

ARRANGEMENTS COMMERCIAUX ET SOCIAUX

Notre travail, c'est d'aider les gens, les orienter, les sensibiliser pour qu'ils connaissent leurs droits en tant que futurs bénéficiaires du service. Nous devons les informer, ils doivent apprendre la culture du paiement, accepter le compteur, faire un usage rationnel de l'eau et adéquat de l'assainissement. Nous devons les éduquer et renforcer leurs capacités. Ce sont aussi des populations marginales. Normalement, le service est subventionné, mais l'entreprise est à la limite ; financièrement, on ne peut plus... alors on cherche des alternatives pour leur transférer le coût réel. Mais de toute façon, même si ces gens sont informels, on doit les respecter. Ils ne vont pas partir, tout ce qu'on peut faire, c'est les aider. (directrice sociale, Sedapal, 19/07/2012)

Traditionnellement, les clientèles⁶⁸ des entreprises de services sont considérées comme des groupes impersonnels et abstraits (Coelho 2006), traitées d'ailleurs comme un 'nombre de connexions' générique. Lorsque la population précède les entreprises comme dans les villes en développement, elle s'impose comme une demande préexistante et se manifeste en tant qu'individus personnalisés avec qui le personnel des entreprises de services entre en contact par la force des choses. Il leur est alors impossible d'ignorer les dynamiques sociales, les attentes et les oppositions des habitants sans prendre le risque d'entrer en conflit avec eux et de mettre en danger leur projet d'extension. Pour autant, ces populations sont certes de futurs clients à satisfaire, mais ce sont aussi souvent des pirates de ce même service (Zaki 2011), des militants contestataires, des groupes vulnérables, ou encore des aspirants à la modernité... Nous supposons que la manière dont ces futurs clients sont pris en considération, qui se manifeste par le biais de dispositifs sociaux et commerciaux, détermine leur acceptation à changer leurs comportements pour devenir clients réguliers des entreprises de services. Le rôle accordé ou pris par les habitants des quartiers irréguliers dans leurs relations aux entreprises de services influence leur intégration à la clientèle, et réciproquement.

⁶⁸ Le terme de client est privilégié à ceux d'utilisateur ou de consommateur : 'utilisateur' renvoie d'une part à des pratiques actives d'usage qui ne sont pas traitées ici (Coutard & Pflieger 2002), et d'autre part à l'idée d'un service public qui n'est pas forcément pertinente pour les villes en développement ; le consommateur quant à lui peut être irrégulier, c'est-à-dire consommer sans être client de l'entreprise. 'Client' rend compte de l'idée d'un accès contractualisé à un service fourni régulièrement par les entreprises : un client est officiellement desservi, facturé et comptabilisé comme connexion résidentielle de et par l'entreprise.

Dans l'ensemble, les interactions entre populations et fournisseurs de services déjà étudiées sont celles caractérisées d'«informelles», hors de la sphère de gouvernance officielle, telles que les arrangements avec de petits opérateurs privés ou la médiation par les élus. Il est plus difficile de trouver des analyses de l'évolution des relations contractuelles entre populations et entreprises et des arrangements qui font des habitants des clients officiels. Une maigre mais heuristique littérature s'est structurée autour du rapport de la Banque Mondiale '*Making services work for poor people*' (2004) et porte sur la question de la redevabilité⁶⁹ des entreprises vis-à-vis de leurs clients (Caseley 2003; 2006; Houtzager & Joshi 2007; Joshi 2010) ; par ailleurs, la notion de responsabilité sociale permet d'étudier les rapports entre une entreprise et la société dans laquelle elle évolue (Botton 2005; Krichewsky 2012) ; enfin, la notion de coproduction s'intéresse à la manière dont les habitants participent à leur accès aux services (Bovaird 2007; Joshi & Moore 2004; Mitlin 2008; Ostrom 1996). La réflexion sur la redevabilité et la responsabilité des entreprises d'une part et celle sur la participation communautaire d'autre part restent toutefois cloisonnées. Nous proposons ici de les articuler autour de la notion pivot de 'responsabilité partagée' entre les entreprises et leurs clients : les premières s'engagent à apporter les services, les seconds doivent se montrer coopératifs et disciplinés. Difficile alors de ne pas s'inspirer d'une lecture foucauldienne de mécanismes qui visent à s'assurer d'une responsabilisation et du respect volontaire des règles. La planification urbaine (Harris 2011), et plus précisément la régularisation de lotissements informels (Kamete 2013; Zimmer 2011) ont ainsi été analysés comme des dispositifs de normalisation qui reposent sur une nouvelle gouvernamentalité civique enjoignant à l'autodiscipline (Watson V. 2013). Par similarité, comment les entreprises instillent-elles ces changements de comportements chez leurs clients pour susciter des relations de coresponsabilité au nom de l'équilibre et du fonctionnement du réseau ?

Les entreprises et leurs clients entrent dans un faisceau de relations évolutif, hybride et multidimensionnel. Nous adoptons ici un prisme d'analyse en termes de normalisation et de responsabilisation pour étudier la construction de relations clientèles dans l'accès aux services. Les trois principales manières de passer de non-branché à branché assignent ainsi des rôles particuliers aux populations : comme clients 'normaux' et réguliers qui respectent les règles du marché (1), comme bénéficiaires d'action sociale (2), ou encore comme partenaires actifs alors requalifiés en citoyens politiques (Jaglin 2005) (3).

⁶⁹ Terme utilisé ici pour traduire la notion de *accountability*.

DU CLIENTÉLISME AU SERVICE CLIENTÈLE

Avec les réformes néolibérales et la recherche d'une performance accrue des entreprises de services, les techniques de *new public management* se sont généralisées, promouvant notamment une 'approche client' (Joshi 2008). Ce changement de logique est flagrant lorsqu'il s'agit de transformer les populations des quartiers irréguliers en 'bons clients'⁷⁰.

Techniques for 'normalising' an area which is not paying enough include information-gathering on illegal connections, ownership, reasons for non-payment; seminars with the authorities on what options are available; public information meetings aimed at recreating a normal commercial relationship; and setting up of commercial management methods adopted by common agreement between the concessionary company, the local authority and the customers in the district. (Hall & Lobina 2007a: 777)

Le rapport de la Banque Mondiale (2004) développe cette idée en introduisant la notion de redevabilité dans le cadre d'une relation directe entre entreprise et client qui raccourcit la boucle traditionnelle où les élus servent d'intermédiaires. Dans cette perspective, les réformes managériales doivent servir à minimiser les interférences politiques clientélistes considérées comme néfastes pour la gestion efficace des entreprises, voire pour l'accès aux services (Kacker & Joshi 2012). Cette 'bonne gouvernance' repose sur un triptyque de transparence, responsabilité et redevabilité (World Bank 2004) ; or devenir redevable auprès des clients impose aux entreprises la mise en place de procédures nouvelles dédiées, génère une charge de travail supplémentaire et ouvre la voie aux critiques et réclamations... (Caseley 2003; 2006). L'intérêt présupposé pour les entreprises à amorcer ce mouvement est qu'en 'échange', les clients s'engagent à respecter le fonctionnement technique et financier du réseau, à être coopératifs et responsables dans leurs usages. Être raccordé, c'est aussi devenir client d'une entreprise de services et par là entrer dans de nouvelles relations commerciales.

La privatisation du secteur électrique delhiite fournit un bon exemple du passage à un discours sur le client-roi où se mêlent de manière ambiguë les idées de participation et de responsabilité (Bakker 2008; Jaglin 2005). En créant des services clientèles, les DISCOMs ont cherché à réduire les obstacles procéduraux et politiques gênant le respect des termes de ce contrat presque moral. L'objectif des DISCOMs était de réduire leurs pertes liées aux

⁷⁰ L'hypothèse néolibérale est que la concurrence accrue grâce à la privatisation doit inciter les entreprises à améliorer leur offre pour emporter des parts de marché. Cependant, aucune des entreprises étudiées ici n'est en situation de concurrence : leurs monopoles sur leurs zones de concession garantissent l'existence de la demande. L'enjeu porte donc bien sur la fidélisation et la satisfaction de clients captifs pour qu'ils payent régulièrement et entièrement leurs dus afin d'assurer l'équilibre et la croissance des activités.

branchements irréguliers aux défauts de recouvrement et de paiement. Pour cela, elles ont privilégié la responsabilisation à la répression : tout un dispositif de normalisation des comportements et des mentalités enjoint les nouveaux clients à mettre fin à des pratiques certainement néfastes pour le réseau, mais surtout présentées comme inciviques et immorales.

1.1. NORMALISER LA GESTION DES CLIENTS

Consommer l'électricité des DISCOMs, c'est aujourd'hui devenir client des entreprises, ce qui ouvre des droits et des devoirs. En prenant comme clients les résidents des quartiers irréguliers, les DISCOMs leur reconnaissent une légitimité à accéder aux services, mais elles cherchent également à absorber les quartiers irréguliers dans la 'normalité', c'est-à-dire à les transformer en 'consommateurs triomphants' (Jaglin 2005) de services modernes.

- **Individualiser les contrats pour mieux contrôler**

Bien qu'elle concerne aujourd'hui les *JJ clusters* plutôt que les colonies non-autorisées, l'histoire de la disparition des connexions collectives est intéressante pour comprendre la construction d'une stratégie de normalisation commerciale. L'organisme gouvernemental avait auparavant instauré un système de *Single Point Delivery* (SPD) pour les quartiers irréguliers. Un relai local avait un contrat de client officiel pour une connexion électrique, à partir de laquelle il desservait le quartier et se chargeait librement de la gestion technique et financière. Le système du SPD permettait d'apporter indirectement l'électricité à des populations qui n'étaient sinon pas éligibles en raison de leur informalité, de ne pas se préoccuper de la sécurité des installations dans des environnements denses et fragiles, et de ne pas se charger du recouvrement des paiements, tâche longue et difficile. Les DISCOMs ont hérité de ce système. Très rapidement, elles se sont rendu compte que le SPD était un dispositif peu sûr techniquement et peu efficace sur le plan commercial : conflits internes et extorsion de fonds, pressions politiques pour l'attribution des contrats, absence totale de contrôle et de suivi, problèmes de sécurité et d'incendie, piratage et corruption, facturation arbitraire etc. (Das Gupta & Puri 2002). En outre, afin de mieux maîtriser leur réseau, elles souhaitaient connecter chaque client de manière individualisée et directe, afin de permettre un meilleur suivi technique et financier des connexions. Lorsqu'elles commencent à électrifier les colonies non-autorisées et *JJ clusters*, elles demandent à la commission de régulation de mettre fin au système de distribution collective. En 2007, la suppression du SPD marque

l'entrée des DISCOMs dans les quartiers irréguliers et va de pair avec la suppression de la catégorie de tarif fixe et la facturation à la consommation pour tous, rendue possible par l'installation généralisée de compteurs. Recentralisation, uniformisation, individualisation de la gestion technique et commerciale participent de l'avènement du réseau moderne. Pour couvrir l'intégralité des zones de concession, des campagnes de contractualisation de masse avec des centres mobiles ont lieu dans les zones non-raccordées. Aujourd'hui, tous les résidents des quartiers irréguliers sont individuellement raccordés et intégrés aux bases de clientèle, avec des contrats de connexion identiques à ceux des clients des colonies planifiées⁷¹. Cependant, la densité et la pauvreté des *JJ clusters* rendent parfois malaisée la gestion du service. TPDDL a pour cela établi un système de 'franchisés', dont la filiation avec le *Single Point Delivery* est mal assumée, et qui illustre aussi les hésitations entre l'intérêt d'avoir des agents de recouvrement et la réticence à la desserte collective (chapitre 4).

La franchise est un héritage du modèle du DVB. Ce n'est pas notre innovation ; c'était là depuis le début. On en a hérité, mais d'une certaine manière, le modèle ne fonctionnerait pas comme prévu. C'était désordonné, mal géré et inefficace. Mais on n'avait pas d'autres options dans les JJ clusters, en raison de leur densité. Pour mes collègues, y aller tous les jours aurait été un enfer, on avait besoin d'intermédiaires. Alors c'est pour cela que cette idée de désigner des franchisés est apparue, seulement pour les bidonvilles. C'est un modèle différent de celui du DVB : ce n'est pas un raccordement collectif : tous les résidents ont un contrat individuel avec l'entreprise. Mais pour le recouvrement des factures, je désigne un franchisé qui vérifie le réseau et collecte l'argent. On facture et il reçoit un pourcentage de sa collecte, là est l'incitation. Le secteur de l'électricité n'est en fait pas privatisé, on ne peut pas sous-traiter. Alors d'abord, je donne une connexion individuelle à tout le monde, ensuite je nomme un franchisé, et lui, en mon nom, collecte l'argent et me le remet. Certains travaillent de manière très efficace, d'autres font parfois défaut et volent, alors il faut intervenir. Parce qu'au final, c'est nous qui avons mauvaise réputation car les franchisés sont sous notre responsabilité. Alors le modèle n'est pas parfait non plus. On va bientôt y mettre fin aussi. (gestionnaire, TPDDL, 22/01/2013)

Cette option reste toutefois marginale : aujourd'hui, elle n'existe plus que dans les *JJ clusters* de la zone de TPDDL qui cherchent d'ailleurs à y mettre fin. La tendance majoritaire reste celle de l'électrification individuelle avec compteur, promue par la commission de régulation.

⁷¹ Il n'existe d'ailleurs pas de données détaillées par catégorie de quartier ou de population.

▪ **Démultiplier la présence pour s'imposer**

Jusqu'à la privatisation, les quartiers irréguliers avaient accès à l'électricité soit par piratage, soit par le SPD. Comme le DJB l'est encore aujourd'hui (Kacker & Joshi 2012), l'organisme gouvernemental était empreint d'une inertie et d'une culture du non-paiement et les élus servaient de courroie de transmission incontournable entre l'entreprise et ses clients. Avec la privatisation, les entreprises ont la possibilité et le souhait d'entrer en relation directe avec leur clientèle. Pour cela, elles se sont rapprochées, spatialement et symboliquement. Jusqu'alors ignorées par les pouvoirs publics, les populations des quartiers irréguliers n'étaient ni enclines ni habituées à signer directement des contrats avec les entreprises de services. Les DISCOMs se sont rendu compte que les habitants n'étaient pas prêts à se déplacer pour cela et ont alors organisé des '*connexion camps*' mobiles de contractualisation qui ont sillonné tous les quartiers irréguliers. Elles ont ainsi éliminé les coûts en temps et en argent de déplacement jusqu'à une de leurs antennes et ont par la même occasion fait tomber une barrière culturelle en entrant officiellement dans des quartiers marginalisés. Conformément aux exigences d'amélioration du service de la commission de régulation, les DISCOMs ont également simplifié les procédures de demande de connexion : les délais de raccordement sont passés de dix jours à moins de cinq, avec un service à domicile.

En parallèle, les DISCOMs ont travaillé à assainir la situation financière et commerciale embrouillée dont elles ont hérité. À leur demande, la commission de régulation valide en 2008 un plan d'amnistie pour les consommateurs irréguliers qui se manifestent d'eux-mêmes pour régulariser leur situation – c'est-à-dire qui en un sens se dénoncent eux-mêmes comme pirates. Des programmes de négociation, d'étalement voire d'annulation des arriérés existent pour les consommateurs qui en font la demande. Ces procédures permettent également de mettre fin à l'arbitraire qui prévalait auparavant : il existe maintenant des démarches et des règles officielles et publiques, validées par le régulateur. Les entreprises se protègent elles aussi des interférences coûteuses et risquées d'intermédiaires, grâce à l'instauration de relations contractuelles directes appliquées uniformément à tous les quartiers, irréguliers ou non.

Il vaut mieux les faire payer, quel que soit leur statut légal. Sinon, ils vont pirater, et ça c'est une perte pour moi. Alors notre but est de les faire entrer dans la base de clients réguliers, et d'avoir des relations commerciales normales avec eux. (ingénieur, BRPL, 17/12/2012)

Par ailleurs, après avoir généralisé la contractualisation individuelle, les DISCOMs ont mis en œuvre une batterie de solutions pour faciliter et encourager le paiement des factures. Les points de vente et centres de services ont été multipliés, il y en aurait officiellement plus de

4 000 dans la zone BRPL et 3 000 dans la zone TPDDL. La stratégie des entreprises est de se rapprocher au maximum des populations en leur offrant, selon BYPL, des possibilités de paiement à moins de 1,5 km du domicile. En plus de l'augmentation du nombre de centre de services, les entreprises offrent une diversité de modes de paiement : comptoirs classiques, camions mobiles, chèque, kiosques automatiques, internet, téléphone, distributeurs bancaires, boîtes de dépôt dans les stations de métro, prélèvement automatique, cartes de crédits etc. (Figure 14). En outre, les factures sont généralement émises tous les deux mois mais BRPL a lancé début 2013 un système de facturation mensuelle pour faire du paiement de la facture d'électricité un automatisme dans la gestion du budget domestique. Dans la même logique, TPDDL a aligné les délais de paiement des factures avec les jours de paye pour réduire le risque de manque de liquidités des populations. L'entreprise a également mis en place un système de rabais sur les factures pour les 'clients privilégiés', à savoir ceux qui payent toujours leur facture à temps. Dans l'ensemble donc, les compagnies ont multiplié les solutions et les services pour lever tous les obstacles de type procédural ou administratif à la régularisation des connexions et au paiement des factures. L'idée sous-jacente, qui transparait dans les entretiens, est que les habitants n'ont ainsi aucune excuse à ne pas entrer dans des relations 'normales', formellement encadrées, de consommation du service. Si tout est fait pour leur faciliter les démarches, les clients ne peuvent que respecter les règles du jeu établies par contrat ; sinon, c'est qu'ils y mettent de la 'mauvaise volonté'.

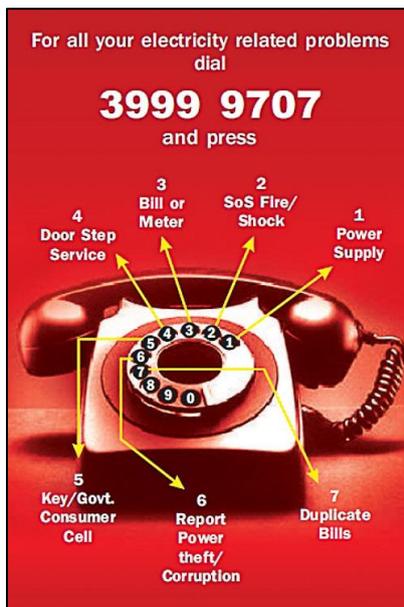


Figure 13/D. Hotline
(charte BRPL)



Figure 14/D. Options de paiement
(charte BYPL)



Figure 15/D. Système de réclamation
(charte TPDDL)

- **Augmenter la transparence pour créer de la confiance**

Afin de satisfaire les clients existants et de fidéliser les nouveaux, les entreprises ont créé des services clientèle qui visent à améliorer la transparence des procédures de contractualisation, paiement et réclamation et par là la confiance entre clients et personnel des entreprises. Il s'agissait de mettre fin au caractère opaque et arbitraire du fonctionnement de l'organisme gouvernemental qui rendait les habitants impuissants face au labyrinthe bureaucratique, permettait des pratiques d'extorsion de la part du personnel de l'entreprise et alimentait une culture de non-paiement comme c'est encore le cas aujourd'hui au DJB (Encadré 7; Kacker & Joshi 2012). Le postulat général est qu'en gagnant la confiance des clients, ceux-ci vont payer leurs factures, l'entreprise augmente alors son revenu et peut ainsi entrer dans un cercle vertueux de développement de ses activités (Caseley 2006; World Bank 2004).

La première étape est la mise en place d'un système de réception des plaintes qui rend redevables les entreprises (Figure 15). Le nombre et le traitement des réclamations sont d'ailleurs des indicateurs d'amélioration du service souvent utilisés par les régulateurs (Caseley 2003)⁷². À Delhi, des forums de consommateurs, un tribunal spécial et un *ombudsman* ont été créés pour régler les litiges entre entreprises et clients. Les DISCOMs ont également mis en place des centrales téléphoniques joignables 24h/24 (Figure 13). À TPDDL, une réclamation peut se faire par SMS, en se rendant au centre de gestion de la clientèle du district ou par internet. La centralisation, et par conséquent l'anonymisation des relations entre le plaignant et l'employé enregistrant la réclamation permet de faire émerger une règle de droit appliquée à tout le personnel de manière neutre et incontestable (Davis J. 2004).

Gagner la confiance des clients, réduire le nombre de litiges mais aussi les coûts de ces nouveaux dispositifs ont également été rendus possibles grâce aux nouvelles technologies. Automatiser la gestion est à la fois un symbole de modernité, mais aussi un moyen de réduire l'intervention humaine, et par là l'arbitraire dans des pays où sévit une corruption généralisée (Davis J. 2004). La volonté de réduction de l'intervention humaine a été manifeste avec l'installation de compteurs automatiques, permettant de mettre fin aux erreurs de lectures, à l'extorsion ou à l'altération des compteurs par le personnel des entreprises. Avec le support de nouveaux équipements, c'est toute la chaîne du suivi des consommations et des paiements qui a été réformée pour garantir transparence et fiabilité. Les nouveaux compteurs sont des compteurs intelligents à lecture automatique dont les données sont centralisées. L'agent en

⁷² Les chiffres de la commission de régulation delhiite sont eux trop aléatoires pour pouvoir être analysés.

charge du relevé des compteurs n'est pas le même que celui de la distribution des factures, et la collecte des paiements ne se fait qu'aux points de vente autorisés. Les DISCOMs ont également mené des campagnes de mise en garde contre les 'imposteurs' se faisant passer pour des agents de recouvrement. Bien que les activistes bourgeois contestent les types de compteurs installés et leur fiabilité, il n'y a pas eu de mouvement massif de rejet ou de dégradation des équipements. Ceux-ci peuvent être testés à la demande. Par conséquent, les entreprises sont plutôt optimistes quant à l'instauration d'une attitude coopérative.

Au début, il y a eu des résistances, car les gens toléraient bien le vol. Mais progressivement, ils ont changé de mentalité. Cela fait seulement dix ans, mais les gens voient que le service s'est amélioré, et ils comprennent que c'est normal de payer pour ça. (directeur, BYPL, 21/12/2012)

Il est difficile de savoir si la réduction des impayés est le résultat direct de ces mesures, mais le fait est que les taux de recouvrement sont de 100% en 2012 pour les trois DISCOMs.

1.2. MORALISER L'ATTITUDE DES CONSOMMATEURS

Au-delà des procédures commerciales améliorées que les DISCOMs ont mises à la disposition de leurs clients, les entreprises ont développé des discours plus moraux qui visent à changer la mentalité et les comportements des populations. Afin de lutter contre les vols, les DISCOMs promeuvent une morale citoyenne qui tend à faire basculer la responsabilité de l'entreprise vers le client : celles-ci ont déjà mis en place plusieurs services gages de leur bonne foi et de leurs efforts, aux Delhiites de les utiliser avec civisme et responsabilité...

- **'Enjoy power responsibility'**⁷³

Les relations publiques des DISCOMs sont devenues des outils stratégiques : la communication prend toute son importance non seulement comme vecteurs d'information sur l'état des entreprises et du réseau (Caseley 2006), mais aussi pour façonner les attentes, usages, comportements et préoccupations de leurs clients et pour toucher l'opinion publique.

Comme généralement dans les réformes de modernisation des entreprises de services, les DISCOMs ont publié des chartes qui édictent les droits et devoirs des nouveaux clients. Elles y présentent des données techniques sur le réseau, des considérations en termes de sécurité et d'efficacité énergétique, toute la panoplie des nouveaux services clientèles, les points de

⁷³ Charte du citoyen, BYPL.

contacts, les activités sociales etc. Ces chartes servent de mode d'emploi pédagogique du fonctionnement des entreprises et du réseau électrique, utilisant un vocabulaire simple et beaucoup d'images afin de toucher autant de monde que possible, y compris les populations défavorisées. Ces chartes modifient également les équilibres de gouvernance et de redevabilité : en tant qu'outils relationnels directs entre l'entreprise et ses clients, elles effacent du tableau les élus (Davis J. 2004). Mesure de 'bonne gouvernance' par excellence, une charte du consommateur – et donc les procédures qui y sont présentées – ne peut évidemment pas être critiquée ; or ces chartes permettent aux populations de ne plus dépendre, ou tout du moins de contester, l'interférence des élus dans leurs interactions avec les pouvoirs publics. Alors que pour entrer en relation avec le DJB, les Delhiites ont recours à des intermédiaires (Encadré 6), ils ont désormais accès aux DISCOMs. Cela n'empêche pas qu'ils puissent se plaindre de la qualité du service, mais celui-ci a le mérite d'exister. Le fait que cette option soit rendue publique sort les élus du fonctionnement quotidien du réseau, rend les DISCOMs directement redevables auprès de leurs clients, et les libère ainsi d'un interventionnisme perturbateur pour le fonctionnement technique et gestionnaire du réseau⁷⁴.

Par ailleurs, les DISCOMs publient des lettres d'information mensuelles pour présenter leurs actualités, mais surtout pour diffuser les messages qui leur tiennent à cœur. Indépendamment des différences de fond sur lesquelles nous reviendrons (chapitre 9), les DISCOMs ont des discours structurés et cohérents sur le fait que leurs clients ont un rôle à jouer pour garantir le bon fonctionnement du réseau. Les appels à payer les factures, moins consommer, respecter les distances de sécurité etc. font passer un message clair quant au partage de la responsabilité : les messages et slogans qui encouragent les populations à respecter les règles du réseau s'accumulent (Figure 16). La rhétorique ambivalente des droits et devoirs alimente l'idée selon laquelle les clients sont tout aussi responsables que l'entreprise du service dont ils bénéficient. Il est difficile d'estimer dans quelle mesure les habitants sont convaincus par ces messages, mais ces appels récurrents instaurent une injonction permanente à la 'coopération'.

Sur cette question particulière de l'importance des comportements des usagers, les médias relayent en grande partie les préoccupations des DISCOMs – telles que notamment le respect des distances de sécurité – et façonnent ainsi encore plus l'opinion publique dans cette veine. En mettant l'accent sur ce que peut ou ne doit pas faire le client, les DISCOMs cherchent à influencer les mentalités et donc les usages pour optimiser le fonctionnement du réseau, ce qui

⁷⁴ Le cas de l'éclairage public, pour lequel les élus restent commanditaires, montre par contraste que le fait qu'ils interviennent est sous-optimal et génère des inefficiences dans la gestion du service (chapitre 7).

laisse clairement sous-entendre que dans une certaine mesure, si le service est déficient, c'est aussi à cause de comportements irrespectueux de la part des populations. Dès lors, le message se diffuse : si les DISCOMs luttent contre le piratage, c'est pour apporter un service de meilleure qualité à tous – et non pas que pour augmenter leurs ventes. Dans cette perspective, il devient tout à fait acceptable, et même souhaitable, que chacun adopte un comportement citoyen responsable. L'adhésion à une discipline dans l'usage du service imprègne ainsi progressivement les mentalités et participe durablement à l'instauration de nouveaux comportements, manifeste au vu de la réduction des pertes techniques et commerciales.

BRPL	BYPL	TPDDL
Most admired and trusted company High quality network Empowering the customers Beware of impostors International standards Competitive costs 'We honour our regulator and are accountable towards the customers'	How you get power Safety alert: clearances of building 'My cool idea' for energy conservation Tips on energy saving Draw power within sanctioned load Stop power theft, save energy! Consumption calculator Save fuel, save money, pay online	Power to the people Consumers' rights awareness Services and tariffs Meter testing Grievance redressal Responsibilities of citizens Safety & Energy saving tips Reaching for a prosperous tomorrow

Figure 16/D. Titres d'articles et slogans publicitaires

(L. Cricqui d'après newsletters des DISCOMs 01/2011-12/2013)

▪ **Pression**

En parallèle de l'instauration d'un climat général favorable à la prise de conscience que les usagers sont aussi responsables, les DISCOMs ont recours à des mécanismes de pression sociale plus ciblés sur les comportements individuels, et qui repose en grande partie sur des dispositifs de surveillance et de dénonciation. Les DISCOMs publient ainsi régulièrement sur leurs sites internet les listes des '*high-theft prone areas*', et assument publiquement cette dénonciation publique des quartiers de 'voleurs'. Cet affichage a, d'après un chargé de relations publiques, plusieurs fonctions : stigmatiser les quartiers et leur envoyer un signal indiquant que l'entreprise prévoit de venir assainir la situation, prouver aux '*honest-paying consumers*' que l'entreprise n'est pas la seule à blâmer pour les déficiences et justifier auprès du régulateur de ses efforts et de ses besoins en capital. Les entreprises ont également des procédures pour signaler les vols ou piratages. BRPL prévoit de mettre en place des appareils sur les poteaux qui photographieraient les pirates, photos qui seraient ensuite affichées publiquement comme mesure de dissuasion. Les discours très durs des classes supérieures envers les consommateurs irréguliers servent de caisse de résonance à ces postures :

BRPL a décidé de donner une connexion même si c'est illégal. Sinon, les gens piratent, et cela pèse sur les clients qui payent honnêtement. Les pertes retombent sur les clients sincères, parce qu'on doit répartir ces coûts, et ça, c'est mal. (ingénieur, BRPL, 17/12/2012)

Progressivement, les gens comprennent qu'il vaut mieux collaborer avec nous que de s'opposer. Une fois qu'on a atteint le seuil critique de nombre de personnes qui payent, ils vont eux-mêmes mettre la pression sur ceux qui ne payent pas. Ils disent : 'Pourquoi je devrais payer pour quelque chose que tu utilises ?'. De cette manière, on essaye d'éduquer les clients. Il nous a fallu atteindre le nombre critique à partir duquel il y a suffisamment de gens pour dire à leurs voisins de payer. Pour y arriver, on a pris des décisions répressives difficiles, et beaucoup d'organisation administrative de support. (directeur, BRPL, 03/02/2013)

De manière moins agressive, le système des franchisés repose également sur une certaine pression sociale et surveillance baptisée '*collection efficiency model*' par TPDDL. Si au niveau de l'entreprise, la centralisation, l'automatisation et l'anonymisation des relations ont été bénéfiques, dans des communautés considérées comme fragiles, la personnalisation des relations est plus efficace pour susciter l'adhésion des habitants. Les franchisés sont des résidents des quartiers concernés, ce ne sont pas des travailleurs extérieurs envoyés par TPDDL. Ils servent ainsi de relai local : l'une d'elles explique qu'elle relance les résidents en retard de paiement, négocie des facilités en cas de situation critique, et surtout dissuade ses voisins de pirater le réseau, à la fois pour leur propre sécurité mais aussi pour la qualité du courant pour tous. Son rôle est d'assurer la discipline dans le quartier. Néanmoins, ces franchisés étant indemnisés au *prorata* du montant qu'ils récoltent, ils ont aussi un intérêt personnel à assurer le recouvrement des factures. Dans la même perspective de stigmatisation et récompense des comportements citoyens, TPDDL émet des factures qui affichent clairement la couleur : bleu pour les bons payeurs, rouges pour ceux avec des arriérés. Avec une facture bleue, les clients peuvent accéder gratuitement au service de soins et de médicaments mis en place par l'entreprise, avec une facture rouge, l'accès et la consultation restent possibles, mais les soins et médicaments sont payants. Bien plus qu'une incitation financière, le responsable du groupe pour les 'consommateurs spéciaux' à l'origine de ces factures différenciées explique que ce stratagème vise délibérément à marquer les esprits, en suscitant un sentiment de fierté ou de honte chez les résidents. Il n'a pas été possible de vérifier la force de cette pression sociale : les membres des associations de résidents prêts à discuter de leur accès aux services étaient tous des clients réguliers et bons payeurs. Ils avaient incorporé le discours de la responsabilité individuelle, blâmaient les mauvais payeurs et dénonçaient le piratage ; mais il peut s'agir d'un biais de sélection...

▪ Répression

De manière étonnante, les DISCOMs communiquent peu sur leurs actions répressives vis-à-vis des ‘mauvais consommateurs’ qui persistent : faire respecter les règles par la manière forte n’est pas politiquement ou socialement correct, elles privilégient un travail de conviction. Cependant, pour mettre fin aux branchements illégaux, elles mènent tout de même *early-morning raids* à 4h du matin pour déconnecter les connexions pirates réalisées le soir misant sur le fait que le personnel des DISCOMs ne travaille pas la nuit.

Mais la difficulté pour les entreprises de services est plutôt d’arriver à maintenir la régularité dans le paiement des factures. La mesure répressive la plus immédiate est la déconnexion en cas d’impayé. Les procédures de reconnexion sont cependant simples et rapides : il suffit de payer ses arriérés et la connexion est réinitialisée sur appel téléphonique. En outre, il existe des systèmes d’amnistie en cas d’autodénonciation volontaire, des facilités de paiement par tranches... Les entreprises sont conscientes qu’en cas de coupure, les habitants vont avoir recours au piratage, ce qui constitue en fait une perte financière pour elles. Leur intérêt est plutôt de faciliter et d’encourager tous les consommateurs à faire partie de la clientèle plutôt que de les en exclure. Ce positionnement difficile se retrouve dans les discours : à proprement parler, le personnel est réticent à utiliser le terme de répression ou même de sanction, il mentionne plutôt la possibilité d’une ‘suspension’ de service en cas d’infraction.

Quant aux colonies non-autorisées, une fois que c’est électrifié et que les contrats sont signés, c’est équivalent à une colonie régulière. Quand il n’y a plus de vol, de piratage, on peut la considérer comme régularisée, c’est très simple, il n’y a pas de différence. Après, quand il y a des difficultés de paiement, ça peut s’arranger, ce n’est pas un problème ; le câblage est là, le compteur est là, c’est juste un peu de gestion commerciale. (gestionnaire, TPDDL, 22/01/2013)

Il est là intéressant de voir le contraste avec le DJB qui n’offre aucun service clientèle mais où le discours envers le piratage est bien plus dur. Les populations sont par exemple très rétives à se raccorder au réseau d’assainissement, ce qui est un défi important pour le DJB puisque l’extension des égouts est sa priorité... En l’absence de toute réflexion en termes de relations clientèle, la solution envisagée est d’une rigidité vouée à l’échec :

C’est obligatoire de se raccorder aux égouts, et pourtant, certaines personnes ne le font pas encore pour l’instant. Alors on force les gens à prendre une connexion, sinon, on déconnecte la connexion d’eau. On les motive en leur coupant l’eau, c’est tout ! (directeur, DJB, 08/01/2013)

L'amélioration globale de la qualité du service électrique n'est pas contestée à Delhi, corroborée par la baisse des taux de pertes techniques et commerciales. Cette réduction ne s'est toutefois pas tant faite par une répression directe que par un changement plus profond des mentalités et comportements. En intégrant comme clients les consommateurs irréguliers, les DISCOMs ont raccourci la chaîne de redevabilité en minimisant les interférences politiciennes et ont égalisé l'accès aux services par la simplification et la standardisation de procédures transparentes. En outre, les stratégies de communication instillent de nouvelles conceptions du service chez les clients : l'idée de la responsabilité de ces derniers dans le bon fonctionnement du réseau est omniprésente, responsabilité qu'ils doivent endosser 'en échange' de leur raccordement ; les droits et les devoirs sont partagés. Tout en promouvant l'avènement du service moderne, les DISCOMs ont diffusé des messages pour forger les bons comportements de client moderne. Ces arrangements commerciaux reposent ainsi sur un appel à une discipline civique et une responsabilisation individuelle.

Les logiques de distinction delhiite n'ont pas disparu pour autant. Parmi les facteurs d'amélioration de la redevabilité des entreprises, se trouve aussi la mobilisation citoyenne (Caseley 2003) : celle-ci est censée défendre l'intérêt général d'un accès aux services pour tous (Joshi 2008). Or les mouvements d'activistes bourgeois de Delhi sont dans une autre logique : l'enjeu n'est ni l'extension sociale de la couverture – source selon eux d'inefficiences –, ni la qualité technique du service – dont ils reconnaissent l'amélioration –, mais celui de la gouvernance du secteur – corruption, tarification, collusion, falsification des comptes etc. Leur mobilisation a imposé les termes du débat public sur la redevabilité des DISCOMs à un niveau général, sur les plans institutionnels et économiques, tandis que l'instauration des procédures neutralisées dépolitise les questions d'accès et de distribution des services (Pflieger 2007). Si l'on s'inspire du DJB comme d'un cas comparable à celui du secteur électrique avant 2002 – comme le laissent entendre nombre d'acteurs – on voit un glissement d'une situation où les Delhiites sont captifs de relations clientélistes au niveau local et d'un système dysfonctionnel avec des élus tout puissants, à une situation où l'offre est directe et standardisée pour tous et où ce sont les collusions d'intérêts entre entreprises, régulateur et gouvernement qui deviennent sources de conflits sociaux et politiques.

2. ENTRE RESPONSABILITÉ D'ENTREPRISE ET ACTION SOCIALE

Les entreprises privées, ne voulant pas passer pour prédatrices, peuvent s'avérer plus enclines à mener des actions sociales (Jaglin 2002) que des entreprises publiques servant par défaut l'intérêt général. La responsabilité sociale d'entreprise (RSE) peut aussi être la marque d'une certaine maturité : une fois étendu le réseau et stabilisé l'équilibre opérationnel, l'entreprise peut dégager une marge financière et humaine pour réaliser des actions qui ne relèvent pas de son cœur de métier (Coutard & Pflieger 2002). Cela peut être interprété de deux manières : dans une logique instrumentale, la RSE sert à garantir le revenu de l'entreprise ; dans une perspective plus sociétale telle qu'entendue dans la *corporate social responsibility* en Inde (Krichewsky 2012), cela s'apparente à un engagement philanthropique de redistribution.

2.1. LA RSE INDIFFÉRENTE

En tant que représentants des pouvoirs publics et garants de l'intérêt général, les régulateurs sectoriels imposent aux entreprises de services des mesures financières ou réglementaires spécifiques pour intervenir dans des villes où persistent pauvreté et inégalités. Sans modifier fondamentalement leurs pratiques et par le biais d'outils classiques de tarification et de communication, les entreprises de services sont ainsi amenées à prendre en considération les particularités socioéconomiques de leurs zones d'intervention, qu'elles le veuillent ou non.

▪ La tarification progressive

Dans tous les secteurs – sauf l'eau à Delhi –, la définition des tarifs dépend du régulateur. Dans l'ensemble, les tarifs sont progressifs, grâce à des systèmes de tranches où le coût unitaire est plus cher pour les gros consommateurs que les petits et/ou à des subventions publiques ciblées. Cette structure tarifaire vise à s'assurer de la capacité à payer des populations les plus pauvres. À Lima, la majorité des investissements nécessaires à l'extension des réseaux sont pris en charge par le gouvernement et l'entreprise (chapitre 8), ce qui permet de maintenir les frais de connexion fixes pour tous les quartiers irréguliers y compris ceux qui nécessitent une extension des infrastructures primaires.

À Delhi, les investissements sont répartis à parts égales entre les DISCOMs et le gouvernement pour l'électrification à domicile. L'extension des réseaux d'eau et d'assainissement est prise en charge par des prêts du gouvernement de Delhi – régulièrement

convertis *a posteriori* en dons comme l'admet la PDG du DJB. Les soutiens étatiques rendent possibles les investissements lourds pour l'extension dans les quartiers irréguliers.

En revanche, dans le cadre de la régularisation des colonies non-autorisées, les habitants sont censés participer au coût de la viabilisation en s'acquittant des *development charges*, calculées par m² et redistribuées aux organismes concernés. Cette question est un contentieux de longue date (Puri 2008). Toutefois, tous les acteurs reconnaissent que les résidents ne payeront pas ces frais, en misant notamment sur l'interférence des élus locaux. L'opposition des habitants à payer ces frais est plus une position de principe qu'une incapacité à payer. Dans le cadre du procès de Common Cause contre la régularisation, le collectif d'ONGs et de résidents des colonies non-autorisées a défendu que non seulement les colonies non-autorisées étaient une solution bon marché au problème du logement généré par l'incapacité des pouvoirs publics eux-mêmes et mais que les résidents avaient déjà largement contribué en temps, en matériaux et en travail au développement urbain. En parallèle, le document présenté à la Haute Cour explique qu'il existe un consentement à payer et même une volonté de payer pour des services publics qui les libèreraient d'arrangements informels coûteux et insatisfaisants (Sajha Manch 1999), la question n'est donc pas financière. Les DISCOMs n'ont d'ailleurs pas de difficultés de recouvrement dans les colonies non-autorisées : les classes populaires, satisfaites d'être officiellement raccordées au service, s'acquittent régulièrement de leurs factures. Seule BRPL à Delhi se fait le porte-parole des clients aisés des colonies planifiées et dénonce les subventions comme inefficaces au niveau macroéconomique et inégalitaires au niveau individuel. Ces arguments sont parfaitement cohérents avec ceux des activistes bourgeois.

Les colonies non-autorisées ont l'électricité à un coût moindre que cela nous coûte de leur apporter. En théorie, ce sont des subventions croisées mais le nombre de clients subventionnés est tellement important, que c'est plus comme une distorsion de tarif... ils constituent près de 90% de ma clientèle, environ 45-50% de ma charge électrique. Alors on pousse pour que tout le monde paye le coût réel, c'est un moyen pour contrôler la demande. Si tu payes très peu, alors, tu n'as aucune incitation à réduire ta consommation. C'est quelque chose qu'on demande depuis longtemps à la commission de régulation, mais bon... (directeur, BRPL, 03/02/2013)

La diffusion d'une publicité sur la subvention gouvernementale, en sus des tarifs progressifs, d'une roupie par unité pour les petits consommateurs a ainsi suscité l'indignation des activistes qui ont immédiatement réagi, demandant au régulateur sa suppression (Figure 17).

I do not know from which of the tariff orders the GNCTD has picked up tariff of Rs.2.70 per unit and is advertising in the newspapers and on radio leading to misleading the consumers at the

cost of honest tax payer's money. Therefore, there is an immediate requirement on the part of DERC to intervene and stop such advertisements [...]. There are only 3 lakh consumers in less than 200 units range⁷⁵. And this rate is after subsidy that is going into the pockets of DISCOMs and could have been better used for drainage, health, security, education etc. (e-mail d'activiste à la commission de régulation, 02/08/2013)

Cela dit, malgré ce dernier exemple significatif des tensions sociales delhiites, la nécessité de rendre abordables les factures est admise. Les cadres de BRPL eux-mêmes admettent que des factures trop élevées ne seraient pas payées, générant une perte directe pour l'entreprise. Ce n'est finalement pas tant le principe de la progressivité ou des subventions qui est contesté que leur niveau, ce qui renvoie plutôt aux conflits récurrents autour de la fixation des tarifs.

DELHI IS GLOWING BRIGHT WITH CHEAPEST ELECTRICITY TARIFF

Delhi, as compared to other Metros & NCR towns has the lowest electricity tariff i.e. **₹ 2.70** per unit

- 201 to 400 units, rate reduced from ₹ 5.80 to ₹ 5.00 per unit w.e.f. 1st August, 2013
- The bill in above slab will actually come down
- 84% of domestic consumers given relief
- Today there are 43 lakh customers, in 2002 it was 24.5 lakh
- Demand of power doubled in 10 years
- Procurement price of power shot up by 300% in 10 years

City	Tariff up to 200 units (₹)
DELHI	2.70 per unit
KOLKATA	5.45 per unit
MUMBAI	4.70 per unit
BANGALORE	4.55 per unit
HYDERABAD	4.09 per unit
AHMEDABAD	3.70 per unit
GURGAON	4.90 per unit
GHAZIABAD	4.75 per unit
NOIDA	4.75 per unit

सबका रखे ख्याल, दिल्ली सरकार
Department of Power
 Government of N.C.T. of Delhi
 Bhagidari

Figure 17/D. Publicité gouvernementale sur les tarifs (www.bsedelhi.com, 30/12/2013)

Plantas de Tratamiento de las Aguas del Río Rímac

sedapal

Figure 18/L. Dépliant de La Atarjea pour les visiteurs (www.sedapal.com.pe, 30/12/2013)

▪ La communication pédagogique

Une autre dimension des relations adaptées aux clientèles est l'augmentation de l'information disponible publiquement, en grande partie liée aux exigences de transparence imposées par les régulateurs. Sur les sites internet des entreprises de services – sauf le DJB –, se trouvent les annonces de travaux et de coupures, les plans d'investissement et les tarifs, les contrats passés avec les sous-traitants etc. Sedapal a trois portails destinés aux clients, présentés comme des espaces d'information et de dialogue ouverts: l'un sous la forme de blog interactif est relatif à l'avancée des travaux et est géré directement par l'équipe sociale pour échanger avec les habitants ; le second est consacré aux partenaires agréés pour l'installation d'équipements

⁷⁵ Il y a ambiguïté sur ce chiffre : ce sont 3 millions de clients qui bénéficient de la subvention, soit 50-60% de la clientèle delhiite, et non pas 3 millions de personnes comme le laissent entendre cet extrait et les déclarations publiques de ces militants bourgeois pour montrer le caractère dérisoire de l'aide gouvernementale. La décision du nouveau Ministre en chef début 2014 de subventionner le tarif pour les consommateurs de moins de 400 unités – au lieu de 200 – n'a pas suscité de réactions aussi vives !

domestiques économiseurs d'eau ; le troisième est une agence commerciale en ligne. Toutes les entreprises – sauf le DJB – publient des lettres d'information et des rapports annuels.

Ces stratégies de communication forcent les entreprises à rendre publiques des informations qui peuvent susciter critiques et réactions négatives, comme pour les DISCOMs dont les comptes sont intégralement épluchés par les activistes avant les audiences à la commission de régulation. Mais, cette ouverture est à double sens : les médias deviennent également des caisses de résonance et des espaces de dialogue entre entreprises et clients (Caseley 2006). Fréquemment d'ailleurs, les lettres d'information de BRPL et BYPL reprennent des coupures de presse pour prouver la satisfaction de l'opinion quant au service offert. Aucune de ces entreprises n'étant en situation de concurrence, il ne peut être question d'attirer de nouveaux clients par la publicité. La communication a bien une visée pédagogique, afin d'expliquer les contraintes auxquelles elles sont soumises et de prouver leurs efforts pour fournir un service de qualité. Par ailleurs, afin d'être acceptées dans les quartiers irréguliers, les entreprises font des efforts particuliers de vulgarisation pour toucher une population la plus large possible.

Plus que des fournisseurs d'un produit, les compagnies se considèrent aujourd'hui des fournisseurs de services (from product oriented to market oriented) pour lesquelles la communication devient un facteur clé dans la construction de leur stratégie. Dans le cas de Buenos Aires, une politique active de communication et d'information ciblée [...] repose sur une idée de pédagogie très active (brochures, affiches, annonces dans les journaux, télévision) aux nouveaux principes de la concession: 'qu'est que c'est l'eau? comment va-t-elle être distribuée? quelle est sa valeur? comment éviter le gaspillage?' et qui a progressivement incorporé les notions de l'environnement et de la durabilité dans leur discours. (Schneier-Madanes 2001: 55)

L'ambition des entreprises est de modifier ainsi les comportements et les usages (Subrémon & Jaglin 2012), même s'il est difficile de mesurer l'impact de ces actions : des conférences d'information sur la sécurité des installations ou les usages économes sont organisées pour faire comprendre aux clients qu'ils sont un maillon dans un système interdépendant ; les écoles sont des cibles privilégiées pour mener des campagnes de long terme auprès des enfants, considérés à la fois comme les clients de demain et comme des relais pour toucher les familles. À Sedapal, c'est presque par hasard que cette attitude pédagogique est apparue : pendant la période de latence du programme mini-réseaux de l'Union Européenne, l'équipe sociale cherchait à faire patienter les populations. Elle a alors organisé une visite de l'usine de traitement de l'eau pour les *dirigentes*. Aujourd'hui, les visites scolaires sont hebdomadaires.

Ce qui m'a fait le plus plaisir, ça a été d'organiser une visite des dirigeantes à La Atarjea. Ça s'est présenté comme une opportunité inattendue, mais qu'on pouvait faire sans budget. Mais si on y avait pensé et on l'avait fait au début, ça aurait eu un autre impact, parce que ça a changé complètement la logique de beaucoup de dirigeantes quant à l'approvisionnement en eau. Ils disaient qu'ils ne pensaient pas que c'était quelque chose d'aussi sensible. Cela a permis que les dirigeantes pensent plus à la ville, qu'ils comprennent les problèmes, et ils ont commencé à changer leurs usages et à l'expliquer à leurs voisins [...]. Il y a beaucoup de choses qui peuvent susciter un changement... mais cette activité-là a changé la mentalité, l'attitude, l'idiosyncrasie de beaucoup de gens quant aux services. (ex-directeur social du PAC, 21/06/2012)

Incitées par les pouvoirs publics, les entreprises de services adoptent ce type de gestion financière ou de communication ciblée sans que cela ne perturbe réellement leur fonctionnement ni ne leur demande d'efforts financiers ou humains importants.

2.2. LA RSE DÉSENTÉRESSÉE

Au-delà de ces mesures qui laissent les entreprises relativement indifférentes à leur contexte d'intervention, la RSE constitue une stratégie bien plus engagée et engageante chez Edelnor et TPDDL. L'action caritative ou philanthropique dépasse le cœur de métier technique et les considérations de coûts pour diversifier les relations de l'entreprise avec ses clients, des partenaires sociaux tiers et plus généralement la 'communauté' (Lindgreen *et al.* 2010).

▪ L'action sociale de 'compensation'

BYPL et BRPL disent avoir mis en œuvre des opérations ponctuelles d'information sociale – mais dont il n'a pas été possible de trouver des traces, et leur engagement reste limité.

On a fait des campagnes d'éducation: on est allé dans les écoles, pour que les enfants informent ensuite leurs parents. Des techniques très simples pour leur faire comprendre pourquoi il faut qu'ils payent, ce qui se passe s'ils ne payent pas. On n'a pas une approche concertée, mais on fait ce genre de choses constamment. (ingénieur, BRPL, 17/12/2012)

En revanche TPDDL a une vraie activité structurée de RSE. Il est vrai que les actions de *corporate social responsibility* de TPDDL sont davantage ciblées sur les *JJ clusters* que les colonies non-autorisées ; cela dit, l'engagement du PDG et l'état d'esprit de son personnel sont représentatifs de la culture d'entreprise du groupe Tata. La 'philosophie' du groupe est que le développement de ses activités affecte des populations qui étaient auparavant hors du

marché : c'est en ce sens que la RSE s'inscrit pour TPDDL dans une logique 'compensatoire'. TPDDL a ainsi créé une cellule dédiée à la mise en place d'actions sociales compensatoires pour les plus vulnérables. La première a été d'adosser au paiement des factures un système d'assurance vie qui fidélise les clients. Elle a depuis été accompagnée d'autres projets tels que des 'clubs énergie' dans les écoles qui regroupent des volontaires de TPDDL et les enseignants autour d'ateliers sur la conservation et l'usage économe de l'électricité, des centres d'alphabétisation pour femmes où TPDDL embauche les instructrices dans les quartiers et met à leur disposition un local et un ordinateur, des centres de formation professionnelle pour jeunes adultes offrant annuellement deux sessions pour les hommes et deux pour les femmes (Photo 51), des campagnes de santé mensuelles avec des dispensaires mobiles où les consultations et les médicaments sont gratuits sur présentation de la facture d'électricité dûment réglée, et enfin des centres de désintoxication pour répondre à une demande relayée par l'intermédiaire des groupes d'alphabétisation. Pour gérer au quotidien ces activités, l'équipe de responsabilité sociale de l'entreprise fait appel à des ONGs locales mais reste très impliquée dans les activités : une directrice de centre de formation professionnelle se moque ainsi du rôle de doublon qu'elle a l'impression d'avoir devant une des responsables sociales de l'entreprise ! Quant à la logistique, TPDDL a mis à profit les anciens locaux désaffectés et éparpillés partout dans la ville dont elle a hérité : trop petits pour accueillir les nouveaux équipements électriques, ils sont convertis en centres de proximité (Photo 50).

En sus de la cellule de responsabilité sociale, TPDDL a créé en 2005 un *special consumer group* responsable du recouvrement des factures chez les populations les plus pauvres, et donc de leur capacité à payer. Ces deux équipes travaillent de manières complémentaires en recherchant solutions commerciales optimales tant sur le plan social qu'économique. C'est ainsi qu'ils envisagent aujourd'hui de faire appel aux instructrices des centres d'alphabétisation pour aborder et convaincre les 'mauvais-payeurs' ; de même que les franchisés, celles-ci seraient indemnisées en fonction des montants collectés. Une autre piste est de créer des systèmes de micro-facturation en collectant par exemple dix roupies par jour pour payer les factures d'électricité. TPDDL a un double discours sur ces actions : les mêmes responsables défendent parfois que les actions sociales n'ont rien à voir avec le recouvrement des coûts et qu'elles sont complètement désintéressées, parfois qu'il ne s'agit surtout pas de faire la charité, mais d'assurer la capacité à payer des clients. L'argumentation autour des centres de désintoxication est significative : les responsables sociaux que même les populations les plus pauvres ont des revenus suffisants pour pouvoir payer leurs factures, mais

qu'ils le dépensent mal – par exemple en consommant des drogues... L'objectif est donc de les aider à canaliser leur argent et à le dépenser pour des besoins vitaux tels que l'électricité. Intérêts mercantiles et utilité sociale s'entremêlent : selon l'entreprise, c'est gagnant-gagnant !



Photo 50/D. Centre social dans un ancien local électrique Photo 51/D. Salle de formation de jeunes électriciens (Delhi, Mangolpuri, 28/02/2013)

▪ Les activités philanthropiques

Ayant désormais intégré la très grande majorité de la population dans son réseau, et n'ayant plus de problèmes de recouvrement, les entreprises liméniennes d'électricité organisent également une série d'opérations qui relèvent du mécénat ou d'une logique de fondation.

À Edelnor la responsabilité sociale dépend, de manière significative, de la direction de la communication. Sous le slogan 'Edelnor acteur de la communauté', elle recouvre plusieurs programmes : des campagnes médicales gratuites, un institut supérieur de formation pour électriciens, des ateliers informatiques, des conférences sur la sécurité, les accidents et les économies d'énergie, des bandes dessinées et des dessins animés qui expliquent le fonctionnement du réseau, des campagnes de plantation d'arbres, des pièces de théâtre, l'ouverture gratuite du musée d'art de Lima un jour par an, des illuminations festives dans le centre historique etc. Dans les quartiers irréguliers, l'une des actions emblématique est celle de l'éclairage des terrains de sport : depuis 2005, Edelnor a installé des lampadaires sur plus de 80 terrains. Cette action s'inscrit dans une perspective de lutte contre le trafic de drogue et d'amélioration de la sécurité dans les espaces publics le soir. Lors de visites dans les quartiers, les habitants se sont effectivement montrés très attachés à ces espaces collectifs et les adolescents fiers de leur participation au championnat annuel organisé par Edelnor. Le foot est le sport national péruvien et la perspective pour les gagnants d'aller jouer en Espagne permet de mobiliser les adolescents à des heures sinon propices à la délinquance.

Par comparaison, l'image et les pratiques de Luz del Sur sont plus discrètes : ses actions sont limitées au financement de campagnes de santé, de repas scolaires ou de bourses d'études. Symboliquement, l'entreprise n'est pas directement impliquée mais se contente d'être un bailleur pour des associations. De même, son site internet est explicitement orienté vers les actionnaires et les investisseurs tandis que celui d'Edelnor s'adresse à sa 'communauté'.

Néanmoins, même si les initiatives de RSE sont plus structurées et importantes chez Edelnor, elles restent très isolées du processus d'électrification. Les ingénieurs en charge de l'extension des réseaux ne mentionnent d'ailleurs pas la RSE spontanément lorsqu'ils parlent de leur travail dans les quartiers irréguliers. Dans l'ensemble, la RSE ne sert pas à aider les populations à intégrer le réseau. Pour cela, les ingénieurs sont formels : Edelnor ne peut pas aider les habitants à régulariser leur situation tant qu'ils ne se sont pas eux-mêmes organisés et mobilisés, ce dont la responsabilité leur échoit directement. Ce n'est qu'une fois devenus des clients réguliers que les habitants auront accès à ces activités sociales et culturelles.

Les stratégies de RSE résultent d'un cheminement de la réflexion en interne : si les entreprises veulent s'assurer de la rentabilité de l'extension du réseau, elles doivent faire en sorte que leurs nouveaux clients aient à la fois la volonté et la capacité de payer leurs factures. Dans cette perspective, les actions sociales ont certes un coût humain et financier qui dépasse le champ de l'ingénierie conventionnelle, mais elles servent aussi les intérêts commerciaux. On voit là toute l'ambiguïté du terme 'marketing social' (Botton 2007) qui transparait dans les discours parfois contradictoires des équipes sociales des entreprises. Intérêts commerciaux et valeurs caritatives sont imbriqués. S'il est difficile de faire la part des choses dans les motifs des entreprises de services, cela n'empêche pas, dans une perspective pragmatique, de s'intéresser aux conséquences sociétales et politiques de tels positionnements.

En intervenant dans le champ social, les entreprises deviennent elles-mêmes des acteurs impliqués dans la fabrique urbaine. Elles ne sont plus de simples fournisseurs de services, mais des agents socialement responsables. Dès lors, la manière dont elles interagissent avec les populations crée des dynamiques propres. En l'occurrence, les entreprises privées ne défendent pas l'intérêt général mais adoptent plutôt un discours moralisateur de philanthropie et de responsabilité. Ce type de positionnement tend à dépolitiser leurs interventions : il ne s'agit pas de lutter contre la pauvreté, mais de définir un positionnement entrepreneurial ; il ne s'agit pas non plus de s'attaquer aux causes des inégalités mais de modeler le comportement des 'bons' pauvres (Lautier 2013).

3. DE LA COPRODUCTION À LA CONTRIBUTION

Sedapal a une stratégie d'intervention sociale justifiée par toute une série de raisons parfois tout aussi confuses que pour la RSE⁷⁶. La pratique en est pourtant très différente et vise à faire participer activement les habitants dans un cadre partenarial où les uns et les autres contribuent de manière substantielle aux projets ; on peut alors se demander s'il n'y a pas là une forme de coproduction des services. Bovaird définit la coproduction comme la combinaison d'une coplanification et d'une cofourniture des services (2007), c'est-à-dire un partage égalitaire de la décision et de la réalisation entre les fournisseurs professionnels et les communautés et usagers. La notion de coproduction relie l'amélioration matérielle des conditions de vie, la dimension logistique et l'organisation matérielle de la desserte à des avancées moins palpables telles que la 'mobilisation citoyenne' dans le processus décisionnel et la structure de gouvernance. Les tenants de la coproduction défendent qu'un partage des tâches de construction, fourniture et gestion des services – une contribution nette des habitants en temps, travail et organisation – peut s'accompagner progressivement d'un partage de la décision et du pouvoir (Bovaird 2007; Joshi & Moore 2004; Mitlin 2008; Ostrom 1996) : la prise de confiance des populations acquise grâce à une maîtrise technique leur permet d'interpeller les pouvoirs publics en tant que partenaires compétents, actifs et égaux.

L'évolution de la participation des Liméniens aux projets d'eau et d'assainissement depuis les années 1990 permet de rendre compte de différents arrangements relationnels et sociaux entre entreprises, habitants et intermédiaires sociaux. De partenaires qui peuvent être considérés comme coproducteurs des mini-réseaux dans les années 1990, les habitants ont vu leur champ d'action se rétrécir jusqu'à ce que Sedapal (ré)instaure des modes de desserte conventionnels, centralisés et individualisés, où la participation est à la fois acquise d'avance et instrumentalisée, ce qui a mené à une redéfinition du rôle de la société civile.

3.1. LA CONTRIBUTION DES HABITANTS À LA FOURNITURE DU SERVICE

Depuis les années 1990, les habitants sont passés du statut de véritables maîtres d'œuvre techniques et gestionnaires des mini-réseaux à celui, au mieux, d'ouvriers embauchés pour *Agua Para Todos*. Leur contribution matérielle dans le cadre du projet condominial est moins intéressante que le renforcement de leurs compétences politiques que nous verrons ensuite.

⁷⁶ cf. Citation en introduction du chapitre.

- **Chargés d'une gestion partagée**

En 1993, afin de réaliser au plus vite les mini-réseaux, le programme avait été conçu comme un partenariat : Sedapal fournissait les matériaux et l'assistance technique, et les habitants construisaient les réseaux. L'entreprise était là pour apporter le cadre d'intervention et les moyens nécessaires, mais ne se chargeait pas de la réalisation matérielle. L'avancée des travaux – longs et difficiles dans des zones accidentées – dépendait intégralement de la contribution des habitants encadrés par des ONGs. Dans chaque quartier, était créé un comité de chantier responsable de la coordination des tâches : préparation du terrain, élargissement des voies, excavation des tranchées, aplanissement des plateformes pour les réservoirs, stockage des matériaux, installation des canalisations etc. La participation communautaire a permis de réduire les coûts, la contribution de la main-d'œuvre étant estimée à environ 20% du coût total de chaque mini-réseau (Bonfiglio 2002), mais il s'agissait aussi de générer une connaissance et un sentiment de propriété du réseau pour garantir leur entretien⁷⁷.

En effet, c'est surtout une fois les travaux terminés que l'organisation sociale était cruciale pour l'entretien physique et la gestion financière des mini-réseaux. Pour cela, un *Comité Vecinal de Administración del Agua Potable* (COVAAP) était créé avec des promoteurs environnementaux et des responsables de distribution formés par les ONGs (Figure 21). Ces comités sont devenus opérateurs de fait des mini-réseaux, responsables de leur approvisionnement en eau comme de la qualité du service et de l'équilibre financier. Le rôle central joué par les comités dans la réalisation des travaux, la mobilisation de la population, puis l'entretien et la gestion des mini-réseaux est attesté par l'évaluation du programme ainsi que tous les acteurs alors impliqués. Nous pouvons en ce sens considérer que les comités d'habitants étaient cofournisseurs du service. C'est un nouvel échelon dans la gouvernance de la distribution de l'eau qui est créé : des communautés, qui n'avaient pas la perspective à court terme d'être raccordées, ont pu consommer collectivement l'eau de l'entreprise.

En tant qu'opérateurs de fait, les comités ont tenté d'être impliqués officiellement comme intermédiaires dans la chaîne de distribution. En effet, seuls les camions-citernes étaient alors considérés comme clients de l'entreprise. Les comités étaient clients des camions-citernes et n'existaient pas dans le schéma de gouvernance de Sedapal. La délégation des responsabilités

⁷⁷ Les ONGs qui réalisent encore aujourd'hui des mini-réseaux suivent la même logique que dans les années 1990, mais sans Sedapal : les habitants sont responsables des travaux et du fonctionnement du réseau, l'ONG est maître d'œuvre, en apportant assistance technique et ressources matérielles.

à ces organismes était nouvelle pour Sedapal qui était toujours intervenu en relation directe avec ses clients. Les comités ont donc demandé à pouvoir prendre en charge la gestion des points d'approvisionnement des camions-citernes et d'avoir ainsi des accords directs avec Sedapal, mais c'est alors que sont apparus les obstacles à l'innovation gestionnaire ou sociale. D'après les ONGs, Sedapal était réticent à avoir une chaîne de distribution indirecte avec des clients intermédiaires potentiellement plus difficiles à contrôler. En outre, en termes politiques, la création d'une catégorie de client collectif, comme auraient pu l'être les comités, ne correspondait pas au fonctionnement historique du secteur (Bonfiglio 2002). Par conséquent, Sedapal a maintenu un *statu quo* en ignorant les comités, qui sont restés exclus du processus de décision et de planification. Les mini-réseaux ont certes permis une fourniture et une gestion partagée des services par l'externalisation des tâches et de certains coûts, ainsi qu'une implication des habitants à la conception des services au niveau micro-local. Toutefois, quant à leur intégration au réseau principal, l'entreprise est restée attachée à une distribution centralisée et individualisée ; le partage du pouvoir décisionnel est par conséquent resté limité, voire inexistant quand ce sont les ONGs qui mettent en place les systèmes.

▪ Désignés contributeurs volontaires

Avec *Agua Para Todos*, le gouvernement péruvien privilégie les projets de grande ampleur, ce qui entraîne une logique relationnelle plus dépersonnalisée avec les habitants. Les mini-réseaux et le programme de condominial cherchaient à répondre aux besoins spécifiques d'une population ciblée, s'ajustaient à la demande et structuraient celle-ci en amont et en aval du raccordement physique par l'accompagnement social. Selon les sociologues impliquées, la contribution au déploiement des réseaux créait un sentiment d'appropriation qui avait un effet levier sur la participation communautaire. *Agua Para Todos* se positionne dans une logique d'offre *top-down* : les habitants sont bénéficiaires du déploiement des réseaux sur décision gouvernementale. La question n'est pas – plus – de les associer en tant que partenaires, mais de dérouler un programme d'investissements publics partout et pour tous : l'extension du réseau devient une intervention technique déconnectée des dynamiques sociales.

Cependant, pour optimiser l'extension massive et rapide, *Agua Para Todos* repose tout de même sur une implication particulière des habitants. Sedapal, misant consciemment ou non sur la captivité de populations qui attendent leur raccordement, attend d'elles qu'elles coopèrent pour faciliter les travaux. À l'heure actuelle, les *dirigentes* sont chargés de préparer le terrain, d'« aplanir » physiquement et socialement pour faciliter l'intervention de l'entreprise.

Ainsi, malgré la rhétorique de ‘paix sociale’ omniprésente dans les discours d’inauguration publique d’un chantier, les arguments des différents acteurs révèlent des intérêts et des motivations diverses à collaborer. D’un côté, le maître d’œuvre explique qu’il a besoin de la connaissance locale des *dirigentes* en raison de l’irrégularité des quartiers : identifier les limites des lots et des espaces publics, recenser les habitants, savoir s’ils ont prévu des extensions de leurs habitations pour éviter de mal positionner les canalisations etc. La responsable sociale de Sedapal prévient qu’en cas de problème de cet ordre, c’est-à-dire qui dépend de l’organisation et de la bonne volonté des habitants, les travaux seront suspendus. En ‘échange’ du raccordement de leurs quartiers, les *dirigentes* sont responsables des bonnes relations entre la population et le maître d’œuvre, de la discipline et de la surveillance des habitants. Selon Sedapal, les comités de vigilance des travaux créés à l’occasion servent à contrôler et dénoncer les infractions des habitants : piratage, fausses déclarations de résidence, insuffisante installation sanitaire... Le responsable associatif également présent exhorte quant à lui les membres de ces comités de vigilance à contrôler le sous-traitant : s’assurer que les tranchées n’empiètent pas sur les terrains particuliers, que les équipements sont de bonne qualité, que chaque parcelle a son point de connexion etc. La surveillance est réciproque et ce faisant, la mobilisation civile redevient politique en servant de garde-fou de l’action publique. Quant à la réalisation des travaux, Sedapal a instauré un système d’embauche prioritaire des résidents locaux sur les chantiers. Le maître d’œuvre doit recruter dans une liste proposée par les *dirigentes* la main d’œuvre non-qualifiée, ce qui permet à la fois à la population de s’approprier un peu le réseau et de générer des revenus. Toutefois, il ne s’agit là que de fournir la main-d’œuvre non-qualifiée, il n’y a ni renforcement de compétences, ni prise de parole des habitants concernés qui sont de simples exécutants d’une décision technique.

Maintenant, il faut que je passe les contrats rapidement... Demain, je vais chercher une machine pour enlever toutes les pierres de la voie. Parce que le maître d’œuvre a dit qu’ils commenceront lundi prochain à marquer les espaces libres et les parcelles. Donc j’ai commencé à dégager et à poser les bornes [...].L’ingénieur nous a dit un peu plus d’un an de travaux, mais il nous a dit aussi que ça dépendait de nous, les dirigentes, parce que ce sont les résidents qui vont travailler comme ouvriers. Selon moi, de cette manière, on a l’eau en huit mois ! J’ai déjà recruté mes équipes, quand l’entreprise va venir pour les superviser, on sera fièrement les premiers ! (femme dirigeante, 25/08/2012)

Pressés d’obtenir les raccordements, les *dirigentes* s’engagent à faciliter autant que possible les travaux, mais ils maintiennent aussi une pression constante sur Sedapal et son maître

d'œuvre. Les signes de leur bonne volonté leur offrent des espaces de discussion, voire de négociation sur des aspects marginaux avec le maître d'œuvre tels que par exemple pour le positionnement des raccordements domiciliaires. Les échanges ont ainsi lieu dans un climat de 'paix sociale', c'est-à-dire sans tension ni défiance particulière *a priori*, mais il est clair que Sedapal attend des *dirigentes* un engagement 'volontaire' qui ne déborde pas sur les plans politiques et civiques. Le côté utilitariste du partenariat, qui responsabilise techniquement et soumet moralement, l'emporte sur le partage de la décision stratégique (Lautier 2002).

3.2. LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES *DIRIGENTES*

Si l'organisation communautaire était déjà importante pour les mini-réseaux, c'est à l'occasion du programme condominial que l'accompagnement social s'est imposé comme une composante intégrale, et qui s'avère durable, dans les projets d'eau et d'assainissement.

Une autre réussite reconnue par la Banque Mondiale : avant qu'on commence avec le PAC, il n'y avait pas d'intervention sociale, il n'y avait pas de promoteur pour discuter. Il y avait seulement un sociologue parce qu'ils savaient qu'ils allaient avoir des difficultés avec les gens ; alors quand il y avait un problème, ils envoyaient le sociologue. Mais pas dans l'idée de changer la mentalité des gens avec qui il faut collaborer et qui doivent être informés. Maintenant, il n'y a plus aucun projet sans intervention sociale. (ex-directeur social du PAC, 21/06/2012)

L'intervention sociale est le plus important. L'ouvrage technique est plus sensible parce que c'est ce qui peut finalement se faire concrètement et qui apporte effectivement le service. Mais l'intervention sociale change les mentalités, les habitudes d'hygiène, les relations interpersonnelles et la conscientisation politique. (ex-directeur technique du PAC, 28/06/2012)

Les ex-responsables du PAC qualifient eux-mêmes leur intervention de 'technico-sociale' (Macedo & Conza 2004; Salcedo *et al.* 2003) : au-delà de l'innovation technique du condominial, le travail de formation, information, éducation à cette nouvelle technologie et à son usage est tout aussi déterminant pour le projet. L'équipe du PAC a élaboré un manuel qui définit un cycle d'intervention sociale : planification, promotion, dessin du tracé, capacitation et organisation de la population, exécution des travaux, suivi et évaluation. Cette séquence reste aujourd'hui le B.A.-BA des travailleurs sociaux liméniens. Tous plus ou moins formés à l'école du condominial, ils ont recours aux mêmes outils : recensement participatif, diagnostic sanitaire, promotion environnementale, création de comités de quartiers etc.

▪ Assistance technique

Dans le processus d'accompagnement, l'équipe sociale apporte une assistance technique sur le fonctionnement des infrastructures. Il s'agit de formations relatives à l'usage rationnel de la ressource et à l'entretien des équipements, en cohérence avec la stratégie de communication pédagogique de l'entreprise. Dans un premier temps, l'équipe du PAC a dû faire tomber les préjugés et rassurer les habitants quant à la viabilité à la fois technique mais aussi politique de cette alternative. La crainte des habitants était qu'une fois réalisés, ces réseaux non-conventionnels ne soient pas réceptionnés par Sedapal : c'est le spectre du 'sous-réseau'.

Les dirigeantes nous ont surpris quand nous avons parlé du condominial, parce qu'ils ont été les premiers à nous mettre la puce à l'oreille. Ils étaient sur la défensive : 'Sedapal va vraiment approuver ce système ?'. Ils étaient très respectueux des institutions (ex-directeur social du PAC, 21/06/2012)

Se fondant sur l'expérience des comités de mini-réseaux, des *Comités de Agua y Saneamiento* sont institués. Les promoteurs environnementaux désignés par bloc de maison assurent le bon entretien des branches condominiales et doivent vérifier l'absence d'obstructions. Ces promoteurs sont par ailleurs formés au fonctionnement technique du réseau principal pour pouvoir interagir avec les ingénieurs de Sedapal. Dans l'ensemble, les formations visent à rendre les habitants autonomes pour la maintenance et la gestion. Selon les ONGs, l'acquisition de connaissances suscite un sentiment de responsabilité chez les habitants et permet une prise de confiance dans les relations avec les représentants de l'État.

Maintenant, Sedapal vient pour les inspections, on y assiste et on attend les techniciens au tournant, ils ouvrent le couvercle et moi je dis : 'Qu'est-ce que tu fais ? – Je fais la maintenance – Ne touche à rien d'autre ! – Non, je nettoie juste le compteur...' et je reste là. On n'a pas les clés de ces bouches d'égouts, c'est pour ça qu'on ne peut pas nettoyer, sinon, ce serait propre. 'Tu te rends compte que ça fait longtemps que tu n'as pas fait l'entretien ?'. Il ferme, terminé... Mais il faut que chacun enseigne à tous les résidents : ils viennent et manipulent les compteurs, il faut aller voir et demander : 'Qu'est-ce que tu fais ?' (ex-présidente de Comité, 11/08/2012)

En parallèle de la formation technique et gestionnaire sur le réseau, les travailleurs sociaux se sont penchés par la force des choses sur la question des installations sanitaires à domicile. Dans l'attente de la signature du contrat de prêt avec la Banque Mondiale, l'équipe sociale a cherché là encore à faire patienter les habitants, et en a profité pour prendre de l'avant en 'préparant le terrain' aux raccordements. Une assistance architecturale est apportée aux habitants pour concevoir la construction ou la consolidation de leur logement en optimisant

l'installation de la plomberie et la localisation des points d'eau (Figure 20). Les habitants ont ensuite commencé à s'équiper pour construire leurs salles d'eau et se sont trouvés confrontés à un marché soit inexistant, soit inaccessible. Des 'foires sanitaires' ont alors été mises sur pied pour attirer les fournisseurs d'équipements sanitaires et de plomberie – qui n'envisageaient pas qu'il y avait une telle demande dans les quartiers irréguliers. Rapidement, le marché s'est développé et l'offre s'est diversifiée : offres combinées pour les équipements et la tuyauterie, systèmes de crédit, achats groupés etc. En parallèle, des initiatives sociales spontanées se sont multipliées comme par exemple des *polladas*⁷⁸, des actions pour équiper les écoles etc.

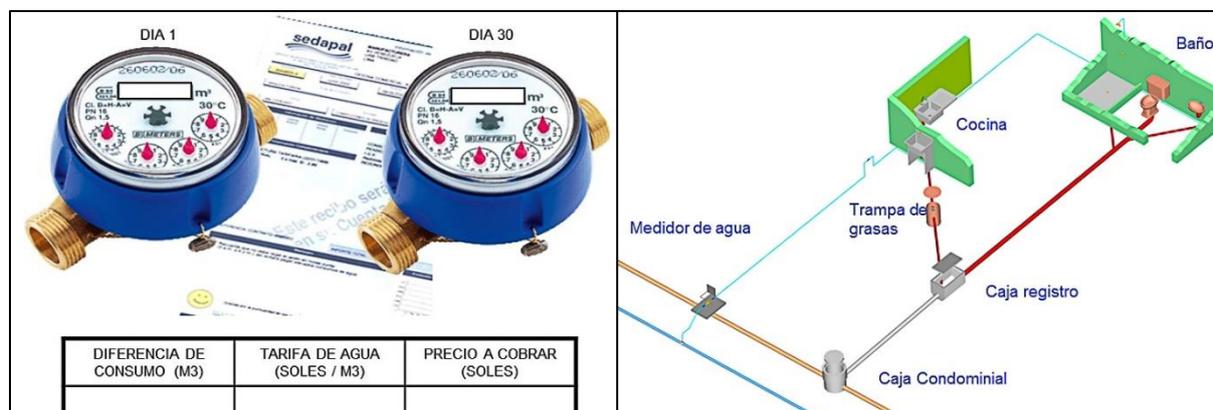


Figure 19/L. Vérification de la facturation
(support de formation APDES)

Figure 20/L. Architecture des installations sanitaires
(support de formation Sedapal)

Ces activités ont également contribué à une démarche générale d'institutionnalisation de l'action sociale. Jusqu'alors, il était difficile aux sociologues de justifier leur travail à défaut d'indicateurs d'évaluation. Le pourcentage d'installations sanitaires a été l'un d'entre eux car il permet de s'assurer que les conditions d'hygiène vont effectivement s'améliorer – les raccordements pouvant rester sinon inutilisés. En l'occurrence, à la fin du projet, les responsables estimaient que non seulement 99% des installations étaient prêtes, mais qu'elles étaient en plus de bonne qualité, symbolisant les attentes des habitants en termes de modernité du service, leur capacité à (s')investir, et leur volonté de consolider leur logement.

On a vu avec surprise qu'il y avait des gens qui faisaient en premier une salle de bain de qualité y compris en carrelage, qui ne correspondait pas à leur maison, et ensuite seulement ils pensaient à où ils allaient mettre leur chambre, leur salon etc. (collaborateur d'ONG, 29/05/2012)

Aujourd'hui, l'une des conditions pour pouvoir bénéficier du raccordement est d'avoir un point d'eau dans son domicile. Il n'y a plus d'aide spécifique à la conception de l'installation

⁷⁸ Pratique populaire péruvienne d'installation d'un stand de poulet rôti dans la rue pour lever des fonds.

sanitaire. Toutefois, le marché des équipements est désormais constitué et des foires sanitaires continuent d'être organisées par les municipalités quand des projets d'extension ont lieu.

▪ **Capacitation⁷⁹ sociale**

Par l'intermédiaire de l'assistance technique, ce sont aussi les capacités de mobilisation, d'organisation et de revendication citoyenne que les professionnels sociaux cherchent à développer. Certaines ONGs définissent même ainsi leur mission d'éducation populaire : susciter la mobilisation civique par l'intermédiaire du raccordement aux services. Les travailleurs sociaux liméniens sont particulièrement attentifs à l'émergence de nouveaux *leaders* communautaires, et notamment des femmes (Encadré 7). Ceux-ci sont en effet destinés à devenir les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics, tout en gardant une autonomie par rapport aux jeux politiques. Ils sont donc formés sur les procédures administratives, les cycles de gestion de projet, la comptabilité, la réalisation d'un diagnostic participatif etc. Nous voyons dans les quartiers irréguliers de Lima le même effet levier de la capacitation sur la mobilisation collective et la construction d'un capital social que dans le cas d'autres projets condominiaux (Watson G. 1995) ou de services coproduits (Mitlin 2008).

Les gens disent : 'Quand commencent les travaux ?' Non, d'abord, on organise, on renforce les capacités, on sensibilise la communauté, et ensuite viennent les travaux. Pour nous, l'autonomie est un indicateur clé : parce que quand commencent les travaux, c'est la population qui s'en charge. Mais pour cela, on doit conscientiser... (directrice d'ONG, 31/05/2012)

Le renforcement des capacités a un effet plus général sur la conscientisation civique des populations. Ayant largement contribué à la réalisation des projets, les habitants s'approprient les réseaux, et se sentent légitimes pour discuter 'technique' avec les ingénieurs ou 'gestion' avec les commerciaux en toute connaissance de cause. L'effet d'entraînement dépasse alors les préoccupations locales pour porter sur le réseau dans son ensemble comme bien commun.

Je ne savais pas ce qu'était une matrice AFOM, je ne savais rien de la gestion de projet, de la comptabilité, je ne connaissais pas de fonctionnaires, ils [l'ONG] nous ont tout expliqué : atouts, forces, opportunités... C'est intéressant... Aujourd'hui, on discute, on renforce nos organisations de base. Nous savons comment tout réaliser ! Par nécessité, on a tout fait ici, tout vient de la gestion des dirigeantes. Avec le soutien de l'ONG, on a travaillé avec la municipalité. Par exemple, pour dégager les gravats, l'ONG nous a aidés à faire la demande, le maire nous a

⁷⁹ On garde ce terme pour traduire *capacitación*, mêlant renforcement de capacités et changement des mentalités par la promotion de la conscientisation politique et la revendication d'une citoyenneté urbaine.

reçus, on a discuté avec les ingénieurs... Il n'y avait pas de convention, seulement la population, on s'est organisé, et le maire est venu. Et pour les escaliers aussi, on a réussi avec EMAPE⁸⁰, ça ne nous a pas coûté un sol, on a fait tout le profil, l'étude technique, le projet. Tout dépend du dirigeant qu'il connaisse les procédures, qu'il reste toujours derrière avec toute la documentation jusqu'à ce que les ingénieurs viennent. Chaque chose passe par la pression et la gestion des dirigeantes. (femme dirigeante, 25/08/2012)

Comme il y a eu des ateliers de capacitation, on sait bien consommer. On a choisi les compteurs [plutôt que le tarif social fixe]. Le premier paiement qu'on a reçu, ils nous ont facturés énormément ! Les compteurs étaient fous ! On est allé à Sedapal avec toutes les factures, ils ont lutté, puis, ils ont régularisé. Aujourd'hui, on paye si peu, moins que le tarif social ! Parce que nous avons eu un enseignement et une conscientisation. Je compare mes factures : si le coût est le même, pourquoi la TVA change d'un mois à l'autre ? Il n'y a pas de logique de facturation. J'ai apporté ça à l'ingénieur : 'Si on suit la logique du coût unitaire, et que tu appliques la TVA, pourquoi tu me factures plus ?'. Je ne le fais pas pour un ou deux soles, mais pour les méthodes de travail. Je vais réclamer et ça va me coûter plus qu'ils ne me facturent, mais je le ferais pour que les receveurs soient plus compétents dans leur facturation. (femme ex-dirigente, 11/08/2012)

Grâce à leurs nouvelles connaissances, les *dirigentes* se sentent légitimes pour interpeller les représentants de l'État. La réussite se mesure là à l'aune des effets en chaîne pour l'obtention d'autres services, et le nouvel équilibre des rapports de force entre les pouvoirs publics et les habitants. Les associations de résidents ayant bénéficié de formations sont bien organisées et actives. Les compétences en gestion de projet de *dirigentes* fait qu'il existe des archives de toute l'activité communautaire, qui permettent de capitaliser sur l'expérience acquise au fil des ans et de la partager avec les nouveaux quartiers émergents (Encadré 7). Certains comités de quartiers réussissent à gérer les mini-réseaux de manière à dégager une marge et à financer la réalisation de réseaux définitifs domiciliaires ou autres travaux de développement de leur quartier. D'autres associations commanditent des études pour des murs de soutènement, des escaliers ou autres équipements collectifs selon les règles d'investissement public afin de pouvoir contacter directement des financeurs publics et privés (Photo 52 & Photo 53).

Encadré 7/L. La montée en puissance des femmes *dirigentes*

Le soutien gouvernemental à l'action sociale communautaire apparaît dans les années 1980 : le programme *Vaso De Leche* est géré par la population pour distribuer un verre de lait quotidien aux enfants, et des cantines populaires de quartier sont subventionnées. Ces deux programmes ont permis l'émergence des femmes comme acteurs sociaux et politiques (Barrig 1991). Au cours des trajectoires

⁸⁰ Entreprise publique de la municipalité métropolitaine de Lima en charge des voies et péages.

de consolidation, les quartiers sont initialement dirigés par des hommes : d'après le personnel municipal et d'Edelnor et comme j'ai pu le constater sur un petit échantillon, ce sont eux qui se chargent de la reconnaissance du quartier et de l'électrification. En revanche, dès lors qu'il s'agit d'obtenir l'accès à l'eau, les femmes entrent dans les comités sectoriels *ad hoc*. Ayant fait preuve de leur capacité, elles sont ensuite élues *dirigentes* pour poursuivre l'amélioration progressive du quartier. Ce glissement n'a pas lieu sans conflits, et les trois quarts des femmes que j'ai rencontrées racontent avoir été victimes d'intimidation et de menaces de la part des *ex-dirigentes* masculins. Néanmoins, lors des réunions communautaires et même d'une réunion d'un collectif de *dirigentes* de quartiers irréguliers au sénat, j'ai pu constater que les femmes étaient tout autant – si ce n'est plus – présentes, informées et mobilisées. D'après certaines ONGs, il est d'ailleurs plus facile et efficace de travailler dans des quartiers où les femmes sont à la tête des associations de quartier.

Pour faire l'assainissement, ça n'a pas été aussi facile parce qu'il nous fallait faire les tranchées dans tous les passages, et la communauté ne comprenait pas qu'il faille de nouveau faire ce travail, et pensait que l'État devait l'offrir, et les gens sont habitués au plus commode. Faire les tranchées pour les fontaines d'eau a été un travail tellement difficile que ça embêtait un peu la population. J'ai dit : 'comment on peut dire 'encore ?' Nous avons fourni un effort, je suis une femme, avec mes enfants, et je retournerai travailler avec vous, on peut le faire, voisins !' Il a fallu convaincre, discuter, expliquer... L'ONG a fait quantité de capacitation pour leur faire comprendre... Ça a été une longue lutte pour arriver à ce que les résidents s'impliquent. Et finalement, on a réussi, en travaillant jusqu'à 11h du soir, on s'est motivé [...]. Au total, ça a été le travail de trois femmes, le dirigeante [du quartier voisin], ne nous a accompagnées pour rien, il ignorait tout de l'expérience en cours, il ne connaissait pas le processus de tous les jours à La Atarjea. J'étais celle qui présentait les documents, Flor celle qui signait les formulaires, et Cristina avec nous. Le plus riche est qu'en tant que femmes, nous avons montré que oui, on pouvait le faire. Nous avons travaillé dur et nous avons montré qu'aucun homme ne nous arrêterait, et en chemin, nous avons appris beaucoup. Nous avons gagné le prix de la participation, et j'ai eu l'opportunité d'aller présenter l'expérience en Équateur. Aujourd'hui, nous pouvons aider d'autres femmes dirigeantes. (femme dirigeante, 11/08/2012)

La *dirigente* Flor en question est d'ailleurs bien connue à la municipalité de district : lors d'un entretien avec le directeur de l'urbanisme, il m'a demandé qui j'avais rencontré. En la mentionnant, il s'est mis à rire et a confirmé qu'elle avait pris ses quartiers dans son bureau depuis quelques années, qu'ils collaboraient beaucoup, mais qu'elle ne 'lâchait jamais le morceau' !

Le niveau de compétence technique, juridique et urbanistique des *dirigentes* est sans aucun doute lié à l'histoire sociopolitique de l'émergence des quartiers irréguliers péruviens. En outre, il est probable qu'il y ait aussi un biais de sélection parmi les *dirigentes* rencontrés

souhaitant partager leur expérience. Aujourd’hui toutefois, les ONGs observent que les jeunes générations sont moins impliquées (DESCO 2009), et les *dirigentes* craignent que leur capacité d’action ne s’estompe progressivement. Il est possible que le moindre accompagnement social et un certain clientélisme de retour avec *Agua Para Todos* (Ioris 2012c) aient participé de cet affaiblissement des capacités de mobilisation civique.

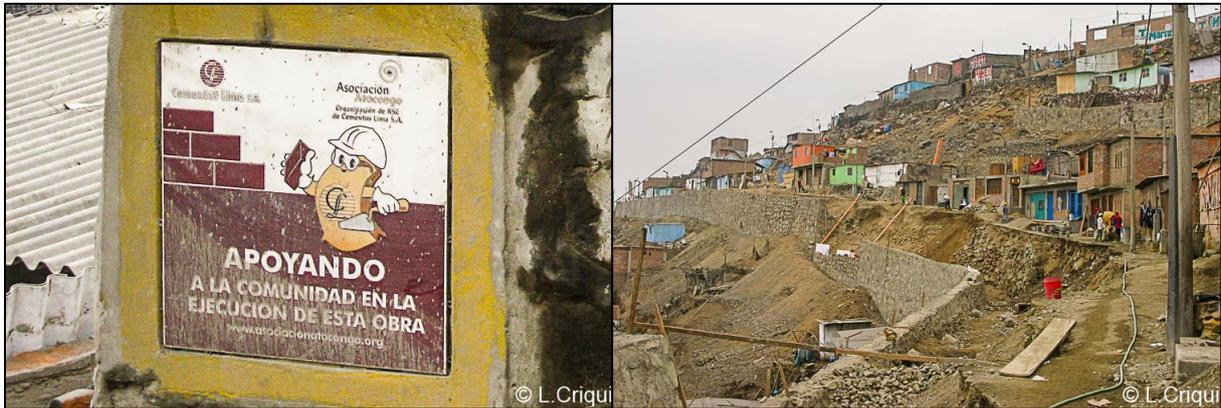


Photo 52/L. Soutien de fondation du BTP⁸¹
(Lima, Comas, Collique, 29/08/2012)

Photo 53/L. Travaux obtenus auprès de la MML
(Lima, Comas, Collique, 11/08/2012)

3.3. L’ÉVINCEMENT DES ENTREMETTEURS SOCIAUX

Les ONGs ont un rôle charnière de médiateur entre les représentants de l’autorité publique que sont les entreprises de services et la population (Connors 2007; Jaglin 2002). Si les relations directes entre habitants et entreprises sont promues par le *new public management*, il est parfois plus facile d’entrer dans les quartiers irréguliers par un intermédiaire maîtrisant le contexte social local. Ouvrir le champ de l’action publique à des acteurs extérieurs renforce en général la transparence et la redevabilité des pouvoirs publics (Davis J. 2004), cependant la simple existence de tiers ne suffit pas à leur donner un rôle de facilitateur ou de partenaire.

- **OBCs cooptées**

À Delhi comme à Lima, l’enregistrement de l’association de quartier est la première étape obligatoire enclencher la reconnaissance juridico-légale et les travaux de viabilisation. La constitution d’une organisation de base communautaire fonctionne comme un premier test de la motivation des habitants à ‘jouer le jeu’ de la normalité (Zimmer 2012) et suppose déjà une capacité de mobilisation de la part des populations qui n’est ni évidente ni consensuelle.

⁸¹ Organisation de RSE de Cementos Lima : ‘Soutien à la communauté pour l’exécution de ces travaux’.

On doit d'abord travailler avec les zones bien établies, bien ordonnées, où les gens sont déjà organisés pour pouvoir discuter avec une personne qui sera l'intermédiaire...Le plus important dans ces projets, c'est la relation, le renforcement de capacité, la conscientisation des gens. Une fois cela réussi, c'est beaucoup plus facile de faire les travaux. (directeur, Sedapal, 29/07/2012)

Si la situation à Lima est favorable à la mobilisation citoyenne, il n'en va pas de même à Delhi. La constitution d'une *Resident Welfare Association* (RWA) est devenue une obligation pour les colonies non-autorisées dans le cadre de la régularisation urbaine. Toutefois, comme l'admettent certains résidents, ces associations ne sont souvent que des coquilles vides sous la coupe des élus locaux, ou restent des cercles d'hommes, souvent retraités, plus aisés et éduqués et pas nécessairement représentatifs des habitants (Photo 55). Leur capacité de mobilisation et leurs connaissances des procédures sont discutables. Si certaines voient un apprentissage de la part des responsables de quartiers (Zimmer 2012), d'autres au contraire – conformément à nos observations de terrain – remarquent que :

While the RWAs were aware that the DJB, as the water utility, was responsible for providing them with water, they did not know the process to be followed to legally procure a supply. (Kacker & Joshi 2012: 31)

Pourtant, le gouvernement de Delhi a lancé depuis 2000 le *Bhagidari*, un programme de participation des habitants qualifié de 'partenariat public-privé'. Dans ce cadre, des rencontres mensuelles entre associations de résidents et fournisseurs de services publics sont organisées, offrant au passage une opportunité pour contourner les élus (Tawa Lama-Rewal 2007). Les associations des colonies non-autorisées participent au *Bhagidari* au même titre que celles des quartiers planifiés – il n'existe pas d'équivalent dans les *JJ clusters*. Invitées par le gouvernement à un espace de discussion officiel, les associations des colonies non-autorisées restent néanmoins plus des intermédiaires ou porte-parole que des partenaires ou des forces d'interpellation des pouvoirs publics comme peuvent l'être celles des quartiers bourgeois (Lemanski & Tawa Lama-Rewal 2013; Zérah 2011). De leur côté, les entreprises abordent ces rencontres de manière est très utilitariste, superficielle et unilatérale.

Tous les mois, on a une réunion Bhagidari pour que les gens puissent venir avec leurs réclamations, on peut leur dire ce qui a été fait et comment ça marche. Mais quant à savoir où mettre les conduites et les réseaux, il n'y a pas de collaboration. C'est seulement de l'ingénierie technique de notre côté. Ils sont juste impliqués pour comprendre le bénéfice des égouts, et 's'il-vous-plait, laissez-nous travailler dans cette zone' etc. On a toujours des difficultés avec les associations de résidents ; on doit leur expliquer que c'est pour leur bien, c'est chronophage et ça crée des conflits. (directeur, DJB, 19/02/2013)

Les associations de résidents, c'est pratique pour la communication publique : ils peuvent expliquer les coupures, pour que les gens ne se plaignent pas. (ingénieur, BYPL, 31/01/2013)

Les habitants, qui ne sont parfois même pas informés de l'existence de ces rencontres, sont dubitatifs quant à leur portée. Les présidents d'associations s'y rendent plus pour régler des problèmes techniques et financiers particuliers, comme le constatent les ingénieurs qui les rencontrent. La légitimité des représentants des colonies non-autorisées est d'ailleurs contestée d'une part par les associations des colonies planifiées qui méprisent généralement les problèmes des quartiers irréguliers, et d'autre part par les résidents eux-mêmes qui les soupçonnent de ne se préoccuper que de leur situation personnelle ou de n'être qu'un pion de l'élus local. Il existe aussi des conflits entre associations voisines au sujet de leurs périmètres de responsabilité, voire entre associations d'un même quartier, sans compter les tensions partisans aiguës par le patronage sélectif des élus, qui mettent en compétition des colonies voisines pour obtenir des travaux. La faiblesse des associations des colonies non-autorisées dans la maîtrise des dynamiques de développement local tend ainsi à montrer que la 'participation' est vide de sens en l'absence d'un renforcement des capacités collectives, sans lequel les demandes des habitants aux pouvoirs publics restent individuelles, de court terme et ne génèrent aucun changement ni n'influencent la décision politique (Choplin 2013).



Photo 54/D. Points de contact⁸²
(Delhi, Khirki ext., 10/03/2013)

Photo 55/D. Membres de RWA en 'réunion'
(Delhi, Burari, 25/01/2013)

⁸² Aucun de ces numéros n'a pu être joint.

▪ ONGs associées

Les ONGs delhiites interviennent dans les *JJ clusters* mais pas dans les colonies non-autorisées : la seule organisation civile dédiée pendant quelques mois a été le collectif Sajha Manch pour le procès de Common Cause, aujourd'hui inactif (Encadré 5). Par contraste, les ONGs liméniennes impliquées dans le développement social urbain de longue date sont devenues des partenaires privilégiés de Sedapal notamment depuis les années 1990.

Dans une logique d'urgence au lancement du programme des mini-réseaux, Sedapal fait appel à la constellation d'ONGs impliquées dans les mouvements urbains et bien implantées dans les quartiers pour mobiliser au plus vite la population. De 1993 à 1995, les ONGs en charge de l'accompagnement social travaillent aux côtés des maîtres d'œuvre techniques, mais à partir de 1998, elles deviennent les opérateurs uniques responsables de la direction technique des travaux et de la promotion sociale : les ONGs sont les maîtres d'œuvre directs de Sedapal.

Afin de capitaliser sur cette expérience, la conception du programme condominial de la Banque Mondiale se fait à partir d'une plateforme regroupant justement toutes les ONGs opératrices des mini-réseaux. Leurs équipes ont donc substantiellement contribué à la réflexion collective visant à généraliser l'approche technico-sociale, avec notamment la participation du directeur social du programme des mini-réseaux qui devient ensuite directeur social du programme condominial. Celui-ci souhaitait initialement reconduire les ONGs comme opératrices exclusives pour réaliser les projets condominiaux, ce qu'elles-mêmes attendaient étant donné leur expérience et leur contribution au projet. Cependant, les conditionnalités de la Banque Mondiale ne permettaient alors pas ce type d'arrangement. Faisant contre mauvaise fortune bon cœur, l'équipe du programme opte pour une option mixte : trois appels d'offres sont ouverts pour les zones nord, sud et est de Lima, pour lesquels les réponses doivent être proposées par des consortiums entreprise de BTP / ONG (Figure 22). Cette solution révèle la volonté du binôme des directeurs technique et social d'ancrer l'approche technico-social du programme pour changer les pratiques et les mentalités. Même si certains sous-traitants critiquent cette association 'contre-nature', cette expérience a permis une interpénétration des milieux professionnels se connaissent aujourd'hui très bien.

Quand il y a des ONGs en consortium avec des entreprises, c'est un processus de mélange très intéressant : ce sont deux secteurs qui pensent complètement différemment, ils peuvent se rapprocher et discuter. C'est un dialogue, un apprentissage à discuter et se disputer, un espace à créer et renforcer. (ex-directeur social du PAC, 21/06/2012)

Si l'on revient sur le rejet du condominial par la population, on peut y observer le rôle déterminant que jouent les intermédiaires dans l'acceptation sociale de nouvelles techniques. En effet, imputer l'échec du projet à la seule force de conviction des détracteurs (Ioris 2012c) ne permet pas d'analyser l'influence de tous les acteurs en présence, or il est apparu au cours des entretiens que l'adhésion au condominial variait en fonction des zones, et donc des ONGs responsables. En effet, il a visiblement été difficile de faire accepter le condominial dans le cône est, d'où est venue l'opposition populaire, par exemple, au piège à graisse. Les entretiens avec les sociologues concernés indiquent qu'ils avaient une relation de confiance moins stable avec les populations, une mauvaise connaissance du fonctionnement de la technologie et une relation fragile avec Sedapal. Désabusés, ils expliquent qu'ils n'avaient ni autorité ni légitimité, que seuls les ingénieurs décidaient des actions à mener et qu'eux-mêmes ne servaient que de fusibles ou de pompiers appelés toujours trop tard. Ils reprennent également certains arguments relatifs à l'idiosyncrasie socioculturelle inadaptée des habitants. En l'occurrence, cette équipe était constituée de sociologues indépendants regroupés à l'occasion, qui n'avaient ni expérience commune ni structure organisationnelle ni ancrage historique dans la zone. La coordination avec le maître d'œuvre technique a également été compliquée : l'ex-directeur du programme dénonce les activités parallèles illicites des ingénieurs sous-traitants sur la même zone pendant leur temps libre... L'alchimie technico-sociale n'a pas pris et a ainsi localement mis en danger la réussite du programme. En revanche, dans le cône nord, d'après les ONGs concernées et le directeur du programme, il n'y a eu aucune difficulté à convaincre les habitants de l'intérêt du système. Encore aujourd'hui, les ONGs qui interviennent dans ces quartiers sont des entités historiques, avec des équipes structurées et aux relations de confiance anciennes avec les habitants. Elles ont également tiré profit de la collaboration avec Sedapal en acquérant des compétences techniques qu'elles réutilisent aujourd'hui sur des projets autonomes de mini-réseaux ou de condominial.

La concomitance de ces expériences contrastées montre bien qu'il ne suffit pas de s'appuyer sur un intermédiaire pour que celui-ci ait la légitimité et les compétences nécessaires pour susciter l'acceptation de l'action des entreprises de services par les habitants. Cette capacité est à Lima le fruit d'une expérience longue et structurée des ONGs ainsi que d'un besoin de partenaires opérationnels efficaces de la part de Sedapal pour ces projets ; ce sont les compétences de ces entremetteurs qui ont justifié leur participation à l'action des entreprises de services, et non pas une volonté d'ouvrir la sphère décisionnelle à des acteurs tiers.



Figure 21/L. 'Avoir de l'eau en toute confiance est l'affaire de tous...' ⁸³
(dépliant d'information Alternative)

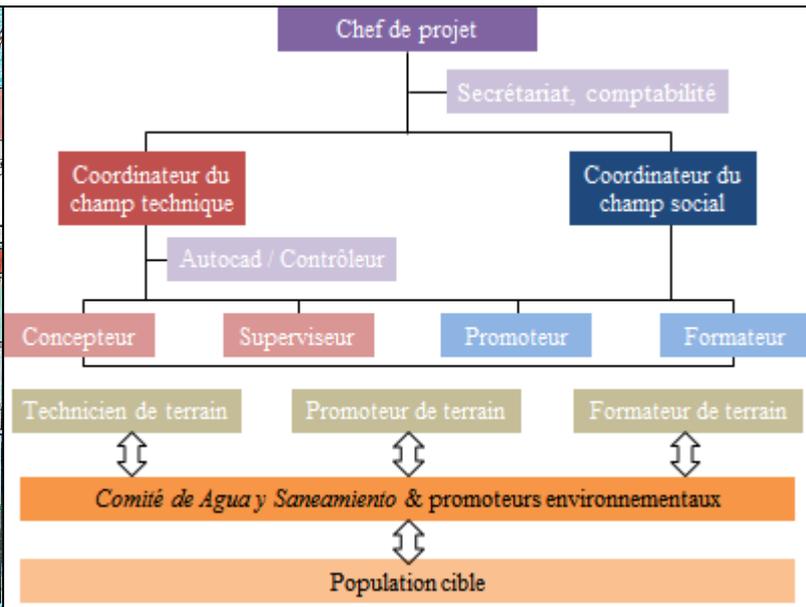


Figure 22/L. Organigramme d'une équipe mixte technico-sociale
(L. Criqui d'après archives Alternativa)

▪ Travailleurs sociaux embarqués

Depuis les années 1990, un réseau de sociologues et travailleurs sociaux dense et actif s'est constitué à Lima autour de l'équipe sociale des deux programmes de l'Union Européenne et de la Banque Mondiale et les travailleurs des ONGs. Ce réseau a permis de construire, diffuser et consolider une expertise locale en accompagnement social de projets d'eau et d'assainissement, ainsi que des relations de qualité entre les différents organismes impliqués. L'enthousiasme des expériences pilotes est aujourd'hui contrebalancé par un certain ressentiment chez les travailleurs sociaux vis-à-vis de Sedapal qui les a petit à petit exclus pour privilégier une gestion et un contrôle des opérations et de la clientèle direct et centralisé. L'entreprise, y compris sa cellule sociale, est aujourd'hui peu connectée aux mouvements associatifs. Dans le cadre d'*Agua Para Todos*, les résidents ont désormais deux interlocuteurs distincts : d'une part des ONGs qui les soutiennent dans leur mobilisation, d'autre part,

⁸³ ... DES DIRIGENTES : qui gèrent avec les pouvoirs publics l'obtention des ressources nécessaires à l'installation des réservoirs, le réseau de canalisation et de fontaines en promouvant la participation collective / DES OPÉRATEURS RECRUTÉS : chargés du fonctionnement quotidien des réservoirs et des fontaines dans de bonnes conditions, en garantissant que c'est de l'eau garantie en qualité et quantité / ET DE TOUS LES VOISINS EN PRENANT LES DÉCISIONS, EN S'ORGANISANT ET EN PARTICIPANT : / AUX COMITÉS DE TRAVAUX : pour ouvrir et refermer les tranchées où se trouveront les canalisations définitives, en promouvant la participation aux tâches de tous, bloc par bloc, lot par lot / AUX COVAAPS : pour diriger l'organisation, l'opération et l'économie d'un service qui nous garantit une eau sûre / AUX BRIGADES ENVIRONNEMENTALES : pour éduquer, surveiller et participer au bon usage de l'eau, des poubelles, des latrines, des espaces verts, de l'élevage d'animaux, de la santé et de l'alimentation de la communauté dans un environnement sain et propre.

Sedapal avec qui ils sont en relation directe. L'entreprise reste seul maître à bord quant à l'extension des services, ne partageant plus la place avec les ONGs. Depuis *Agua Para Todos*, non seulement les ONGs ne sont plus associées à des projets pour lesquels elles ont une expertise incontestée, mais elles ont aussi perdu des fonds et n'ont pas pu garder le personnel.

Ce sont alors, de manière intéressante, les bureaux d'études et maître d'œuvre qui ont recruté les travailleurs sociaux. Malgré des discours parfois critiques de la part des ingénieurs vis-à-vis de l'accompagnement social, l'aide, voire la nécessité, d'une telle démarche est unanimement reconnue et acceptée dans le secteur des travaux publics. On retrouve ainsi le personnel des programmes de l'Union Européenne et de la Banque Mondiale disséminé chez les sous-traitants de Sedapal : un ingénieur de Care dans un bureau d'études, une sociologue indépendante dans une compagnie locale d'ingénierie civile, une autre consultante sur un projet de réhabilitation de réseau par une entreprise japonaise... Les directeurs techniques et ingénieurs des compagnies de BTP ont complètement assimilé l'importance de l'intervention sociale. Ils ont intégré dans leurs équipes permanentes ces sociologues qui font de la veille sociopolitique et montent des équipes *ad hoc* en fonction des projets. Dans leurs documents de communication, ces entreprises mettent en avant leurs compétences et leur expertise en gestion de projet 'avec intervention sociale' : c'est devenu un argument de vente et un atout pour répondre aux appels d'offres publics, y compris dans d'autres secteurs.

Le sous-traitant qui se charge de travaux sans discuter avant avec la population, ça va mal se passer. Les ingénieurs arrivent, il y a un conflit social, et ils ne peuvent pas travailler. Pour cela, une équipe spéciale est un atout. (ingénieur, entreprise sous-traitante, 08/08/2012)

La réembauche des travailleurs sociaux par le secteur privé permet ainsi de maintenir et d'institutionnaliser l'expertise sociale. Ainsi, dans le cadre d'un projet de réhabilitation d'infrastructures dans le cône nord, le maître d'œuvre a intégré une équipe sociale afin de gérer les plaintes quant aux perturbations causées par les chantiers (information sur les améliorations à venir, prévention des coupures, restauration des routes en l'état...). Cette attention donnée à l'acceptation des travaux par la population y compris dans un projet de réhabilitation d'infrastructures existantes de transport, c'est-à-dire les travaux les plus éloignés des préoccupations sociales et de l'affichage politique, est la marque de la pénétration de l'action sociale dans le mode de fonctionnement du secteur en général.

Au cours des expériences passées, les *dirigentes* liméniens ont acquis des compétences qui dépassent le simple suivi des raccordements ; de ce point de vue, leur capacité à interpeller les pouvoirs publics peut effectivement être qualifiée de coproduction (Mitlin 2008). Leur contribution matérielle aux travaux s'accompagne d'une forme de discipline sociale de la coopération. La participation des habitants sert aussi les intérêts de Sedapal : la volonté des habitants à être raccordés les mène à contribuer activement aux projets dont ils font la demande, ce qui réduit les coûts sociaux, matériels et humains. Toutefois, si l'on se place du point de vue de l'entreprise, l'idée de coproduction est loin d'être évidente. En effet, dans l'ensemble, ce n'est que par nécessité que les projets ont occasionnellement été ouverts à des acteurs tiers et Sedapal garde la mainmise sur la décision : il n'est pas question de coplanification. L'entreprise est finalement restée réticente à l'existence d'intermédiaires – qu'il s'agisse de 'clients collectifs' comme les comités d'habitants ou les ONGs – et la recherche de la desserte individualisée les a progressivement mis de côté dans le schéma de gouvernance. Seule la condition de cofourniture de la coproduction est alors remplie, et les arrangements relèvent plus de la sous-traitance, de la contractualisation, du volontariat... La société civile ne devient pas réellement partenaire de l'entreprise.

Le contexte liménien reste cependant tel que si les organisations communautaires sont transformées en simples courroies de transmission par Sedapal, les tensions politiques ne sont que refoulées et réapparaissent en cas de difficulté. Les habitants sont exclus de la sphère de décision, mais ils n'en restent pas moins mobilisés en tant que citoyens pour surveiller le bon déroulement de l'action publique, et sont là soutenus par les ONGs. Celles-ci apparaissent finalement comme les perdantes de ces réarrangements relationnels dans le secteur des services. Au fur et à mesure des programmes, avec l'amélioration progressive de la couverture et l'apprentissage social de Sedapal, les intermédiaires sociaux ont été perçus comme moins nécessaires et ont dû se repositionner. L'absorption de l'action sociale dans le cycle de l'ingénierie de projet s'est faite au détriment de l'éducation populaire auparavant portée par les ONGs : qu'il soit nécessaire d'éviter les conflits sociaux dans le cadre de projets de viabilisation ne fait pas de doute, mais l'enjeu pour Sedapal et ses sous-traitants est d'éviter la mobilisation citoyenne et non pas de la renforcer. En l'intégrant, les entreprises ont façonné l'intervention sociale en une opération technicisée et neutralisée, autrement dit, dépolitisée.

CONCLUSION : LA CORESPONSABILITÉ

Entre Delhi et Lima, apparaît une diversité d'arrangements relationnels entre entreprises de services et habitants qui révèle la relativité culturelle de la – notion de – participation (Bakker 2008). Pour électrifier les colonies non-autorisées, les DISCOMs ont misé sur une stratégie commerciale et des arrangements contractualisés : elles s'engagent à étendre et améliorer le service, les habitants doivent respecter les règles du jeu techniques et commerciales du réseau. Au contrat de service officiel, s'ajoute un contrat moral : c'est en 'normalisant' les comportements que les entreprises intègrent les clients régularisés. À Lima, l'histoire urbaine fait de la mobilisation citoyenne le canal par lequel les entreprises entrent en relation avec les populations. Il s'agit là plutôt de promouvoir l'émergence d'interlocuteurs coopératifs : c'est en appelant à la paix sociale et au respect du bien commun – qu'est le réseau –, que Sedapal s'assure de la contribution des habitants. En parallèle, viennent les actions de responsabilité sociale d'entreprise dans des logiques similaires à Delhi et Lima : menées par des entreprises privées 'matures', elles sont peut-être caractéristiques de pays émergents qui ont les moyens suffisants, des aspirations modernes et une vision morale où les 'bons pauvres' acceptent d'être aidés en contrepartie de quoi ils seront légitimes à être desservis (Lautier 2013). Le contexte de gouvernance plus général est également influent : à Delhi, l'enjeu pour les DISCOMs a été de mettre fin aux interférences clientélistes qui perturbaient les décisions techniques et gestionnaires ; à Lima, ce sont davantage les intermédiaires sociaux qui ont été éloignés pour mettre en avant l'action gouvernementale et garder un contrôle centralisé.

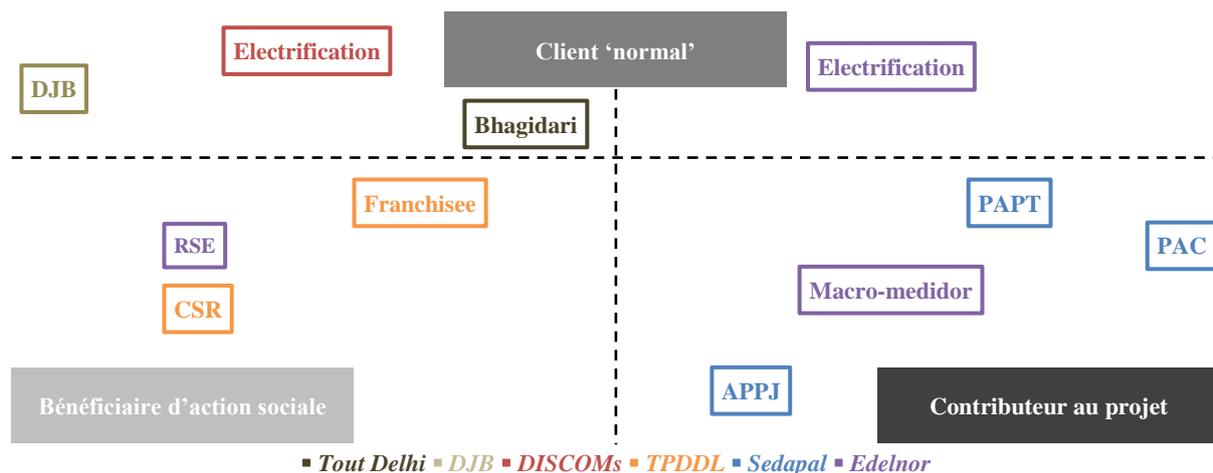


Schéma 6. Rôles attribués aux habitants pour leur raccordement

(L. Criqui)

Ces logiques diverses montrent l'hybridation des arrangements qui lient entreprises et clients irréguliers ou à régulariser (Jaglin 1998; 2002). Cependant, que la 'normalisation' des

relations socio-commerciales entre entreprises de services et clients passe par une standardisation des procédures, une moralisation des usages ou une mise à contribution des citoyens, elle mène à une dépolitisation. La suppression des conflits passe par un consensus neutre autour des comportements à adopter qui satisferont les intérêts des uns et des autres (Lautier 2013). En outre, que les résidents des quartiers irréguliers soient considérés comme des clients 'normaux', de pauvres bénéficiaires ou des contributeurs conscientisés, il n'en reste pas moins qu'ils apparaissent comme responsables d'une manière ou d'une autre de la réussite de leur raccordement et de leur intégration à la base de clientèle régulière. La force de la rhétorique des entreprises est de relier la participation, en tant que contribution aux travaux ou arrêt du piratage, et responsabilité sociale d'entreprise ou action caritative, afin de convaincre les habitants que c'est dans leur intérêt de coopérer (Cleaver 2002b). En outre, les discours commerciaux et sociopolitiques s'entremêlent : être un 'bon client', c'est aussi être un 'bon citoyen' et réciproquement. Au vu des aspirations d'intégration urbaine des classes populaires dans les quartiers irréguliers, cette rhétorique porte. Par conséquent, la régularisation des relations et des usages du service passe par une discipline citoyenne dont les entreprises usent pour s'assurer de la bonne coopération des habitants.

Cette volonté de régulariser les relations et les usages du service passe par la construction de ce que nous appelons une 'coresponsabilité', pour suivre la rhétorique récurrente de la répartition des responsabilités apparue lors des entretiens. La notion de coresponsabilité recouvre à la fois à la responsabilité sociale et commerciale de l'entreprise et la responsabilité individuelle, morale et matérielle des habitants, l'une et l'autre étant les termes d'un engagement réciproque. Elle repose sur une rhétorique civique, des injonctions individuelles, collectives et entrepreneuriales, et un répertoire de discours techniques, moraux et politiques. Les habitants sont responsables, tout autant que l'entreprise, de leur raccordement : responsables de la réduction des vols et du piratage, de la signature du contrat et du paiement des factures, de l'installation des équipements sanitaires, du respect des règles de sécurité, de la préparation du terrain pour les travaux, de la maintenance voire de la gestion etc. et ce n'est qu'en étant ainsi responsables qu'ils peuvent exiger de l'entreprise d'être redevable. Le partage des responsabilités et le respect des droits et des devoirs sont des modes relationnels plus structurants que le partage des tâches ou du pouvoir. Coproduction, gestion partagée, services clientèles, action philanthropique ne sont alors plus que des modalités de mise en œuvre opérationnelle de la coresponsabilité.

Ce mode d'intervention est par ailleurs spécifiquement appliqué dans les quartiers irréguliers, malgré une apparente uniformisation et standardisation des relations commerciales : il ne saurait être question de ce type de relations dans les quartiers planifiés où les habitants ne sont pas concernés par l'arrivée silencieuse des réseaux ; les résidents des quartiers irréguliers doivent eux faire leurs preuves. Faire endosser cette responsabilité, c'est tester leur bonne volonté et leur réel consentement à entrer dans le régime de droit commun de la ville, c'est un gage de leur renoncement à l'irrégularité. Cette analyse fait écho à une lecture foucaldienne de la régularisation des colonies non-autorisées delhiites où, reconnaissants de l'action des pouvoirs publics, les habitants acceptent de devenir normaux et gouvernables (Zimmer 2012). L'action des entreprises de services est là cohérente avec l'instauration d'une gouvernabilité civique qui fait appel à des technologies de conviction et d'autodiscipline (Reigner 2013; Watson V. 2013). Dans les villes émergentes, l'ambition des gouvernements urbains est de normaliser les quartiers irréguliers considérés comme déviants ou même pathologiques (Kamete 2013). Les entreprises de services, par leurs dispositifs sociaux et commerciaux, participent de cette technicisation et moralisation de l'action publique qui dépolitisent des situations inégalitaires : l'intégration des quartiers irréguliers au réseau et à la ville passe par cette normalisation des relations clientèles.

