

Y a-t-il un sens de l'histoire dans les services d'eau ? Un modèle post-évolutionniste

01

► **Lætitia Guérin-Schneider^{a*}, Pierre-Louis Mayaux^b,
Magalie Bourblanc^c et Marine Colon^d**

^a IUMR GEAU, Irstea, 361, rue Jean-François Breton, BP5095,
34196 Montpellier Cedex 5

^b UMR GEAU, CIRAD, 34398 Montpellier /EGE CRESC, Avenue
Mohamed Ben Abdella Regragui, Rabat 10112, Maroc

^c UMR GEAU, CIRAD 34398 Montpellier/
CEEPA, GovInn, University of Pretoria, Afrique du Sud

^d UMR GEAU, AgroParisTech, 648, rue Jean-François Breton
BP 44494 34093 Montpellier Cedex 5

Résumé

Cet article propose un modèle visant à expliquer la diversité et l'évolution des principes qui structurent la gestion des services d'eau potable et d'assainissement à travers le monde. Il questionne un modèle purement évolutionniste, reconstitué à partir de travaux existants. Ce dernier suggère un sens dans l'évolution des modèles structurant la gestion sur les plans technique, financier et de gouvernance. L'analyse de trajectoires française, colombienne, sud-africaine et ougandaise montre l'intérêt de compléter ce modèle par les travaux de Kingdon (1984) et Jabko (2009). Sans contester « *le sens de l'histoire* », le cadre proposé explique la persistance de combinaisons de principes de gestion diverses et parfois sous-optimales. En outre, ce travail met en évidence des mécanismes de changement fondés sur l'émergence de crises et le jeu de coalitions d'acteurs, au sein desquels l'ambiguïté joue un rôle fondamental. Ce cadre d'analyse explique enfin les limites de la transposition transnationale de modèles de gestion et peut donc être applicable à d'autres secteurs de l'action publique.

© 2016 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : changement, coalition, évolutionnisme, institutions, services d'eau, ambiguïté.

*Auteur correspondant : laetitia.guerin-schneider@irstea.fr

doi :10.3166/pmp.33.5-25 © 2016 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Abstract**Is the history of water services already written: toward a post-evolutionist model.**

This paper proposes a model aiming at explaining the diversity and the evolution of the main management principles of water and sewerage utilities worldwide. It discusses a purely evolutionist model built from existing literature. Such a model suggests a logics in the evolution of water utilities management and organisation according to technical, financial and governance issues. The analysis of French, Colombian, South-African and Ugandan paths shows the worth of completing such an approach with the work of Kingdon (1984) and Jabko (2009). Far from rejecting an historical direction, the proposed frame explains why so many combinations of management principles exist, even non-performing ones. Moreover, this paper highlights change mechanisms based on the emergence of crises and the game of coalitions, where ambiguity plays a crucial role. This frame of analysis finally explains the limits of importing management models, and may therefore be relevant for other sectors of public action.

© 2016 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: change, coalition, evolutionism, institutions, water utilities, ambiguity.

Introduction

Depuis leur origine au XIX^e siècle, les organisations chargées de fournir l'eau potable et l'assainissement aux populations, appelées ici services d'eau, ont connu de profondes transformations institutionnelles à travers le monde. Elles ont porté sur des principes structurants : normes techniques, relation aux usagers, modes de financement et allocation des prérogatives entre acteurs. Une question se pose : existe-t-il un modèle global d'intelligibilité de ces transformations ou bien chaque trajectoire nationale reste-t-elle singulière ?

Des auteurs ont proposé des modèles d'évolution de la gestion des services d'eau. Barraqué (2013) propose de distinguer trois âges : à la phase initiale du génie civil aurait succédé celle du génie sanitaire puis, encore en émergence, celle du génie environnemental. Pezon (2009) insiste davantage sur le rôle des modèles de financement. Elle met en exergue en France la tendance actuelle à la contribution croissante des abonnés au financement des services, alors qu'avant, la généralisation de la desserte en eau avait été largement subventionnée. Ces travaux avec d'autres (cf. 1.1) dessinent implicitement un schéma général d'évolution des services fondé sur de grandes étapes de développement qui constitueraient des passages obligatoires. Cette évolution suivrait une logique de complexification croissante. Ainsi, le développement des services s'appuierait sur l'intégration progressive de nouvelles normes techniques et commerciales, toujours plus exigeantes, sous l'effet du progrès techniques, de nouvelles préoccupations ou de la volonté d'imiter des services d'eau perçus comme plus avancés. Ces nouveaux standards amèneraient alors à de nouveaux modes de financement, reposant davantage sur les abonnés, et à de nouveaux systèmes de gouvernance impliquant une plus grande diversité d'acteurs. On pourrait dès lors distinguer les services « avancés » de ceux jugés « en retard ». Un tel grand récit se heurte cependant aux observations empiriques attentives. Elles relèvent au contraire la diversité foisonnante des arrangements, des compromis historiques et des

trajectoires selon les villes et les États. Au sein même de l'Europe, la dynamique propre de différents modèles en compétition dans les services urbains l'emporterait sur la logique de convergence (Lorrain, 2002).

Ceci interroge d'abord sur l'origine et la nature réelle du modèle évolutionniste : est-il régi par les règles immuables fonctionnalistes ou bien résulte-t-il d'un construit social ? La réponse nuancée à cette question appelle à observer les écarts à la règle rencontrés sur le terrain.

S'appuyant sur quatre études de cas, cet article soutient que les approches évolutionnistes qui insistent sur les tendances historiques lourdes et les dynamiques de convergence méritent d'être nuancées et complétées par des analyses de l'action collective, afin de rendre compte de diversités persistantes, mais non illimitées, dans les arrangements. La perspective évolutionniste souligne des contradictions entre de nouvelles normes technico-commerciales, les arrangements financiers et la gouvernance, qui sont des facteurs de changement institutionnel. Cependant cette perspective est insuffisante pour rendre compte du passage de ces tensions objectives à des crises qui, elles, sont socialement et politiquement construites, de même que les actions réformatrices sur lesquelles ces crises finissent éventuellement par déboucher. La mise en cohérence présumée n'est donc nullement garantie.

L'article s'ouvre sur la formalisation des étapes qui semblent se dégager dans une approche évolutionniste. Elle est complétée par les travaux de Kingdon (1984) et Jabko (2009) pour intégrer les jeux d'acteurs et des institutions ce qui fournit un cadre d'analyse plus riche. La partie suivante applique ce nouveau cadre à quatre cas issus de contextes sociopolitiques variés : la France, Carthagène (Colombie), Mbombela (Afrique du Sud) et l'Ouganda. Suit une discussion qui met en évidence l'apport de ce nouveau modèle compréhensif de la dynamique des services d'eau, fondé sur une démarche constructiviste.

1. Entre tendance historique et jeux politiques coalisés : une grille de lecture du changement pour le secteur de l'eau

L'analyse historique et juridique semble montrer que les services d'eau et d'assainissement évolueraient suivant des régularités et devraient suivre des trajectoires idéales-typiques. Nous interrogeons d'abord la nature et l'origine de ces idéaux-types, entre construits sociaux et résultantes de pressions évolutionnistes (1.1) puis nous en synthétisons le contenu générique (1.2). Nous montrons ensuite que la nature hybride de ces idéaux, entre convention et cohérence fonctionnelle, préserve des espaces de contingence larges, mais pas illimités. À la lumière des travaux de Kingdon (1984) nous introduisons les problématiques d'action collective (1.3). Le cadre proposé (1.4) en synthèse s'appuie sur un ensemble de facteurs permettant d'expliquer le passage d'une étape à une autre du développement d'un service et surtout la variété des chemins empruntés.

1.1. Des modèles d'organisation dominants, facteurs d'homogénéisation des trajectoires

Sur la longue période, que ce soit pour les services d'eau potable ou d'assainissement, on observe une succession de modèles d'organisation dominants à l'échelle internationale.

La prégnance de ces modèles explique-t-elle les trajectoires particulières de chaque service ? Celles-ci s'y conforment-elles parfaitement ? Cet article avance trois hypothèses.

La première est que la référence à ces modèles successifs permet effectivement de mieux comprendre les trajectoires particulières, qui s'en écartent rarement de manière radicale. Plus précisément, si le *timing* du passage d'une étape à une autre peut différer fortement selon les cas, on observe rarement des mouvements en sens inverse, vers un modèle antérieur : le sens des trajectoires est donc nettement asymétrique. Il existe, de ce point de vue, un certain « sens de l'histoire », qui, sans être absolument irréversible, peut néanmoins être constaté *a posteriori*.

La seconde hypothèse est que l'une des raisons à ce « sens » de l'histoire est que le contenu des modèles internationaux n'est pas simplement le produit de dynamiques politiques contingentes et arbitraires. Il existe, pour reprendre une expression forgée par les spécialistes des « variétés de capitalisme », certaines « complémentarités fonctionnelles » entre les différentes dimensions qui composent ces modèles d'organisation, ce qui leur assure une certaine cohérence interne (Hall et Soskice, 2001). Du fait de cette interdépendance, le passage d'une étape à une autre sur l'une des dimensions induit certaines pressions adaptatives pour une évolution parallèle sur les autres dimensions.

La troisième hypothèse est que le passage d'une étape à une autre nécessite plus que la simple pression adaptative au changement et dépend de dynamiques d'action collective. Celles-ci peuvent alors créer nombre de déphasages et de décalages, aboutissant *de facto* à des arrangements hybrides et composites.

Avant d'explicitier ces modèles, le statut qui leur est donné ici mérite d'être spécifié. Les modèles énoncent, dans un contexte historique déterminé, ce qui est considéré comme une « bonne » organisation des services. Ils constituent par là de puissants systèmes de normes et de représentations, capables de structurer les objectifs des gestionnaires, comme les attentes des populations. Ils peuvent à ce titre être assimilés à des institutions au sens que leur donne l'institutionnalisme sociologique, c'est-à-dire des standards cognitifs et normatifs par rapport auxquels les arrangements réels devront nécessairement être référés (DiMaggio, 1990).

Ces grands modèles ne relèvent pas d'une indiscutable « supériorité » organisationnelle, dont la plus grande efficacité serait objectivement démontrée. Ils s'appuient, bien entendu, sur un ensemble de savoirs théoriques et pratiques précis (en génie hydraulique, sanitaire ou environnemental ; en économie industrielle et en économie du bien-être ; en gestion publique). Mais ils n'en dérivent pas mécaniquement, car ils incorporent également des manières de percevoir et de hiérarchiser les problèmes, de même que des imaginaires socio-techniques et organisationnels. En ce sens, ils peuvent aussi être assimilés à des « conventions » telles que les analyse la théorie du même nom : il s'agit de modèles de conduite, parmi d'autres possibles, auxquels les acteurs sont appelés à se conformer, non pas simplement en raison de leurs intérêts matériels, mais également du fait de « valeurs » substantielles que ces modèles énoncent et promeuvent (Orléan, 2004 [1994]).

1.2. Les étapes du développement des services d'eau : un idéal-type

Pour définir les étapes types du développement des services d'eau suivant plusieurs dimensions puis caractériser à partir de ces étapes les combinaisons successives usuel-

lement observées (Tableau 1 et 2), nous nous sommes appuyés à la fois sur la littérature grise, sur l'évolution des dispositifs réglementaires et sur la littérature académique portant sur l'analyse historique et juridique des services d'eau en France (Auby, 1997 ; Barbier, 2015 ; Bezançon, 2005 ; Bouleau et Guérin-Schneider, 2011 ; Deutsch et Gautheron, 2013 ; Goubert, 1986 ; Guérin-Schneider, 2011 ; Lorrain, 2008 ; Offner, 1993 ; Pezon, 2000 ; Pezon et Canneva, 2009 ; Pflieger et Trancart, 2001) et dans le monde (Barraqué, 1995, 2013 ; Graham et Marvin, 2001 ; Juuti *et al.*, 2005 ; Okun, 1977 ; Saraiva *et al.*, 2014 ; Tarr et Dupuy, 1988).

L'analyse qui précède fait émerger des dimensions structurantes qui caractérisent les arrangements des services d'eau. Elles renvoient à des choix d'organisation. Toutes les dimensions ne sont pas pertinentes pour l'objet qui nous intéresse : il s'agit de dégager des trajectoires d'évolution qui reflètent à la fois des tendances empiriques observées et qui trouvent un écho dans les discours normatifs dominants au niveau international. Nous ne retenons donc que trois dimensions pour lesquelles une évolution de phases ordonnée semble se dégager sur le terrain, en accord avec les préconisations des institutions dominantes.

La première dimension, technique, définit l'ensemble des solutions techniques et des tâches opérationnelles attendues pour assurer la fourniture du service (type d'infrastructures, technologies, normes techniques et sanitaires, méthodes et organisation du travail). La deuxième, économique, énonce les modes de financement et le *business model* considéré comme préférable pour fournir le service à un coût présumé « acceptable » pour la population. La troisième, de gouvernance, définit la nature et le mode de coordination des acteurs impliqués dans l'arrangement. Comme nous l'avons souligné, ces dimensions ne sont pas entièrement indépendantes entre elles.

Par contre nous écartons une dimension : la nature publique ou privée de l'opérateur. Cette question est évidemment centrale dans la dynamique de gestion des services et de nombreux auteurs s'y sont intéressés (Chong *et al.*, 2006 ; Guérin-Schneider *et al.*, 2003 ; San Martino, 2008 ; Saussier *et al.*, 2004) mais les discours sont beaucoup moins hégémoniques et la solution préconisée et/ou adoptée varie nettement d'un lieu à l'autre et ne suit pas une évolution prédéfinie.

Deux autres dimensions auraient pu être ajoutées au modèle : le niveau d'intégration territoriale (l'échelle de l'organisation en charge du service) et l'envergure du service (service à vocation unique ou multi-commodités). En effet on constate une tendance à l'intégration d'échelle et à la désintégration des multi-commodités. Cependant, ces dimensions ont semblé moins essentielles. Le niveau d'intégration et en fait un raffinement de la dimension « gouvernance » puisqu'il s'agit de détailler l'échelle des partenaires impliqués dans la gouvernance. La question de l'envergure présente quant à elle une variété de phases limitée (multi ou mono-service). Par ailleurs, elle est très liée à la dimension financière (le recouvrement des coûts par la facture d'eau impose *de facto* un service à vocation unique).

Tableau 1 : Les étapes types du développement des services d'eau selon les trois dimensions structurantes de la gestion des services d'eau

Dimension	Étape	Description
Technique	T0 : Réseau de fontaines publiques	Réseau limité, alimentant principalement des fontaines publiques avec un service à domicile partiel assuré par des porteurs d'eau.
	T1 : Réseau collectif centralisé avec traitement limité (génie civil*)	La desserte à domicile est généralisée, mais avec un niveau de traitement limité. On privilégie l'accès à une ressource de bonne qualité. L'assainissement quand il existe se limite à la collecte et l'évacuation des effluents.
	T2 : Réseau collectif centralisé avec traitement poussé (génie sanitaire*)	Les normes de potabilisation et les exigences de traitement des eaux usées augmentent, impliquant d'importants investissements dans les systèmes de traitement. Les obligations de protection du milieu sont formulées en termes de moyens.
	T3 : Centrage client	Intégration dans les missions du service de tâches spécifiques tournées vers l'utilisateur vu comme un client (chartes clients, enquêtes de satisfaction, centres d'appels...)
	T4 : Gestion intégrée des services urbains et de la ressource (génie de l'environnement*)	La gestion et l'organisation technique des services prennent en compte de manière accrue l'impact sur la ressource en eau (en qualité et en quantité). Les obligations de protection du milieu sont exprimées en termes de résultats.
	T5 : Micro-réseau collectifs décentralisés**	Mise en place de micro-périmètres de desserte collective (éventuellement sous gestion privée ou communautaire)
Finance	F1 : Non-couverture des coûts	Financement des services par l'impôt <i>via</i> des subventions et des péréquations. Les subventions couvrent une part significative de l'investissement et de l'exploitation. Le prix de l'eau est très en dessous du coût de production.
	F2 Couverture des coûts d'exploitation	Les subventions couvrent une part significative de l'investissement mais les coûts d'exploitation sont financés par la facture d'eau. Le prix de l'eau est en dessous du coût de production.
	F3 : Couverture des coûts complets financiers	Le prix de l'eau payé par les usagers <i>via</i> la facture d'eau permet d'équilibrer les coûts d'investissement et de fonctionnement.
	F4 : Couverture des coûts complets économiques	Le prix de l'eau payé par les usagers intègre en sus les coûts environnementaux correspondant aux coûts des dommages causés à l'environnement et à ceux qui l'utilisent.

Dimension	Étape	Description
Gouvernance	G1 : Gouvernement direct	Organisation uni- ou bipolaire avec une seule autorité qui met en place et exploite le service (typiquement cas d'une régie) ou bien avec une entité généralement publique qui organise le service et un opérateur (public ou privé) dissocié. Absence de régulateur et faible pouvoir des usagers.
	G2 : Gouvernance simple	Émergence d'autres acteurs indépendants de l'autorité organisatrice ou de son opérateur : régulateur (<i>a minima</i> observatoire) et représentant des usagers et/ou dispositifs de participation.
	G3 : Gouvernance élargie	Intégration des gestionnaires de la ressource en eau.

*qualification des trois génies empruntée à Barraqué (2013).

**étape moins courante dans la littérature, proposée notamment par Deutsch et Gautheron (2013) comme un modèle en émergence dans certains pays. Sur le terrain elle est cependant en déclin dans d'autres (Danemark). Cette étape est donc moins robuste que les autres et n'est pas reprise dans les combinaisons types présentées dans le tableau suivant.

Chaque étape représente des principes de gestion qui à un endroit et un moment donné sont considérés comme les plus performants et dont l'application permet de qualifier le service de « bien géré ». Cette approche s'appuie essentiellement sur la trajectoire des services publics d'eau en Europe. Elle laisse penser qu'il existerait une cohérence naturelle (voire souhaitable) entre dimensions. Le Tableau 2 illustre les combinaisons entre les différentes étapes observées et qualifie ainsi des phases classiques.

Tableau 2 : Les combinaisons classiques d'étapes de développement des services d'eau

Configuration type	Technique	Finance	Gouvernance
Phase de croissance initiale des réseaux	T1 Réseau collectif centralisé avec traitement limité	F1 Non couverture des coûts Puis F2 Couverture des coûts d'exploitation	G1 Gouvernement direct
Phase de développement de la qualité	T2 Réseau collectif centralisé avec traitement poussé	F2 Couverture des coûts d'exploitation	G1 Gouvernement direct
Phase de maturité des réseaux	T3 Centrage client	F3 Couverture des coûts complets financiers	G2 Gouvernance simple
Phase d'intégration entre petit et grand cycle de l'eau	T4 Gestion intégrée des services urbains et de la ressource	F4 Couverture des coûts complets économiques	G3 Gouvernance élargie

Ce Tableau 2 rend compte des évolutions généralement observées qui constituent des modèles institutionnalisés (au sens développé au 1.1). Il suggère en première lecture que

la cohérence fonctionnelle entre les trois dimensions pourrait expliquer le passage d'une étape à une autre. Or, comme nous le montrerons ci-après, la cohérence n'a rien d'absolu. D'autres combinaisons pourraient tout à fait être fonctionnelles (rien n'oblige par exemple à abandonner les subventions au fur et à mesure qu'on progresse dans la dimension technique).

Sans acteurs pour qualifier et s'emparer d'éventuelles incohérences, l'évolution ne peut avoir lieu. La transition d'une étape à l'autre dans chaque dimension peut traduire des lignes de fracture entre acteurs, des nœuds de controverses : quel est le juste prix ? Qui contrôle ? Quels investissements réaliser ? Qui doit financer ? Nous mobilisons les cadres de Kingdon (1984) et Jabko (2009) pour comprendre comment des incohérences fonctionnelles deviennent un sujet politique menant ou non à des transitions.

1.3. La place des logiques politiques : fenêtres d'opportunité et construction de coalitions

Le modèle de Kingdon (1984) est éclairant pour penser le travail politique par lequel s'opère ou non le passage effectif d'une étape à une autre. En s'intéressant aux raisons qui expliquent la mise à l'agenda politique d'une réforme, Kingdon identifie trois dimensions cruciales : celle des problèmes, celles des politiques publiques et celle des acteurs politiques. La confluence de ces dimensions est nécessaire pour que s'ouvre une fenêtre d'opportunité propice au changement. Kingdon prête donc attention aux mécanismes de convergence entre ces trois dynamiques. Dans ce cadre, si les politiques publiques sont bien souvent issues de modèles qui circulent à l'échelle internationale, leur adoption effective est tout sauf automatique : il faut d'abord des entrepreneurs politiques alignent les trois dimensions en montrant qu'une solution de politique publique peut bien être apportée au problème mis en évidence, problème qui par ailleurs intéresse également le cercle des décideurs publics.

Toutefois, cet alignement ne produit en lui-même qu'une mise à l'agenda d'un problème, sans garantie de décision effective. Kingdon reste lui-même peu disert sur les mécanismes effectifs du changement de politique. Nous ajouterons donc, pour compléter ce modèle, l'idée que des entrepreneurs ont d'autant plus de chances d'imposer de nouvelles solutions qu'ils peuvent entraîner dans leur sillage une large coalition d'acteurs.

À cet égard Jabko (2009), dans son travail sur les « idées de marché » promues par la Commission Européenne, fait l'hypothèse que de telles coalitions ne se constituent pas nécessairement autour de systèmes de croyances et de valeurs clairement partagés, contrairement à ce que présume le modèle classique de coalitions de politiques publiques (Sabatier, 1988). Jabko montre au contraire que des idées floues et polysémiques peuvent précisément permettre à des acteurs dotés de représentations et de préférences diverses de converger malgré tout autour de certaines propositions de réformes immédiates. Dans une telle perspective, les idées constituent des répertoires d'actions dont le caractère ambigu et polysémique ne signe pas nécessairement la faiblesse, au contraire. Ce « constructivisme stratégique » souligne que des acteurs aux représentations hétérogènes, voire aux intérêts de long terme incompatibles, peuvent néanmoins s'entendre sur certains mots d'ordre de court terme, même s'ils en ont des compréhensions différentes. Bien des auteurs ont abondé en ce sens, en montrant que certaines réformes s'étaient imposées du fait de leur étonnante plasticité, qu'il s'agisse du « puzzle doctrinal » que constitue le New Public Management (Bezes, 2009), ou plus généralement la variété des réformes adoptées au nom du « néolibéralisme » (Schmidt et Thatcher, 2013).

1.4. Vers un cadre d'analyse renouvelé des évolutions dans le secteur de l'eau : des trajectoires historiques travaillées par des jeux d'acteurs coalisés

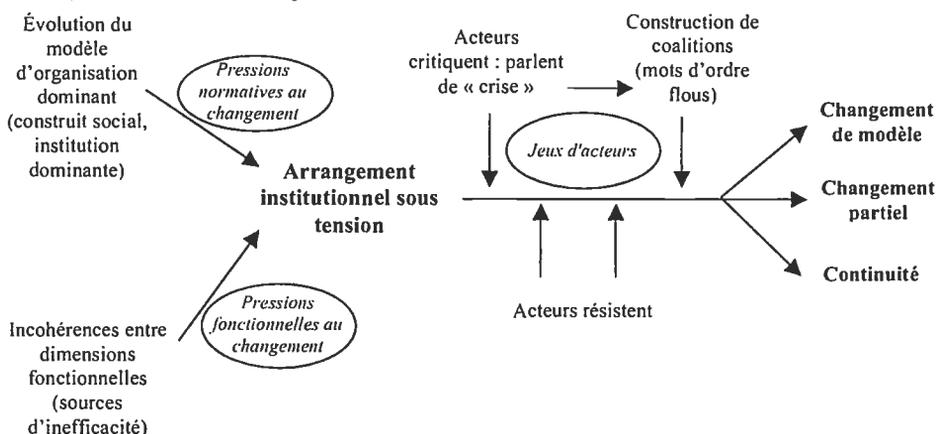
Le processus de changement suggéré par l'analyse qui précède est le suivant : la prégnance d'un nouveau modèle international, ou bien des incohérences entre différentes dimensions du service dues au caractère partiel et sélectif de réformes antérieures, ouvre une fenêtre d'opportunité à certains acteurs, qui leur permet de qualifier l'arrangement existant comme étant en « crise ». La réussite de ces acteurs dépend de leur capacité à assembler des coalitions larges et solides, au moyen de mots d'ordre suffisamment plastiques pour les rassembler.

En intégrant ces deux registres pour comprendre ce qui déclenche une crise puis un changement, nous proposons de considérer trois types de facteurs explicatifs :

- Les modèles d'organisation dominants (institutions ou conventions sociales) qui, à un moment donné, produisent des visions normatives qui valorisent ou au contraire discréditent certains arrangements. Il s'agit d'une source normative au changement.
- Le degré de cohérence entre les dimensions techniques, financières et de gouvernance des arrangements. Le degré d'adéquation (ou de contradiction) entre dimensions conditionne la pression au changement. Il s'agit d'une source fonctionnelle au changement.
- Prises ensemble, ces deux sources conditionnent la taille de la fenêtre d'opportunité pour le changement : toutes les fenêtres d'opportunité ne se ressemblent pas, certaines sont plus ou moins ouvertes.
- Les acteurs ou coalition d'acteurs qui vont s'inscrire *dans* ou *en réaction* à ces institutions pour qualifier les arrangements en place, les consolider, les défaire ou les faire évoluer. La nature plastique des solutions promues favorise alors la formation de coalitions réformatrices.

Le pari de ce cadre d'analyse est d'articuler étroitement deux sources de changement. L'une est sociale et contingente : elle s'observe dans l'évolution des modèles dominants, ainsi que dans le jeu des coalitions d'acteurs. L'autre est fonctionnelle et technique : les arrangements trop incohérents sont sources d'inefficacité, et cette inefficacité produit une pression pour les mettre en cohérence.

Figure 1 : Modèle compréhensif des évolutions des services d'eau



2. Quatre réformes du secteur de l'eau : entre tendances historiques, fenêtres d'opportunités et coalitions d'acteurs

Cette partie souligne le pouvoir explicatif de ce cadre d'analyse. Quatre trajectoires sont présentées : France, Carthagène (Colombie), Mbombela (Afrique du Sud) et Ouganda. Elles montrent les interactions entre pression à l'évolution et jeu d'acteurs. Leur diversité permet de saisir une variété de configurations qui, ici, suivront un phasage typique, et là, se limiteront à une crise sans un réel changement. Elles s'appuient sur la collecte et l'analyse de documents d'archives (rapports d'experts, textes réglementaires, articles de presse), sur des entretiens semi-directifs menés auprès des principaux acteurs du secteur, et pour deux cas (Ouganda et France) sur deux recherches-interventions (David, 2008) menées de 2010 à 2014 pour le premier cas, et de 1996 à 2015 pour le second.

2.1. Une crise avec un changement limité : les services d'eau en France (1945-2008)

En France, pendant les Trente Glorieuses, les intérêts des élus, des citoyens et des opérateurs convergent ; le modèle de gestion des services d'eau est stable. L'accès au service se développe et avec lui les ventes. Les subventions sont élevées et le prix de l'eau faible. *Les institutions* imposant des contrats types entre collectivités et opérateurs, et réglementant le prix de l'eau, laissent peu de marges de manœuvre. Les abonnés ne sont pas impliqués mais ne manifestent pas d'insatisfaction (Pezon, 2000). Les dimensions technique, financière et de gouvernance sont en phase (*phase de croissance initiale des réseaux T1, F2, G1*). Cet arrangement n'est pas contesté.

Durant les années 1980, la *phase de développement de la qualité* débute. De nouvelles institutions (directives européennes et nouvelles règles financières) imposent des objectifs de qualité sanitaire et environnementale (*T2*) et un plus strict recouvrement des coûts (*F3*). Les investissements déclenchent dès lors une augmentation du prix. Parallèlement, les lois de décentralisation de 1982 favorisent la diffusion de la gestion par délégation de services publics dans les grandes villes en rétablissant la liberté contractuelle (Pezon et Canneva, 2009). Dans ce contexte, quelques affaires de corruption éclatent (dont l'affaire Carignon à Grenoble) et une crise de légitimité des services publics d'eau s'amorce. Les relations entre les usagers et les opérateurs et les collectivités deviennent conflictuelles. Une fenêtre d'opportunité s'ouvre du fait de cette crise de légitimité.

Dans les années 1990, les entreprises de l'eau tentent de répondre à cette crise en développant leur service à la clientèle : chartes et engagements (*T3*) (Pfiieger et Trancart, 2001). Toutefois, ces démarches ne suffisent pas à rétablir la confiance. Les réformes institutionnelles se poursuivent désormais sur les conditions de mise en concurrence des délégations et sur la transparence de la gestion des services avec la mise en place d'un reporting obligatoire vers les usagers¹. Ces règles vont cependant rester floues, et le reporting peu appliqué. La gouvernance a du mal à s'élargir.

¹ La loi Sapin du 29 janvier 1993 formalise la passation des contrats de délégation, les lois Barnier et Mazeaud (resp. du 2 et 8 mai 1995) encadrent certaines dispositions contractuelles et introduisent l'obligation de rapports annuels.

Ces tensions entre technique, finance et gouvernance créent une fenêtre d'opportunité, saisie par Dominique Voynet, Ministre de l'environnement à partir 1997. Elle projette de créer une autorité de régulation forte sur le modèle anglais (*G2* projetée). Son premier projet est rejeté par le Conseil d'État en 1998 ce qui engendre une pression institutionnelle mais qui tarde à se formaliser dans la loi. Ce contexte favorise les initiatives de reddition volontaire d'information sous forme d'indicateurs de performance non financiers, s'appuyant sur les outils de mesure issus de travaux d'experts (Guérin-Schneider, 2001). Les collectivités sont demandeuses et les services de l'État moteurs pour les appuyer localement *via* ses services déconcentrés. Les entreprises acceptent de donner des gages pour éviter des contrôles plus stricts et garder la maîtrise de l'information. Pour des motifs variés, les intérêts vont converger vers la mise en place d'un reporting sur la base d'un ensemble d'indicateurs de performance et une coalition va se former autour de cet objectif. L'élaboration de la liste prend son essor, fortement marquée par un jeu de lobbying (Canneva et Guérin-Schneider, 2011a).

En 2002, le changement de majorité bouleverse l'agenda politique : il n'y aura pas de régulateur national. Un décret de 2007 définit certes la liste des indicateurs de performance que chaque service d'eau devra produire chaque année, mais au niveau national, seul un observatoire de la performance des services d'eau sera créé par la loi sur l'eau de 2006, alimenté par les collectivités sur la base du volontariat. La dimension technique continue d'évoluer avec cette loi sur l'eau (issue de la directive cadre sur l'eau de 2000) qui pousse à une gestion intégrée (*T4*) et durcit le principe de recouvrement des coûts (*F4*).

La crise de gouvernance débouche ainsi sur une recomposition des pratiques volontaires, puis des obligations de reporting. Toutefois, faute de volonté politique, les changements restent limités sur les moyens de régulation. Au lieu d'être augmenté, le contrôle s'affaiblit en 2008 : la Révision Générale des Politiques Publiques supprime l'ingénierie publique et en particulier sa composante d'appui à la gestion assurée par les services déconcentrés de l'État auprès des collectivités. La crise n'aboutit finalement pas à une reconfiguration complète du secteur (Guérin-Schneider, 2011). La gouvernance ne s'élargit que timidement. La stabilisation semble obtenue mais reste précaire, car la capacité de l'observatoire à rétablir la confiance n'est pas encore avérée (Canneva et Guérin-Schneider, 2011b).

2.2. *Un changement différé et « déphasé » : la coalition pro-privatisation à Carthagène, Colombie (1975-1995)*

Les services d'eau de Carthagène, cinquième agglomération de Colombie, sont de plus en plus fortement critiqués à partir du milieu des années 1970. L'objectif technique officiel (*institution dominante*) est pourtant resté inchangé depuis la création, en 1961, de l'opérateur public municipal : universaliser les raccordements à l'eau potable et à l'assainissement, en privilégiant la ville coloniale touristique, les quartiers aisés et la zone industrielle et portuaire (*T1*). Pour ce faire, le service est fortement subventionné par l'État, tandis que les tarifs sont aussi faibles que mal recouverts (*F1*). Par ailleurs, l'entreprise publique est directement contrôlée par le gouvernement local, en particulier les conseillers municipaux qui l'utilisent à des fins électoralistes (stade *G1* de type clientéliste et patrimonial).

Une ville comme Carthagène contraste avec la trajectoire française en ce que les tensions ne proviennent pas de normes technico-commerciales devenues plus exigeantes, mais de

l'incapacité persistante du système de financement et du mode de gouvernance à garantir la même norme (T1) d'un réseau collectif centralisé pour tous. En 1995, le taux de raccordement à l'eau potable plafonne à 72 %, celui à l'assainissement de 60 %² et 62 % des usagers raccordés sont en situation de rationnement.

Ces dysfonctionnements au regard des objectifs affichés et socialement légitimes produisent des protestations récurrentes. Entre 1970 et le milieu des années 1980, la ville est le théâtre de plusieurs centaines de grèves civiques. Toutefois, en l'absence d'une coalition large capable de s'accorder, même de manière provisoire et ambiguë, autour d'un programme de réforme précis, ces protestations ne débouchent sur aucun changement.

Il faut attendre les années 1990 pour voir se constituer une telle coalition réformatrice, formée de trois groupes principaux : des consultants de la Banque mondiale, des hauts fonctionnaires du Ministère du développement économique et de l'organisme national de planification, et les professionnels du tourisme de Carthagène. Les objectifs finaux de ces trois groupes sont largement hétérogènes, mais tous sont compatibles avec l'objectif immédiat d'une privatisation de l'opérateur public. Les fonctionnaires de la Banque sont d'abord mus par la volonté d'imposer un recouvrement des coûts complets (F3) et par la croyance en l'efficacité supérieure du secteur privé (World Bank, 1993). Les hauts fonctionnaires Colombiens sont essentiellement guidés par la volonté de « privatiser pour réguler » en imposant, concomitamment à l'opérateur privé, l'autorité d'un régulateur central (passage de G1 à G2). Le secteur du tourisme, enfin, a longtemps été proche de la municipalité. Sa rupture s'explique par les débordements récurrents d'égouts au début des années 1990, qui mettent ouvertement en péril la vocation touristique de l'agglomération.

La fabrication concrète de l'alliance (réunions techniques au sein du ministère du développement économique, puis à Carthagène avec l'association du secteur de l'hôtellerie, la FENALCO) est facilitée par la mobilisation « d'idées de marché » très générales (Jabko, 2009) qui circulent intensément à l'échelle internationale. Celles-ci mettent en avant la nécessité de « professionnaliser » et de « dépolitiser » la gestion du service grâce à la privatisation et à la baisse des subventions, des mots d'ordre suffisamment flous et consensuels pour coordonner l'action. Cette coalition est alors en mesure de prévaloir sur les conseillers municipaux et le puissant syndicat de l'opérateur public pour aboutir à la signature d'un contrat d'affermage avec une nouvelle société d'économie mixte, *Aguas de Cartagena*. Cette dernière signe un contrat de gestion avec son actionnaire minoritaire le groupe *Aguas de Barcelona*.

La qualité du service s'est depuis fortement améliorée, en même temps que le référentiel technique évoluait. Dans la ville légale, l'accès au réseau d'eau potable est désormais quasi-universalisé, celui à l'assainissement est passé à 85 %. Le taux de recouvrement des factures a bondi de 45 à 96 % et les compteurs individuels se sont généralisés (T3). La privatisation s'est accompagnée d'une complexification de la gouvernance entre l'opérateur privé, le ministère, le régulateur national, la municipalité et un organe régional de surveillance environnementale (G2). En revanche le financement, par la municipalité, de l'essentiel des

² Ces chiffres ne prenaient pas en compte la croissance rapide de la ville illégale pour laquelle l'opérateur n'avait aucun mandat de service. Avec les nouveaux quartiers urbanisés, des auteurs mentionnent plutôt le chiffre de 50 % pour le raccordement au réseau d'assainissement. Cf. KENNEDY SCHOOL OF GOVERNMENT [1999]. "The Privatization of Water in Cartagena, Colombia", Case Program, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, CR15-99-1482.0, p. 2.

investissements, ainsi que les importantes subventions de l'État central continuent à éloigner le service d'un recouvrement des coûts complets (*F2* perdue). La prise en charge de l'enjeu environnemental (passage à *T4*) cristallisera sans doute les prochaines controverses, comme l'attestent déjà les conflits autour de l'impact environnemental d'un émissaire sous-marin.

2.3. Volonté politique de changement radical versus défi technique et financier : l'absence de changement pour la population noire de Mbombela, Afrique du sud (1991-2010)

Avant 1991, les régimes d'Apartheid successifs subventionnent largement le service d'eau potable. Les usagers, en priorité les habitants des zones résidentielles blanches et les industries, payent donc un tarif bas. C'est le cas également pour les townships et banthoustans, les zones résidentielles noires, dans une bien moindre mesure cependant (*F1*). Une des raisons expliquant ces fortes subventions réside alors dans l'impossibilité pratique pour les municipalités de déterminer le coût marginal de production du service dans un contexte où leur territoire est fragmenté. La visée est également clientéliste pour le parti au pouvoir : gagner des voix parmi les électeurs blancs et maintenir un semblant de paix sociale dans les Banthoustans (McDonald, 2002, p. 20).

Une des premières grandes réformes politiques tentées par le nouveau régime démocratique sera de mettre un terme aux iniquités dans l'accès à l'eau (*perte de légitimité de l'ancien modèle*). En effet, si les zones blanches sont déjà raccordées au réseau collectif centralisé (*T1* puis *T2*) à la fin de l'Apartheid, il n'existe dans la plupart des zones noires que des fontaines publiques, souvent dysfonctionnelles du fait de l'incurie des pouvoirs en place corrompus sous l'Apartheid (*T0*). À la fin des années 1990, le défi d'un accès généralisé au réseau d'eau potable soulève des problèmes techniques et financiers colossaux pour les municipalités. L'ancien régime de ségrégation raciale ayant relégué l'immense majorité de la population en dehors des villes, il faut désormais relier des périphéries parfois éloignées de plus de 20 km du centre-ville. Mbombela voit sa population multipliée par dix avec la réintégration de l'ex-Banthoustan de KaNgwane, une population difficilement solvable (*déphasage*). Dans le même temps, son budget ne croît que de 38 % (Smith et al., 2004).

Avec l'amélioration de l'accès aux services publics, le *White Paper on National Water Policy for South Africa*³ annonce aussi l'objectif de recouvrer les coûts financiers complets (*F3*), voire les coûts de gestion de la ressource en eau (*F4*). Même si l'échelon national prévoit, dans un premier temps, le maintien de subventions pour aider à la création des infrastructures dans les zones en retard de développement (*Municipal Infrastructural Grants*), les nouvelles municipalités sont toutes confrontées à une situation de crise technique et financière. Pourtant la quasi-totalité d'entre elles va conserver un mode de gestion en régie (*G1*), ne voulant pas laisser échapper au privé une source de revenus importants. Seule Mbombela opte pour une concession de service public au travers d'un Partenariat Public Privé (PPP)⁴. Il est vrai que le défi physique auquel elle doit faire face semble plus complexe qu'ailleurs (multiplication par dix d'une population à desservir très éloignée).

Pour moderniser les infrastructures des anciens banthoustans, la nouvelle municipalité a besoin d'injecter 250 millions de rands quand son budget se limite à 25 millions. Elle craint

³ Publication du Department of Water Affairs and Forestry de 1997, p. 4

⁴ Johannesburg après une période d'essai ne confirme pas l'expérience avec Vivendi en 2006.

de plus de ne pouvoir lutter contre la culture du non-paiement bien installée dans ces zones d'exclusion depuis les années 1980 où le boycott des factures était utilisé comme une arme de déstabilisation du système d'Apartheid (Smith *et al.*, 2004). Estimant que les compagnies privées sont mieux armées avec leurs compteurs d'eau face au refus de paiement, la municipalité décide, dès 1996, d'explorer les possibilités de PPP quand d'autres municipalités sollicitent plutôt des emprunts auprès de la *Development Bank of Southern Africa*.

Dans ce contexte, la rhétorique du *Black Economic Empowerment* (BEE) (*institution dominante*) va également s'avérer déterminante pour fédérer le plus de soutiens autour du projet PPP de la municipalité malgré de vives oppositions notamment de la part du *Anti-Privatization Forum*. Il est de notoriété publique que ces BEE, bénéficiant de connexions politiques, alimentent un système clientéliste. Ainsi, une des exigences imposées par la municipalité à l'ensemble des soumissionnaires de ce marché public sera d'associer un partenaire local issu des minorités défavorisées dans le cadre du BEE.

En 1999, la multinationale *BiWater* et son partenaire BEE, *Sivukile Holdings*, remportent le marché public pour 30 ans. Pourtant, en dépit de ce qui était prévu, si la concession dessert en 2009 90 % des foyers des townships/ex-homelands à moins de 200 mètres de leur habitation, seuls 2 % bénéficient d'un service en continu quand 90 % subissent de nombreuses interruptions de plusieurs heures ou jours (Bender et Stewart, 2010). Invoquant l'entrée en vigueur d'un droit universel à l'eau (6000 litres d'eau gratuits par mois et par foyer) voté en 1998 et confrontée à de nombreux refus de paiement, *BiWater* a amendé dès 2003 son contrat et réduit substantiellement ses obligations en termes d'investissements, préférant utiliser pour l'exploitation l'intégralité des subventions que reçoit la municipalité de la part de l'État (*Consolidated Municipal Infrastructure* ou *Equity Share Programmes*). Ces subventions restent très insuffisantes pour assurer un service de qualité et de nombreux foyers subissent des coupures d'eau. *In fine*, en dépit de déclarations sur un changement radical de politique, le service d'alimentation en eau reste encore aujourd'hui largement dual à Mbombela, avec d'un côté les quartiers résidentiels blancs bénéficiant d'un service de qualité (*phase de maturité des réseaux : T3-F3-G2*) et de l'autre des quartiers noirs qui restent cantonnés à une *phase de croissance initiale des réseaux (Phase T0/T1-F1-G1)*.

2.4. La coalition Gouvernement bailleurs de fonds comme moteur du changement : le NWSC en Ouganda (2000-2011)

En Ouganda, le service public de l'eau est jusque dans les années 90 dans la *phase de croissance initiale des réseaux* avec non-couverture des coûts par la facture d'eau (*T1-F1-G1*). Une entreprise publique a été créée en 1972, le *National Water and Sewerage Corporation* (NWSC), pour gérer les réseaux hérités de l'ère coloniale dans les trois principales villes du pays. Les troubles politiques des années 70 et 80 (dictature puis guerre civile) ont fortement endommagé les infrastructures et freiné la professionnalisation de l'entreprise publique. Au retour de la stabilité politique en 1986, l'entreprise publique ne dessert que les centres-villes, de manière intermittente, avec une eau mal traitée. Outre ces insuffisances sur le plan technique, l'entreprise publique, réputée corrompue et incapable de rémunérer ses employés, est constamment en déficit (Colon, 2014).

En adhérant au programme d'ajustement structurel piloté par la Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International en 1987, le gouvernement choisit d'adopter une

politique néolibérale afin de redresser la situation économique catastrophique du pays, mais aussi de se légitimer et de drainer des fonds. Comme l'ensemble du secteur public, le secteur de l'eau fait l'objet d'une réforme sectorielle. La nature d'opérateur public n'est pas remise en cause. La réforme s'appuie sur un principe de recherche d'équilibre financier pour l'opérateur national. Ainsi, le recouvrement des coûts complets par les recettes issues de la vente d'eau potable est promu, en même temps que l'universalité de l'accès, deux objectifs contradictoires mais tous deux légitimes aux yeux des bailleurs de fonds (*institutions dominantes*). Ces objectifs se traduisent dans un premier temps par l'appui à la réhabilitation et à l'extension des réseaux *via* des programmes d'aide (*T1* et *F1*). Sur le plan technique le service passe à la *phase de développement de la qualité* (*T2*) et augmente les recettes par l'augmentation de la base clientèle (*T2* et passage progressif à *F2*). Puis, en 1995, le *NWSC Act* inscrit dans la loi l'autonomie financière du NWSC et le principe de recouvrement des coûts. La vocation commerciale de l'entreprise publique est ainsi affirmée. Malgré l'amélioration de la situation financière du NWSC, à la fin des années 90, le statut public de l'opérateur national est contesté par la BM (Muhairwe, 2009). *L'institution dominante* véhiculée par la Banque Mondiale est alors le modèle de la gestion privée. Le NWSC, en tant qu'organisation publique, n'est plus légitime. Le NWSC, avec de nombreuses autres entreprises publiques, fait l'objet d'un projet de cession à des acteurs privés, comme ce sera le cas pour le service d'électricité. Toutefois, sa santé financière est jugée trop critique pour attirer des capitaux privés. Un nouveau directeur général est nommé en 1998 pour redresser la performance et rendre le NWSC plus attractif. Ce dernier lance une réforme managériale orientée vers la dimension commerciale (évolution vers *T3*), avec le développement des services clientèles et la focalisation sur le recouvrement des factures. Cette nouvelle politique managériale accélère l'augmentation du nombre de branchements et de la production d'eau. Sur le plan financier, l'organisation atteint le recouvrement des coûts d'exploitation (*F2*) et est parvenue à autofinancer une partie de ses investissements (se rapproche de *F3*). C'est donc en adhérant à un modèle de gestion légitime aux yeux de la coalition dominante que le NWSC a fait ses preuves.

En 2004, le projet de privatisation est finalement abandonné. Ce parcours de progression rapide est largement médiatisé et jugé exemplaire par la coalition d'acteurs en place, les bailleurs de fonds en tête (Matta et Murphy, 2005). Le NWSC reçoit en 2010 un prix de l'*International Water Association* pour « sa contribution exceptionnelle à la gestion de l'eau ». Cette médiatisation du cas NWSC sert l'intérêt de la BM. Ce cas lui fournit un modèle de gestion publique alternatif à la privatisation, à une époque où celle-ci subit désormais des critiques. Le cas NWSC est à la fois acceptable pour les défenseurs de la gestion publique et pour les défenseurs du néo-libéralisme.

Pourtant, en 2011, le directeur emblématique de cette réforme managériale doit quitter ses fonctions, et des articles de presse critiquent sévèrement sa gestion⁵. La direction est suspectée de cacher la performance réelle de l'entreprise. En outre, l'accès à l'eau est concentré sur la population la plus aisée, et une gestion court-termiste a contribué à dégrader les infrastructures et l'environnement (World Bank, 2012). Ce changement de ton de la presse marque une nouvelle crise de confiance dans l'opérateur historique. Ce ne sont pas des mouvements sociaux qui sont à l'origine de cette crise, mais encore une fois une coalition

⁵ par exemple article de Matsiko "Uganda: Behind the Scenes of Muhairwe's exit", *The Independent*, 22 nov. 2011

Gouvernement et bailleurs de fonds. Ce contexte a ouvert une fenêtre d'opportunité pour que le ministère de l'Eau étende son influence dans le secteur. Le ministère revendique la nécessité de créer un organe de régulation national (Colon, 2014). La gouvernance du secteur de l'eau ougandais s'est élargie, intégrant un nouvel acteur en 2011 (G2) (Colon et Guérin-Schneider, 2015). Ainsi, de la phase de croissance initiale des réseaux ($T1+F1+G1$), le secteur de l'eau urbaine a atteint en Ouganda un nouveau stade ($T3 + F2 + G2$) par une succession de crises de légitimité de l'opérateur national. Dans ce pays où la société civile et les mouvements d'opposition ont peu de poids, les acteurs moteurs dans la définition de ce qu'est un bon service d'eau ont été jusqu'à présent le gouvernement et les bailleurs de fonds.

3. Discussion

L'analyse des cas confirme que le cadre fonctionnaliste fournit une première clef d'explication des changements mais ne suffit pas : les entrepreneurs de cause et les coalitions qu'ils parviennent à assembler autour d'eux sont déterminants pour transformer en facteurs de changement des désajustements apparus au niveau des causes factuelles. On montre notamment qu'il existe des causes orphelines (des désajustements objectifs qui n'ont pas forcément dégénéré en crise à défaut d'entrepreneurs de cause) comme en Colombie. Des crises ont abouti à des changements partiels (France) ou plus radicaux (Ouganda). L'étendue des coalitions consolidées autour de ces entrepreneurs, mais aussi la résistance générée par les contraintes matérielles, semblent influencer la relation entre la crise et le changement de phase, preuve que tout n'est pas qu'une question de volonté politique et de coalitions d'acteurs (Afrique du Sud).

Le tableau (page de droite) synthétise la dynamique observée sur les quatre terrains d'étude en appliquant la grille proposée.

Les évolutions observées confirment un modèle de changement à tendance évolutionniste, avec une progression sur les plans techniques, financiers et de gouvernance allant globalement dans le sens du modèle défini au 1.2. Les institutions dominantes issues soit de la réglementation, soit des prises de position de certains acteurs influents, se traduisent par des modèles érigés en normes à atteindre. Ces institutions paraissent généralement cohérentes avec les phases types identifiées (tendance fonctionnaliste).

Toutefois, un écart entre norme à atteindre et changement effectif apparaît. Non seulement les arrangements en place ne suivent pas tous la même trajectoire, mais encore, des formes « incohérentes » par rapport aux phases types peuvent durer. Les cas colombien, sud-africain et ougandais montrent que les tensions techniques liées au problème d'accès à l'eau ne suffisent pas à faire évoluer l'organisation en place. Les tensions sociales qui en découlent (comme en Afrique du Sud) peuvent s'avérer insuffisantes pour susciter de nouvelles règles. Même lorsqu'elles donnent lieu à un consensus et à de nouvelles réglementations, les tensions n'ont débouché sur un changement que lorsqu'une coalition d'acteurs s'est formée et a pris suffisamment de force pour opérer les changements (cas colombien et ougandais). Nous proposons donc de considérer qu'il n'y a pas de trajectoire unique prédéterminée et que les phases ne se suivent pas de manière inéluctable par mise en cohérence systématique des caractéristiques techniques, financières et de gouvernance des services.

Pour comprendre pourquoi une situation débouche ou non sur un changement, deux éléments d'analyse semblent pertinents : l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité et le jeu

Tableau 3 : Synthèse de l'analyse des quatre trajectoires étudiées

Cas	Période du changement	Évolution (ou non) dans les phases	Institution dominante légitimant le changement	Nature de la crise de légitimité	Moteurs ou freins du changement
France	1945-1980 1980-1990 1990-2008	T1-F2-G1 ▶T2-F3-G1 ▶T3-F4-G1	Principe de l'universalité de l'accès à l'eau ▶Directives Européennes (exigences techniques et recouvrement des coûts) ▶Projet de création d'un régulateur national	▶ augmentation du prix de l'eau (années 90)	▶ 1 ^{er} changement (années 80) dû à une évolution réglementaire ▶ 2 ^e (années 90) soutenu par une coalition d'acteurs (opérateurs privés, hauts-fonctionnaires du ministère de l'écologie, fonctionnaires de l'ingénierie publique, experts) mais stoppé par l'alternance politique
Carthagène (Colombie)	1975-2005	T1-F1-G1 ▶ T3-F2-G2+	Principe de l'universalité de l'accès à l'eau	Décalage croissant entre l'objectif affiché et la réalité du service	Crise de légitimité coalition de type élite (BM-Ministère, industrie du tourisme)
Mbombela (Afrique du Sud)	1991-2008	- dans les quartiers blancs : T2-F1-G1 ▶ T3-F3-G2 - dans les quartiers noirs peu de changement : T0-F1-G1 ▶ T0/T1-F1-G1	Principe de l'universalité de l'accès à l'eau <i>Black Economic Empowerment</i>	Inégalités sociales	Volonté politique forte et coalition avec multinationales de l'eau mais forte inertie du fait de contraintes techniques et financières
Ouganda	1972-1986 1986-1998 1998-2011	T1-F1-G1 ▶F2-T3-G2 ▶F2-T3-G1	Principe de l'universalité de l'accès à l'eau ▶Avantage supposé des méthodes de gestion privées (Nouveau Management Public)	▶ 1 ^{er} crise (années 80) : incapacité à fournir le service ▶ 2 ^e (1998) : non viabilité financière de l'opérateur national dénoncée par les bailleurs de fonds ▶ 3 ^e (2011) : non prise en compte de l'environnement et mauvaise gestion patrimoniale	Formation d'une coalition de type élite (bailleurs de fonds + gouvernement + direction des services)

de coalition d'acteurs. Nous convergions ici avec les clefs d'analyse proposées sur un contexte proche par Barbier (2015). L'ouverture d'une fenêtre d'opportunité (perte de légitimité du modèle en place) semble favorisée par l'apparition d'une incohérence fonctionnelle d'une part et l'apparition d'un décalage entre les objectifs ou les attentes dominantes (*institution dominante*) et l'organisation en place d'autre part. La coalition d'acteurs paraît quant à elle de nature à engendrer un changement dans les conditions suivantes :

- si elle rallie des acteurs qui ont suffisamment de pouvoir et de capacité pour obtenir de nouvelles réglementations et/ou de nouvelles pratiques ;
- si elle est large à la fois horizontalement (diversité de parties prenantes) et verticalement (plusieurs niveaux ou échelles territoriales impliqués du local au national, voire à l'international),
- s'il existe une capacité à trouver un consensus, même ambigu, entre les diverses parties prenantes, ce qui favorise l'agrégation d'une pluralité d'acteurs ;
- s'il est possible de s'appuyer sur une *institution dominante* (règle ou valeur) comme soutien et légitimation de l'action de la coalition.

L'application de ce modèle de changement aux cas étudiés nous amène à préciser ce que nous entendons par *cohérence*. La diversité des situations étudiées invite à considérer qu'il n'y a pas d'arrangement cohérent dans l'absolu, la cohérence est un construit social. Elle est contingente à un contexte donné, et est perçue à travers le prisme des *institutions dominantes* dans le secteur localement. Un secteur qui aurait adopté l'orientation clientèle, la couverture complète des coûts et un organe de régulation (étape T3 F3 G2) semble cohérent dans une société démocratique d'usagers solvables. Il serait sans doute moins adapté dans une société majoritairement démunie où le clientélisme constituerait le mode dominant d'interaction politique. Il se peut que soit des formes considérées comme non optimales soient adoptées du fait de l'influence de certains acteurs porteurs de modèles alternatifs. Ainsi, le fait de considérer qu'un service d'eau est bien géré si la facture d'eau permet de couvrir l'ensemble de ses coûts, reléguant implicitement le modèle de financement par les subventions au stade d'étape moins avancée, est sans doute lié à la domination mondiale de la pensée néolibérale. Notre modèle appelle donc à inscrire la qualification des phases de développement des services d'eau dans un contexte institutionnel.

Enfin, nos cas nous permettent de qualifier trois sources d'ambiguïté et leur rôle dans le jeu d'acteurs⁶.

L'incertitude sur la capacité d'un modèle jugé comme souhaitable à produire un certain niveau de performance ouvre des fenêtres d'opportunité. Elle est sans doute liée à la complexité de la mesure de la performance propre au secteur public en général. Dans le secteur de l'eau, la présence de forte d'externalités (environnementales et sociales), difficilement mesurables, dont les effets se manifestent souvent à long terme, rend toute démonstration de la performance d'un modèle encore plus incertaine. Cela renforce la possibilité de controverses et de crises.

L'incertitude sur l'évolution des institutions qui peut découler de crise de légitimité peut stimuler la formation d'entrepreneurs politiques. L'hypothétique création par la loi d'un régulateur national au début des années 2000 en France a attisé le jeu des groupes d'intérêt (Canneva et Guérin-Schneider, 2011a).

⁶ Sur ces questions d'ambiguïté et de polysémie vue comme un atout dans la mobilisation, voir également les travaux de Jobert (1985) ainsi que sa notion de "coalitions discursives" (2004).

Enfin, la *plasticité des instruments de l'action publique* semble pouvoir jouer un rôle dans la formation de coalitions débouchant sur des compromis et donc sur des changements. Dans les cas français et ougandais par exemple, les outils de suivi de la performance ont occupé des statuts divers, à la fois outil de communication pour valoriser les opérateurs, outil de rationalisation interne, outils d'information et outil de régulation pour contrôler les services. Développer l'usage des indicateurs de performance a été ainsi un moyen de fédérer de multiples intérêts.

Conclusion

Cet article vise à interroger la pertinence du modèle évolutionniste pour expliquer la diversité des arrangements et des trajectoires dans le secteur de l'eau à travers le monde. Un premier travail a consisté à structurer ce que pourraient être des phases d'évolution génériques de la gestion d'un service d'eau selon ses caractéristiques technique, financière et de gouvernance. L'analyse de quatre cas a ensuite mis à l'épreuve cette grille déterministe à la lumière des jeux d'acteurs et des institutions au sens de valeurs et règles. *In fine*, nous soutenons l'intérêt de mobiliser une pluralité de registres d'explication.

Le cadre d'analyse proposé, associant évolutionnisme et constructivisme, permet d'expliquer la diversité des arrangements et trajectoires dans le secteur de l'eau ainsi que la persistance de formes d'organisation non satisfaisantes sur les plans sociaux ou environnementaux. Un tel modèle n'instaure donc pas de déterminisme dans l'évolution des services d'eau, même s'il reconnaît que l'élévation régulière des normes technico-commerciales induit des pressions pour la hausse des tarifs des abonnés et la complexification des systèmes d'action. Nous rejoignons donc Jaglin et Zérah (2010) dans l'appel à mieux saisir les mécanismes endogènes de mutation des services d'eau. Ceci a des implications sur le plan opérationnel. Ce travail conduisant à souligner les singularités et l'imprévisibilité des jeux d'acteurs coalisés, explique le caractère aléatoire et périlleux de la transposition d'un modèle d'un contexte à un autre. Cela engage à se méfier des transpositions de modèle nord-sud, hâtives et déconnectées de jeux d'acteurs locaux.

À travers cette exploration empirique du secteur de l'eau, cet article contribue plus largement aux travaux portant sur le constructivisme stratégique de Jabko (2009). Nous formulons l'hypothèse selon laquelle que la plasticité des instruments de l'action publique et l'ambiguïté des modèles légitimes sont une source d'agence pouvant produire des changements institutionnels. En effet, pour comprendre la manière dont certaines tensions institutionnelles, génératrices de pressions au changement agissent, nous faisons l'hypothèse que des dénonciations routinières ne produiront une crise, et *a fortiori* un changement du modèle de gestion, que si des coalitions suffisamment larges acquises au changement peuvent se constituer pour l'emporter sur le noyau d'acteurs dominants demeuré partisan du *statu quo*. Il convient alors de prêter attention à la capacité de groupes d'acteurs dotés d'objectifs complexes et hétérogènes à s'accorder sur une stratégie de contestation du modèle en place, et sur un programme commun minimal de réformes, le cas échéant au travers de mots d'ordre marqués par le flou et l'ambiguïté.

Cet article appelle à des études longitudinales qui nécessitent à la fois une bonne compréhension technique et gestionnaire d'un secteur mais également à une compréhension du

jeu politique. L'association d'approches empruntant à la science politique et aux sciences de gestion paraît particulièrement pertinente pour mieux comprendre les mécanismes de changement institutionnel et organisationnel dans l'action publique.

Bibliographie

- Auby J.-F., 1997. *Les services publics locaux*. Berger-Levrault, Paris.
- Barbier R., 2015. Le modèle institutionnel de l'eau potable au défi de sa durabilité : enjeux, acteurs et dynamiques de rationalisation en France métropolitaine. *Politiques et Management Public*, 32 (2), 129-145.
- Barrâqué B., 1995. *Les politiques de l'eau en Europe*. Éditions La Découverte, Paris.
- Barrâqué B., 2013. Normes et choix techniques dans le domaine de l'eau In J.-C. Deutsch et I. Gautheron (Eds), *Eaux pour la ville Eaux des villes, Eugène Belgrand XIX^e-XXI^e siècle*, Presses des Ponts et Chaussées, Paris, 322-339.
- Bender P. and Stewart G., 2010. *Case Study for the 10 years of Mbombela Water and Sanitation Concession*. World Bank et PPP Unit -National Treasury (South Africa).
- Bezançon X., 2005. Histoire des concessions en France. *Entreprises et Histoire* 38 (1), 24-54.
- Bezes P., 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. PUF, Paris.
- Bouleau G. et Guérin-Schneider L., Eds., 2011. *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*. NSS-Dialogues/Quae, Versailles.
- Canneva G. et Guérin-Schneider L., 2011a. La construction des indicateurs de performance des services d'eau en France : mesurer le développement durable ? *Natures Sciences et Sociétés* 19 (3), 213-223.
- Canneva G. et Guérin-Schneider L., 2011b. National Monitoring of Water Utility Performance in France. *Water Science and Technology: Water Supply* 11 (6), 745-753.
- Chong E., Huet F., Saussier S. and Steiner F., 2006. Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France. *Review of Industrial Organization* 29, 149-169.
- Colon M., 2014. *Les contrats de performance dans le secteur de l'eau urbaine ougandais, structure et matérialisation de la logique de marché et support du travail institutionnel*. Thèse de gestion, AgroParisTech, Paris.
- Colon M. and Guérin-Schneider L., 2015. The Reform of new Public Management and the Creation of Public Values: Compatible Processes? An Empirical Analysis of Water Utilities. *International Review of Administrative Sciences* 81 (2), 264-281.
- David, A., 2008. La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management ? In A. David, A. Hatchuel & R. Laufer (Eds). *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Vuibert, 2^{ème} édition, pp. 193-213.
- Deutsch J.-C. et Gautheron I., Eds., 2013. *Eaux pour la ville Eaux des villes, Eugène Belgrand XIX^e-XXI^e siècle*. Presses des Ponts et Chaussées, Paris.
- Dimaggio P. J., 1990. Cultural Aspects of Economic Action and Organization In R. Friedland and A. F. Robertson (Eds). *Beyond the Marketplace*, Aldine de Gruyter, New York, 113-136.
- Goubert J.-P., 1986. *La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel*. Robert Laffont, Paris.
- Graham S. and Marvin, S., 2001. *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Routledge, London and New York.
- Guérin-Schneider L., 2001. *Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France - Instrumentation et organisation*. Thèse de gestion, ENGREF, Paris.
- Guérin-Schneider L., 2011. Histoires des services publics d'eau potable et d'assainissement : entre stabilité et reconfiguration In G. Bouleau et L. Guérin-Schneider (Eds), *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*, NSS-Dialogues/Quae, Versailles, 23-47.

- Guérin-Schneider L., Bonnet F. et Breuil L., 2003. Dix ans de loi Sapin dans les services d'eau et d'assainissement : évolutions et perspectives du modèle de délégation à la française. *Annales des Mines - Responsabilité & Environnement* 31, 44-57.
- Hall P. A. and Soskice D. W., 2001. *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, Oxford.
- Jabko N., 2009. Stratégie politique et idées de marché In N. Jabko, *L'Europe par le marché*, Presses de Sciences Po, Paris, 49-68.
- Jaglin S. et Zérah M.-H., 2010. Eau des villes : repenser des services en mutation - Introduction. *Revue Tiers Monde* 203, 7-22.
- Jobert B., 1985. Les politiques sociales et sanitaires In M. Grawitz et J. Leca (Eds), *Traité de science politique*, PUF, Paris, 301-342.
- Jobert B., 2004. Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action. *Pôle Sud* 21, 43-54
- Juuti P. S., Katko T. S. and Rajala R.P., 2005. For The Quality of Life - Evolution and Lessons learnt from Water and Sanitation Services in Porvoo, Finland, 1900-2000. *Natural Resources Forum* 29 (2), 109-119.
- Kingdon J. W., 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown & Co, Boston.
- Lorrain D., 2002. Capitalismes urbains : des modèles européens en compétition. *L'année de la régulation* 6, 197-241.
- Lorrain D., 2008. La naissance de l'affermage : coopérer pour exister. *Entreprises et Histoire* 50, 67-85.
- Matta N. and Murphy, P., 2005. *When Passionate Leadership Stimulates Enduring Change: a Transformational Capacity Development Anecdote from Uganda*. The World Bank, Washington, D.C..
- McDonald D. A., 2002. The Theory and Practice of Cost Recovery in South Africa In D. A. McDonald and J. Pape (Eds).. *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*, HSRC Publishers, Cape Town, 17-40.
- Muhairwe W. T., 2009. *Making Public Enterprises Work: from Despair to Promise: a Turn around Account*, IWA Publishers, Kampala.
- Offner J.-M., 1993. Le développement des réseaux techniques : un modèle générique. *Flux* 9 (13), 11-18.
- Okun D. A., 1977. *Regionalisation of Water Management. A Revolution in England and Wales*. Applied Science Publishers, London.
- Orléan A., 2004 [1994]. *Analyse économique des conventions 2^e édition*. PUF, Paris.
- Pezon C., 2000. *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*. CNAM, Paris.
- Pezon C. et Canneva G., 2009. Petites communes et opérateurs privés : genèse du modèle français de gestion des services d'eau potable. *Espace et sociétés* 139, 21-38.
- Pflieger G. et Trancart J.-L., 2001. Lyonnaise des eaux : le tournant de la politique clientèle. *Flux* 46 (4), 61-69.
- Sabatier P., 1988. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning therein. *Policy Sciences* vol. 21 (2/3), 129-168.
- San Martino L., 2008. Régie - délégation : la cohabitation? *Politiques et Management Public* 26 (1), 93-110.
- Saraiva T., Schmidt L. and Pato J., 2014. Lisbon Water Regimes: Politics, Environment, Technology and Capital (1850-2010), *Flux* 97-98 (3), 60-79.
- Saussier S., Ménard C., Huet F. et Staropoli C., 2004. *Mode de gestion et efficacité de la distribution de l'eau en France. Une analyse néo-institutionnelle*. Rapport pour le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable.
- Schmidt V. A. and Thatcher M., (Eds.), 2013. *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy. Contemporary European politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Smith L., Mottiar S. and White F., 2004. The Nelspruit Water Concession In Commonwealth Foundation (Ed.), *Making it Flow: Learning from Commonwealth Experiences in Water and Electricity Provision*, 155-176.
- Tarr J. A. and Dupuy G., 1988. *Technology and the Rise of the Networked City in Europe and America*. Temple Press, Philadelphia.
- World Bank., 1993. *Water Resources Management*. World Bank Policy Paper, Washington D.C.
- World Bank., 2012. *Uganda's Infrastructure, A Continental Perspective*. Washington D.C.