précis et quantifiables (en termes de nombre de connexions de ménages pauvres par exemple), les fonds n'étant versés qu'une fois ces objectifs atteints.

<sup>31</sup> Le principe du *Design Build Lease* (DBL) est d'inciter les opérateurs à fournir des services sur le long terme : les entrepreneurs ne doivent fournir directement que 10 % du capital initial, le reste étant avancé par l'État, les opérateurs rétrocédant cette avance par le paiement annuel d'un bail, à des taux d'emprunt très avantageux.

appui de la Banque mondiale pour la mise en place d'une institution de régulation sectorielle, chantier piloté par le MIME, dont l'approbation officielle par le Conseil des ministres allait permettre la mise en œuvre.

La genèse de ces initiatives est à explorer – pour les DBL – du côté des activités de la Banque mondiale dans la région, avec notamment aux Philippines le développement de réflexion autour des modèles DBL au sein du BOT Center<sup>32</sup>, sous la direction de Vidya Ranganathan. La mise en œuvre concrète de ces projets ayant été abandonnée en 2002-2003, il existait une très forte volonté des acteurs de la Banque mondiale de les développer ailleurs.

En ce qui concerne l'OBA, il existait dès 1999 une référence forte avec un projet pilote de la Banque mondiale dans le domaine des petits réseaux privés d'eau potable au Paraguay, qui s'est avéré très structurant dans ses réflexions sur le modèle OBA. Les *aguateros*, petits entrepreneurs privés gérant des réseaux desservant en moyenne 300 foyers (environ 400 *aguateros* à l'époque desservaient environ 17 % de la population totale), ont été appuyés par la Banque mondiale pour permettre une accélération de la desserte en eau dans les périphéries de Ciudad del Este et des autres villes du pays. Ils ont reçu des primes à l'équipement<sup>33</sup>, premiers jalons du modèle OBA, qui allaient devenir une référence incontournable dans les débats sur le secteur de l'eau et dans le financement des projets dans les années suivantes<sup>34</sup>.

« L'idée de développer ces modèles au Cambodge (notamment l'OBA) est née d'une demande du gouvernement cambodgien. La Banque mondiale finançait alors (via le programme WSP) la politique de l'eau au ministère du Développement rural et cela se passait mal. On assistait par ailleurs à ce moment-là à une montée en force du MIME, dont le ministre était un proche de Hun Sen (CPP). Le MIME avait à la fois l'habitude et la légitimité pour travailler sur les territoires urbains. Comme pour la mise en place de l'OBA ou des DBL, il fallait des niveaux de populations d'au moins 5000 habitants ; très naturellement, la Banque mondiale et le MIME ont travaillé ensemble pour développer ces projets » (J.P.M., Gret).

La cible de ces projets était initialement différente de celle du projet Mirep puisqu'il s'agissait de travailler uniquement sur des gros bourgs (plus de 1000 foyers), mais la déclinaison du projet sur le terrain a mené les intervenants à effectuer des choix de sites sensiblement différents, de plus petite taille, correspondant davantage au « format » Mirep (environ 500 foyers).

« Tu avais le MDR qui investissait via le Mirep sur des zones de 250/300 familles ; le projet Banque mondiale, au début, ne devait pas investir sur des zones de moins de 1000 familles, mais, ne trouvant pas 1000 familles, ils se sont mis à faire des réseaux dans les mêmes dimensions que les nôtres » (J.P.M., Gret).

D'emblée, les choix ont été très différents de ceux de Mirep : premièrement le projet allait reposer non pas sur la décentralisation mais allait se développer sous la tutelle du MIME, au niveau central, dans l'optique de « tester » des modèles pour définir la stratégie sectorielle dont le ministère avait la charge :

« Le projet Banque mondiale était dans une logique concessionnelle habituelle avec l'État : maîtrise complète de l'État. La logique était la suivante : une logique absolument pas

---

<sup>32</sup> Après le vote de la loi sur les BOT (*Build Operate Transfer*) en 1993, le gouvernement philippin – désireux d'encourager la participation du secteur privé dans le financement de la construction et de la gestion des services urbains – a mis en place le BOT Center afin de rechercher des solutions techniques, économiques, financières et institutionnelles pour aider les autorités publiques dans cette démarche.

<sup>33</sup> Pour une description plus détaillée du projet, voir : Drees F., Schwartz J., Bakalian A., *Output-Based Aid in Water. Lessons in Implementation from a Pilot in Paraguay*. [Online] Washington: UNDP- World Bank, *Public Policy for the Private Sector*, note n° 270, April 2004, 4 p. Available at: <http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/270-water-paraguay.pdf>

<sup>34</sup> En janvier 2003, le Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni et la Banque mondiale créaient le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA, *Global Partnership for OBA*) afin de financer des projets de type OBA et de les faire connaître dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité, des télécommunications et du transport.

décentralisée, même volontairement centralisée à travers le MIME. Ce qui était très étonnant, c'est qu'il y avait une équipe de la Banque mondiale qui faisait un travail volontairement centralisé au MIME et que, dans le même temps, il y avait une autre équipe de la Banque mondiale qui travaillait sur la décentralisation, ici. Ces gens là ne se parlaient jamais, ils faisaient deux choses absolument opposées. » (J.P.M., Gret)

« Si on avait été avec le MIME, on se serait retrouvé avec un programme classique comme ce qui a été fait avec la Banque mondiale après. Classique, c'est-à-dire un « *blue print project* » (J.M., Gret).

Deuxièmement le projet s'inscrivait dans une logique de « création » d'un service d'eau et non d'« accompagnement » de services existants.

« Les projets OBA et DBL, ce sont des sociétés qui répondent à un appel d'offres pour mettre en place sur des zones données un ou des réseaux. Mirep, ce sont, à l'échelle d'un territoire, des privés qui étaient sélectionnés par appel d'offres lancé par la commune, validé par la province avec possibilité de cofinancement au niveau du PRDC après évaluation. » (H.C., AFD, ex Burgéap)

Deux des principaux obstacles identifiés pour atteindre les OMD étaient : (1) la faiblesse de rendement des financements publics ; (2) les incitations pour les opérateurs à étendre le réseau et généraliser le service. Ces projets se sont donc construits autour de ce constat : pour atteindre les OMD, il fallait pouvoir lever ces obstacles. En quoi consistent ces deux modèles ? Sur quelles variables cherchent-ils à jouer ?

L'**OBA** (*output-based aid*) est une stratégie de financement basée sur les résultats quantitatifs en vue de permettre l'extension des services de base aux plus pauvres, lorsque des subventions externes sont nécessaires pour venir en complément de la participation (financière ou en nature) des usagers. Le principe de base de l'OBA est d'octroyer une subvention (sous forme de dons ou de prêts concessionnels) pour la réalisation d'objectifs précis et quantifiables, les fonds (en totalité ou en partie) n'étant versés qu'une fois ces objectifs atteints. L'OBA est devenu un outil de stratégie sectorielle des bailleurs de fonds, à commencer par la Banque mondiale, le fonds multi-bailleurs GPOBA (Global Partnership for OBA) et des bailleurs bilatéraux comme l'Agence française de Développement. Des projets pilotes ont été mis en place dans un certain nombre de pays, mais les cas de mise en pratique effective et à grande échelle restent relativement peu nombreux, surtout dans le secteur de l'eau. Les difficultés de mise en œuvre ont parfois trait à la perception de la relative complexité de ce mode de financement par rapport aux financements classiques, qui requièrent des périodes de préparation longues<sup>35</sup>.

Les OBA	Financement OBA	Financement « classique »
<b>Réципиентаire de la subvention</b>	Une subvention (don ou prêt concessionnel) est octroyée à un opérateur public ou privé, mais de préférence privé ou communautaire, pour des services rendus aux consommateurs finaux.	Une subvention est octroyée à un organisme public qui rétrocède une partie des fonds à un opérateur (en général public). La rétrocession de ces fonds à un opérateur privé est possible, mais fortement conditionnée.
<b>Méthode d'attribution de la subvention</b>	De préférence, la subvention est octroyée de manière compétitive (au travers d'un appel d'offres) au « moins disant ».	L'opérateur public en place, en tant que premier interlocuteur des bailleurs de fonds, reçoit en général l'essentiel de la subvention rétrocédée par le gouvernement.

<sup>35</sup> Trémolet S., *Appliquer les principes de l'OBA aux services d'eau et d'assainissement, Guide méthodologique*, Paris : AFD, Suez-Environnement, septembre 2006, 32 p.

<b>Critère de déboursement de la subvention</b>	La subvention est octroyée sur la base de la performance effective, évaluée sur des critères définis à l'avance. Un montant fixe peut éventuellement être préfinancé par le secteur public.	La subvention est octroyée sur la base d'un budget prédéfini à l'avance et sur la base du coût des intrants, avec un audit des comptes si nécessaire. La totalité est préfinancée par le secteur public.
<b>Type de projets financés</b>	La subvention est fournie pour des objectifs précis qui ont un impact direct sur les consommateurs finaux, comme l'extension du réseau aux zones les plus pauvres ou la tranche sociale des tarifs à la consommation.	La majorité des fonds est employée pour des investissements dans la construction ou réhabilitation de grosses infrastructures, type usine de traitement ou réseau primaire (secteur eau).

Source : Trémolet, 2006

Le projet pilote OBA mis en place au Cambodge par la Banque mondiale cherchait donc à jouer sur une stratégie *pro-poor* : une subvention devait être accordée à l'opérateur, une fois connectés les foyers les plus pauvres, tels qu'identifiés dans le contrat. Sur cette base, le critère de l'appel d'offres organisé pour choisir l'opérateur reposait sur le principe du « moins-disant » : l'opérateur sélectionné allait être celui qui demandait la subvention la plus faible (exprimée en pourcentage du coût estimé de la construction publique).

« Ce serait intéressant de regarder sur les projets de la Banque mondiale : dans le cadre des projets OBA, on avait demandé qui était pauvre et qui n'était pas pauvre, pour savoir si l'eau était distribuée gratuitement ou s'il fallait payer – avec en plus des prix de l'ordre de 60 ou 70 dollars par connexion – c'est clair que... on a envie d'être pauvre ! » (H.C., AFD, ex Burgéap).

Le **DBL** (*Design Build Lease*) est également une approche par les marchés publics d'État, qui propose un financement de long terme et une assistance technique aux opérateurs désireux de construire et de gérer des petits systèmes de distribution d'eau. Les entrepreneurs ne doivent fournir directement que 10 % du capital initial, le reste étant avancé par l'État, les opérateurs rétrocédant cette avance par le paiement annuel d'un bail. Ils bénéficient ainsi des taux d'emprunt très avantageux du Gouvernement royal du Cambodge qui permettent des financements sur le très long terme de manière comparable à ce que le gouvernement reçoit de la Banque mondiale. Par ailleurs, les entrepreneurs reçoivent un appui technique pour le dimensionnement de l'offre et le début du projet. La motivation pour fournir des services sur le long terme est forte puisqu'ils doivent être en mesure de générer des revenus suffisants pour payer le bail chaque année.

« L'immense avantage du DBL, c'est qu'en fait il évite à l'État de mettre en place des mécanismes de subvention, parce qu'une station de traitement, c'est assez cher quand même ! Finalement, c'est là la limite de la capacité d'investissement. Ce qu'on sait aujourd'hui, c'est que la qualité de l'eau n'est pas un critère. C'est un investissement qui est élevé avec zéro retour ou alors, il faut qu'il inclue le coût de la station, du traitement dans le tarif. » (R.C., Gret)

En ce qui concerne les résultats opérationnels des projets de la Banque mondiale, s'il est difficile d'avoir accès aux données (le développement des projets a été sérieusement compromis par des affaires de corruption que nous évoquerons ultérieurement), il est tout de même possible d'affirmer que l'objectif de « réplique » ou de « généralisation » du modèle n'a pas eu lieu et que les quelques sites pilotes, restent, encore à ce jour, les seules références. Par ailleurs, aucune analyse n'a été rendue publique sur les résultats techniques et commerciaux de ces sites (nombre de raccordements, effets de la politique *pro-poor*, taux de recouvrement, etc.). Dans le cadre de notre enquête, nous avons souhaité obtenir les résultats – quantitatifs et/ou qualitatifs – de ces premières

expériences (taux de raccordement, taux de recouvrement, niveaux de tarifs, etc.) et, malgré un appui certain du programme WSP Cambodge pour effectuer la demande auprès de la Banque mondiale, notre requête est restée lettre morte.

Indépendamment de l'issue négative qu'ont connue les projets menés par la Banque mondiale, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent, à l'instar des projets Mirep du Gret, une tentative de construction de modèles de l'eau adaptés aux gros bourgs ruraux. À ce titre, leur participation à la mise en débat de la politique de l'eau – plus à titre de « modèles » qu'à titre de « projets » – mérite attention.

- **L'étude AFD : comparer les modèles, croiser les approches**

En 2003, l'Agence française de Développement s'intéresse elle aussi à la question de l'eau en milieu semi-rural et lance une étude (sous tutelle du MIME) visant à analyser le paysage institutionnel existant, étape préalable nécessaire à la proposition d'un projet opérationnel<sup>36</sup>.

Afin de comprendre la motivation de cette étude, il convient de resituer le contexte des évolutions internes à l'AFD au début des années 2000. En 2001, Jean-Michel Severino avait pris la direction générale de l'AFD. Son parcours (ministère de la Coopération et du Développement de 1988 à 1996 puis Banque mondiale de 1997 à 2000), qui l'avait mené à prendre des postes à haute responsabilité au sein de la Banque mondiale (directeur pour l'Europe centrale puis vice-président pour l'Asie), a eu une influence très structurante sur sa volonté de rapprocher l'AFD des grands bailleurs (BM, ADB, etc.), de mettre en place des projets en commun avec eux, d'instaurer l'anglais comme langue de travail, etc. Ainsi, au Cambodge, l'AFD, qui sentait l'essoufflement de sa coopération avec le MDR (du fait de la perte d'opérationnalité du ministère), a souhaité organiser – sous ce nouveau « mandat » de partenaire des grands bailleurs – un rapprochement avec le MIME et tester les nouveaux modèles OBA largement promus par la Banque mondiale.

Revenons maintenant à l'étude AFD-MIME. À l'époque, trois modèles différents existent – bien qu'à des étapes variées de développement – : les dispositifs Mirep du Gret (14 mini-réseaux mis en place et opérationnels) et les modèles OBA et DBL de la Banque mondiale (encore à l'étape de « modèles », pas encore mis en œuvre).

« Il y a assez peu de projets aujourd'hui dans le secteur : les deux projets de la Banque mondiale sont un peu restés en rase campagne parce qu'ils faisaient partie des projets qui ont été visés l'année dernière pour des questions de corruption, donc ils ont été arrêtés. Aussi, quand on regarde aujourd'hui ce qui se fait sur le secteur des petits centres, il n'y a pas non plus beaucoup de modèles. Le modèle OBA n'est appliqué qu'à un village, on manque donc un peu de retour d'information et pour DBL, c'est pareil, il n'y en a qu'un, là encore on manque de recul [...]. Celui qui viendrait aujourd'hui regarder ce qu'il peut faire pour le secteur de l'eau trouverait Mirep comme référence » (H.C., AFD, ex Burgéap).

Ces trois modèles renvoient tous à des solutions possibles pour organiser les services d'eau dans les gros bourgs ruraux (avec des cibles et des priorités variables, certes), mais la différence structurante entre les dispositifs Mirep et les dispositifs OBA et DBL repose sur deux éléments :

- d'une part, les délais de mise en œuvre : la flexibilité que proposent les ONG et la relative souplesse dans les modalités d'intervention ont permis au Gret, avec le programme Mirep, d'être sur les *starting blocks* et de rendre le projet opérationnel sur le terrain beaucoup plus rapidement que ne le permettent des approches plus centralisées :

« Avec les approches de type très administratives, telles que celles qui ont été mises en place au niveau du MDR avec le programme « Eau potable et assainissement » financé par l'ADB sur la région du Tonle Sap et l'autre programme OBA et DBL financé par la Banque

---

<sup>36</sup> AFD, Burgéap, Gret, *Water Supply and Sanitation Project in Small Towns of Cambodia. Synthesis Note, February 2006, 19p.*

mondiale, ce que l'on peut constater c'est que ces deux programmes ont commencé leur existence au moment où on a fait l'étude de faisabilité de Mirep. En 2005, quand on a clôturé Mirep, le programme Tonle Sap n'était toujours pas opérationnel et le programme Banque mondiale n'avait fait qu'un réseau. Cela interpelle, quand même ! » (J.M., Gret).

- d'autre part, les coûts de mise en œuvre des modèles :

« Moi, je connaissais bien la démarche Mirep, à l'époque, j'avais été assez critique en interne à l'AFD quant à l'approche OBA et DBL. Cela partait du principe que globalement on avait l'impression d'arriver à peu près au même résultat en termes de service aux populations, que ce soit Mirep, DBL ou OBA, sauf que le coût en termes de financement public n'était pas le même, puisqu'on arrivait à des taux de subvention qui étaient différents et donc à des taux d'implication du secteur privé qui étaient différents, mais aussi des coûts rapportés aux branchements particuliers qui étaient différents » (H.C., AFD, ex Burgéap).

« [Avec OBA et DBL] il y a aussi les idées généreuses (mais coûteuses !) telles que celle de vouloir desservir 100 % de la population ! On arrive très vite à des situations où des gens dans une zone très réduite vont avoir accès à un service, et malheureusement les coûts de raccordement vont en pâtir pour tous. Les coûts de raccordements proposés par la Banque mondiale sont trois fois supérieurs aux coûts Mirep ! La loi de Pareto, c'est basique, mais il ne faut pas la perdre de vue non plus. Si c'est pour toucher seulement deux ou trois pour cent de la population restante (et qui, de surcroît, n'a pas forcément demandé le service), il faut réfléchir à deux fois, peut-être penser à un ensemble de solutions aussi. Il n'est pas nécessaire que tout le monde ait le même système de desserte » (J.M., Gret).

Pour mener cette étude, il était nécessaire de comprendre en finesse d'où venaient les différences de coûts entre chaque dispositif et quels étaient les contextes propices au développement de chacun des modèles. De manière intuitive, on sentait bien que les choix en termes de marchés publics d'État ou d'initiatives privées sous maîtrise d'ouvrage locale, qui renvoyaient à des approches différentes en termes de partenariats institutionnels (ministères centraux/acteurs de la décentralisation), pouvaient avoir des répercussions structurantes sur l'économie générale du modèle de régulation et sur la structure des coûts (et donc sur la facture globale !) qui allaient être retenus par l'AFD. Cette étude, pilotée par l'AFD sous la tutelle du MIME, a été réalisée – après quelques « redéfinitions » et « mises à plat » – par une équipe composée d'experts du Gret, du Burgéap et de consultants indépendants.

« L'AFD a demandé à revoir la notation au niveau de l'appel d'offres pour faire une notation plus adaptée, en fonction des objectifs visés de l'étude, de la méthodologie, des *Curriculum Vitae* qui étaient présentés, etc. Le bailleur de fonds amène de l'argent, il n'est pas là pour imposer son point de vue mais pour imposer des principes de cohérence et de transparence ! Il peut avoir des idées aussi, c'est un intervenant comme un autre » (J.M., Gret).

L'idée de cette analyse était de dresser un panorama de l'existant et d'effectuer une évaluation comparée des différents dispositifs possibles pour savoir sur quel(s) type(s) de modèle(s) pourrait reposer un projet d'envergure financé par l'AFD.

« L'étude visait à faire une évaluation des différentes approches qui avaient été menées essentiellement Mirep par le Gret, DBL et OBA par la Banque mondiale – sachant qu'on était à des étapes différentes puisque OBA et DBL à l'époque étaient au stade soit du *bidding process*, soit du contrat passé mais pas encore mis en œuvre, par rapport à Mirep où l'on était à un stade d'avancement avec des exemples concrets sur le terrain, ce qui compliquait un peu les comparaisons. [...] Qu'est-ce qui expliquait que les coûts au branchement particulier étaient différents d'une approche à l'autre, alors qu'*a priori* le niveau de service était le même ? Une eau à peu près potable à une certaine pression et chez les gens ? Était-ce les approches qui impliquaient des coûts différents ? Le type d'opérateurs que l'on mettait en place ? Si je mets un opérateur de plus haut niveau, éventuellement le coût final va être plus élevé... Est-ce qu'il y avait – c'était les questions qui étaient posées – en fonction de

la taille du bourg la nécessité de choisir des acteurs différents ? Et donc de dire, par exemple : la démarche Mirep est certainement la bonne démarche, mais jusqu'à une certaine taille, et au-delà le type d'opérateurs que draine Mirep n'est pas suffisant, et si l'on veut faire du *scaling up*, il faut aller vers d'autres types d'acteurs, etc. C'était une approche qui se voulait faire le point comparatif sur les différentes approches et dire à l'AFD : « si vous devez monter un projet – c'était d'ailleurs, finalement, un mix sur les différentes approches – voilà, sur la base des expériences en cours, ce que l'on peut vous conseiller comme approche pour votre projet » (H.C., AFD, ex Burgéap).

L'objectif de l'étude étant de travailler à l'opérationnalisation des OMD, les deux principaux critères retenus pour la comparaison des modèles ont été la capacité des dispositifs à intégrer les populations les plus pauvres d'une part, et la possibilité de trouver des mécanismes de leviers de financement, d'autre part.

« Un des critères d'appréciation, c'est le « *pro-poor targeting* », donc : « Quelle était la méthode qui permettait de faire accéder à l'eau 10 % des populations qui n'y avaient pas accès ? ». L'autre principe, c'était le « *private level fund* » ; en gros, quand tu mets un centime d'argent public, combien cela génère d'argent privé ? *Grosso modo*, MIREP est à l'intersection des deux, MIREP est le plus médian parce que, théoriquement, le meilleur système pour le *pro-poor targeting* est OBA parce qu'ils sont remboursés à la connexion. Le DBL, lui, il n'est pas très bon en *pro-poor targeting*, mais il est bon en *public leverage fund*. En gros, le MIREP avait la meilleure valeur pondérée » (R.C., Gret).

« De mémoire, les critères d'appréciation des approches pro-poor étaient les suivants :

- pour les OBA : la subvention est versée à l'entreprise sur la base des branchements effectués auprès de la liste de pauvres recensés ;
- pour les DBL : tous les branchements sont proposés au prix coûtant aux usagers ;
- pour Mirep : pas de politique spécifiquement *pro-poor* mais une volonté du secteur privé d'optimiser le nombre de branchements (connexion à 15 dollars) » (H.C., AFD, ex-Burgéap).

Les principaux résultats de l'étude (typologie croisée des bourgs et des profils d'entrepreneurs, description des modalités d'intervention) sont présentés dans l'encadré suivant :

### Éléments de conclusion de l'étude AFD<sup>37</sup>

> Il existe une **différentiation entre les différentes petites villes** qui peut être énoncée selon un « taux d'urbanisation » que décrivent des indicateurs tels que la densité, l'activité socio-économique et la démographie. Ces indicateurs renvoient à un potentiel de consommation en eau potable et de connexions, donc à des signaux incitateurs plus ou moins forts pour le secteur privé et leurs opportunités d'investissement :

Type 1 (moins de 350 habitants) : gros bourgs ruraux, avec une faible densité de population et/ou une majorité de paysans ;

Type 2 (entre 350 et 550 habitants) : petites villes rurales de maisons, avec une majorité de population non paysanne, avec ou sans sources alternatives d'eau potable. Problème d'assainissement naissant.

Type 3 (plus de 550 habitants) : villes avec des caractéristiques urbaines, haut niveau de consommation exclusivement au réseau.

> **Quatre types d'entrepreneurs peuvent jouer un rôle dans l'atteinte des OMD.** L'un a déjà tous les attributs nécessaires à ce rôle, il s'agit de l'entrepreneur « *experienced* » qui cumule la volonté et la capacité d'investir avec les compétences techniques et organisationnelles, permettant d'offrir un service de qualité. La question est donc de faire monter en puissance des entrepreneurs pour qu'ils deviennent « *experienced* ».

<sup>37</sup> Extraits de Carlier R., Note de synthèse sur l'étude AFD Cambodge, document interne Gret, septembre 2007, 4 p.

Cela concerne :

- les « *opportunists* », petits entrepreneurs individuels, qui ont un faible capital à investir mais sont en capacité d'apporter un service sur des petits territoires sur la base de leurs liens avec les communautés et les autorités locales ;

- les « *demonstrators* » qui, aussi petits que les opportunistes, cherchent d'une part à rejoindre le secteur formel par des logiques de contractualisation, d'autre part sont dans un processus de renforcement de leur compétence et de professionnalisation croissante ;

- Les « *construction firms* », souvent de grosses entreprises capables d'investir et de répondre à des appels d'offres, mais spécialisées en BTP et non en gestion d'une concession ni en prestataires d'un service d'intérêt général (et sans doute *a priori* peu intéressées pour cela).

Si l'on croise ces acteurs en capacité de jouer demain un rôle dans l'atteinte des OMD avec la typologie des *small towns*, on se rend compte que chacun peut intervenir à des échelles différentes :

❖ Les *opportunists* et *demonstrators* sont en capacités financière et technique d'investir dans des petites communes de type 1, voire 2 ; en revanche, le niveau de capital et de technicité exige pour des réseaux plus importants les *cantonnera* dans ces types.

❖ Les « *construction firms* » seront à peine intéressées par les *small towns*, trop petites pour leur capacité financière d'investissement et les marchés auxquels elles aspirent. Néanmoins, pour les *small towns* de type 3 ou pour un regroupement de quelques *small towns* de type 3 en un seul marché, leur intérêt à y investir peut être réel.

Pour générer un véritable effet de levier à même de répondre aux OMD, il s'agit donc doublement : 1) de faire monter en puissance les « *opportunists* » et « *demonstrators* » sur de plus gros marchés ; 2) d'inciter les « *construction firms* » à investir sur des plus petits marchés ; 3) au final, d'accroître le marché des entreprises « *experienced* » par une plus grande concurrence d'acteurs sur ce secteur des « *small towns* ».

> Sans tenir compte du modèle spontané, entièrement basé sur du *full-private financing*, on peut décrire les **méthodes d'intervention** selon deux grands modèles :

❖ Une approche par les marchés publics d'État (OBA, DBL) : même si une démarche participative est prévue en amont par l'implication des populations, notamment dans la définition et l'identification des ménages pauvres, on a bien : 1) une maîtrise d'ouvrage étatique ; 2) une procédure d'appel d'offres ouvert ; 3) un marché public concurrentiel basé sur le principe du mieux disant (soit selon le tarif proposé, soit selon les coûts de construction) ;

❖ Une approche par l'initiative privée sous maîtrise d'ouvrage locale (Mirep) : plus *bottom up*, la démarche consiste à identifier les investisseurs privés en capacité d'investir localement et de les accompagner via de la subvention, de l'accès au crédit et de la formation, en les plaçant en contrepartie sous maîtrise d'ouvrage publique locale pour garantir les obligations de service public (qualité de l'eau, tarifs bas, obligation d'extension, etc).

En termes financiers, on a également deux modalités de financements différentes :

❖ Un mécanisme par aide directe : c'est le cas de l'approche « initiative privée sous maîtrise d'ouvrage locale », les subventions étant accordées *a priori* comme aide à l'investissement ;

❖ Un mécanisme par aide conditionnée : c'est le cas de l'approche « marché public d'État », les subventions publiques étant décaissées sur la base de contrat d'objectif.

Enfin, en termes d'objectifs, les mécanismes financiers renvoient à deux logiques différentes :

- Un objectif de renforcement des acteurs : dans le cas de l'approche « initiative privée sous maîtrise d'ouvrage locale », l'objectif consiste à basculer d'un mode informel et de faible qualité d'investissement dans les petits réseaux à un mode de construction de services publics locaux en eau potable, fondé sur le renforcement des acteurs professionnels et publics. Implicitement, le renforcement des acteurs publics locaux (déconcentrés et décentralisés), c'est-à-dire le renforcement de leur capacité de négociation et de contractualisation, augmente la capacité de connexions des ménages précaires.

- Un objectif de « *pro-poor targeting* » : même si les projets type DBL et OBA procèdent d'un processus de renforcement des acteurs, l'objectif explicite est d'accroître l'accès à l'eau potable pour les plus pauvres par des effets incitateurs auprès des entrepreneurs privés.

Fondamentalement, les résultats entre les différentes approches ne sont pas essentiellement divergents. La différence procède plus de la démarche, l'une selon une stratégie « *top down* », de l'État vers les acteurs locaux, l'autre « *bottom up* », des acteurs locaux vers un mode de régulation à vocation nationale. Si l'on croise les approches au regard des deux outils indispensables à l'atteinte des MDG (une stratégie *pro-poor targeting* et un effet de levier des fonds privés), tout semble indiquer que l'**approche DBL est la plus adéquate**, puisqu'elle optimise les deux outils nécessaires à l'atteinte des OMD.

Cependant on constate, en croisant avec la typologie des « *small towns* », que l'approche par l'initiative privée sous maîtrise d'ouvrage locale permet, elle, de faciliter l'investissement à des échelles territoriales trop petites pour attirer les investisseurs propres à répondre aux marchés publics de type DBL. De même, l'approche par OBA permet néanmoins d'accroître l'accès des plus pauvres à l'eau potable, ce qui signifie que sans être en soi un modèle, les deux autres modèles peuvent intégrer une logique OBA, même marginalement. Il n'y a donc pas une bonne approche mais différentes approches possibles et utiles selon la tailles des villes et la nature des entrepreneurs.

Le résultat de cette étude a permis de mettre en évidence les différents enjeux des modèles proposés en fonction des échelles pertinentes d'intervention, et de proposer l'idée d'un panachage possible des modèles (par exemple, en intégrant une composante OBA dans d'autres types de modèles). Ce résultat devait permettre de mettre en place différentes échelles de régulation ou d'opération en fonction de l'existence ou non d'une dynamique locale d'entreprenariat : là où les petits réseaux existent, il fallait les accompagner et les aider à se professionnaliser, là où ils n'existent pas, lancer des appels d'offres à une échelle supérieure (province par exemple) et intéresser d'autres entreprises (par exemple de construction) au secteur de l'eau. Par ce « métissage » des modèles existants, l'AFD allait pouvoir proposer au MIME d'entrer plus avant dans la décentralisation ou dans la déconcentration pour accompagner les dynamiques à l'œuvre, et ainsi partiellement infléchir ses velléités centralisatrices.

« En fait, ce qui est amusant avec cette étude, c'est que ce qui apparaissait comme la mécanique la plus appropriée pour ce modèle proposé par l'AFD c'était de faire le DBL puisque, *grosso modo*, les acteurs Mirep étaient des acteurs qui allaient rarement au-delà d'un ou deux villages, et que l'intérêt du DBL était de pouvoir faire émerger des acteurs plus importants. Cela s'explique parce que le DBL ressemble à un appel d'offres de construction et quelque part, cela rassure les entreprises. Les entreprises qui pourraient être intéressées demain à investir et à faire de la gestion de l'eau, ce sont les entreprises de construction, et s'il y a un moyen de capter les entreprises, de bloquer des démarches de fonds d'investissement des entreprises, c'est de proposer quelque chose de rassurant sur un marché assez similaire à celui de la construction. C'est une question de *scaling up*... Si on dit que l'on veut optimiser l'investissement privé, on peut penser qu'il faut s'adresser à ceux qui ont une capacité d'investissement, et que l'on n'aura pas nécessairement quelqu'un dans chaque village qui soit en mesure d'investir. Si on veut trouver quelqu'un qui ait une certaine capacité à investir à une échelle plus grande, de plusieurs petits villages, voire dans plusieurs provinces différentes, il faut viser ce type de profil [entreprise de construction] » (H.C., AFD, ex Burgéap).

« La conclusion de l'étude est qu'en fait, on n'a pas forcément un mécanisme ; ils sont présentés, mais ils ne sont pas forcément adaptés à la même grosseur du réseau. Un des objectifs de l'étude, c'était de montrer au MIME que lorsque vous avez des réseaux de 500 familles, vous pouvez très bien laisser la province gérer l'octroi de licences ; c'est-à-dire qu'on peut très bien se décentraliser ou, au moins, se déconcentrer » [...]. Finalement, Mirep a fait beaucoup de réseaux quand même, on en a fait une quinzaine alors que OBA/DBL n'en ont fait que deux ou trois. L'objectif implicite est de dire au MIME qu'il y a un effet de seuil, pour les entrepreneurs dans les gros bourgs, on pourrait très bien décentraliser la décision politique,

pas forcément aux pouvoirs communaux, mais au moins les pouvoirs déconcentrés » (R.C., Gret).

« [La vision de] M.S. [du MIME] est de dire : « Ce ne sont pas des petits entrepreneurs par villages [qui vont assurer les services d'eau], mais de grosses entreprises au niveau d'une province ». Alors que ce que nous avons plutôt tendance à dire, c'est qu'il peut y avoir des petites entreprises. De toute façon, il va y avoir un phénomène naturel de regroupement qui fera que dans cinq ans ou dix ans, au lieu d'avoir 14 entrepreneurs Mirep, il n'y en aura plus que 10. C'est déjà le cas, il y a déjà un entrepreneur qui a racheté un autre réseau, mais cela va se faire progressivement » (J.M., Gret).

Ce projet promettait de faire dialoguer des modèles qui jusque là, étaient vécus comme concurrents par les acteurs qui les avaient portés, et de mettre en œuvre des solutions métissées allant de l'approche par l'initiative privée sous maîtrise d'ouvrage locale à l'approche par les marchés publics d'État, selon l'existence ou non de capacités locales d'investissement et de régulation... *quasi-réalisation* seulement, puisque les circonstances ont progressivement défait les agencements qui étaient en train de se stabiliser.

---

### Le raté (provisoire) du « saut quantitatif » : *réalisation* et *déréalisation* de la politique de l'eau dans les bourgs ruraux cambodgiens

---

Deux éléments sont venus bouleverser le processus à l'œuvre de construction d'une politique de l'eau pour le segment spécifique que constituent les gros bourgs ruraux : d'une part, le retrait de l'AFD du secteur et, d'autre part, les affaires de corruptions dénoncées par la Banque mondiale.

- **Retrait de l'AFD du secteur de l'eau : l'incidence de la réforme de la coopération française sur les interventions au Cambodge**

« Certains diront qu'un des facteurs limitants a été qu'on n'a pas su transformer le Mirep à l'échelle nationale. Le retrait de l'AFD du secteur de l'approvisionnement en eau potable a marqué un coup d'arrêt brutal, voire incompréhensible sur le coup ! En effet, l'AFD avait prévu des moyens pour faire suite à l'étude, et entre le moment où ils ont décidé de faire cette étude et le moment où elle s'est terminée, ils ont changé leurs priorités d'intervention. Ils avaient budgété quatre ou cinq millions d'euros pour la réalisation des investissements, je crois. Là, cela aurait créé quelque chose ! Avec Mirep, on a créé un référentiel, mais avec cette somme, on peut créer un vrai panorama ! » (J.M., Gret).

Pourquoi ce changement dans les lignes de crédit ? La récente réforme de la coopération française, mise en place mi-2005, visait à unifier les dispositifs de coordination et à placer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement au cœur des préoccupations de l'aide publique française. Dans ce cadre, l'adoption des documents cadre de partenariat (DCP), nouvel instrument de l'aide, et le rôle pivot dévolu à l'AFD dans le dispositif, sont venus modifier substantiellement les modalités d'intervention, en accordant une importance majeure à la concentration des secteurs et des domaines géographiques d'intervention. Ainsi 80 % des ressources doivent être concentrées sur trois secteurs. Ces redéfinitions n'ont pas été sans incidence sur la politique de l'eau en milieu semi-rural au Cambodge.

« La construction de politique publique n'a pas été menée jusqu'au bout parce qu'elle a eu ce coup d'arrêt du fait de la fin du financement de l'AFD [...]. Faire évoluer le débat supposait quand même d'être à un certain niveau de dialogue que seul un bailleur de fonds pouvait mettre sur la table. Le fait que l'AFD soit sortie du secteur de l'eau est lié au fait que la France, à juste titre, a décidé de mettre en place des documents cadre de partenariat ; l'AFD a dit : « on n'est pas un bailleur de fonds qui met 300 millions de dollars sur la table tous

les ans ». Au Cambodge, on met sept ou huit millions d'euros par an, dix millions de dollars, ce qui correspond à un investissement par an ; après, il y a des petits projets avec des enveloppes spécifiques mais *grosso modo* sur l'enveloppe « don » globale de l'AFD, c'est un projet par an. Il est clair que si on veut avoir une certaine pertinence et un certain impact sur les sujets que l'on aborde, il vaut mieux que l'on ne se disperse pas trop. Donc le document cadre (DCP) définit les secteurs de concentration (trois au maximum) sur lesquels la France en général et l'AFD en particulier s'engagent à mettre 80 % de leur investissement. Il fallait faire des choix. Les choix qui ont été faits à l'époque, ont été : (1) l'agriculture, (2) la santé et (3) l'environnement et la biodiversité. Donc il n'y avait plus dans ce DCP de secteur de concentration qui se serait appelé « eau et assainissement » ou « infrastructures ». À partir de là, on ne pouvait plus, par la règle, engager de financement sur une thématique de ce type. Concernant les choix : *grosso modo*, sur l'agriculture et le développement du monde rural, la France avait une très grosse implication, on voyait mal lâcher le secteur ; on était dans la nécessité absolue d'intégrer un des deux secteurs qui, auparavant, avaient été pris par l'Ambassade de France qui étaient « éducation et santé » ; donc on a pris « santé », c'était un deuxième secteur pratiquement obligé ; l'éducation de base, on n'y était pas. On aurait très bien pu penser mettre l'eau et l'assainissement en troisième. Pourquoi n'y a-t-il pas eu « eau et assainissement » ou « infrastructures » ? Je pense sincèrement qu'il y avait un manque de visibilité sur les moyens financiers qu'on pourrait mettre, et qu'on avait cette règle des 80 % qui faisait peur ; on a pris « environnement et biodiversité » qui est un secteur qui, globalement, ne mange pas trop d'argent, qui était un faux secteur de concentration » (H.C., AFD, ex Bur-géap).

La fin des financements de l'AFD pour le secteur de l'eau, du fait de la définition des DCP pour 2005-2008, a définitivement enterré le projet opérationnel qui devait prolonger la pré-étude présentée à l'AFD précédemment. Par ailleurs, des affaires de corruption survenues au même moment sont venues porter un coup d'arrêt aux financements des projets de la Banque mondiale.

- **Fraude et corruption : le coup d'arrêt des financements de la Banque mondiale**

En effet, alors que les projets OBA et DBL, qui avaient été retenus par la Banque mondiale pour expérimenter des approches permettant la réalisation des OMD, n'avaient pas encore porté leurs premiers fruits<sup>38</sup> ; une commission de contrôle interne à la Banque a mis en évidence, en 2006, des faits importants de corruption et a porté un terme à leur déploiement opérationnel.

"It started 2 years ago; there was an investigation by the World Bank, by the integrity department. It investigated several World Bank projects, 3 that were done and 4 that were ongoing, and all of them had to do with infrastructure, not only by MIME but also the MRD and the Land Ministry. In all 7 projects, there was significant evidence of fraud and corruption. I personally find that the whole story was mismanaged in the way it was probably the intention of the Government in the way it was followed up, Development [Department, WB] was informed that there were problems and that they may have had to pay money back. MIME was implicated but not M.S. and one the reasons why M.S. was so hurt was that he had already uncovered at least one of the projects and started to renounce the contractor who was putting second-hand pipes in the ground. He said: "take it out and put in new pipes, hence reporting to legal tender." He was threatened by the son of the contractor who came to his office and said that he was going to die. In other words, M.S. had the feeling that his honesty was not recognized. He was threatened instead of getting support by the Bank, he had to cancel one contract that covered 4 to 7 villages, the biggest, and all the rest was suspended.

---

<sup>38</sup> Il est à noter, à cet égard, l'énoncé de données contradictoires dans les discours des différents acteurs en ce qui concerne le nombre de projets pilotes, de projets réellement mis en œuvre, stoppés, en cours de réalisation, etc. Les difficultés pour obtenir des informations sur ces projets – évoquées précédemment – ont empêché une résolution définitive de ces contradictions.

He was stabbed in the back by the Bank! All the reports are confidential. I have not seen the director of the Bank here. I do not know what the evidence is against MIME. The Bank attacked and said that they had very strong evidence that it was all rotten. From the technical departments, we do not quite see what is going on [...] M.S. felt he had filled his duty but someone came to his office and threatened to kill him. For telling him to do what is in the contract, the Bank options were just to catch him and to take the money back! Instead of helping in a situation where he felt threatened, he felt personally dropped by the Bank. That was hugely de-motivating for his team. A number of people resigned from his team and left the ministry all together. He is a little bit more relaxed at the moment with that [...] The Bank said "corruption"! The Government said: "give us evidence!" and the Bank said: "We cannot say who were the people who gave us the information [it would be dangerous for them]". It is really a lose-lose situation. The way it was done, the Bank is still doing internal investigation and they keep coming into the officers' office" (J.W.R., WSP).

Cette affaire a donc eu des répercussions à plusieurs niveaux : au-delà du « lâchage » de l'équipe « Eau potable » du MIME par la Banque mondiale et du sentiment de non-reconnaissance des risques assumés par son responsable (qui avait dénoncé des premiers faits de corruption sur le terrain), cette enquête de la Banque mondiale a porté un coup d'arrêt aux projets :

« Le contrat OBA a plus ou moins été lancé, le contrat DBL a été entièrement stoppé à l'exception d'un seul site sur les 25, les autres ont été stoppés par la fin du financement de la Banque mondiale. Le site OBA qui est en fonction se situe dans la province de Kompang Cham ; le site DBL en fonction se trouve dans un très gros bourg, Neak Lueung qui est une ville de l'autre côté du Mekong, vers le Vietnam » (J.P.M., Gret).

Elle a également porté un coup d'arrêt au projet d'autorité régulatrice :

« En 2001, dans le projet Banque mondiale était prévue la création d'une autorité de l'eau. Cette autorité devait couvrir tous les réseaux d'eau et était indépendante du MIME et du MDR. Cela aurait été plutôt bien. Mais comme elle avait été commandée par la Banque mondiale dans un projet qui était au MIME, évidemment, elle était de forte inspiration MIME. [...] Le projet Banque mondiale ayant été gelé en 2006 par la Banque pour corruption, l'autorité de l'eau est restée en plan, le MIME préférant le flou, la Banque mondiale n'étant plus là pour financer les experts » (J.P.M., Gret).

"The strategy that we have run regarding the [regulation] law was totally dependent on OBA, a lot dependent on the assistance from the World Bank. It has just collapsed after we have the problem with the World Bank. We cannot move forward with this [...]. It is very difficult. I was hurt so much [...]. This problem hurt me so much because I was the one that introduced all the reform in the sector. I was the one who prepared all this strategy to work with the law, to work with this kind of sector, reform for private sector participation. How to meet the MDG? It just collapsed because of this small issue of corruption that happened ten years ago. It was the procurement that was under review of the World Bank that caused this problem that has happened in 2003. After this, you cannot move forward with the same strategy because you have no more support, no more investment program to do so. Just building the capacity of regulator alone, you cannot do it!" (M.S., MIME).

Quel est donc le bilan de ces expériences OBA et DBL ? Soulignons d'emblée qu'il est très difficile d'obtenir des informations *ex-post* sur ces projets<sup>39</sup>. D'une part, les responsables ne sont plus là pour fournir un « récit » des expériences et, d'autre part, aucune analyse chiffrée n'est disponible sur les projets (taux de raccordement des ménages, effets de la politique *pro-poor*, taux de recouvrement, etc.). Par ailleurs, le MIME est très peu enclin à communiquer autour de ces projets du fait du passif important qu'ils représentent et d'une réorientation majeure de sa stratégie vers

---

<sup>39</sup> Comme nous l'avons dit précédemment, nous avons cherché, sans succès, à obtenir des données sur les projets auprès de la Banque mondiale.

l'amélioration des réseaux publics, résultant d'un éloignement voulu de la problématique « réseaux privés ».

“We have been working now on the public sector; I think that public sectors will move perfectly well with this election. I am very concerned with the private sector because it is two arms like this: my right hand is working on the public sector reform and this left hand is working on the private sector reform [...]. But, you know if you want to be promoters, you have to be trusted also by them [private suppliers]. The level is not there, so it is difficult, unlike the public sector, because the public sector, we are all on the same board already, we are on the public side; they are on the public side, so it is easy to work and to be trusted. This is the really one challenge that we are facing for the reform” (M.S., MIME).

« On n'a pas d'informations sur les résultats des expériences DBL, OBA. Il faudrait aller sur le terrain ou voir les personnes concernées au MIME. [...] J'ai deux ou trois informations mais rien qui ne permet de... Il faudrait aller voir si effectivement l'OBA, basé sur le raccordement des pauvres pour lequel il a sa subvention, apporte une dynamique, si cela se met en place ou non... Est-ce que le DBL, avec d'autres tailles d'acteurs... comment cela se passe une fois qu'on a fait la réalisation et que les gens gèrent le réseau, comment cela se passe avec la clientèle, etc. » (H.C., AFD, ex Burgéap).

Visiblement, après la fin des financements de la Banque mondiale, les projets de réseaux d'eau auraient été en partie repris par des financements chinois, sans application des modèles OBA ou DBL :

“At the end of 2006, I had one main project evaluation from the World Bank. In this evaluation project, we went to Kompang Cham, a province occupied by World Bank. The World Bank project defined a specific kind of system but some of its facilities were not initiated because the World Bank had stopped financing. The government asked grants from China and they continued this. Now those facilities are not finished by World Bank but by China.[...] I know on Kompang Cham, there are four facilities. They are completed because of grants from China, one from Svay Rieng, one from Prey Veng and others. So around seven in total, 50% of the construction came from World Bank and then World Bank stopped. Then they asked for grants from China to complete the 50%. This kind of system is operating [...] World Bank had said that they wanted OBA and DBL but with the grants from China I do not know what kind of make up they use. They surely have different conditions” (B.K.S., consultant).

Une politique publique a besoin de continuité dans la constitution des réseaux d'acteurs qui la soutiennent. Comme le montre l'exemple de la politique de l'eau dans les gros bourgs au Cambodge, l'édifice de construction de l'action publique est en position de fragilité tant que cet agencement n'est pas stabilisé. À l'instar du projet Aramis<sup>40</sup> qui se *réalise* (c'est-à-dire devient un peu plus réel, passant du papier à une matérialisation physique) et se *déréalise* (redevient un projet de papier) au gré des changements d'orientation politique, des évolutions, des expérimentations et des problèmes techniques, et des alliances entre acteurs, le projet de l'AFD est arrivé, avec les résultats de la pré-étude, à un stade de *quasi-réalisation*. Cette quasi-réalisation s'est caractérisée par la cristallisation d'un réseau d'acteurs, tenus par des représentations des services d'eau dans les gros bourgs, certes différentes, mais que le projet allait pouvoir rendre compatibles, dans un contexte de construction d'un modèle de régulation.

« [Avec Mirep], il y a eu tout un éventail de possibilités, mais cela reste quand même quelques petites gouttes d'eau dans l'océan des besoins au Cambodge. Une des critiques qui aurait pu être soulevée sur cette filière-là était la difficulté d'avoir un effet duplicateur, que cette initiative entraîne réellement un mouvement » (T.D., Kosan).

---

<sup>40</sup> Latour B., *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris : éditions la Découverte, 1992, 241 p.

La *déréalisation* de la politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge tient donc principalement à l'arrêt des financements de l'AFD et de la Banque mondiale, confirmant ainsi le rôle structurant des acteurs externes dans le processus de construction des politiques publiques et l'incidence notoire d'éléments exogènes au contexte politique local (comme la réforme française du secteur de la coopération, par exemple). Une fois présentée cette « histoire » d'un basculement d'une dynamique de *réalisation* à une dynamique de *déréalisation*, que dire de la situation actuelle et des perspectives attendues ou souhaitables de recomposition de l'espace politique ?

- « Match nul » pour le *scaling-up*, situation de *statu quo* et régulation en panne : un espace politique à (re)conquérir

Une chose est sûre : si les processus de construction des politiques publiques sont mouvants et si les réseaux d'acteurs peuvent se défaire aussi rapidement qu'ils se sont constitués, il est également possible d'espérer qu'ils se renouvellent et se recomposent sous l'effet de nouveaux événements. Nous l'avons vu, aucun « modèle » issu des dispositifs existants ne s'est imposé au niveau national pour constituer un *standard* de ce que les pouvoirs publics cambodgiens attendent d'une gestion de l'eau en milieu semi-rural.

Il a manqué au modèle Mirep l'appui d'un bailleur puissant comme l'AFD pour porter une vision d'un service reposant sur l'initiative privée et la décentralisation ; il a manqué aux projets OBA et DBL une continuité de financement et une confiance réciproque entre puissance publique et bailleurs pour rendre opérationnels des projets-pilotes et les généraliser. Cette situation de *stand-by* dans la construction de la politique publique de l'eau en milieu semi-rural n'est pourtant pas définitive et les principaux jalons ont déjà été posés.

Il existe bien des projets *références*, porteurs d'une certaine vision du service, qui ont déjà été empruntés ou traduits dans d'autres projets :

“In Phnom Penh, there are some small scale water treatment plants funded by an NGO [Sahmakum Teang Tnaut] the pilot projects point at helping the small scale water treatment plants to distribute water to the households in the poor community, especially, the peri-urban [...] For the facilities, they copied and modified the model from the Mirep project, in Takeo” (R.S., PP municipality).

« [GPOBA au Laos] est en train de récupérer toutes les procédures Mirep, ce qui est bien » (J.M., Gret).

Mais, pour se constituer en véritables « modèles », ils n'attendent qu'à être saisis par les acteurs politiques :

« Certains diront [...] qu'on n'a pas su transformer le Mirep à l'échelle nationale [...]. Moi, j'ai une approche un peu plus réaliste : on a montré et démontré que certaines choses étaient possibles, qu'il n'y avait pas une seule solution mais plusieurs possibilités et que Mirep était une des réponses. [...] Je pense qu'on a un rôle très important à jouer pour présenter des idées, mais une fois qu'on descend dans l'arène [politique] pour essayer de passer à un changement d'échelle, c'est autre chose. Tant qu'on gardera nos règles d'éthique et de fonctionnement, je pense qu'on aura beaucoup de désillusion. » (J.M., Gret)

« *A posteriori*, on ne peut pas dire encore que [le *scaling up*] n'est pas réussi. Ce ne serait pas réussi si aujourd'hui il y avait une politique très claire, 25 bailleurs de fonds qui sont engagés derrière, et un rouleau compresseur qui fasse que Mirep apparaisse comme étant un projet *has been*... ce qui n'est pas le cas, puisqu'il y a peu de choses qui se font à côté. De fait, celui qui viendrait regarder ce qu'il peut faire pour le secteur de l'eau trouverait Mirep comme référence. Ce qui veut dire que Mirep et Pacepac font toujours partie du présent en ce qui concerne le développement d'une politique sectorielle. Ce n'est pas parce que les gens n'ont pas sauté dessus en tant que « la bonne politique » ou « la bonne démarche » que cela veut dire que ce n'est pas réussi » (H.C., AFD, ex Burgéap).

La redéfinition des DCP, par exemple, pourrait en être l'occasion :

« En 2008, il va y avoir la révision du DCP, on va reprendre l'analyse des secteurs et éventuellement leur évolution. Le secteur environnement va disparaître comme secteur de concentration, même si on continuera à avoir des actions, puisque tout le monde dit que l'environnement est une priorité. Quel sera le troisième secteur de concentration ? Je ne sais pas. C'est là qu'on peut lancer le débat intéressant de savoir quels sont les secteurs qui paraissent pertinents pour que la France et l'AFD s'impliquent pour avoir une utilisation la plus judicieuse de notre argent par rapport aux problématiques qui se posent dans le pays, par rapport à l'implication des autres bailleurs sur ce secteur en sachant que, bon an mal an, on a une force de frappe qui est de l'ordre de dix millions de dollars par an, ce qui ne permet pas d'être... Si on va dans un secteur où il y a déjà beaucoup de bailleurs, c'est le cas de la santé, sur quel thème peut-on travailler pour être à peu près visibles ? On est loin derrière les multilatéraux, la Chine, le Japon. Il faut être conscient des limites et sur cette base là choisir des secteurs où les moyens financiers qu'on met sur la table peuvent avoir une incidence sur la réduction de la pauvreté, mais aussi un impact institutionnel sur les méthodes, les approches, sur la manière dont les projets ou les lois – les *guidelines* – se feront demain, de manière à marquer à notre échelle un secteur. Le fait de ne pas se retrouver dans le domaine de l'eau n'est pas venu des conclusions de l'étude. La décision était prise avant la fin de l'étude. On a dit au MIME, seulement à la fin, qu'il n'y aurait pas de projet. Il était clair que si on avait dit dès le début de l'étude « il n'y a pas de projet », la discussion aurait été un petit peu délicate ; donc on a fait en sorte qu'on aille le plus loin possible et que vis-à-vis du MIME, la perspective du projet soit une réalité » (H.C., AFD, ex Burgéap).

L'implication du programme WSP (Water and Sanitation Program) peut être une autre occasion à saisir :

« Je pense que ceux qui sont capables aujourd'hui de faire évoluer le débat ou d'avoir une position médiane, c'est certainement les intervenants du WSP. Par nature, ils sont quand même plutôt « appui pro secteur privé », tendance Mirep (il y avait d'ailleurs un article écrit par le WSP, accessible en ligne : une étude comparative Vietnam/Cambodge. Il s'agissait d'un papier pas inintéressant, porté par WSP/Banque mondiale, donc on ne pouvait pas l'accuser d'être un article franco-français). Le WSP travaille bien avec le MIME et aussi avec le MDR, sachant que la Banque mondiale travaille avec le MIME » (H.C., AFD, ex Burgéap).

Identifier des « passeurs » de politiques publiques, anticiper les fenêtres d'opportunités que constituent les changements d'orientation thématique, avoir clairement à l'esprit les enjeux définis lors des étapes précédentes et avoir pris le temps de capitaliser et de communiquer autour des expériences des premières étapes, constituent une série de facteurs facilitant potentiellement le « redémarrage » d'un processus embourbé.

Attachons-nous désormais à une relecture analytique de cette *trajectoire* de politique publique au travers du triple prisme des idées, des intérêts et des institutions.

---

## PARTIE 3

# Des clés pour comprendre

---

Il n'existe pas une histoire de la politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge mais des histoires, tout du moins une histoire complexe, faite de plusieurs dimensions qui se croisent et se décroisent perpétuellement. L'idée de cette troisième partie de l'étude est d'essayer de distinguer plusieurs histoires qui constituent chacune des facettes de cette politique. Aucune ne se suffit donc à elle-même pour comprendre la situation, aucune ne peut non plus être omise pour l'intelligibilité globale. Nous proposons donc ici une relecture problématisée de ce que nous avons décrit dans les deux parties précédentes.

Dans l'élaboration du cadre théorique<sup>41</sup>, nous avons salué l'effort proposé par Bruno Pallier et Yves Surel dans un article de Sciences Politiques<sup>42</sup> qui consistait à vouloir concilier des approches théoriques souvent menées indépendamment pour analyser une politique publique : nous reprenons donc à notre compte ce projet de comprendre l'imbrication entre idées, intérêts et institutions dans le concert de l'action publique.

---

### Interpréter la circulation des idées, la construction des représentations

---

Comment idées et représentations façonnent-elles les processus de décision ? Comment émergent-elles ? Comment circulent-elles ?

C'est l'objet des approches « cognitives » des politiques publiques. Les analyses de Pierre Muller présentent les politiques publiques, non pas seulement comme des espaces où s'affrontent des acteurs en fonction de leurs intérêts, mais aussi comme le lieu où une société donnée construit son *rapport au monde* et donc les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel *tel qu'il est perçu*. Ce que Muller nomme le *référentiel* d'une politique publique, c'est la représentation de la réalité sur laquelle repose la définition d'une politique publique<sup>43</sup>. Ces référentiels permettent donc un décryptage du réel avec des points d'appui, ils posent des cadres de pensée qui structurent ce que l'on peut concevoir à un moment donné.

« J.P.M. avait décidé qu'il fallait faire de la pico-hydro, moi, j'étais contre. Au début j'ai un peu joué le jeu, je prenais ma voiture et j'allais à gauche et à droite et puis, j'ai dit « non, stop, je ne participe plus à cela ; pour moi, ce n'est pas comme cela qu'on met de l'énergie dans les villages ». Il était là, il voulait le faire, il est donc allé voir ailleurs. Cela commençait à se compliquer du fait qu'on n'avait pas la même vision des choses [...]. Il voulait créer éga-

---

<sup>41</sup> Botton S., L'action publique au Sud : un cadre d'analyse. La place des ONG de développement dans la démographie galopante du processus de fabrication des politiques publiques. Paris : Gret, document de travail, octobre 2007, 25 p.

<sup>42</sup> Pallier B., Surel Y., « Les trois « i » et l'analyse de l'État en action ». Revue française de Science politique, 2005, vol 55 n°1, pp. 7-32.

<sup>43</sup> D'autres auteurs proposent de lire ce « rapport au monde » au travers d'autres outils d'analyse, comme par exemple les « récits de politiques publiques » de Claudio Radaelli. En ce qui concerne cette étude, nous chercherons à appréhender la construction « cognitive » de l'action publique au travers des notions de référentiels, de forums et de communautés épistémiques, notions décrites dans cette section.

lement sur des partenariats public/privé, pas de l'adduction d'eau, mais de la production énergétique et là, je me suis opposé à cela parce que, bon, l'eau, on la met dans une citerne et puis on la boit trois jours plus tard ; mais le courant, on ne le met pas dans un tonneau et on ne va pas turbiner huit heures pour que chacun puisse voir sa *telenovela*... Ce n'est pas comme cela que ça se passe » (T.D., Kosan).

Le référentiel évolue donc avec le temps et avec les configurations de croyances et de représentations partagées ou non entre les acteurs. Il a vocation à embrasser une dimension relativement macro des évolutions perceptibles dans les sociétés : on parlera ainsi du passage, dans les vingt dernières années, à un référentiel (global) de marché, porteur de normes et de valeurs nouvelles bien connues pour l'action publique : modernisation de l'État, limite des dépenses publiques, etc.

Au cours de l'enquête de terrain, plusieurs personnes interviewées ont insisté sur la place structurante – dans les dynamiques à l'œuvre – des « références » communes, des représentations et des connaissances qui constituent des « rapports au monde » et qui donnent des clés aux acteurs pour comprendre et agir sur le réel *tel qu'ils le perçoivent* :

... qu'il s'agisse de « référentiel global », comme celui du marché,

« L'évolution idéologique, c'est l'introduction des politiques de l'eau avec une inspiration plutôt libérale qui favorise l'intervention du secteur privé. On commence à discuter du transfert à du privé, partenariat public/privé, pas uniquement en fourniture, mais aussi en gestion, en investissement » (J.P.M., Gret).

... ou de « référentiel sectoriel » permettant d'ouvrir une réflexion sur la participation du petit secteur privé dans le domaine de l'eau. Cette déclinaison sectorielle (dans le domaine de l'eau) du référentiel global de marché permet de faire entrer en cohérence le « rapport global-sectoriel », cadre de référence pour une nouvelle politique publique de l'eau, par la mise en évidence d'articulations entre le référentiel global (marché) et le référentiel sectoriel (existence et développement de réseaux privés dans les gros bourgs).

Ces référentiels se construisent autour de valeurs (service marchand/service public), de normes (« il faut organiser l'accès de l'eau à tous »), d'algorithmes<sup>44</sup> (« si je m'appuie sur les initiatives du petit secteur privé local, alors je pourrais mieux atteindre les OMD ») et d'images (« la figure de l'entrepreneur d'eau dans les gros bourgs »).

De même, par delà le référentiel global et le référentiel sectoriel, il est possible d'identifier un certain nombre de « référents » (notion introduite par Ève Fuilleux<sup>45</sup>) qui permettent à des acteurs de « se reconnaître » autour d'une idée. La mise en évidence de « référents » permet une lecture des « communautés épistémiques », c'est-à-dire d'un ensemble d'acteurs qui se regroupent autour d'une certaine vision du monde. Ces acteurs se rencontrent au sein de « forums »<sup>46</sup>, espaces constitutifs des politiques publiques (forums des experts, des politiques, des scientifiques, des professionnels, etc.). Dans le cadre de notre étude, deux « communautés épistémiques »<sup>47</sup> ont clairement pu

---

<sup>44</sup> Enchaînements logiques.

<sup>45</sup> Fuilleux E., « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de Science politique*, 2000, vol 50 n°2, pp. 277-305.

<sup>46</sup> Selon les auteurs, la définition de la notion de « forum » est variable : réseaux, communautés, organisations, espaces, etc. Dans cette étude, nous adoptons la définition qu'en fait Bruno Jobert : les forums sont des scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie. Chaque forum est producteur de représentations, d'idées sur la politique, qui peuvent être interprétées par référence à l'identité, aux intérêts des acteurs qui l'habitent et aux rapports de force qui les opposent ; ainsi, plus fondamentalement, au type de règles du jeu qui le régissent. Les forums permettent de rendre intelligibles l'hétérogénéité des idées existantes autour d'une politique publique et la pluralité des systèmes de représentation et d'action dans lesquels ces idées s'inscrivent.

<sup>47</sup> Nous les appellerons « communautés d'acteurs ».

être identifiées, porteuses de modèles différents, dont les propositions et actions reposent sur des hypothèses de travail divergentes.

Une première communauté d'acteurs se retrouve autour de l'idée que les services d'eau doivent s'appuyer sur la décentralisation. Leur représentation des pouvoirs publics locaux, comme acteurs légitimes pour la régulation politique en matière de services publics d'eau potable, leur confère une base identitaire commune forte. « La commune, c'est l'État » et « les échelons locaux sont mieux à même d'organiser des services publics adaptés aux besoins des populations ». Même si les compétences (et capacités financières) des niveaux locaux de gouvernement sont encore largement à construire, l'idée est de tendre vers un modèle décentralisé.

« Les gens du département provincial du MIME sont venus ici pour nous obliger à faire la demande de licence. Je leur ai expliqué qu'il s'agissait d'un projet communal, que c'était la commune qui avait investi, et qu'elle avait juste délégué le service à un opérateur privé. Donc, c'est un projet communal, donc de l'État ! Et l'État n'a pas besoin de demander la licence à l'État ! J'ai refusé de payer la licence. Je suis monté voir le directeur du MIME de la province, j'ai expliqué le projet et que je n'avais pas besoin de la licence. Je leur ai expliqué que si je la payais, j'allais devoir faire augmenter le prix de l'eau, donc ce serait la population qui paierait ! Et puis c'est un investissement de la commune, même s'il y a eu un appui de la province, toutes les infrastructures sont payées par l'État ! » (M.M., maire).

Une deuxième communauté d'acteurs se retrouve davantage autour de l'idée que la politique et la régulation sectorielles en matière d'eau potable doivent restées concentrées au niveau central : les échelons locaux ne représentent que des « récipiendaires » d'injonctions politiques, puisque seul le niveau central peut avoir suffisamment de recul pour organiser la définition de priorités pour les investissements et offrir de la cohérence à une politique nationale : « la décentralisation ne veut pas dire fragmentation ».

"From MIME's side, we also work on decentralization but this does not mean fragmentation, isolation! Decentralization has to work in an integrated and harmonize manner. At the central here, the ministry is responsible for policies, strategies and regulation. They have to make a national planning for the sector and they have to work on budget allocations, especially with regards to this public investment. There is a planning process here also at the central level. This planning process requires active participation from the local authorities. What we did is to ask local authorities to provide a local planning and to use this to integrate into a national planning" (M.S., MIME).

Ces deux communautés d'acteurs, dont les représentations se sont progressivement forgées au gré des évolutions de contexte, se reconnaissent certes, dans la place que chacun accorde à la décentralisation, mais également par ricochet, à certaines représentations de l'organisation des services d'eau. Nous avons évoqué précédemment, dans le cadre de la comparaison entre modèles proposés par l'étude AFD, deux modèles d'intervention possibles répondant tous les deux au référentiel global de marché et au référentiel sectoriel de participation du secteur privé dans les services d'eau des gros bourgs. À savoir :

- d'une part, une approche « par les marchés publics d'État », qui – même si elle prévoit une démarche participative en amont par l'implication des populations, notamment dans la définition et l'identification des ménages pauvres – se caractérise par une maîtrise d'ouvrage étatique, une procédure d'appels d'offres ouverte, un marché public concurrentiel basé sur le principe mieux disant (soit selon le tarif proposé, soit selon les coûts de construction) ;
- et d'autre part, une approche par « l'initiative privée sous maîtrise d'ouvrage locale », davantage *bottom up*, qui consiste à identifier les investisseurs privés en capacité d'investir localement et à les accompagner via de la subvention, de l'accès au crédit et de la formation, en les plaçant en contrepartie sous maîtrise d'ouvrage publique locale pour garantir les obligations de service public (qualité de l'eau, tarifs bas, obligation d'extension, etc).

Ces deux approches constituent les *référents* de chacune des communautés d'acteurs qui les portent.

D'autres communautés d'acteurs existent autour de l'idée des services d'eau adaptés aux gros bourgs ruraux, communautés qui se superposent ou se croisent partiellement avec les deux communautés précédemment présentées. Il est possible de croiser d'autres dimensions cognitives à ces démarches *référentes*, par exemple, la place accordée pour chacune à la notion d'*universalisation* et d'*accès à l'eau pour tous*. Dans un cas, l'idée est d'organiser des services standards plutôt élevés et de penser une desserte pour tous, quels que soient le niveau d'investissements et les coûts inhérents à un tel choix (qui se répercutent en partie sur le paiement des usagers et augmentent *la facture*). Nous sommes bien ici dans une réflexion sur l'offre technique/l'accès physique aux réseaux d'eau. Dans le second cas, il s'agit de penser un service amélioré pour le plus grand nombre, de trouver une équation entre universalisation du service et équilibre économique du système, de penser l'accessibilité, non seulement en termes techniques, mais également en termes économiques.

De même, une dimension supplémentaire en lien avec ces deux questions est celle des modalités d'adaptation ou de flexibilité des modèles proposés. Pense-t-on le service d'eau comme un modèle *nécessairement* contextualisé dans une démarche adaptative, en considérant que ce que l'on propose au temps – ou au lieu – pourrait ne plus être valable plus tard ou ailleurs ? Ou, pense-t-on au contraire qu'il faille mettre en évidence le modèle adapté et le répliquer massivement pour permettre des économies d'échelle au niveau sectoriel ? Ce sont deux positions et deux manières de se représenter le service d'eau également divergentes et qui se recoupent partiellement avec les communautés décentralisation/centralisation ou service universel/service amélioré pour le plus grand nombre.

« Ce qui est sûr, c'est qu'il y avait un choix méthodologique, voire philosophique, conceptuel. Cela s'inscrivait dans la décentralisation. C'était aussi une période d'incertitude concernant la définition des responsabilités « rural et urbain » entre le MIME et le MDR. Si on avait été avec le MIME, on se serait retrouvé avec un programme classique comme ce qui a été fait avec la Banque mondiale après, loin donc de l'idée du « programme basé sur un apprentissage progressif » (*learning program* et pas *blue print project*). Nous n'avons jamais dit qu'on venait avec la « solution miracle », d'ailleurs on venait avec plusieurs solutions : il n'y a pas qu'un système de délégation qui a été testé sur Mirep, il y a eu plusieurs modes [...]. Les coûts de raccordements proposés par la Banque mondiale sont trois fois supérieurs aux coûts Mirep. La loi de Pareto, c'est basique, mais il ne faut pas la perdre de vue non plus. Si c'est pour toucher 2 ou 3 % de la population qui n'ont pas forcément demandé le service, en plus... Il faut penser à un ensemble de solutions. Il n'est pas nécessaire que tout le monde ait le même système de desserte. Voilà pourquoi on ne pouvait pas travailler avec le MIME » (J.M., Gret).

« On a mis en œuvre le Mirep avec, comme autorité de tutelle, le MDR, on a tout de suite vu qu'on ne pourrait pas travailler avec le MIME [...], c'était intenable. Donc, la décentralisation était une bonne option. On s'est dit : « on va aller travailler dans les provinces sous la tutelle des gouverneurs », « il y a la décentralisation, il faut s'y mettre, tout le monde à l'époque poussait vers là, cela paraissait logique » (J.P.M., Gret).

Identifier et comprendre les systèmes de représentations permet aussi de comprendre les glissements de modèles et la complexité des « transferts » de représentations et des transformations des idées que les modèles véhiculent.

« La prise en compte de Mirep par l'AFD était d'autant plus évidente que quelques articles avaient été écrits sur ce projet et qu'ils n'émanaient pas tous de l'équipe projet. En particulier, cette approche avait un certain écho du côté de WSP et de la Banque asiatique (qui préparait son projet rural et qui avait une certaine écoute des experts « français ») » H.C. (AFD, ex-Burgéap).

Cette approche « cognitive » des politiques publiques permet d'aller bien au-delà des analyses de type « *policy transfer* »<sup>48</sup> qui cherchent à analyser les transferts de « recettes » de politiques publiques d'un contexte à l'autre. Au-delà du constat des décalages ou des inadéquations – inhérent à toute démarche de transfert –, la lecture par les représentations permet une analyse dynamique de la construction de l'action publique.

Par exemple, le modèle Mirep au Cambodge a donné lieu, dans un contexte socio-institutionnel très différent au Laos, à une réappropriation du modèle par le régulateur national (le modèle figure dans la réglementation sectorielle comme une des options possible de service) et par ricochet, à une adoption *massive* et *généralisée* du modèle Mirep par la Banque mondiale (programme GPOBA).

« Notre problème, on voit cela au Laos actuellement avec GPOBA (Global Project : programme de la Banque mondiale avec les OBA), c'est qu'ils sont en train de récupérer toutes les procédures Mirep (ce qui est bien) mais avec le rouleau compresseur de la solution unique. C'est bien d'avoir un rouleau compresseur avec possibilité de s'adapter en cours de route, et là, c'est parti pour 5 ans et tout ce qui dépasse, tu le lamines. Alors ça ne va pas... » (J.M., Gret).

L'analyse de la construction d'une politique de l'eau dans les gros bourgs au Cambodge ne peut donc pas faire l'économie d'une exploration sérieuse des modes de représentations des différents acteurs qui y participent. Les éléments de contexte et les *référentiels* (globaux et sectoriels) qui y sont inhérents, l'existence de *forums*, de *communautés épistémiques* et de *référents* autour desquels elles se reconnaissent, permettent de comprendre les différences de conception concernant les services d'eau et d'expliquer en partie les positionnements des acteurs. À l'instar du projet porté par l'analyse cognitive des politiques publiques, ils proposent une lecture complémentaire aux traditionnelles analyses en termes d'« intérêts » et de stratégie des acteurs. Dans cette perspective, explorons maintenant cette dimension des politiques publiques.

---

### Revenir sur les intérêts des acteurs et les fenêtres d'opportunité pour l'action

---

- **Du forum d'acteurs à l'arène politique**

Les forums d'acteurs, précédemment présentés, se réunissent autour de référents et cherchent (ou non) à porter leurs idées dans l'arène politique pour les voir intégrées aux politiques publiques.

Notons, à titre d'illustration, la mesure émanant du premier ministre Hun Sen en 2005 autorisant les provinces à jouir d'une certaine autonomie de décision en matière de services d'eau (pour des investissements inférieurs à deux millions de dollars). Le forum d'acteurs réuni autour du référent « décentralisation », devenu « réseau de politiques publiques » dans l'arène politique, prend acte d'une telle mesure politique et reconnaît son travail de diffusion de certaines idées structurantes...

« Au Cambodge, la question de la participation du secteur privé dans les infrastructures, la PPI, n'a jamais été réglée, jamais tellement formalisée : il y a eu une loi sur les concessions, il y a eu des lois sur l'eau, mais il n'y a jamais eu quelque chose de précis sur la PPI dans le secteur de l'eau. Nos contrats virtuellement sont des contrats sous seings privés, en tout cas ils n'ont pas de base juridique complète parce que le cadre légal lui-même n'était pas complet. Ils n'avaient qu'une base : la loi sur les BOT (Build Operate Transfer) du 13/02/1997 qui est tellement contraignante et qui s'adresse aux BOT de dimension nationale que personne ne l'utilisait [...]. On a réussi à l'introduire avec le soutien de DFDL [cabinet de conseil juridique] ;

---

<sup>48</sup> Botton S., 2007. Op.Cit.

le fait qu'il y ait des seuils pour les provinces, que les provinces aient une autonomie de signature de je ne sais plus combien, ce qui leur permet si la loi était passée, de signer des contrats de concession avec une validation sectorielle. Il faut savoir que les gouverneurs peuvent obtenir certaines choses par pression, ils sont parfois plus proches de Hun Sen que les ministres eux-mêmes. C'était plutôt bon pour nous, cela formait un cadre légal mais je ne sais pas où en est cette loi [...]. Parce qu'évidemment, les ministères centraux étaient absolument contre, alors que les gouverneurs étaient absolument pour. À noter que, dans la nouvelle loi, il n'avait pas été obtenu que les communes puissent signer des contrats de quelque nature que ce soit, il était seulement noté que les communes seraient consultées dans les cas de contrats de concession ou des contrats de délégation » (J.P.M., Gret).

... alors que le forum plus « centralisateur » déplore cette mesure et semble considérer qu'il s'agit d'un « travail de sape » pour déposséder les pouvoirs centraux de leur autorité de régulation en matière de services d'eau :

"When they start a reform, if everybody agrees with the reform, with the direction of the move, everybody has to go together on the boat and make the boat move in the same direction, not stand outside the boat and try to work in different directions or make it small boat and go in a different way. [...] It started from a declaration by the Prime Minister in 2005 that gives the authority to the provincial authorities to make decisions with regards to do investment lower than 2 million US dollars. It started post the Gret [...]. Before, it was BOT law I think and then now we have this new concession law, which has been already passed by the National Assembly and which is going to be enforced very soon; like the other law. I think that the content of law is good, but like the other law, it is still a question of understanding the law. For me, law should not be interpreted by different people with different meanings. Law should have only one meaning, understood by all people. It is also common in Cambodia, when to pass the law, people have different understandings about the law, about what the law allows you to do under the law. I think that this law if, without good public disseminations, public awareness or education, it will create a lot of problems" (M.S., MIME).

Une fois analysées les idées portées par les différents groupes d'acteurs, il est incontournable de comprendre par quels moyens, selon quelle stratégie et suivant quels intérêts ils vont tenter et réussir ou non à les imposer dans l'arène politique. Dès lors, une analyse des jeux de pouvoir et des trajectoires d'influence est indissociable de l'étude critique d'une politique publique *en construction*.

Nous l'avons évoqué en première partie de l'étude, les conflits d'intérêts et processus de compétition entre acteurs ont été structurants dans la construction de la politique de l'eau dans les bourgs au Cambodge. Qu'il s'agisse du champ d'intérêt que constitue la définition d'un périmètre urbain/rural, qu'il s'agisse du combat entre gouverneurs et MIME, ou encore d'intérêts économiques, l'étude de la construction de la politique de l'eau en milieu semi-rural au Cambodge ne peut faire l'économie d'une analyse des intérêts des acteurs.

- **Décentraliser**

« Si on lit la politique de l'eau rurale, on peut travailler avec la décentralisation, on ne l'a pas opérationnalisée, là encore c'est très clair pour le MDR qui, à mon avis, devrait développer de l'eau rurale à travers la décentralisation, il n'a jamais eu cette volonté... parce que s'ils acceptent de travailler avec la décentralisation, ce sont des projets qui leur échappent, et si les projets leur échappent, cela veut dire que c'est de l'argent qui leur échappe. Les gens sont très avides de garder leurs prérogatives pour garder des projets, parce que cela fait partie des enjeux des ministères d'avoir quelques projets » (H.C., AFD, ex Burgéap).

"I can tell you that people even here, they want to keep power and control ; they do not want to release it. People also in the province want the power and the control. That is why these people keep fighting to gain the control. They already make excuses from any initiative to use it as a reference to empower the control." (M.S., MIME)

Au-delà des représentations sur un service public de proximité ou sur une régulation nationale plus efficiente, on devine clairement que l'enjeu de la décentralisation se situe aussi au niveau de l'intérêt des acteurs à conserver ou non *dans leur giron* des responsabilités (projets) qui leur assurent certains revenus ou « rentes », du fait des logiques de « captation financière » à l'œuvre.

« Pour le MIME, la seule régulation possible est d'éventuellement descendre au niveau de la province, mais il ne veut pas descendre plus bas. Et puis, il y a l'approche un peu « *bottom-up* » traditionnelle du Gret qui part de l'activité et qui dit que c'est la demande locale qui fera la qualité ; mais ça, ce n'est pas tout à fait établi quand même [...]. C'est un peu de l'angélisme de croire que la province est tellement proche de ses concitoyens que la corruption n'existe pas ; je dirais que les provinces sont au moins aussi corrompues que le niveau national et sont probablement incompétentes. Venir dire que la proximité du citoyen fait que l'autocontrôle se fait, c'est de l'évangélisme » (T.D., Kosan).

« On est dans une logique où les ministères n'ont pas d'argent et se posent la question « où est-ce que je peux capter de l'argent ? » [...] On n'est pas du tout sur une logique de compétence technique ou sur une logique de séparation des rôles en fonction des compétences, on est sur une logique de captation financière ; donc aujourd'hui, on est dans l'opposition approche centralisée/approche décentralisée. Si je suis la loi sur la décentralisation, je peux faire de l'eau avec les communes, si je suis la loi sur l'eau, je dois travailler avec le MIME » (H.C., AFD, ex Burgéap).

### ● Pouvoir et argent

Les notions d'influence et de pouvoir sont très souvent, et notamment dans le contexte cambodgien<sup>49</sup>, connexes aux notions d'argent, voire de corruption. S'il ne faut pas limiter les « intérêts » des acteurs aux seuls intérêts financiers, il n'en demeure pas moins que la place occupée par les logiques économiques est extrêmement déterminante, au regard de ce qui ressort des entretiens. Elle est donc à prendre en compte dans l'analyse à la hauteur de la place que lui accordent les acteurs.

Parler d'argent dans l'analyse de la politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux renvoie immédiatement à la question de la « licence » demandée par les autorités publiques (MIME) aux petits entrepreneurs privés de réseaux d'eau.

« Il y a ces fameux discours sur les licences, les licences qui sont visibles et les licences qui sont tout aussi présentes et beaucoup moins visibles. Ça, c'est certainement un frein [au développement d'un service public de l'eau] » (T.D., Kopsan).

Cette licence, dont aucun texte ne fait explicitement mention et dont personne ne connaît précisément le montant, est née du flou réglementaire.

« Je ne paie pas cher la licence. Il n'y a pas de barèmes. Quelquefois, ils demandent une petite somme, quelquefois une grosse. Pour moi, c'est différent des autres. Les gens du Gret nous ont aidés pour la licence MIME et on payait une petite somme, mais je crois que les autres payaient beaucoup » (M.T., entrepreneur à Romeign).

Tout comme la question de la frontière urbain/rural, cette question de la licence s'est posée du fait de l'institutionnalisation de services d'eau selon des schémas qui n'avaient pas été définis par le ministère en charge de l'eau urbaine (MIME), qui sentait que certaines activités et ressources lui « échappaient ». Afin d'organiser un contrôle sur ces réseaux, le ministère a décrété l'obligation pour ces petits opérateurs de déclarer leur activité auprès du MIME et de payer une licence pour que le ministère les autorise à exercer leur métier. Le paiement de la licence devait permettre (en

---

<sup>49</sup> Voir notamment les analyses de Béatrice Hibou à propos des enjeux financiers autour des questions de déforestation au Cambodge : Hibou B., « Quel modèle concessionnaire ? ». In Bayart et alii., *Le royaume concessionnaire : Libéralisation économique et violence politique au Cambodge. Rapport de recherche, Fasopo, décembre 2004.*

théorie) en retour d'assurer un contrôle qualité sur l'eau distribuée. Il s'agissait surtout d'un moyen pour que chaque échelon du ministère (local, province, central) récupère indûment des ressources financières. Cette logique de captation financière est clairement associée, dans le discours des acteurs, au concept de « licence » demandée par le MIME aux petits opérateurs d'eau dans le but de leur faire payer un « droit » à l'exploitation des réseaux, mais surtout de conserver un rapport d'autorité de la tutelle. Cette exigence de paiement d'une licence est entourée d'une grande opacité (de quand date cette obligation ? Quels sont les textes de référence ? Quels sont les montants ? Qui paie quoi ? À quelle fréquence ?), qui a donné lieu à de nombreux débordements puisque certains opérateurs ont eu à payer des montants considérables pour que chacun des échelons puisse « se servir » sur cette manne financière facilement disponible (du fait de la crainte des opérateurs à se voir refuser l'exploitation du service).

« [Évoquant l'attitude du MIME], si je peux capter de l'argent sur des licences où je vais faire peur aux gens, et leur faire faire reprendre leur licence tous les deux ans, c'est génial, parce que comme cela, tous les deux ans, ils vont payer. Quand on allait voir des opérateurs privés et qu'ils mettaient en place une station de traitement des eaux, en dehors du programme Mirep, les ingénieurs qui mettaient en place leur unité de traitement des eaux étaient des gens du MIME qui se faisaient payer comme consultants indépendants pour mettre la station de traitement. C'était très drôle parce que si vous rencontriez quelqu'un du MIME, il était fier de vous présenter sa réalisation ! Il faisait tout : l'étude, la construction, un truc clé en main « puisque j'ai la compétence ! » et il se faisait payer... On est dans un schéma où la réaction du MIME – qui est plus compétent que le MDR sur les questions d'eau, c'est très clair – a pour vrai *driver* : « je peux, je veux mettre en place des licences. Les licences c'est moi, donc je dois gérer le projet. Si je laisse le MDR là-dedans, c'est fini pour moi la possibilité de capter l'argent » » (H.C., AFD, ex Burgéap).

« Dans ces questions-là, il y a beaucoup d'interférences politiques. Pour donner des positions de force, on partage le gâteau, on partage l'eau potable ! Malgré la bonne politique, à cause de ce partage de responsabilités, on ne peut pas travailler. En plus, cela nuit aux gens démunis, aux ruraux. Pour payer les licences, il faut beaucoup d'argent. Les ruraux sont pauvres. C'est toujours, toujours la corruption. Comment faire ? Une grande partie du problème de l'eau, c'est la corruption. [...] Et maintenant l'autre ministère ne veut plus que je m'occupe de l'eau, tant mieux ou bien tant pis, je ne sais pas. C'est grave. Si on n'a pas de courage, on ne peut pas faire la politique de l'eau » (Dr K.G., ex MDR).

"Before, [I paid] 2500 dollars [for the licence]. It's a lot but you have no choice! The money goes from village up to MIME. It is for 3 years. For renewal, you pay again it is 200 dollars: 100 for MIME, 100 for Province. [...] It is not good. You should pay a little bit or much. 2500 is not official. Corruption is from the district or province, not from the central. But sometimes, they cooperate! In the Province, there is only one department of MIME, also in the district. When I asked for the licence at the MIME, in that time, Mr J.P.M. (Gret) told me to spend only 300 dollars. He would buy for the group and get special price and ask for the licence. And then, after, we came together and ask for renewal, we pay only 100" (K.B., entrepreneur à Tramknar).

L'« affaire » des licences se présente donc comme un bras de fer entre acteurs qui jouent de positions de pouvoir différentes et tentent, chacun à leur mesure, de retirer au mieux leur épingle du jeu, c'est-à-dire, de conserver leur légitimité politique, d'une part, et de récupérer le maximum d'argent d'autre part. La complexité des imbrications entre représentations (forums) et intérêts (arènes) est très explicite dans l'extrait d'entretien suivant :

« Le MIME revendiquant les réseaux s'est dépêché de venir exiger des entrepreneurs, dès qu'on faisait un réseau, qu'ils aient une licence. Il n'y avait pas de contrôle, c'était une affaire financière. Le MIME n'avait pas de système de licence, il n'en avait que pour les sept grosses villes, et puis il en avait fait un pour un premier réseau qui s'était fait à Udong. Et soudainement, il me dit « là, on a déjà des licences ». En fait, sur la fiche qu'il me montre, ce n'était que des réseaux Mirep ! Il passait derrière nous et il faisait peur à l'investisseur « ton

contrat ne vaut rien, il n'est pas légal, tu vas payer une licence ». Au début, ils étaient timorés donc ils ne prenaient quasiment pas d'argent à l'entrepreneur... et en plus, on avait obtenu qu'ils fassent la licence sur la base de notre contrat. [...] Au MIME, ils disaient : « on comprend, vous avez déjà travaillé, vous avez déjà mis les conditions de service », donc ils prenaient notre contrat, ils faisaient une licence de trois ans et faisaient payer 150 dollars, quelque chose comme ça ». Ils étaient timorés parce qu'ils venaient chez le gouverneur, qui avait signé un papier avec l'entrepreneur. Le gouverneur, c'est celui qui tient les forces de police. Il est ministre de l'Intérieur, il peut déloger un ministre d'une province ! C'est la loi ici. Donc ces MIME sont des fonctionnaires territoriaux... dans ce pays, les fonctionnaires territoriaux ne dépendent pas des gouverneurs mais des ministères. Hun Sen voulait changer cette loi, il voulait que les ministères déconcentrés de l'État dépendent des gouverneurs, mais ça ne s'est pas encore fait je crois. Le gouverneur, c'est celui qui décide. Donc ils étaient timorés. On pouvait mettre un peu la pression : « si vous êtes trop gourmands, on peut aller voir le gouverneur avec le contrat ». Par contre, ceux qui n'avaient pas de contrat avec le gouverneur (comme le premier) ont payé 1200 dollars ! On avait quand même une base de négociation. Nous, on aurait voulu une licence, non pas de service, mais de capacité opérationnelle du secteur privé. Si le MIME nous avait dit : « on fait une licence professionnelle, c'est-à-dire qui vise à dire 'tel entrepreneur est ou n'est pas capable de gérer un réseau', très bien », mais le MIME voulait que sa licence soit, au fond, un contrat et cela, pour nous, ce n'était pas acceptable. La délégation ne devait venir que du niveau local, dans le cadre de la décentralisation, la loi sur la décentralisation disant que les communes avaient charge de service public sur leur commune, dans le cadre d'un flou juridique » (J.P.M., Gret).

À travers l'exemple des licences, on voit se dessiner une géographie du pouvoir très particulière : si le MIME cherche à tous les niveaux (central, provincial, local) à maintenir une mainmise financière sur les petits réseaux privés, on voit bien que sa capacité régulatrice effective est très réduite et que le poids du gouverneur reste déterminant.

"In province, related to the water sector, it seems that the central ministries have less control, less attention to the problems because the MIME cannot cover all the issues in the province. Only the Governor sees the issues and helps the people effectively because the central ministry cannot solve the demand from the people as more accurate than the central level in Phnom Penh. In Phnom Penh, the central ministries can see every aspect. They can go directly to whatever area. They need, for example, they help an autonomous water authority. They cannot allow any small operator to compete but in the province, ministries cannot. It is a too big area. So the ministries give more power to the Governor to manage, to intervene in the needs of the people. In the province, the central ministries allow more flexibility to the Governor because they cannot control every aspect; they cannot go to any area." (R.S., PP municipality)

Certes, les notions de *pouvoir* et d'*argent* constituent des entrées possibles dans l'analyse des intérêts des acteurs, mais elles démontrent également qu'il n'est pas possible de réduire la compréhension des phénomènes à de *simples* bras de fer entre puissants ou entre pilleurs. Ces rapports de force et opportunités de captation financière évoluent dans le temps et permettent de comprendre l'équilibre des forces en présence, sans pouvoir nécessairement présager des logiques à venir.

### • Les fenêtres d'opportunité

Une autre entrée dans l'analyse des intérêts des acteurs repose sur l'idée d'*opportunité(s)*. La notion de *fenêtre d'opportunité* est définie par les *politistes* comme le moment précis de l'action politique (mise sur agenda) où se rencontrent trois courants : le courant des problèmes, le courant des solutions et le courant des politiques. Il s'agit du moment critique pendant lequel les éléments en présence se cristallisent de manière particulière pour produire une politique publique. En définitive, il s'agit de la concordance d'une série d'opportunités.

Cette notion issue de l'analyse des politiques publiques pourrait sembler à première vue très théorique, mais elle s'est avérée extrêmement *opératoire* pour les acteurs de terrain. Les deux récits suivants (concernant l'histoire du programme Mirep) illustrent parfaitement les enjeux de sa portée opérationnelle et stratégique :

« Le développement progressif d'un modèle s'est fait grâce à de multiples opportunités :

- *Une opportunité de partenariat liée aux hommes* : le Gret a travaillé en relation avec le Burgéap dans un partenariat où j'ai longtemps joué le *go-between*, basé sur un intérêt commun (le Burgéap et le Gret avaient accès à des financements différents, le Gret était présent sur place, le Burgéap en pointillé à travers ma présence au Vietnam à partir de fin 1997, et du contrat d'appui à la définition d'une politique sectorielle eau rurale mi 1998 ;

- *Une opportunité de financement* qui amène à développer l'approche SSP (*Small Scale Providers*) dans le secteur de l'eau et non de l'électricité : au début, le champ d'action visé sur les SSP est clairement l'électricité où la dynamique est la plus forte. Le Burgéap et le Gret ont réalisé une étude conjointe sur financement IPEEFI (obtenu par le Burgéap auprès de l'Ademe) sur la définition d'une démarche d'électrification rurale qui pourrait intéresser un bailleur de fonds et en particulier EDF. En effet, ce dernier développait alors la logique « centre de services » en Afrique et on souhaitait lui proposer une approche adaptée au Cambodge, tenant compte de l'existence d'un petit secteur privé sur le terrain (chargeurs de batteries, réseau électrique). EDF n'a pas suivi et on s'est donc retrouvé dans l'impossibilité de mener l'expérimentation sur ce thème. À noter que le groupement Burgéap/Gret, avec Kosan, a été impliqué dans la démarche d'électrification rurale solaire de la Banque mondiale au travers d'une étude du marché solaire menée en 2001-2002 où l'on a remis en avant le potentiel représenté par ces acteurs privés existants sur le terrain. Au même moment, J.R. effectue dans le cadre d'un contrat Gret avec le MDR financé par l'AFD, un petit inventaire des acteurs privés dans le secteur de l'eau. On s'aperçoit alors qu'il y a quelques initiatives similaires au secteur électrique, avec des petits réseaux d'eau apportant de l'eau à domicile. Au même moment, le Sedif (Syndicat des Eaux d'Ile de France), avec qui je suis en contact étroit au Vietnam, indique son souhait d'initier des projets au Cambodge et propose une petite enveloppe de 30 à 40 000 euros. On monte rapidement un projet visant à financer une station de traitement d'eau sur un réseau existant. C'est le départ du long processus d'implication du Gret sur l'alimentation en eau des bourgs ruraux.

- *Une opportunité institutionnelle* : le développement d'une nouvelle approche a été d'autant plus facile au Cambodge que l'on se situait dans un pays où les politiques sectorielles étaient au stade d'ébauche, et que toutes les pistes étaient possibles : le recours au secteur privé et la décentralisation en particulier. Ces approches étaient pour le moins soutenues par les bailleurs de fonds mais sans réel contenu concret. Le choix du MDR est lié à deux constats : (1) le MDR est le partenaire de l'AFD et donc du Gret (et du Burgéap) sur le secteur de l'eau, avec un certain niveau de confiance. (2) le MDR est un partenaire faible qui donne beaucoup plus de latitude pour des nouvelles expérimentations que le MIME, ministère centralisateur. Le MDR est d'autant plus intéressé « à jouer » avec le Gret que nous allons sur un champ d'intervention non occupé et qui peut lui permettre d'étendre son « territoire ».

- *Une opportunité de financement « long terme »* recherchée pour permettre une présence plein temps : dès le démarrage du petit projet avec le Sedif, l'objectif est de monter un projet plus important pour avoir des moyens sur le long terme. Le Sedif a indiqué son intention de poursuivre, et il semble possible de mobiliser le MAE. La réflexion sur le projet amène à intégrer la décentralisation comme lieu de gestion de la subvention, outil d'appui aux initiatives privées ou tout au moins au financement privé. C'est ce financement conjoint Sedif-MAE du Mirep qui va permettre de travailler sur le long terme avec une équipe à plein temps (ou presque) sur un secteur où la Banque mondiale s'active, où le débat MIME-MDR fait rage, où l'ADB s'agite.

- *Une opportunité pour « légaliser » l'approche Mirep* auprès du MIME devenu le ministère responsable de ce secteur (étude AFD).

L'étude AFD était de fait l'opportunité pour mettre sur un pied d'égalité les approches de la Banque mondiale avec le MIME et le Mirep mené avec le MDR sur des « financements ONG ». Étude difficile car elle nécessitait de ne pas être dans une logique de confrontation MIME/MDR (partenaire habituel de l'AFD) ni « approche française Mirep » (Gret, Burgéap, MAE, Sedif, etc.) contre Banque mondiale (OBA, DBL). Très clairement, le souhait était de faire bouger les curseurs et de reconnaître les SSP, les communes et les provinces comme acteurs du secteur et comme partenaires intéressants pour une politique dynamique d'alimentation en eau des petits centres. » (H.C., AFD, ex-Burgéap)

Ce deuxième récit, plus articulé autour de l'enjeu du « moment » politique, recense également un ensemble d'opportunités qui ont permis la réalisation du projet et son inscription dans le paysage des politiques publiques cambodgiennes :

« En conclusion, ce qu'on peut dire au niveau de Mirep, c'est qu'on est arrivé à un moment où il y avait une *fenêtre de tir* favorable :

- l'équipe constituée n'avait pas peur de se remettre en cause régulièrement. Nous ne sommes pas partis avec des idées figées d'avance ;

- on est à une période de basculement des rôles entre MIME et MDR, où le MDR peut encore revendiquer un certain rôle parce que le code de l'eau n'est pas encore approuvé et que le CPP (Cambodian People Party) a encore besoin du Funcinpec pour gouverner, avec une base politique ;

- sur le terrain à Takéo, on rencontre un gouverneur et des gens qui comprennent et qui souhaitent porter cette démarche ;

- des bailleurs de fonds qui nous permettent cette démarche itérative et qui acceptent cette démarche de participation du petit secteur privé local ;

- le code de l'eau, au niveau réglementaire, a un petit flou artistique qui permet de mettre en avant ces idées. Des choses n'étaient pas encore signées, les MoU (*Memorandum of Understanding*) entre MIME et MDR ;

- et enfin, les gens qui ont participé à la mise en place de ce projet étaient des gens d'expérience, qui avaient travaillé et qui avaient fait des erreurs... On se posait tous la même question sur les échecs passés, sur les limites des réalisations passées et puis, tout simplement, des gens qui avaient envie de travailler ensemble. » (J.M., Gret)

Tout comme les intérêts des acteurs sont étroitement liés aux représentations et aux idées qu'ils portent, la façon dont se forment ces « moments » politiques, ces fenêtres d'opportunités, renvoie également à une autre dimension de la construction des politiques publiques : le cheminement socio-historique des institutions.

---

### Rendre compte du poids des institutions et saisir le cheminement socio-historique des politiques publiques

---

Approche complémentaire à l'analyse des idées et des intérêts, l'étude des institutions permet de porter un éclairage nouveau sur la construction de la politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge.

- **Emprunter les chemins de dépendance**

L'approche en termes de chemins de dépendance<sup>50</sup> (*path dependence*) offre une lecture complémentaire de la construction des politiques publiques puisqu'elle réintroduit les institutions dans l'analyse d'une perspective socio-historique. Dans cette mouvance, les institutions sont appréhendées comme des règles formelles (forme de système politique) ou informelles (normes de comportements), qui puisent leur fonctionnement dans des pratiques enracinées et dans ce que les auteurs appellent des « cartes mentales ». La théorie du *path dependence*, introduite par North<sup>51</sup>, souligne le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques dans les décisions présentes. À cet égard, Bruno Palier rappelle que cette théorie vient de l'économie : « certains économistes sont partis du constat que, même si l'on connaît une solution plus efficace que la solution actuellement reconnue par une firme (en matière de technologie, de nouveau produit ou de localisation, par exemple), cette solution n'est pas forcément adoptée ». Selon North, cette « dépendance au sentier » tiendrait davantage au comportement des individus au sein des institutions qu'aux choix technologiques retenus.

Revenons à la politique de l'eau dans les gros bourgs au Cambodge. La théorie du *path dependence* nous éclaire sur le fait que l'histoire des institutions, et des hommes qui les composent, est structurante pour les choix à effectuer, présents et à venir. Elle permet, en grande partie, de les expliquer. Par exemple, on choisit de travailler avec telle personne parce qu'on la connaît bien et qu'on lui fait confiance, même si cette solution n'est pas nécessairement la plus efficace ou la plus rentable. Nous avons évoqué précédemment l'exemple des partenariats historiques bailleurs-ministères : proximité idéologique et thématique de la Banque mondiale et du MIME ; collaboration entre l'AFD et le MDR – l'agriculture représentant un secteur important de la coopération française). Certes ils connaissent des évolutions sous l'impulsion de politiques volontaristes (rapprochement de l'AFD et du MIME) ou des accidents de parcours (brouille entre Banque mondiale et MIME suite aux affaires de corruption), mais leur genèse permet d'expliquer les choix formulés par les acteurs, ou de prévoir (et de préparer) les évolutions à venir.

Nous avons également évoqué l'importance de l'« entrée » des acteurs sur le terrain. Le fait que le Gret se soit très tôt intéressé au secteur de l'eau en milieu rural (avec les projets d'hydraulique villageoise) et ait construit des compétences certaines dans ce domaine (création de deux ONG locales, systématisation des connaissances<sup>52</sup>, etc.), l'a naturellement mené à s'intéresser à nouer des partenariats avec des acteurs institutionnels (AFD, MDR) qui ont, par la suite, largement influencé ses choix, son positionnement, ses marges de manœuvre, etc.

La lecture par les sentiers de dépendance n'enferme pas les acteurs dans des choix « prévisibles » ou dans des « non-choix » mais constitue un outil précieux pour analyser ces choix. Certains rapprochements d'acteurs peuvent ouvrir un chemin de dépendance (« ce partenariat a existé et cela aura une influence sur la suite des événements ») dont les acteurs choisissent ou non de se saisir.

Prenons l'exemple du partenariat Gret-Kosan (ONG-Bureau d'études) à l'occasion du projet Mi-rep : il était nécessaire, pour que le projet fonctionne, de coupler de solides compétences techniques à de solides compétences en matière de développement (et de recherche de financements). C'est à travers les réseaux interpersonnels et la rencontre de deux compétences nécessaires que ce partenariat a pu naître :

« Kosan a été créé en l'an 2000 et le Gret était déjà présent dans le domaine de l'eau à cette époque-là, il avait donc des contacts personnels assez privilégiés avec H.C. Après la

---

<sup>50</sup> Encore appelée approche néo-institutionnaliste.

<sup>51</sup> Dans le fameux ouvrage : North D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge University Press, 1990.

<sup>52</sup> Rihouey J., *Construction et aménagement de puits. L'exemple du Cambodge*. Paris : Éditions du Gret, coll. Études et travaux, 1998, 160 p.

création de Kosan, on a fait en sous-traitance pour le Gret, on a fait une base de données, on a suivi des projets ; on a mis au point une station de traitement qui était un peu notre carte d'entrée [projet pilote]. Après, il y a eu Smau Khnei [premier projet Mirep]. On a eu l'occasion de faire – et je pense que cela a été très bénéfique – un partenariat, c'était devenu un nom presque générique au Cambodge, Gret-Kosan. [...] Oui, c'est un montage qui a bien fonctionné ; ce n'est pas éternel, mais cela a permis de monter ça [...] On a mis un peu ensemble nos spécificités, surtout nos points forts, pour monter et conduire le projet Mirep qui a eu certaines expansions [...] On a travaillé ensemble avec le Gret ; le projet était hébergé au sein de Kosan, on avait donc la grande chance de pouvoir voir arriver des personnes du Gret, des ingénieurs dans le bureau d'études qui travaillaient ensemble. On a pu faire « 1+1=3 ». Pourquoi ? Parce qu'on a eu un effet de masse qui a été très bénéfique, je pense [...] Comme toujours, c'est le fait d'une personne, quelqu'un qui était fort actif dans le montage de tout cela ; c'est un des fondateurs de Kosan, H.C. qui, depuis lors, est passé de l'autre côté de la ligne [AFD]. Il connaissait assez bien les gens du Gret, il avait des contacts directs et efficaces avec le Sedif et donc, les ressources se sont mises comme ça. Cela s'est fait naturellement, on ne s'est pas cherchés très longtemps » (T.D., Kosan).

Et puis, chacun des acteurs s'est retrouvé pris dans son propre sentier de dépendance : la vocation et la motivation d'une ONG et d'un bureau d'études sont différentes. Assez naturellement, le Gret et Kosan se sont retrouvés dans la situation classique du hiatus ONG-Bureau d'études : les priorités, l'objet de travail...

« Nous, on a toujours travaillé sur des projets d'infrastructures : on a construit, entre-temps, une centrale électrique, plusieurs ponts. On a eu récemment plusieurs contrats pour des constructions de ponts. On a fait des études sur la construction de routes, mais aussi de passages hydrauliques. On a été sollicités sur le volet eau/adduction d'eau et formation de ce même projet. On touche à tout ce qui est infrastructure et on s'est un peu, je dirais, déspecialisé du domaine de l'eau » (T.D., Kosan).

... la vision du secteur, le rapport à la rentabilité de l'activité, etc.

« Pourquoi Pacepac [suite Mirep] n'a pas donné lieu à un partenariat Gret-Kosan ? Le Gret avait clairement affiché que pour les étapes suivantes, il désirait avoir plus d'autonomie. Nous, en tant que bureau d'études, nous ne pouvions pas frapper à la porte de la ville de Paris ou de Bruxelles pour avoir un peu d'argent, ce qu'une ONG peut avoir. Donc l'argent venait, je dirais, pratiquement exclusivement du Gret. Peut-être qu'ils ont pu penser qu'il ne devait pas être exclusivement dépensé par Kosan. Je crois qu'ils se sont dits qu'ils le feraient tout seuls. Maintenant, nous avons de bonnes relations personnelles avec P.T., il proposait qu'on fasse une supervision d'un chantier, mais cela se fera, à ce moment-là, sur une base de type « le Gret est là, Kosan est là, il y a un contrat », cela a ses avantages. Les derniers moments ont été un peu plus difficiles ; il y avait un certain déséquilibre... Je pense que c'est essentiellement une question d'argent ; l'argent est le fruit de l'effort exclusif du Gret et va dans un projet où la visibilité n'est pas exclusive du Gret. Mon regret, c'est que je trouve qu'on n'a pas assez bien joué le jeu, il y avait quand même plusieurs personnes dans le projet Mirep qui n'étaient pas officiellement... qui n'étaient pas sur un projet à ce moment-là. C'est une question que j'aimerais bien poser un jour à P.T., le jour où il est en *stand-by* de trois semaines pour une décision administrative d'une autorité quelque part, qu'est-ce qu'il fait avec ses gars ? S'ils sont ici [Kosan], on les remet sur d'autres projets : l'irrigation... Quand on ne fait plus que ces projets-là, je dirais, on perd cette opportunité-là » (T.D., Kosan).

Si le partenariat ne s'est pas poursuivi dans la suite du projet Mirep (programme Pacepac), il reste cependant que le Gret et Kosan ont ouvert un sentier de dépendance en mettant en œuvre un partenariat efficace, qui reste dans la mémoire des acteurs et leur fournit un point de repère fort au moment d'effectuer des choix sur des activités présentes ou en devenir.

- **Pour la petite histoire...**

L'un des éléments qui pourrait sembler des plus anecdotiques mais dont le poids peut s'avérer structurant dans l'évolution des événements est constitué par une série de *petites histoires* que chacun des acteurs aime à rappeler à l'occasion des entretiens notamment. « *La petite histoire* » peut sembler une entrée modeste dans l'analyse socio-historique des processus institutionnels, mais il convient de ne pas sous-estimer son importance. Histoires de coquilles laissées par des stagiaires dans des rapports, histoires de conflits interpersonnels, histoires de montages de projet, etc. Toutes ces anecdotes constituent parfois des clés de lecture extrêmement efficaces pour comprendre les fondements d'une politique publique. Relevons ici quelques exemples :

« Pour la petite histoire : l'extension du programme Mirep, on l'a présentée deux fois au niveau de l'Union européenne, on a été recalés deux fois, et ce n'est pas parce que le projet était mauvais, mais quand tu mets « PSP local » sur une ligne ONG, cela ne passe pas ! Et là, Samaki on l'a passé parce que on ne parle plus de secteur privé local » (J.M., Gret).

« Pour la petite histoire : on se retrouve à ce moment là avec le MDR qui est en charge de l'eau rurale, donc il devient naturellement notre ministère de tutelle. Mais, pour faire simple, comme tout est « simple » au Cambodge, là dedans, il y avait deux fortes têtes, il y en avait une qui était le directeur technique adjoint du ministère en charge notamment de l'eau, le Dr K.G., et le directeur du département *Water Supply WAS* (Dr M.S.) ; ces deux-là ne se sont jamais entendus [...] M.S. était hiérarchiquement sous le Dr K.G., mais ayant du matériel, tout l'appareil des foreuses, etc. il est vite devenu indépendant et le Dr K.G. ne pouvait rien lui dire. Nous, on n'a toujours eu qu'un seul cheval, c'était le docteur K.G., c'est quelqu'un d'assez intelligent, pas très facile, mais qui nous avait à la bonne, le Gret, ACF, l'AFD, etc. On n'avait que cet interlocuteur » (J.P.M., Gret).

« Pour la petite histoire : on s'était manifesté pour le programme Tonle Sap géré par le MDR, on avait constitué un groupement Burgéap/Gret. Sans prétention, à l'époque un groupement Burgéap/Gret dans le domaine de l'hydraulique rurale au Cambodge, je ne sais pas s'il y avait beaucoup de monde qui avait cette expérience... On n'a pas été présélectionné ! Cela inter-pelle quand on voit la *shortlist* qui a été validée par le MDR et par le bailleur. » (J.M., Gret)

- **La consolidation de « grappes » d'acteurs**

Par ailleurs, au-delà des histoires anecdotiques, bien que très sérieuses, d'autres éléments structurants et constitutifs des relations institutionnelles entre acteurs sont à porter à l'analyse.

Nous avons noté à plusieurs occasions l'existence de réseaux d'acteurs que nous avons successivement appelés « communautés épistémiques » quand ils se regroupaient autour de représentations communes ; « acteurs de l'arène politique » ou « réseaux de politiques publiques » quand ils partageaient des intérêts communs et cherchaient à les faire « entrer en politique ». Nous allons maintenant chercher à comprendre les « partenariats historiques » qui ont mené à la formation de ces grappes d'acteurs. Nous partons du postulat que l'histoire compte autant que les intérêts ou les idées partagés pour tenter de relire la trajectoire empruntée par la politique publique qui nous intéresse ici au travers du prisme du *path dependence*.

Nous avons déjà évoqué précédemment le poids historique des positionnements géographiques des acteurs (notamment au moment de la reconstruction du pays) et des premières interventions...

« Les ONG qui travaillaient sur fonds d'urgence étaient : ACF, ANS, Gret. Les fonds d'urgence étaient des fonds du HCR, d'Echo et de l'AFD. L'objectif était de faire du forage. À partir de 1995, on commence à avoir des premiers projets de développement structurés, notamment le projet d'hydraulique villageoise financé par l'AFD qui va durer jusqu'à 2000. C'est dans ce projet-là qu'était financé H.C. Il visait à faire des forages, à réhabiliter des fo-

rages existants et à mettre en place trois opérateurs nationaux de construction de forages. Ces trois opérateurs étaient : l'ACAPE pour le Gret ; pour nous à ACF, c'était Teuk Saat [eau propre] ; pour ANS, c'était Deep. [...] En même temps, chez les anglo-saxons, il y a le projet Carere, donc c'est toute la problématique de la décentralisation en milieu rural. Carere fait beaucoup d'ouvrages, notamment dans le Nord-Ouest. Dans le Sud, il y a un gros projet qui se met en place, financé par l'Union européenne qui sera le Prasac, qui va durer de 1995 à fin 2003, huit ans, et qui va faire énormément d'ouvrages dans six provinces du Sud. Tout cela sachant que le peuplement au Cambodge ce sont les provinces du Sud et du Nord-Ouest. Au Sud, il y avait le Prasac, au Nord les UN, et il y avait plein de petites ONG en plus mais là je parle des gros projets et l'AFD qui finançait le Nord et le Sud à travers le projet d'hydraulique villageoise » (J.P.M., Gret).

Au-delà des positionnements géographiques, l'histoire des partenariats historiques commence avec des positionnements sectoriels...

« Concernant les choix [des DCP] : *grosso modo*, sur l'agriculture et le développement du monde rural, la France avait une très grosse implication, on voyait mal lâcher le secteur » (H.C., AFD, ex Burgéap).

... impliquant un choix des tutelles...

« Il faut être clair, si le MDR a été choisi, c'est parce qu'historiquement on avait des relations de travail correctes, que cela se passait bien, qu'on avait besoin d'un espace de liberté et qu'il nous fallait un ministère de tutelle. Dès le début, comme on s'était inscrit dans la décentralisation, notre partenaire naturel était en fait la province. Et puis on savait que K.G. n'était pas gourmand quand il allait sur le terrain, ce qui n'était pas le cas des autres » (J.M., Gret).

... participant de manière structurelle au montage des projets et aux imbrications interpersonnelles qui allaient s'avérer décisives dans la suite des événements...

« En 2000, suite à un programme d'appui du Gret au MDR et un programme financé par l'AFD, il y a eu deux missions techniques du Gret qui ont été faites : une par R.C. et une par J.M. Ces deux missions ont débouché sur deux projets : le projet Mirep et le projet Apser. H.C. (Burgéap) était partie prenante sur les deux projets. R.C. a travaillé sur ce qui a débouché sur Mirep, l'autre mission était davantage sur l'appui plus institutionnel au niveau du MDR, c'était le programme Apser, appui au secteur de l'eau en milieu rural. Le Burgéap était maître d'œuvre sur ce programme, moi j'avais des missions sur le Cambodge » (J.M., Gret).

« Les premiers projets de réseaux arrivent en 2001, poussés par H.C., il faut bien le dire, qui avait envie de trouver quelqu'un pour mettre en pratique la politique de l'eau dans ses trois axes phares. H.C. et l'équipe de la *policy* vont passer au Gret le bébé « secteur privé », l'ONG américaine *Partner for Development* va prendre tout ce qui est *demand responsive approach* ; il y avait un autre projet, Apser, financé par l'AFD, qui était un projet d'appui à la professionnalisation du secteur, qui visait à professionnaliser les services pour désengager l'État ; Apser, c'était Burgéap. Donc en 2001, le Gret et une boîte locale Kosan Engineering... tout était consanguinité ou quasiment incestueux parce que, en fait, le Gret travaillait avec Kosan Engineering sur le projet de Mirep, qui ne s'appelait pas Mirep à l'époque, c'était un pilote, et Kosan étant une filiale du Burgéap. Burgéap avait eu Apser en appel d'offres. Burgéap était le seul à s'être présenté. Le Gret dans Apser avait une petite partie » (J.P.M., Gret).

« On avait des échanges qualitatifs avec les entrepreneurs... C'était une idée de l'AFD de dire : « On arrive à l'échéance du projet, les choses ont changé. Il y a un renouveau économique, des changements démographiques ». En fait, trois pistes avaient été évoquées et il y en a deux sur lesquelles il y a eu des missions. La première, l'État peut aujourd'hui faire confiance à des entrepreneurs privés comme relais du service public. Donc, il y avait un travail sur la mise en place de qualification d'entreprise pour permettre à l'État de savoir à qui re-

courir. C'était plus de la certification que de la délégation. D'ailleurs, cela a débouché sur un projet qui s'appelait Apser, sur lequel J.M. a travaillé aussi. La deuxième mission, c'était l'identification d'un projet d'appui des petits réseaux et c'est moi qui l'ai faite. C'était pour l'AFD qui était intéressée. L'AFD est rapide quand le projet a lieu, mais elle est longue à mûrir. Souvent, elle impose des conditionnalités aux États. Je comprends la lenteur de l'AFD parce qu'elle a une démarche partenariale avec les États. Cela a donc mis un temps fou à démarrer. En revanche, B.G. était en contact avec le Sedif qui veut faire des choses. On n'a pas attendu que l'AFD finance un projet, on a démarré directement avec le Sedif. C'est aussi grâce à H.C. qui était encore Burgéap. Entre parenthèses, ce qui était intéressant à l'époque, c'est qu'un bureau d'études s'était créé, qui avait été financé par le Burgéap, c'est avant Kosan, cela s'appelait « 3C ». Dedans, il y avait aussi H.C. En fait, ils avaient fait quelque chose de bien : ils avaient monté un bureau d'études et étaient allés chercher des jeunes ingénieurs de l'ITC (Institut Technologique Cambodgien), qui est en fait une université francophone. C'était des ingénieurs qui sortaient de l'école. Ils étaient allés chercher la première promotion, dont C.K. qui est encore aujourd'hui au Gret » R.C. (Gret).

Cette première consolidation d'une « grappe d'acteurs » entre une ONG internationale (Gret), un bureau d'études local (Kosan Engineering), issu d'un bureau d'études partenaire (Burgéap), d'un bailleur (AFD) et d'un ministère de tutelle (MDR) allait permettre aux acteurs de travailler ensemble à l'occasion de différents projets successifs (forages, professionnalisation des acteurs de l'eau, mini-réseaux d'eau potable, etc.) et la circulation de certaines personnes d'une institution à l'autre (H.C. passant du Burgéap à l'AFD notamment), de faciliter certains « ajustements » lorsqu'ils s'avéraient nécessaires...

À ce titre, il est nécessaire de souligner le rôle des « passeurs » d'un groupe d'acteurs à l'autre (comme pourrait l'incarner WSP de la Banque mondiale ou l'AFD si elle se repositionnait sur le secteur de l'eau), permettant, dans une optique plus large, la circulation des idées, la discussion des intérêts des différents acteurs et, parfois, la constitution de nouvelles « institutions » autour d'enjeux renouvelés. Ces passeurs facilitent également une sorte d'hybridation des modèles à l'œuvre qui élargit les réseaux et consolide les idées. Il est en effet essentiel de rappeler que, quelle que soit l'approche adoptée pour étudier la construction de la politique publique (idées, intérêts, institutions), aucun élément n'est défini une fois pour toutes, et que ces définitions participent aux recompositions toujours à l'œuvre, pour peu qu'il y ait un minimum de volontarisme et d'anticipation des « fenêtres d'opportunités » par les acteurs impliqués.

« Je pense que ceux qui sont capables aujourd'hui de faire évoluer le débat ou d'avoir une position médiane, c'est certainement WSP. Par nature, ils sont quand même plutôt appui pro secteur privé, tendance Mirep. Le WSP travaille bien avec le MIME et le MDR, sachant que la Banque mondiale travaille avec le MIME. Je pense que J.W.R. peut avoir une vision assez non partisane de quelqu'un qui n'a pas été impliqué directement sur les projets, une vision assez neutre » (H.C., AFD, ex Burgéap).

« L'intention que nous avons à l'époque était de travailler avec le MIME ; nous avons fait le choix de travailler avec le MIME parce que c'était clairement lui l'opérateur sur ces zones, mais l'objectif de l'étude était non pas de leur forcer la main, mais de les convaincre qu'il n'y avait peut être pas une politique unique à avoir mais une politique plus différenciée en fonction des localités à équiper. En fonction de cela, il pouvait y avoir des acteurs plus habilités à le faire et, en fonction de ce choix d'opérateur, il y avait des montages qui étaient plus ou moins décentralisés. Pour savoir si l'idée est passée ou n'est pas passée, le problème est que pour la passer, il faut la mettre en application. Sur le papier, elle a été diffusée et il y a eu des discussions au niveau du MIME ; je pense que si on avait financé le projet, on aurait, je pense, pu faire avancer un certain nombre d'idées au travers de cette application concrète. On aurait travaillé avec le MIME, pas contre eux, selon des approches mixées. Non pas mixées pour se faire plaisir mais mixées en fonction de cette gradation de taille de service à fournir » (H.C., AFD, ex Burgéap).

---

## CONCLUSION

---

La politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge n'est pas, nous venons de l'étudier en détail, une simple affaire de volonté politique ou de régulation sectorielle. Elle convoque de nombreux acteurs autour de la table de la décision politique, qu'ils soient porteurs de « visions » de ce que doit être un service de l'eau pour le milieu semi-rural, promoteurs de modèles techniques, acteurs politiques de la décentralisation, entrepreneurs privés « indépendants », ou autres ministères en mal d'hégémonie. Cette étude de cas nous permet de confirmer l'hypothèse structurante de ce travail qui affirmait le rôle déterminant des acteurs externes dans la construction des politiques publiques. Le petit laboratoire que constitue la politique de l'eau en milieu semi-rural au Cambodge nous permet d'observer les agencements complexes et les imbrications diverses entre idées, intérêts et institutions portés par les acteurs de ce secteur. Elle permet notamment de voir la place importante occupée par les ONG de développement et bailleurs de fonds dans la structuration de la question en problématique politique et dans la force de proposition dont ils disposent pour faire avancer le cadre sectoriel de l'eau au Cambodge, et/ou des modèles pouvant s'avérer *référents* dans d'autres contextes. Il s'agit bien entendu d'un processus de  *négociation*  et non d' *imposition* , ce qui confère à l'édifice une structure incertaine, qui ne permet donc de présager en rien d'une stabilisation ou d'une adoption des modèles proposés. Pour que la politique « prenne », de nombreux éléments doivent être réunis. Nous sommes donc loin ici des analyses qui avancent l'hypothèse d'une imposition de modèles du Nord vers le Sud ; le résultat de cette recherche montre, au contraire, que l'appropriation des idées et des modèles s'opère selon un processus sélectif et non pas selon le modèle de l'« éponge » et que, pour se transformer en politique publique, elle appelle une vigilance de tout moment pour organiser la mise sur agenda du problème politique posé.

Pour autant, une fois acquise l'idée que les politiques publiques sont bien le fruit d'une action publique multi-acteurs et relèvent de processus complexes, comment renverser le questionnement et partir de cette réalité plurielle (et souvent concurrente) pour tenter d'agir sur ces politiques ? À l'instar de l'un des acteurs interviewés dans cette enquête, nous nous interrogeons :

« Si on prend l'exemple de l'hévéaculture familiale, projet *successful* ! Projet qui a atteint ses objectifs ! Qui a été dupliqué ! Enfin... qui a été repris par des privés locaux !... et bien, sachant tout cela, on n'a pas encore réussi à transcrire la démarche d'hévéaculture familiale dans une démarche d'une politique nationale... on est en train de le faire, mais c'est un projet qui a commencé en 1999 ! Donc la construction d'une politique au Cambodge est quelque chose qui ne se fait pas facilement. Les projets de la Banque mondiale avec ses moyens, ses approches DBL et OBA, ont certes été stoppés, mais ils ne sont pas non plus transcrits comme étant les fers de lance de la politique du ministère. Donc la retranscription de laboratoires en politiques, de toute façon, n'est jamais entière. On est là plutôt pour essayer de faire bouger les curseurs. L'expérience montre quand même que l'on a du mal à opérationnaliser le passage d'une approche théorique sur une politique et, à l'inverse, que le passage de l'opérationnel au politique prend aussi du temps ! Aujourd'hui, Mirep date d'il y a sept ou huit ans, il n'a pas fait plus ni moins que les autres, il est maintenant présent dans le paysage et il interpelle. Si aujourd'hui quelqu'un vient pour bâtir une politique de l'eau par rapport à ce scope, il prendra inévitablement en compte Mirep. Cela ne veut pas dire qu'il prendra Mirep, mais cela fera partie de son champ d'investigation, ce qui reste déjà bien si, par le biais de ces projets on a fait bouger un certain nombre de curseurs. Après, quel va être

le choix *in fine* à haut niveau politique pour savoir si l'on va faire plus de décentralisation, moins de décentralisation ? Ça... il y a des enjeux politiques qu'on ne peut pas maîtriser» (H.C., AFD, ex Burgéap).

Dans cette étude de cas, l'action d'une ONG de développement (le Gret), de même que les projets d'un grand bailleur de fonds et opérateur (Banque mondiale), ont été déterminants dans la construction de modèles possibles de politique publique. Le premier rôle de ces acteurs dans le concert de l'action publique a d'abord été de mettre en évidence une problématique et de la porter à un niveau politique, en participant à un forum d'idées dont l'objet était de déterminer quels étaient les leviers de développement les plus appropriés au contexte. Nous avons vu à quel point il était délicat de passer d'un « forum » d'acteurs où se débattent des idées et se déclinent des visions, à une « arène politique » où se confrontent intérêts et enjeux de pouvoir. Nous avons également souligné le rôle de la *détection* de fenêtres d'opportunités, de l'historicité de certains agencements institutionnels et de la mise en évidence de *passseurs* potentiels permettant de faire le lien entre des « grappes » d'acteurs engagés sur des chemins divergents. L'un des points qui mérite également une attention particulière est celui de la relative *flexibilité* des dispositifs mis en œuvre par les ONG et la souplesse dans les délais de mise en œuvre qui permettent de penser un véritable positionnement stratégique « sur les *starting blocks* » pour jouer sur le *scaling up* mais implique également, pour ces acteurs, d'être bien préparés pour les étapes à venir.

De cette analyse, ressortent deux idées principales : d'une part, cette étude de cas souligne l'intérêt à prendre en compte toutes ces dimensions de l'analyse des politiques publiques à *condition de les hiérarchiser* pour rendre intelligible l'histoire de la politique publique que l'on cherche à décrire : à quel moment les idées ont-elles pris le pas sur les intérêts ? À quel moment les chemins socio-historiques des processus institutionnels ont-ils connu des inflexions ? Etc. D'autre part, cette recherche invite à multiplier les exemples circonstanciés (par de nouvelles études de cas) afin de cerner les enjeux de l'impact institutionnel des stratégies des ONG de développement dans le concert de l'action publique et également de leur offrir de nouveaux outils d'aide à la réflexion stratégique.

## Références bibliographiques

- AFD, *Water Supply and Sanitation Project in Small Towns of Cambodia*, Synthesis Note, February 2006, 19 p.
- BAYART J.-F., « Libéralisation économique et violence politique au Cambodge », in Bayart et alii., *Le royaume concessionnaire : Libéralisation économique et violence politique au Cambodge*, Rapport de recherche, Fasopo, décembre 2004, pp. 1-27.
- BAYE E., *Les consultants internationaux et leurs rapports à l'ingénierie locale dans els infrastructures urbaines au Vietnam (et prolongement sur le cas du Cambodge)*, Économie et Humanisme, Prud, Gemdev, Isted, janvier 2004, 127 p.
- BERTRAND R., « Le carnaval démocratique » in Bayart et alii., *Le royaume concessionnaire : Libéralisation économique et violence politique au Cambodge*, Rapport de recherche, Fasopo, décembre 2004, pp. 28-73.
- BILLARD C., BOURSIN J., *Approche de l'appropriation par les acteurs d'un service de distribution d'eau potable dans le cadre d'un partenariat public/privé : exemple du programme Mirep dans des bourgs ruraux cambodgiens*. Mémoire de DESS Urbanisme et aménagement, IFU/Gret, 2006.
- BLANC A., RIES A., *La régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion publique efficace*, Paris : AFD, document de travail n°40, mai 2007, 28 p.
- BOTTON S., *L'action publique au Sud : un cadre d'analyse. La place des ONG de développement dans la démographie galopante du processus de fabrication des politiques publiques*. Paris : Gret, document de travail, octobre 2007, 25 p.
- CARLIER R., *Note de synthèse sur l'étude AFD Cambodge*, document interne Gret, septembre 2007, 4 p.
- CARLIER R., *Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie*. [En ligne] Paris : les éditions du groupe Initiatives. *Collection Traverses*, n°9, avril 2001, 26 p. disponible sur : [http://www.groupe-initiatives.org/pdf/traverse\\_9.pdf](http://www.groupe-initiatives.org/pdf/traverse_9.pdf)
- CLERC V., *Les politiques de résorption de l'habitat informel à Phnom Penh. Influence des organisations internationales et contradictions de l'action publique*. *Géocarrefour*, Vol 80, mars 2005, pp.183-196.
- DAUBERT P., *Entre État et société civile : la voie étroite de la coopération au Cambodge*, Phnom Penh : Gret Cambodge, document de travail, mars 1996, 11 p.
- DREES F., SCHWARTZ J., BAKALIAN A., *Output-Based Aid in Water - Lessons in Implementation from a Pilot in Paraguay*. [Online] Washington: UNDP- World Bank, Public Policy for the Private Sector, note n°270, April 2004, 4 p. Available at: <http://ru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/270-water-paraguay.pdf>
- FOUILLEUX E., « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 2000, vol 50 n°2, pp. 277-305.
- FRENOUX C., *Analyse de la consommation de l'eau dans les zones semi-rurales du Cambodge après la mise en place du programme Mirep*, Paris : Gret, 2005.

- HIBOU B., « Quel modèle concessionnaire ? ». In Bayart et alii, *Le royaume concessionnaire : Libéralisation économique et violence politique au Cambodge*. Rapport de recherche, Fasopo, décembre 2004.
- LASCOUMES P. et LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Coll. Armand Colin n° 128, 2007.
- LAVIGNE DELVILLE Ph., *Les ONG peuvent-elles contribuer à (re)construire l'action publique au Sud ?* Projet de recherche, Gret, décembre 2006, 13 p.
- LATOUR B., *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris : La Découverte, 1992, 241 p.
- LEVISAY M., SAMETH C., "Measuring Rural Water Supply Access: Findings from a Comparative Analysis of Cambodian National Surveys". Project report, WSP-MDR, June 2006, 31 p.
- MAHÉ J.-P., *Mobiliser les entrepreneurs locaux pour construire un service essentiel de l'eau potable. Le programme Mirep (Mini-Réseaux d'Eau Potable) et les partenariats locaux public/privé au Cambodge*. Paris : Gret, Coll. *Études et Travaux*, 90 p., à paraître en 2008.
- MAHÉ J.-P., CONAN H., DALIMIER T., GAY B., MONVOIS J., « Une approche novatrice de partenariat public-privé pour le développement des réseaux d'eau en milieu rural », *Lettre du Ps-Eau* n°43, 2003, pp 6-9.
- MASSARDIER G., *Politique et action publiques*, Armand Colin, 2003.
- NORTH D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OCKELFORD J., *Cambodia Rural Water Supply and Sanitation Sector Review*, Final report, Oxford Policy Management, June 2006, 95 p.
- PALLIER B., SUREL Y., « Les trois « i » et l'analyse de l'État en action ». *Revue française de science politique*, 2005, vol 55 n°1, pp.7-32.
- RIHOUEY J., *Construction et aménagement de puits. L'exemple du Cambodge*. Paris : Éditions du Gret, coll. *Études et travaux*, 1998, 160 p.
- SALTER D., "Private Sector Financing of Rural Water Supply in Vietnam and Cambodia", WSP Phnom Penh, Februray 2003, 19 p.
- TREMOLET S., *Appliquer les principes de l'OBA aux services d'eau et d'assainissement. Guide méthodologique*, Paris : AFD, Suez-Environnement, septembre 2006, 32 p.
- WSP, "Private Sector Engagement in Rural Water Supply in the Mekong Region: Tapping the Market". Field note, January 2004, 11 p.

## Liste des personnes interviewées

Nom	Institution	Fonction/service
Koal BOAL	Commune de Tram Knar	Entrepreneur / opérateur d'eau
Rodolphe CARLIER	Gret	Directeur administratif et financier (ancien intervenant « accès aux services essentiels »)
Hervé CONAN	AFD (Ex Burgéap)	Chargé de mission (ancien Intervenant Burgéap)
Thierry DALIMIER	Kosan	Directeur
Martin DESAUTELS	Cabinet DFDL	Managing director of Phnom Penh and Lao PDR office
Cécile HERY	Fondation Ensemble	Chargée de suivi des projets
Abdul Rashid KHATRI	ONG : Sahmakum Teang Tnaut	Advisor
Jean-Pierre MAHÉ	Gret	Responsable Mauritanie (ancien chef de projet Mirep au Cambodge)
Min MAO	Commune de Prey Pkhoam	Maire
Jacques MONVOIS	Gret	Responsable du pôle « accès aux services essentiels »
Dr Khun NGETH	MDR	Ancien directeur technique adjoint
Jan Willem ROSENBOOM	WSP (Banque mondiale)	
Raikhana SABIROVA	ADB	CARM
Meng SAKTHEARA	MIME	Responsable du département « Eau potable »
Tho SEN	Province de Takeo	Responsable développement rural Responsable adjoint PRDC
Ros SOKHA	Municipalité de Phnom Penh	Conseiller PPSD
Bouy Kim SREAN	-	Consultant indépendant
Pierre THÉVENOT	Gret	Chef de projet Pacepac (Cambodge)
Mak THORN	Commune de Romeign	Entrepreneur / opérateur d'eau et d'électricité
Nget VIM	Commune de Prey Pkhoam	Opérateur d'eau

### L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge

Référentiels, réseaux d'acteurs, modèles opérationnels et compétition institutionnelle

Ce travail de recherche repose sur l'hypothèse que la politique de l'eau dans les gros bourgs au Cambodge — encore largement en construction — est le fruit d'une action publique multi-acteurs. Dans cette action, le rôle des acteurs externes aux pouvoirs publics (ONG de développement, bailleurs, petits entrepreneurs du secteur privé) a été déterminant, si ce n'est dans la construction de modèles « fondateurs » de cette politique, tout du moins dans la capacité à solliciter les pouvoirs publics sur cette question et à ouvrir un champ nouveau de politique publique. Comment est né ce champ de politique publique ? Comment les différents acteurs sont-ils entrés en interaction ? Quels ont été les éléments de facilitation ou, au contraire, les freins à la construction de cette réflexion ? Quel est le résultat de cette dynamique ? Quelles en sont les perspectives ?

Le développement de cette analyse s'effectuera en trois temps : nous étudierons, dans une première partie, l'émergence d'une politique de l'eau au Cambodge, très marquée par un cadrage urbain/rural, laissant des espaces importants d'« impensés » de la politique de l'eau, avant d'analyser, dans une deuxième partie, l'un de ces objets « impensés » : la problématique spécifique des petits réseaux privés en milieu rural.

Après en avoir présenté les conditions d'émergence et les principaux dispositifs, nous chercherons à appréhender la manière dont les acteurs du champ (ministères, provinces, communes, bailleurs, ONG, opérateurs, etc.) se sont saisis de cette question.

Dans une troisième partie, enfin, nous reviendrons sur l'« histoire » de cette politique revisitée à la lumière des grilles d'analyse des politiques publiques, en cherchant à interpréter la place respective des idées (circulation, diffusion, construction des représentations), des intérêts (réseaux d'acteurs, réseaux de politiques publiques) et des institutions (cheminement socio-historique des politiques publiques) dans le concert de l'action publique.

La collection

*Études et Travaux en ligne* accueille des textes publiés sous forme électronique, téléchargeables gratuitement sur le site du Gret : [www.gret.org](http://www.gret.org) rubrique *Ressources en ligne*.

Ils sont par ailleurs vendus sous forme imprimée, à la librairie du Gret. Conditions de vente : [www.gret.org](http://www.gret.org), rubrique *Publications*.

Cette collection est dirigée par Philippe Lavigne Delville et Danièle Ribier.

**GRET**

Groupe de recherche et d'échanges technologiques  
Campus du Jardin tropical, 45 bis avenue de la Belle Gabrielle  
94736 Nogent-sur-Marne, France.  
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00. Fax : 33 (0)1 70 91 92 01.  
E-mail : [gret@gret.org](mailto:gret@gret.org). Site Web : [www.gret.org](http://www.gret.org)

ISBN : 978-2-86844-185-0

ISSN : 1775-741 X



9 782868 441850