

## GRH GESTION D'UNE RÉFORME HUMAINE

---

*Le problème, c'est que les employés ne suivent pas les règles et procédures. Ils ne les connaissent pas, ils suivent leur intuition, leur opinion, ce n'est pas professionnel. Le DJB a la capacité financière, l'argent n'est pas le problème. Le problème, c'est la gestion : il n'y a pas assez de personnes qualifiées, ils ont besoin d'expertise et de motivation. Ils ont une quantité énorme de personnel, cette compagnie résout les troubles politiques par l'embauche : dans chaque couloir, il y a six-sept personnes qui sont juste assises là... Et les technocrates sont dans leur zone de confort, ils ne veulent pas changer. Avec cette attitude au sein de l'organisation, on ne peut pas espérer de changement dans la fourniture du service. (consultant pour le DJB, JICA, 17/08/2011)*

Si un ingénieur pense que les quartiers irréguliers ne devraient pas être raccordés, quelles que soient ses raisons, il peut mener le projet avec suffisamment de mauvaise volonté et de réticence pour que le raccordement se déroule avec difficultés et n'ait pas les effets escomptés. À l'inverse, un employé convaincu du bien-fondé de l'extension des réseaux, quel que soit le contexte technico-social, travaillera avec motivation pour faciliter la viabilisation. Ces attitudes dépendent d'opinions personnelles, d'incitations sociales et politiques, d'injonctions professionnelles difficiles à démêler. Il y a de bonnes raisons de penser que la culture d'entreprise joue un rôle déterminant en fournissant aux employés des outils cognitifs, techniques et organisationnels pour remplir leur mission. Pour cela, en amont, les entreprises elles-mêmes doivent être incitées et/ou prêtes à intervenir dans les quartiers irréguliers. Dans les villes en développement, la gouvernance des services essentiels est particulièrement complexe et politisée en raison des enjeux sociaux sous-jacents et il est par conséquent parfois difficile d'identifier celles des injonctions qui guident l'action. C'est le dernier type d'incertitude à laquelle sont confrontés les professionnels : celle causée par la confusion sur les jugements et les valeurs à l'œuvre, où l'absence de plan urbain laisse la place à plusieurs interprétations et orientations possibles pour le développement urbain. Dès lors, la manière dont les entreprises et leurs employés se saisissent de la signification sociopolitique de la viabilisation, l'interprètent et la traduisent en termes opérationnels pour la transformer en action concrète devient déterminante. Bien que cette recherche ne porte pas sur les

motivations qui sous-tendent la viabilisation, cette thématique s'est progressivement imposée lors des entretiens : les opinions relatives aux services essentiels et aux quartiers irréguliers, dans un cadre de conception de l'intérêt général, sont aussi une clé de lecture des modalités sociopolitiques et cognitives de la viabilisation.

L'incertitude relative aux valeurs est d'une nature différente de celles relatives à la coordination des acteurs et à la gestion du temps : elle provient de la confrontation d'idées, de positions et de réactions plus difficilement tangibles. Christensen (1985) décompose cette incertitude en une matrice où se croisent l'accord et le désaccord sur les fins et sur les moyens d'action ; en fonction des configurations, la planification relèvera de la programmation, de l'expérimentation, de la négociation ou du *leadership* (Schéma 11). Dans nos cas, la fin est évidemment celle de la viabilisation de l'urbanisation irrégulière, mais elle peut donner lieu à des désaccords ; quant aux moyens technico-gestionnaires, nous avons vu qu'ils peuvent eux aussi être controversés. Dès lors, trois questions se posent : d'où viennent et comment sont définis les objectifs ? Sont-ils appropriés par les acteurs pour s'orienter ? Enfin, les moyens pour les atteindre sont-ils adaptés ? De manière générale, nous assimilons l'engagement des entreprises de services dans les quartiers irréguliers à une action de responsabilité sociale : il s'agit de positionnements qui dépassent le cœur de métier conventionnel (Brammer *et al.* 2007) et charrient des idées de justice envers des tiers (Rupp 2011). Une analyse multiniveau de la RSE permet de distinguer différents motifs qui interagissent aux niveaux international et national, au niveau meso de l'entreprise et au niveau des employés (Aguilera *et al.* 2007), sur la base desquels les acteurs vont ou non adhérer et s'engager à mener une action à valeur sociale qui s'éloigne de leurs pratiques traditionnelles.

Dans le cas de la viabilisation des quartiers irréguliers, les pressions extérieures, qui incitent plus ou moins à raccorder les quartiers irréguliers, sont diverses et génèrent une certaine confusion quant aux principes qui doivent guider l'action des entreprises (1). Il y a ensuite un travail d'internalisation de cette mission de viabilisation des quartiers irréguliers au sein des entreprises : l'enjeu est celui de la création d'une structure d'incitations entrepreneuriales adaptée et d'un apprentissage collectif pour traiter une nouvelle demande avec de nouveaux outils (2). Nous nous intéressons enfin à la manière dont les professionnels adhèrent à et adoptent ces nouveaux objectifs et dispositifs qui perturbent leurs pratiques : c'est là une interpénétration de facteurs professionnels, sociaux et culturels qui permettent de comprendre leur participation motivée ou leur réticence à la viabilisation des quartiers irréguliers (3).

## 1. UNE ENTREPRISE SOUS INFLUENCES

Les injonctions à raccorder sont plus complexes et multiples que la simple perspective d'un nouveau marché. En effet, le besoin des quartiers irréguliers existe depuis le début de la croissance urbaine ; si les entreprises ne suivaient que la loi du marché, elles auraient eu un intérêt économique évident à les raccorder. Le fait qu'à un moment, elles prennent en compte cette demande jusqu'alors négligée ne relève donc pas du simple équilibre entre l'offre des entreprises et la demande des résidents simplement arbitré par le régulateur. Ce changement de positionnement dépend d'une conjonction d'éléments extérieurs<sup>126</sup> : ils renvoient à la structure de gouvernance, à l'économie politique et à l'influence de forces supérieures.

*We assume that governments will most vigorously advance CSR policies when they see instrumental value in promoting business competitiveness [rather than social cohesion or collective responsibility], but we also assume it does not matter as much why governments act as long as they act to exert social change. (Aguilera et al. 2007: 850)*

Dès lors, ce ne sont pas tant les motifs de pression qui importent que ses sources, les formes qu'elle prend, les relations que cela induit entre entreprises et acteurs extérieurs, et leurs forces respectives révélatrices de relations de pouvoir plus générales. Sedapal notamment est un exemple d'entreprise soumise à une diversité d'injonctions exogènes changeantes depuis une vingtaine d'années, indépendamment de la réforme gestionnaire jamais remise en cause.

### 1.1. LES BONNES PRATIQUES INTERNATIONALES

Le besoin de capital extérieur, la force de persuasion des organisations internationales et la compétition mondiale des villes encouragent l'adoption de solutions de développement urbain inspirées de pratiques internationales uniformisées (Navez-Bouchanine & Valladares 2007). En l'occurrence, pour améliorer l'accès aux services essentiels, la pression internationale est allée dans le sens d'une 'modernisation' des entreprises, passant par des partenariats avec le privé et une approche-projet fractionnée (de Graaf & Dewulf 2010).

*In many developing countries, external donors support service reform. In middle-income or large low-income countries, they mostly pilot innovations or implement demonstration projects. (World Bank 2004: 203)*

---

<sup>126</sup> On entend ici par 'extérieur' les sphères politiques et publiques, nationales ou internationales, qui demandent, décident, ou commandent aux entreprises de raccorder les quartiers irréguliers et non pas la demande sociale des habitants qui constitue certes une pression mais ne détermine pas la décision.

### ▪ La bulle de l'expérimentation technique

Dans le cas péruvien, sur fond culturel de pragmatisme, l'influence des bailleurs internationaux sur Sedapal s'est jouée sur un plan plus sociotechnique que financier. La résistance à la privatisation portée par la Banque Mondiale n'a empêché ni la réforme de l'entreprise menée par le gouvernement (Ioris 2013), ni l'importation de techniques étrangères. La manière dont ces changements induits par des *outsiders*, aussi prestigieux soient-ils, ont aléatoirement été acceptés illustre la force du régime sociotechnique local.

En situation de crise politique, économique et sanitaire au début des années 1990, le Pérou voit la coopération internationale se mobiliser. Les bailleurs offrent en majorité des solutions techniques et institutionnelles conventionnelles, peu adaptées voire irréalisables en raison de l'état du réseau, de la capacité de Sedapal et de la fragilité des quartiers (Bonfiglio 2002). C'est le caractère original de l'alternative des mini-réseaux proposée par l'Union Européenne, qui en fait encore aujourd'hui un programme phare. L'option des mini-réseaux est dès le départ considérée comme innovante techniquement et socialement car elle permet de dépasser les contraintes techniques et financières de l'entreprise. Ce programme débute avec seulement une dizaine de pilotes pour estimer la faisabilité et l'acceptabilité d'une option *a priori* risquée car novatrice. Les résultats sont dans un premier temps peu encourageants. En outre, le retrait de la coopération française du projet suspend l'activité en 1995<sup>127</sup> ; Sedapal n'ayant alors pas les moyens financiers, techniques et humains pour poursuivre seule. Ce n'est qu'avec le retour d'un expert européen en 1998 et une réflexion interne sur l'amélioration du système que l'expérience reprend, avec succès cette fois-ci. Néanmoins, malgré l'intérêt suscité par l'initiative, la gestion du programme européen reste un élément à part dans le fonctionnement de Sedapal : l'unité de gestion de projet était autonome, l'alternative technique n'a pas été généralisée et n'a pas influencé les opérations conventionnelles menées en parallèle. L'adoption par l'entreprise est limitée. À la fin du projet, c'est de nouveau un bailleur international qui reprend le flambeau de l'innovation.

*Ceux qui ont initié l'idée sont les promoteurs de la Banque Mondiale, ils étaient bien intéressés. Donc c'est le Programme Eau et Assainissement de la Banque qui a fait le lien [entre les mini-réseaux et le PAC] : ce sont eux qui ont promu l'idée devant le vice-ministre de l'assainissement, et ils ont décidé de mettre en œuvre le projet avec Sedapal. En ce sens, ils ont convoqué un groupe de travail, des ingénieurs et moi-même, pour organiser le projet. Dès le début, ils avaient*

---

<sup>127</sup> Il n'a pas été possible de connaître les raisons de ce retrait que personne n'a pu m'expliquer.

*en tête qu'il faudrait une équipe sociale. C'est pour cela qu'ils m'ont appelé, j'étais le sociologue organique de Sedapal ! Mais quand même, il leur a fallu six mois pour décider de m'intégrer à l'entreprise, après moult discussions... Et en 2006, Agua Para Todos arrive. Bien que la Banque ait intercéde auprès du ministère de l'économie et du directoire de Sedapal, cette équipe a été démantelée. Nous sommes partis, et le PAC est resté avec une ou deux personnes, directement dans Promesal pour terminer les projets en cours. (ex-directeur social d'APPJ et du PAC, 21/06/2012)*

De manière unanime, tous les acteurs reconnaissent le rôle fondamental des responsables des experts internationaux dans la défense et la mise en œuvre du programme condominial. Le rôle de la Banque Mondiale s'est manifesté à la fois par l'implication personnelle des promoteurs de l'innovation, qui restent encore aujourd'hui des figures prestigieuses dans le milieu liménien, et par la légitimité apportée par le *Water and Sanitation Program*. Une de ces responsables, qui avait auparavant évalué un projet de condominial en Bolivie, explique ainsi s'être appuyée sur le côté 'glamour' du Brésil pour faire accepter l'idée. Le 'père' du condominial, J.C. Melo, a été embauché comme consultant pour faire valoir l'expérience, et une visite au Brésil a été organisée pour l'équipe de Sedapal et quelques *dirigentes*. En parallèle, la Banque Mondiale a également soutenu la diffusion de l'expérience en promouvant voyages d'études et échanges d'expertise entre l'équipe péruvienne et d'autres pays andins. En Amérique Latine, c'est donc en grande partie la Banque Mondiale qui a promu et disséminé la technique condominiale (Watson G. 1995).

L'influence des bailleurs internationaux en faveur de certaines expérimentations s'est d'autant plus fait sentir lorsqu'elle a pris fin. Mini-réseaux et condominial sont restés dans leur bulle d'expérimentation sans modifier la culture technique et sociale de Sedapal. Depuis *Agua Para Todos* en 2006, le discours assimilant égalité et uniformité du service a mis de côté les innovations potentiellement risquées au profit de projets conventionnels peut-être plus lourds et coûteux, mais aussi plus rentables politiquement (Ioris 2012c) et acceptés socialement. Il est possible que l'autonomie des bailleurs vis-à-vis des considérations électorales les libère des impératifs de visibilité et que l'exposition de leurs experts à des bonnes pratiques internationalisées les rende plus familiers à l'innovation que des élites locales potentiellement plus conservatrices. Toutefois, les bailleurs ont aussi leurs propres objectifs d'efficacité de l'aide et de suivi de leurs financements, et ils valorisent pour cela la gestion autonome des projets. Le maintien de ces projets hors du fonctionnement 'normal' de l'entreprise, en tant que pilotes gérés par des unités à part, est un handicap pour leur généralisation Si la pression

des bailleurs permet l'émergence et l'expérimentation d'innovations, leur institutionnalisation comme alternatives viables au réseau suppose une appropriation par le personnel local.

Des mini-réseaux au condominial à *Agua Para Todos*, la voie de l'innovation sociotechnique a ainsi progressivement été délaissée. Ces solutions réglementaires et budgétaires nationales l'ont désormais emporté sur une évolution de la forme technique et gestionnaire du réseau. À Sedapal, la fin de l'aiguillon international est allée de pair avec un retour à des pratiques qui n'empruntent des expériences précédentes que quelques ajustements discrets et favorisent une action classique et conventionnelle. Ce même glissement a été observé à Bangalore (Connors 2007) : après une période d'expérimentation technique, sociale et administrative réussie pour équiper les bidonvilles avec le soutien de la coopération internationale, le programme ensuite élaboré en propre par l'entreprise publique locale est constitué de campagnes massives de raccordement fondées sur des infrastructures et des modes de gestion conventionnels, et ce au grand regret des bailleurs. Il semblerait qu'il n'y ait pas eu de changement durable dans les modes de faire et les cultures d'entreprises. Ce même mouvement de 'retour à la normale' dans deux contextes différents montre l'importance et la difficulté de l'ancrage des nouvelles pratiques dans les cadres cognitifs des professionnels, et ce quelle que soit l'appétence culturelle locale à l'innovation et la propension au changement (d'Iribarne 2008), sans quoi les expérimentations pilotes restent des bulles fragiles.

*This proposal was a mixed blessing. On the one hand, it basically ignored four years of learning from the pilots and social development. It was a purely supply-driven approach, without any of the nuances emphasized through participatory action and NGO involvement. Because the authors of the proposal were not directly involved in the pilots or the on-going work of the [social development unit], there appears to be no cognizance of the importance of managing slum improvement as a process. (Connors 2005: 216)*

#### ▪ **Une seule solution : la libéralisation**

L'influence des conceptions internationales, soutenues par la recherche académique dans les années 1990, est plus évidente et moins ambiguë en ce qui concerne la réforme des modes de gestion et de financement des services essentiels, et ce notamment avec l'introduction de techniques managériales inspirées du secteur privé. Pour les secteurs électriques de Delhi et Lima, le triptyque démantèlement, privatisation de la distribution et régulation a été appliqué à la lettre (Joskow 2003; Wamukonya 2003). Il n'est pas nécessaire ici de revenir en détail sur

cette recette : considérée comme inévitable, la privatisation a été promue pour satisfaire la demande d'un meilleur service, ce qui n'a suscité que peu de contestations.

*The [Delhi] government understood that without a genuine turn-around, there was no prospect of improving the quality of service to the level the electorate expected, that privatizing distribution was the best means of achieving it, and that it would be a popular step. (Sagar 2004: 172)*

Une autre forme d'influence plus discrète passe par la sous-traitance d'études, projets et plans à des cabinets de conseil internationaux. Ces exercices sont souvent imposés comme conditionnalité à l'obtention de financements, et pour cela, des bureaux d'études internationaux appliquent des méthodes uniformes (d'Iribarne 2008), avec des résultats quantifiables et compartimentés qui doivent satisfaire les critères homogènes des bailleurs (Coelho 2004). À Delhi, les consultants internationaux répondent aux appels d'offres des entreprises de services ; si ces demandes sont incomplètes, mal formulées, ou encore trop directives ou restreintes, ils ne peuvent proposer de réelle alternative. Les difficultés des deux équipes en charge des plans pour l'eau et l'assainissement à travailler avec le DJB, leurs critiques à peine cachées quant à l'absurdité de certains éléments des termes de référence, et surtout le manque d'ancrage contextuel des solutions proposées sont de parfaits exemples de la manière dont l'expertise internationale peut échouer à faire évoluer une situation. Pour respecter les contrats et éviter tout contentieux, les consultants se contentent de fournir des études qui vont dans le sens de la commande politique et se gardent de toute proposition non-conventionnelle, autrement dit risquée, qui pourrait les discréditer.

L'influence de la pression internationale par les méthodes de travail, les modèles de performance technique ou gestionnaire et les recettes de modernisation fait l'objet de débat. Certaines méthodes se révèlent inadaptées et sont ignorées ou rejetées localement lorsqu'elles ne cadrent pas avec ces conceptions sociétales plus générales (d'Iribarne 2008). En parallèle, les bonnes pratiques, l'impératif moral et la réforme technique portés par les bailleurs créent un vernis dépolitisé et apparemment incontestable en faveur de la 'modernisation' des services et des entreprises (Lautier 2002). Toutefois, loin de dépolitiser la question, cette approche ne fait que refouler des logiques politiques sous-jacentes et surplombantes (Lautier 2013) : par la définition de leurs programmes d'intervention, les bailleurs font émerger sur l'agenda local des sujets et enjeux qui n'étaient pas nécessairement prioritaires auparavant (Aguilera *et al.* 2007). Au-delà des leviers financiers, les bailleurs introduisent voire imposent l'idée que les quartiers irréguliers doivent être raccordés, que les entreprises de services doivent être réformées, et que des innovations sociotechniques doivent être utilisées, et ce

quel que soit le contexte d'intervention. Néanmoins, il est parfois difficile de savoir si les bailleurs déclenchent ou confortent des logiques nationales elles-mêmes en redéfinition. Dans le cas de Sedapal par exemple, il est indéniable que l'entreprise est profondément réformée pour plus de performance gestionnaire dans les années 1990, et que c'est à partir de ce moment que la qualité des services s'améliore nettement, que la maîtrise du réseau est renforcée et que la couverture commence à rattraper la croissance urbaine (Graphique 8 sqq.). La discussion porte en revanche sur l'effet déclencheur d'un tel tournant : est-ce que ce sont les convictions néolibérales du nouveau régime d'A. Fujimori (Ioris 2012a), la crise sanitaire du choléra, la montée en puissance du mécontentement social, la pression internationale qui ont été déterminants ? Et s'il s'agit de pression internationale, est-ce celle de l'Union Européenne qui propose les mini-réseaux, ou celle de la Banque Mondiale en faveur de la privatisation du secteur ? Sedapal est restée publique à l'encontre des préconisations de la Banque Mondiale, a adopté une réforme gestionnaire néolibérale, a expérimenté le système condominial, puis l'a abandonné. Il devient difficile de faire la part des choses...

*It is not evident, however, if this expansion of the water networks is a consequence of the [neoliberal] reforms. It seems more a matter of political will, triggered by the local circumstances around the cholera epidemic, in which international pressure has likely played a significant role. (Fernández-Maldonado 2008: 1894)*

## **1.2. INSTRUMENTALISATION POLITIQUE**

En parallèle, les politiques urbaines – régularisation, titularisation, planification urbaine et foncière – ont un impact indéniable sur les entreprises de services. On s'intéresse toujours aux conséquences de ces politiques sur les conditions de vie des habitants, mais on oublie de regarder celles qui concernent les acteurs intermédiaires. Si des quartiers sont régularisés, cela leur ouvre des droits aux services, autrement dit, cela fait peser sur les entreprises un devoir de réponse. Cette autre pression extérieure est plus proche et plus ancrée dans l'économie politique locale, et par conséquent plus déterminante pour les entreprises de services<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> Toutes les entreprises étudiées sont nationales ; il est possible que dans le cas de concessions confiées à des entreprises étrangères, l'influence de l'économie politique locale soit bien moindre, et peut-être que les bonnes pratiques et recettes internationales prennent comparativement plus d'importance.

## ▪ L'action gouvernementale sans le dire

Dans le cas de Sedapal, l'évolution de ses stratégies et l'enchaînement de ses programmes peuvent alternativement être lus comme le produit de choix politiques nationaux ou comme le résultat de pressions internationales, les deux s'étant sans doute conjugués. L'intention de privatiser l'entreprise faisait partie d'un tournant néolibéral mené dans tous les secteurs ; et pourtant, si l'entreprise est restée publique, c'est bien également pour des considérations politiques nationales. Un rapport de la Banque Interaméricaine de Développement explique en effet que cette privatisation n'a pas eu lieu en raison du contrôle politique exercé sur la réforme, l'impopularité de celle-ci la rendant trop risquée électoralement tandis que la crise sanitaire et sociale s'atténuait. Cette décision n'a pas pour autant empêché la 'néolibéralisation' de l'entreprise, et ce avec des investissements publics nationaux, sans jamais être remise en cause par les gouvernements et régimes successifs qui se sont adaptés à l'évolution des conditions du marché, des demandes sociales et des réformes politiques (Ioris 2012c; Ioris 2013). Sedapal, en tant qu'organisme public du ministère central, est clairement soumis aux évolutions des orientations gouvernementales et des politiques nationales.

Toutefois, c'est le lancement d'*Agua Para Todos* qui illustre encore plus la dimension politicienne de l'extension du réseau d'eau dans la capitale. *Agua Para Todos* était explicitement une promesse électorale (Garrido-Lecca 2010). Sa mise en œuvre également a satisfait un agenda politique en attente de résultats rapides et visibles : les investissements ont été concentrés sur des zones facilement raccordables ou des grands projets de prestige, la sous-traitance à des bureaux d'études et entreprises privées a encouragé, et le gouvernement le pilote incontesté dans une logique *top-down* (Ioris 2012c). Sedapal a dû se plier à ces décisions, malgré d'éventuelles contradictions avec d'autres politiques, ou avec des considérations relatives au réseau que l'entreprise n'est alors pas libre d'arbitrer.

*Il faut aussi que l'on négocie avec les pressions politiques. L'eau apporte des votes ; alors ça les intéresse tous d'étendre les services, sans planification, peu importe ! Mais par exemple, ils s'installent sur une zone archéologique... que faire ? Les fonctionnaires disent : 'Qu'est-ce qui est prioritaire ? Les besoins des gens ou la préservation des ruines ?' Il faut avoir des notions d'histoire, de culture, ça, Sedapal ne peut pas décider. (directrice sociale, Sedapal, 03/07/212)*

La pression gouvernementale à l'extension des réseaux est plus ambiguë à Delhi. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, il est évident que les incitations politiques sont faibles : en effet, encourager le DJB à raccorder les quartiers irréguliers entrerait en contradiction avec le principe même de la planification urbaine et de la volonté de faire de la

capitale une ville ‘moderne’. L’inaction du DJB satisfait notamment les intérêts des classes moyennes supérieures qui résistent à l’extension des réseaux d’eau et d’assainissement dans les quartiers irréguliers afin de garder un monopole sur les services publics et d’en exclure les pauvres (Chaplin 2011). À l’inverse, et paradoxalement, l’engagement de l’ex-Ministre en chef en faveur de la privatisation du secteur électrique, le soutien financier par l’intermédiaire des subventions, les interventions répétées du gouvernement dans la sphère de régulation, et les déclarations ministérielles relatives à la qualité du service constituent un faisceau de facteurs qui poussent les DISCOMs à augmenter leur couverture (Srivastava G. & Kathuria 2014). Le fait que le gouvernement ne s’oppose pas à l’électrification des *JJ clusters* est significatif : en s’appuyant sur le *master plan* de la *Delhi Development Authority* qui a valeur de loi, le gouvernement ou tout autre acteur pourrait faire valoir que l’installation des infrastructures n’y est pas légale ; c’est d’ailleurs au nom de cela que le DJB n’étend pas ses services dans les *JJ clusters*. Si les DISCOMs le font, cela signifie qu’il y a une tolérance de la part des pouvoirs publics, autrement dit, que ces interventions ne vont pas à l’encontre des objectifs gouvernementaux. Le gouvernement de Delhi peut ainsi jouer le chaud et le froid vis-à-vis des colonies non-autorisées : d’un côté, il autorise les DISCOMs à électrifier, de l’autre il laisse le DJB dans la paralysie, et le département urbain se contente de distribuer des certificats de régularisation provisoires qui ne l’engagent en rien.

#### ▪ **Des raccordements revendiqués haut et fort**

Bien évidemment, les pressions qui pèsent sur les entreprises de services peuvent également être plus localisées, notamment dans le cas de raccordements électoralistes. En ce cas, les pressions peuvent là aussi se révéler contradictoires entre les logiques gouvernementales de droit commun et les demandes liées au pouvoir personnel des élus.

Différentes études sur l’économie politique de l’accès aux services permettent de révéler ces pressions qui pèsent à la fois sur les entreprises et les habitants (Edelman & Mitra 2006). Tout d’abord, les élus peuvent être opposés à l’extension des réseaux. En certaines circonstances, il existe une conjonction d’intérêts entre élus et petits opérateurs informels : maintenir les habitants captifs d’arrangements privés offre un marché garanti aux entrepreneurs dont les élus peuvent tirer profit (Kacker & Joshi 2012). Inversement, cette pression des élus peut être également considérée comme une incitation plutôt positive pour déclencher et encadrer certains travaux : d’une part, le caractère poreux de la bureaucratie et l’influence des élus offrent d’autres voies d’accès aux services pour des populations démunies et mal informées

des procédures officielles (Benjamin 2005; Jha *et al.* 2007) ; d'autre part, l'inefficacité de l'administration indienne, le manque de réactivité et la corruption de certains fonctionnaires de la municipalité ou du DJB peuvent être aiguillonnés par des élus qui attendent quant à eux des résultats tangibles et rapides en usant de leurs fonds de développement local. Toutefois, dans ce type de situation, les ingénieurs se plaignent de l'imposition de priorités qui ne leur conviennent pas. Répondant aux agendas électoraux, le calendrier des travaux peut se trouver en contradiction avec les contraintes techniques de l'entreprise, ou pousser à la réalisation de chantiers dans l'urgence sans se préoccuper ensuite de la mise en service ou de la maintenance des ouvrages réalisés (Centre for Civil Society 2009; Rakodi 2000).

*The most obvious outcome has been more assertiveness of [municipal councillors] to put pressure on zonal officials to get works implemented, as can be seen amply from our survey data. Indeed, almost all MCs refer to the fact that officials are dragging their feet, that they are 'lazy', shedding responsibility, need constant pressurising and monitoring. One MC went as far as to say that 'in the afternoons no work is done in MCD'. Such pressure is mostly resented by the officials, and there is mutual suspicion and jealousy [...] which in fact can be seen as a positive development. (de Wit 2009: 1994)*

À Lima, l'objectif de l'intervention sociale dans les programmes des années 1990 et 2000 est justement de se débarrasser des manipulations et conflits politiques, où les problèmes sociaux pesaient sur et étaient résolus par l'extension des services. C'est en refusant d'entrer dans le jeu de la négociation politique que les sociologues et les ONGs se positionnent : ils demandent aux habitants de fournir leurs plans, d'être déjà organisés en association et d'avoir réglé leurs éventuelles dissensions internes pour ne pas être pris dans des conflits de pouvoir communautaires. À Lima, plus que les élus locaux, ce sont davantage les *dirigentes* qui peuvent tirer profit de la réussite de certains raccordements et donc chercher à accélérer et revendiquer la réalisation des chantiers. Élus par leurs voisins, ils gagnent un certain pouvoir et un prestige local à l'obtention des services, mais ils n'ont toutefois pas les leviers organisationnels et financiers dont bénéficient des élus politiques officiels et ne peuvent donc influencer que marginalement les stratégies des entreprises et autres organismes publics en charge du développement urbain. Le contexte politique péruvien, avec l'absence d'appartenances partisans nettes limite sans doute aussi la possibilité de faire appel à une organisation politique puissante pour faire pression sur les entreprises.

### ▪ Les municipalités, grandes muettes

Le cas delhiite, avec ses tensions entre élus locaux et fonctionnaires publics (Pinto 2000), révèle l'absence totale de rôle de la municipalité dans la distribution des services d'eau, d'assainissement et d'électricité. Depuis la privatisation des secteurs électriques, les entreprises sont sorties de la sphère de contrôle des gouvernements locaux et dépendent de régulateurs indépendants ; mais d'après le 74<sup>ème</sup> amendement de la constitution indienne, les gouvernements locaux sont responsables des services d'eau, ce qui signifie théoriquement les municipalités et non pas le gouvernement. La création du *Bhagidari* a pu être considérée comme un artefact pour faire valoir la participation de la société civile à la gouvernance sans empiéter sur les prérogatives gouvernementales (Ahmad *et al.* 2013). Quoi qu'il en soit, la municipalité est complètement exclue de toute décision relative aux services essentiels.

La situation est similaire à Lima, où les municipalités de districts ne sont pas responsables, et où la municipalité métropolitaine revendique depuis deux ans non seulement son droit à siéger au directoire de Sedapal, mais aussi le rattachement de l'entreprise à la municipalité. La définition des politiques de services d'eau lui échappe cependant encore totalement. Les grands projets d'extension du réseau d'*Agua Para Todos* ont par exemple été définis par le gouvernement central. De même, les quartiers bénéficiaires des programmes de coopération internationale ont été choisis par les équipes de projet sur la base de critères de faisabilité légale, technique et sociale sans considération pour d'éventuelles stratégies métropolitaines. Au lancement de ces deux programmes, les équipes de Sedapal ont essayé de se tourner vers les municipalités de district, mais sans grand succès non plus.

*Au début, on pensait que les municipalités étaient importantes parce que ce sont les autorités politiques du district et elles devaient prendre part. On a discuté avec les mairies, on a signé des accords pour faciliter les travaux. Mais en réalité, elles n'ont pas collaboré. Seulement parfois pour accélérer le saneamiento físico-legal, parfois pour les gravats [...]. Donc on a travaillé directement avec les communautés et les sous-traitants. (ex-directeur social du PAC, 09/08/2012)*

À l'heure actuelle, ce ne sont donc visiblement pas les autorités locales qui peuvent suffisamment faire pression sur les entreprises de services pour les inciter à étendre leurs réseaux, ou au contraire restreindre leur action au nom d'autres politiques urbaines potentiellement contradictoires. Les relations de pouvoirs sont en un sens hiérarchisées : les entreprises de services sont soumises aux pressions et volontés des gouvernements ou des élus, et poussent par réaction en chaîne les municipalités à formaliser la situation des quartiers irréguliers, à réaliser des ouvrages complémentaires ou encore à remettre en état les voies

après travaux. L'octroi automatique des autorisations de travaux par les municipalités aux entreprises, privées ou publiques, à Delhi comme à Lima, le montre bien : les municipalités ne peuvent qu'accuser réception de ces notifications, puis se débrouiller pour limiter les perturbations, et enfin faire avec ces infrastructures qui sont installées sur leurs territoires.

*Les relations avec les municipalités se limitent aux inaugurations et campagnes d'information. Pour nos projets, on a besoin des relevés topographiques et autre information relative au plan, on élabore les tracés des voies en fonction de notre intérêt. Et c'est sur la base de cela qu'ils font ensuite leur développement urbain. (directrice sociale, Sedapal, 03/07/2012)*

Quant aux entreprises privées d'électricité, non seulement elles interviennent librement, mais il semblerait même que les municipalités aient en un sens abandonné la partie. Malgré les réformes sectorielles et de décentralisation qui sont censées redistribuer les responsabilités, il n'y a pas de réel repositionnement des acteurs comme également observé au Brésil :

*Municipal and metropolitan policies have been, as a rule, frustrated by the asymmetry between their current management instruments – e.g. master plans and urban regulations – and the power share de facto overtaken by the public utilities in urban and regional structuring. The powerful State utilities would not subordinate their plans and strategies to the guidelines of local or regional master plans, unless these guidelines fully matched the preferred alternatives previously defined under the sector's strict logic. (Silva 2000: 147)*

### **1.3. IGNORANCE DE LA PLANIFICATION URBAINE**

Enfin, pour en revenir au lien entre extension des réseaux et planification urbaine, les relations entre entreprises et planificateur sont intéressantes, surtout par leur absence.

#### **Encadré 10/D&L. Aux abonnés absents**

Pour commencer mes enquêtes de terrain, j'ai pris contact avec ce qui me semblait être à première vue les entités centrales du développement urbain, en contact avec tous les acteurs : la *Delhi Development Authority* à Delhi et l'Institut Métropolitain de Planification à Lima. Mon postulat était qu'à partir de ces organismes, je pourrais à la fois entrer en contact avec les gouvernements locaux et les entreprises de services, or dans les deux cas, les personnes rencontrées n'ont pas été en mesure de me mettre en relation avec leurs collègues dans les entreprises de services : soit ils ne se connaissent pas, soit ils n'ont pas de relations suffisamment régulières ou confiantes pour pouvoir me conseiller... Que les fonctionnaires publics n'aient pas de contacts avec les entreprises privées d'électricité censées être autonomes peut éventuellement se comprendre. En revanche, l'absence de liens entre les organismes de planification et les entreprises publiques d'eau et d'assainissement, les ministères de l'énergie ou

même les municipalités locales est révélatrice de systèmes de gouvernance compartimentés et de coordination déficiente. Réciproquement d'ailleurs, les directeurs des entreprises de services n'ont pas non plus réussi à m'orienter vers les autres organismes, si ce n'est à Sedapal où certains d'entre eux sont détachés de la direction de l'assainissement du ministère de l'habitat et y ont parfois gardé des contacts. En revanche, malgré les déclarations des ingénieurs quant à leurs bonnes relations avec les municipalités, notamment pour obtenir les éléments de l'assainissement physico-légal, ils n'avaient visiblement pas non plus de relations suffisamment stables pour me recommander.

*La première chose à savoir c'est que quand tu vas à Sedapal et tu demandes s'il y a un planificateur urbain, ils vont te dire qu'ils n'en ont pas un seul. Et quand tu vas à l'Institut Métropolitain de Planification et que tu demandes : 'Avez-vous un plan des réseaux d'infrastructures ?', ils disent qu'il n'est pas actualisé. Nous l'avons demandé mais ils ne nous l'ont pas remis. Nous avons alors un problème très sérieux qui est que le plan de la ville ne dialogue pas avec le plan des services... Et c'est ainsi que nous avons découvert que Sedapal apporte de l'eau à une zone de la ville que nous ne voulons pas voir grandir. (adjoint à la maire – ancien militant d'ONG, MML, 10/04/2012)*

De même, mais cela relève peut-être plutôt d'une forme de méfiance ou de discrétion, les ingénieurs et gestionnaires des entreprises de services ont été évasifs ou réticents à me donner les noms d'entreprises sous-traitantes ou de consultants qui travaillaient pour eux. Ainsi par exemple, après avoir pourtant rencontré plus d'une vingtaine de personnes au DJB, personne n'a mentionné le cabinet Deloitte qui commençait une étude sur la réorganisation interne du DJB. J'ai découvert que cette étude était en cours et ai pu croiser un des consultants lors d'une réunion de présentation du *master plan* sur l'assainissement au cabinet de conseil AECOM. Pour arriver à trouver des noms de sous-traitants, consultants et maîtres d'œuvre, j'ai donc eu recours à des stratégies détournées, telles que l'analyse des contrats de concession ou de sous-traitance quand ils étaient rendus publics, la prise de contact directe en repérant le nom des compagnies sur les chantiers, ou le relevé discret des coordonnées de compagnies sur les calendriers de réclame offerts aux fonctionnaires et affichés dans leurs bureaux !

#### ▪ **La Delhi Development Authority et l'autorité**

À Delhi, le caractère omniprésent de la *Delhi Development Authority* et la référence absolue qu'est censée être le *master plan* créent un cadre très dirigiste. Au lieu de déplorer l'absence de planification, les acteurs se plaignent plutôt de l'excès de contraintes mal placées. Tout d'abord, sur un plan symbolique, il faut remarquer que les infrastructures n'apparaissent qu'en annexe du *master plan*, qui reste donc fondamentalement un plan foncier. Cette position renvoie au problème plus fondamental des planificateurs indiens tels que diagnostiqué par la Banque Mondiale à l'occasion d'une réunion à Delhi sur le futur des villes indiennes : quand les pouvoirs publics ne peuvent pas améliorer la desserte en services, ils se tournent vers le

contrôle de l'usage des sols, plutôt que de travailler à des plans d'action pour les infrastructures. Ce choix est particulièrement sensible à Delhi où règnent la *Delhi Development Authority* et son approche foncière du développement urbain.

*Delhi a suivi une logique de développement foncier: le sol a été utilisé comme une banque, tandis que les infrastructures étaient une contrainte majeure. La croissance n'est pas une contrainte, on peut dépasser ça. La question est effectivement celle de l'équipement de ce sol. Parce que le sol était la seule préoccupation, quand ils voulaient réduire le prix des terrains, ils réduisaient en fait les infrastructures censées être fournies. La première chose à souffrir du processus de planification qui contrôle le développement foncier à Delhi, ce sont les infrastructures. (professeur, School of Planning and Architecture, 28/06/2011)*

La logique de planification urbaine entre là en conflit avec le principe même de l'extension des réseaux. La volonté de contrôle de la croissance par la *Delhi Development Authority* reste un discours politique fort, repris y compris dans les entreprises de services. Les perspectives commerciales des DISCOMs leur ont permis de s'affranchir de ces objectifs politiques pour rattraper l'urbanisation. Le retard du DJB montre d'ailleurs bien la réticence gouvernementale et l'empreinte d'une conception très restrictive et légaliste vis-à-vis de l'urbanisation, de crainte de créer un précédent. Le DJB en l'occurrence est ici le contre-exemple d'une entreprise qui, plutôt que de suivre les dynamiques d'urbanisation, a une stratégie adossée au cadre planificateur officiel. Contraint par le *master plan*, il intègre difficilement dans son réseau les quartiers encore exclus du champ de la planification urbaine. Les réseaux d'eau et d'assainissement ont ainsi été distancés par l'urbanisation. Arriver à la rattraper supposerait de s'affranchir du *master plan*, c'est-à-dire d'être hors de la logique de planification urbaine imposée par la puissante *Delhi Development Authority*.

Il n'est pas nécessaire de revenir sur l'absence de coordination entre la *Delhi Development Authority* et les autres organismes de la fabrique urbaine delhiite (Kumar 2000). En revanche, il est intéressant de voir que ce que demandent les acteurs delhiites, c'est une agence pour les infrastructures, centrale, hiérarchisée, contraignante, directive et autonome pour mettre fin à l'éclatement des interventions (Kumar 2002)... autrement dit, une autre autorité de développement ! Ce besoin exprimé tant par les entreprises de services que les autres organismes publics est représentatif d'une culture de la planification conventionnelle encore bien ancrée et de cadres cognitifs conservateurs (Toutain & Gopiprasad 2006).

### ▪ Des ambitions métropolitaines contradictoires

À Lima, l'Institut Métropolitain de Planification ne commence qu'avec la nouvelle équipe municipale à reprendre un rôle sur la scène liménienne, notamment à l'occasion du plan régional de développement concerté. La question des services d'eau et d'assainissement y est abordée sous la thématique de la croissance urbaine, mais uniquement sous la forme d'un diagnostic de la situation. Le secteur énergétique est tout simplement absent de la réflexion urbaine. Ni le personnel de l'Institut Métropolitain de Planification ni celui d'Edelnor n'a exprimé une opinion sur leurs influences réciproques, à une exception près qui révèle un certain malaise des pouvoirs publics vis-à-vis de l'action des entreprises de services :

*Les réseaux électriques n'ont jamais eu de problème pour atteindre tous les endroits. C'est une politique d'entreprise, dans une perspective économique, mais aussi comme une politique de la ville en fait : ils n'ont aucune contrainte pour installer l'électricité, parce qu'au final, tu es un client, peu importe où tu vis... Et si je te raccorde à l'électricité, tu en profites, et tu dis : 'j'ai des droits'. C'est ainsi que la ville se consolide. En ce sens, les entreprises électriques consolident la ville. (directrice, MML, 17/04/2012)*

Les zones de concession des entreprises d'électricité ont été étendues de manière incrémentale, par adjonctions périphériques de fait régularisées *a posteriori* par le ministère de l'énergie. Les quartiers aujourd'hui à peine construits sont équipés sans aucune consultation des pouvoirs publics (Photo 97) et les entreprises prévoient même les futures extensions progressivement (Photo 98). Ces modes d'action, qualifiés par la municipalité d'informels, font intégralement partie de la fabrique urbaine liménienne ; dans ce processus, le planificateur n'a pas sa place. L'articulation entre l'extension des réseaux et la croissance de la ville n'est pas faite dans le plan. Cette carence est cohérente avec le fait que les planificateurs de l'Institut Métropolitain de Planification conçoivent plus leur mission comme relevant de la 'philosophie de la planification' détachée de contingences matérielles que des politiques opérationnelles. Cette approche conceptuelle couplée à l'inaction de l'Institut depuis plusieurs décennies fragilise sa légitimité et sa capacité à travailler avec les entreprises, qui sont en retour largement indifférentes à ses orientations.

*Le principal, c'est qu'il y a une croissance urbaine désordonnée. Ce serait pratique d'avoir une relation avec l'Institut Métropolitain de Planification ; ce n'est pas qu'on n'en a pas, il y a une convention. Mais aujourd'hui, il faut qu'on s'en rapproche plus, pour renforcer le contrôle urbain, on l'a très peu fait ces dernières années. L'Institut Métropolitain de Planification nous a présenté comment est orienté le travail de planification. C'est bien articulé ; mais le pouvoir de*

*la municipalité métropolitaine est bien faible sur les municipalités de district, qui ont leurs propres dynamiques... Il faut renforcer l'autorité de la municipalité métropolitaine de Lima (directeur, Sedapal, 07/09/2012)*



Photo 97/L. Électrification avant construction complète

Photo 98/L. Anticipation en haute-tension

(Lima, Huarochirí, Jicamarca, 16/05/2012)

Des tensions commencent tout de même à apparaître entre les logiques de planification et d'équipement. En effet, la culture de non-planification et le recours aux services comme mode de consolidation urbaine a laissé les coudées franches aux entreprises de services. La volonté de reprendre la main sur la croissance urbaine de la nouvelle équipe municipale est *a priori* difficilement compatible avec cet héritage. Les fonctionnaires municipaux se plaignent de leur manque de pouvoir, de compétences et de moyens pour contrôler les dynamiques d'urbanisation, de construction et de viabilisation. À l'échelle des districts, la pression immobilière des promoteurs privés à Lima est forte, que ce soit dans les quartiers centraux consolidés ou dans les cônes en densification (Ludeña 2010). En l'absence de plan, il est difficile de contrôler l'octroi des permis de construire, l'empiètement sur les zones protégées, etc. De plus, les municipalités de district peuvent facilement demander à l'Institut Métropolitain de Planification un changement de l'usage des sols pour autoriser des projets immobiliers imprévus, qui ne peut s'y opposer faute de documents urbanistiques. Ceci n'est pas sans impact sur les services, or l'attitude des entreprises de services est là ambivalente :

*La municipalité métropolitaine de Lima et l'Institut Métropolitain de Planification ont des concepts de planification, parfait ! Mais en pratique, ils ne les respectent pas, principalement en raison de la pression des promoteurs. Aujourd'hui, les problèmes que nous avons sont ceux d'une densification que le réseau ne peut pas supporter, alors nous n'octroyons pas l'avis de faisabilité*

*de service. Justement, on est l'unique entité qui d'une certaine manière peut contrôler le développement urbain par l'avis de faisabilité. Parce que toutes les autres entités n'ont pas la capacité de contrôler les promoteurs : ils ont l'appui du gouvernement central, avec leur discours sur le développement économique, ils disent : 'oui, c'est d'accord'... par pression... Mais quand ils viennent ici à Sedapal, peut-être qu'ils mettent la pression, mais si ce n'est pas possible, on ne donne pas la faisabilité, et on bloque tout ! (économiste, Sedapal, 09/08/2012)*

En l'occurrence, la nouvelle équipe municipale souhaite mettre fin à l'étalement urbain dans le désert en promouvant la densification verticale et en mettant en place une ceinture verte autour des quartiers irréguliers pour éviter le grignotage progressif des collines. Selon les agents de la municipalité métropolitaine de Lima, il est préférable d'augmenter la capacité du réseau déjà existant qu'étirer de nouveaux tronçons. Cette position n'a cependant jamais été défendue en tant que telle à Sedapal, où les ingénieurs sont plutôt inquiets du retard de la réhabilitation du réseau existant. Cela ne semble pas non plus être la voie adoptée par le gouvernement plutôt favorable à la viabilisation des quartiers irréguliers. Dans cette perspective, il est difficile d'envisager comment les ambitions de contrôle de la croissance urbaine de l'Institut Métropolitain de Planification peuvent se réaliser et pourquoi Sedapal s'y soumettrait. Un autre point de friction à venir se trouve dans le cône sud de Lima où les ressources en eau sont plus rares et lointaines qu'au nord et à l'est (Miyashiro *et al.* 2008).

*Au sud par exemple, la municipalité veut maintenir un poumon écologique dans la vallée de Lurín. Pour l'instant, apparemment, il n'y a pas beaucoup d'habitations parce qu'il n'y a pas le service [d'eau], mais tous les terrains sont déjà répartis : c'est une zone de croissance naturelle pour la ville, le nord et le centre sont saturés. On peut essayer de préserver le sud, mais c'est aussi difficile de ne pas étendre le réseau. Ils sont si près de la ville qu'en vérité, ils en font partie, Lima continue par là-bas... Alors c'est impossible de dire : 'On ne donne pas le service pour que personne ne vienne'. (directeur, Sedapal, 19/07/2012)*

Sedapal est là prise en tension entre une volonté métropolitaine de préservation environnementale, une logique gouvernementale d'extension du réseau, l'urbanisation à venir et sa mission de service public. L'entreprise n'a ni les moyens ni l'autonomie pour arbitrer entre ces différentes injonctions qui se contredisent et ne lui permettent pas de décider si et comment étendre son réseau. L'aval tacite des pouvoirs publics à l'équipement des terrains n'est pas aussi évident que pour les quartiers irréguliers où la nécessité sociale est admise.

La demande de services par les populations des quartiers irréguliers constitue un marché captif et acquis pour les entreprises de services, et existait déjà avant les réformes des années 1990-2000. Sa prise en compte à un moment donné est due à la définition d'une politique et/ou d'incitations positives extérieures : les autorités publiques, nationales ou internationales, mettent sur l'agenda le raccordement des quartiers irréguliers et poussent les entreprises à satisfaire cet objectif. À Delhi, ces injonctions sont contradictoires et sèment le doute quant aux directions à suivre : les atermoiements du gouvernement de Delhi brouillent les pistes, les priorités des élus sont arbitraires, les positions de la *Delhi Development Authority* intransigeantes etc. Ce manque d'orientations claires paralyse le DJB, et pousse les DISCOMs à négocier silencieusement leur positionnement entre les différents acteurs décisionnaires. Quand le message politique et les valeurs sociales sont sans ambiguïtés quant à la nécessité du raccordement des quartiers irréguliers comme à Lima, les entreprises de services se trouvent débarrassées de cette incertitude sur les buts à poursuivre. S'il n'y a pas d'hésitation, c'est toutefois parce qu'il n'y a aucun doute sur le fait que les directions gouvernementales prévalent, quelles que soient les velléités des bailleurs, des municipalités ou du régulateur. En ce sens, la définition des fins et des valeurs dépend aussi des rapports de force.

Dès lors, les stratégies des entreprises de services suivent et servent les agendas des acteurs les plus influents – qui indubitablement ne sont pas les planificateurs – et en arrivent à agir en contradiction directe avec le plan urbain, les objectifs municipaux etc. Non seulement elles s'inscrivent dans les structures de gouvernance et de pouvoir mais elles les reproduisent. Dans une analyse en termes d'économie politique, seuls les intérêts dominants ont finalement la main et les entreprises – pantins des bailleurs, bras armés des politiques ou exécutantes pour les élus – n'ont pas de marge de manœuvre (*cf.* Ioris 2013 pour Sedapal; Srivastava G. & Kathuria 2014 pour les DISCOMs). Cette grille de lecture clôturera l'interprétation, et ne permet pas de rendre compte de la complexité de la traduction des objectifs et modes d'action par et au sein des entreprises de services (Graham & Marvin 1994). En effet, si l'incertitude est indéniable sur les objectifs, elle peut également porter sur les moyens – comme l'illustre la controverse autour du condominial à Lima. Admettre la légitimité de la demande des quartiers irréguliers provient sans doute de pressions extérieures, mais cela constitue aussi une fenêtre d'opportunité pour faire évoluer les fonctionnements entrepreneuriaux.

## 2. MAIS QUE FAIT L'ENTREPRISE ?

En plus d'injonctions politiques extérieures, les entreprises sont prises dans des contraintes qui leur sont propres et dont les mécanismes par lesquelles elles impactent l'action des entreprises sont rarement étudiés. Tout d'abord, le contexte d'intervention force les entreprises à s'adapter. Il existe également un faisceau d'incitations internes qui n'apparaissent qu'en ouvrant la boîte noire des entreprises (Botton 2005) : les organisations peuvent s'engager socialement pour des motifs instrumentaux, relationnels quand une identité collective, un sentiment d'appartenance et de réciprocité sont recherchés, ou encore moraux (Aguilera *et al.* 2007). Apparaît là une marge de manœuvre pour les entreprises : elles ont plusieurs leviers sur lesquels jouer pour d'une part incorporer les pressions extérieures et d'autre part les faire accepter à leur personnel pour s'assurer de l'acceptation du changement entrepreneurial et social induit (Collier & Esteban 2007). La question se déplace : comment les entreprises traduisent-elles en interne les pressions extérieures ? Se dotent-elles d'outils spécifiques pour satisfaire leurs nouvelles missions et mobiliser leur personnel ?

### 2.1. LES ENTREPRISES DELHIITES *LOST IN TRANSITION* ? <sup>129</sup>

Prises dans le même contexte sociopolitique, les DISCOMs delhiites ont pourtant des profils et des stratégies bien distincts quant à leur positionnement dans les quartiers irréguliers. La concomitance de transitions divergentes permet de révéler qu'il existe des déterminants contextuels (Bridge *et al.* 2013) que ne peut appréhender une simple lecture en termes d'économie politique de la privatisation et qui requiert d'identifier d'autres facteurs décisifs.

#### ▪ Une communication autoréalisatrice

La manière dont est abordée l'électrification par chacune des DISCOMs dépend d'un prisme d'analyse spécifique : schématiquement, économique pour BRPL, technique pour BYPL et social pour TPDDL. Leurs stratégies de communication illustrent la divergence de leurs interprétations et mettent en lumière les choix politiques sous-jacents aux stratégies entrepreneuriales. La communication permet de créer une image de marque de l'entreprise (Caseley 2003), la répétition d'un vocabulaire moral, technique ou financier imprègne progressivement les cadres conceptuels (Brammer *et al.* 2007) pour devenir un élément

---

<sup>129</sup> (d'après Criqui à paraître; Criqui & Zérah 2013)

intégrant de la culture d'entreprise. L'analyse des lettres d'information des DISCOMs permet ainsi de dessiner des profils dominés par certaines priorités (Figure 16 & Graphique 17) :

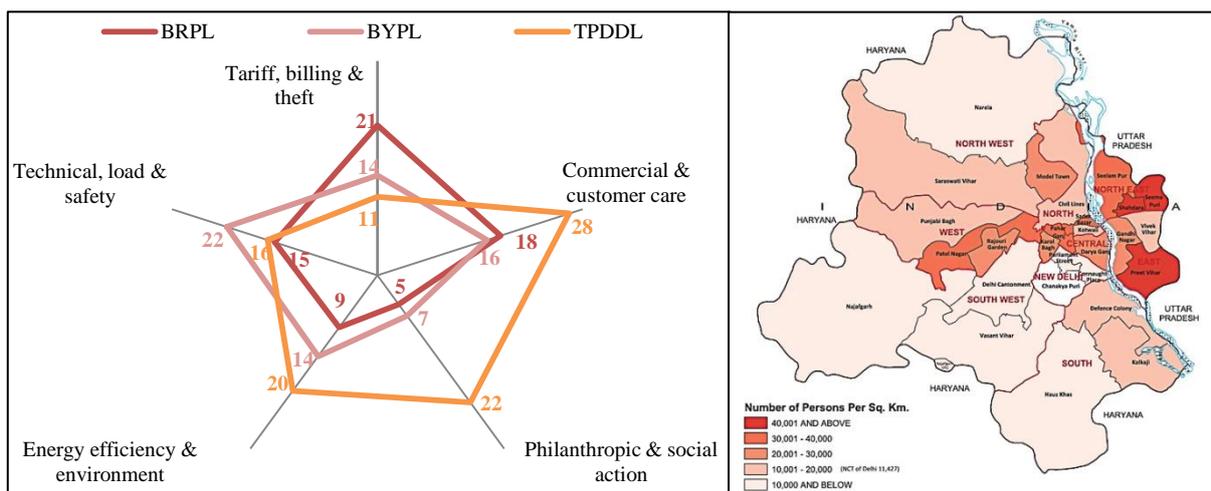
- Les tarifs des trois DISCOMs sont uniformément fixés par la commission de régulation, sur la base des revenus annuels et du coût d'achat de l'énergie ; elles sont donc toutes soumises au même régime (Kasturi 2013). Dans les lettres d'information, les déclarations publiques devant la commission de régulation et lors des entretiens, BRPL est l'entreprise qui apparaît comme la plus concernée par ces questions financières, en prenant officiellement position contre les subventions gouvernementales, en faisant du lobbying pour l'augmentation des tarifs, en se plaignant des vols et en mettant l'accent sur la répression des mauvais payeurs etc. BRPL se présente ainsi comme une victime, d'une part de la commission de régulation qui refuse d'augmenter les tarifs, et d'autre part du piratage et du vol. L'entreprise est dans une position défensive : ce n'est pas de sa faute si la qualité du service ne s'améliore pas mais du manque de revenus nécessaires.

*Je suis une compagnie privée. Même si je le voulais, je ne peux pas changer le monde, ce n'est pas mon boulot [rires] ! En raison du système tarifaire, quelles que soient mes dépenses, mes profits sont régulés... Si je gagne de l'argent, ça réduit le tarif pour l'année suivante. Si je fais une dépense, ça va aussi sur le tarif. Quel que soit l'argent que je récolte, ça va au consommateur. Les DISCOMs ne gardent aucun profit. C'est comme un magasin de distribution : on n'a pas de contrôle sur les prix. Et on dépend des autres États pour la production d'énergie. Donc si les prix des autres États montent, je ne peux rien y faire. (directeur, BRPL, 17/12/2012)*

- Par ailleurs, les trois DISCOMs ont certes promu les dispositifs antivol HVDS et LT-ABC, mais la recherche et le développement pour des compteurs intelligents, de nouveaux matériaux, des équipements efficaces énergétiquement etc. sont restés relativement limités. Jusqu'à maintenant, c'est principalement BYPL qui est impliquée dans des actions de R&D pour l'efficacité technique de son réseau dans les quartiers denses, irréguliers et en croissance. TPDDL est aussi engagée en faveur de techniques innovantes, mais plus axées sur les enjeux d'efficacité énergétique et de protection de l'environnement que d'extension en zone urbaine irrégulière (Zérah & Kohler 2014).
- Enfin, TPDDL est la seule compagnie aujourd'hui à avoir une cellule de *corporate social responsibility* et à mettre en œuvre des actions philanthropiques et sociales. Les actions de responsabilité sociale permettent à la fois de redistribuer les profits de l'entreprise à la société, un engagement sociopolitique propre au groupe Tata, et d'assurer recouvrement des coûts en augmentant la capacité et le consentement à payer. La stratégie centrale de

TPDDL pour étendre les services aux quartiers irréguliers a ainsi été fondée sur une amélioration des conditions de vie combinée à l’augmentation des revenus. Le personnel est fier de cela et les bénéficiaires reconnaissent l’amélioration des services offerts.

Ces différences de communication se répercutent sur les relations des entreprises aux medias, à la population, aux activistes, au régulateur et au gouvernement. Il est ainsi de notoriété publique que TPDDL est une ‘meilleure’ entreprise que BRPL et BYPL : moins chère, plus stable, plus sociale, plus efficace etc. Les plaintes à son encontre sont moins nombreuses (Encadré 13) ; que le service soit effectivement meilleur ou que les résidents de la zone se plaignent moins, il n’en reste pas moins que les rapports entre l’entreprise et ses clients sont meilleurs. Si l’on se réfère aux demandes des activistes pour le libre choix de l’opérateur et à leur préférence exprimée pour TPDDL, aux rumeurs quant au regroupement de l’éclairage public sous une seule concession, ou encore à la volonté exprimée du gouvernement début 2014 de retirer les licences de BRPL et BYPL, la communication, les discours et positionnements publics et la perception de l’engagement de chacune des entreprises peuvent avoir des effets opérationnels et politiques non-négligeables. En mettant l’accent sur un enjeu particulier, les entreprises génèrent un certain type d’attentes de la part des clients ; réciproquement, les DISCOMs optent pour un angle d’approche qui satisfait les préoccupations d’une clientèle spécifique. Petit à petit, les priorités de l’entreprise et les attentes des clients s’alignent et véhiculent une vision du service qui définit en toile de fond les enjeux stratégiques et façonne le positionnement sociétal et politique de l’entreprise.



Graphique 17/D. Occurrence des thématiques  
(L. Criqui d’après newsletters 01/2011- 12/2013)<sup>130</sup>

Carte 20/D. Densité de population  
(Census of India 2011)

<sup>130</sup> À partir des titres des principaux articles de 21 newsletters de BRPL, 17 de BYPL et 32 de TPDDL.

## ▪ Pressions / Réponses

Alors que les DISCOMs ont recours à des techniques commerciales, gestionnaires et technologiques similaires pour servir un même but de réduction des pertes (Dasgupta & Atmanand 2013), comment expliquer ces différences ? Pourquoi chaque DISCOM justifie-t-elle, défend-elle, promeut-elle un enjeu particulier ? Une première série de facteurs explicatifs se trouve dans l'enclassement urbain, spatial et social, des réseaux (Bridge *et al.* 2013).

La première différence entre les DISCOMs est la taille de leurs zones de concession : celle de BYPL est deux fois plus petite que celles de BRPL et TPDDL. De plus, les zones de TPDDL et de BRPL ne sont pas encore complètement urbanisées à l'ouest et la densité va décroissante en s'éloignant du centre ; leur défi reste encore d'étendre les réseaux. La zone de BYPL au contraire est complètement urbanisée et déjà couverte par les réseaux électriques ; l'entreprise n'a plus besoin d'étendre les infrastructures mais de renforcer sa capacité, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, BYPL est en charge des zones particulièrement denses et congestionnées d'Old Delhi et de la rive est (Carte 20) ; dans ce cadre bâti, la place manque pour installer de nouveaux transformateurs et poteaux, et l'empiètement des constructions sur les espaces publics menace les câbles (chapitre 7). En outre, la population croît et a de plus en plus d'appareils électriques, faisant augmenter la puissance nécessaire de manière exponentielle par rapport au réseau physique installé. Enfin, la zone de BYPL étant prise dans l'agglomération urbaine qui dépasse l'État de Delhi (Carte 1), la population de l'Uttar Pradesh à l'est se branche illégalement sur son réseau, or BYPL ne peut pas installer d'équipements hors de l'État de Delhi. L'entreprise commence donc à tirer ses lignes au-delà de la frontière à partir des installations existantes sur sa zone mais sans nouveaux transformateurs (chapitre 7). Avec un niveau d'équipement donné, BYPL doit augmenter sa capacité et sa charge, elle a donc besoin d'équipements plus efficaces et non pas plus nombreux sur son réseau.

Par ailleurs, même si les trois zones sont mixtes et en cela représentatives de la fragmentation sociospatiale de Delhi (Dupont 2004), nous pouvons observer la concentration de certains types de quartiers par zone qui représentent des opportunités ou des risques spécifiques :

- Dans les périphéries nord-est de Delhi, se trouve la majorité des colonies de relogement ou recasement créées par la *Delhi Development Authority* pour les bidonvillois délogés de la ville-centre (Carte 21). Ces zones ont une sécurité de la tenure officielle et respectent des trames urbaines prédéfinies ; il n'y a pas d'irrégularité spatiale ou institutionnelle qui complique l'extension des réseaux, mais la population appartient à la *economically weaker section* (Ali 1995). C'est également dans le nord que se trouvent les districts les

plus pauvres (Baud *et al.* 2008). D'après TPDDL, ils représentent près de 10% de sa clientèle. Le défi de l'extension est donc plus socio-commercial que physique : sans travail sur la capacité et le consentement à payer, l'entreprise aurait sans doute dû faire face à des taux d'impayés et de vols très importants. La stratégie de responsabilité sociale permet de gérer cette menace en convertissant les pauvres en clients responsables.

- Au sud de Delhi, la situation est plus clivée : il y a d'un côté les classes moyennes et supérieures dans les zones résidentielles de Delhi sud et les lotissements privés périphériques ; c'est principalement de ces colonies que viennent les mouvements environnementalistes bourgeois. De l'autre côté, nombre de colonies non-autorisées et de villages urbains se situent sur la frange sud-ouest (Carte 4), où le piratage était généralisé. Afin d'expliquer le discours de BRPL en faveur d'un service '*world-class*' et ses accusations contre les voleurs, une piste hypothétique pourrait se trouver dans la tension entre consommateurs irréguliers et '*honest-paying consumers*' : BRPL cherche à satisfaire les clients aisés – par ailleurs aussi plus politiquement mobilisés – et pour cela, blâme les pauvres en les rendant responsables des déficiences de la qualité du service et de l'inégalité de la structure tarifaire. En outre, étant constamment et publiquement attaquée par les associations de résidents lors des audiences de la commission de régulation, l'entreprise BRPL fait profil bas vis-à-vis des critiques qui lui sont adressées. Cette discrétion précautionneuse (Encadré 11), qui glisse vers la victimisation, fait écho aux textes des lettres d'information qui présentent l'entreprise comme ayant les mains liées par le coût croissant de l'énergie et la rigidité de la commission de régulation.
- Dans la zone de BYPL, l'est de la Yamuna est principalement constitué des colonies non-autorisées régularisées en 1977, avec un profil social homogène du *low-income group* (Carte 22). Selon les ingénieurs de la zone, la demande résidentielle y est uniforme et régulière bien que croissante, et ils peuvent appliquer des estimations de charge moyenne avec une relative certitude. En outre, étant un peu à part du reste de la ville, l'est de Delhi a une identité propre qui tend à créer une identité commune particulière. Dans Old Delhi par contraste, populations pauvres et aisées cohabitent depuis longtemps, ce qui génère une demande moyenne similaire. C'est ainsi que la situation spatiale et géographique spécifique de BYPL peut expliquer pourquoi et comment l'entreprise s'est engagée pour une transition en termes d'efficacité technique et environnementale plus résolue que les autres DISCOMs qui ont, elles, des préoccupations moins liées à leur environnement d'action qu'à leur fonctionnement interne, financier ou commercial.



Carte 21/D. Colonies de recasement  $\Delta$  et *squats* • en 1991

Carte 22/D. Colonies régularisées en 1977

(Dupont 2004: 159)

(Bhan 2013: 61)

### ▪ Le poids du groupe

Enfin, les DISCOMs ont aussi des cultures, des visions et des techniques de management, en grande partie déterminées par leur appartenance aux groupes Reliance Infrastructure et Tata.

- Le fort endettement du groupe Reliance Infrastructure pèse sur BRPL et BYPL en limitant leur capacité d'investissement ; le portefeuille d'activités du groupe concentré sur l'énergie et les infrastructures restreint aussi la possibilité d'échanges d'expertise technique. Ces entreprises ont par conséquent une vision plus resserrée de leur activité et une réticence, voire un refus, à intervenir ou innover en l'absence d'une acceptation préalable des coûts additionnels par le régulateur. La logique de BRPL et BYPL est de maximiser leurs gains, ce qui se révèle difficile dans un contexte où les tarifs restent bas pour éviter les protestations alors que les investissements nécessaires à l'extension du service restent lourds. Elles ne se sont ainsi pas saisies de la question du raccordement des quartiers irréguliers en tant qu'action à forte valeur sociale, mais seulement de manière instrumentale pour remplir leurs objectifs techniques et commerciaux. En outre, les DISCOMs privilégient la sous-traitance en externalisant les fonctions qui s'éloignent de la gestion du réseau électrique, ne construisant ni stratégie de long terme, ni expertise interne, ni compétences hors du cœur de métier. De manière significative, le PDG de BRPL vient du secteur industriel indien traditionnel et s'est donné pour mandat de restaurer la confiance des clients de Delhi sud grâce à des services de qualité ; celui de

BYPL<sup>131</sup> est un ingénieur électricien qui avait pour ambition de garantir la performance du réseau pour les Jeux du Commonwealth, dont le village résidentiel se trouve à Delhi est. Bien que le seul profil des PDG ne suffise pas à expliquer toute une stratégie, ces engagements sont révélateurs et imprègnent les cultures d'entreprise : les leaders 'donnent le la' quant à ce que les employés doivent ou peuvent adopter comme éthique et pratiques professionnelles (Collier & Esteban 2007), qui se manifestent ainsi à BRPL :

*En fait, ce n'est pas dans notre intérêt que les gens économisent de l'énergie ! Plus ils consomment, plus leur facture est élevée, mieux c'est pour nous ! Mais sur le long terme, si la facture est trop élevée, les gens ne vont plus payer, et là ça devient une perte pour moi. Donc c'est mieux s'ils ont des équipements efficaces etc. on veut leur faire comprendre : c'est mieux pour eux d'économiser l'énergie. Et pour moi, et bien, il faudrait que je limite la demande... si chaque client consomme un petit peu moins, je peux distribuer à plus de gens, étendre mon marché, gagner de nouvelles recettes. (directeur BRPL, 03/02/2013)*

- La situation est toute autre à TPDDL : le changement de nom de NDPL à TPDDL vise à mettre à profit l'image positive du groupe Tata sur la DISCOM. Parmi les valeurs du groupe auxquelles le personnel adhère pleinement, se trouve justement la responsabilité sociale (Krichewsky 2012). Cet engagement se retrouve dans la volonté d'aborder la réforme du secteur sur le long terme, ce qui inclut des actions hors du cœur de métier de l'électricité. Cette manière de faire est rendue possible par un fort soutien du groupe Tata, y compris sur le plan financier. En outre, l'engagement du groupe sur divers types d'activités en Inde et à l'international offre des opportunités de synergies et d'échanges d'expériences entre les différentes filiales. L'intégration à un grand groupe permet également des trajectoires professionnelles prometteuses au personnel. L'adhésion aux valeurs professionnelles et sociales de Tata a été incarnée personnellement par la direction de TPDDL : tous les PDG de TPDDL ont un engagement de longue date dans le groupe et se sont impliqués personnellement en faveur de l'action sociale et sociétale.

Trois profils relativement marqués se dessinent donc et déterminent les modes d'action des DISCOMs. Au-delà du constat de la cohérence de ces profils avec les stratégies de communications et de relations publiques, les recherches en psychologie professionnelle montrent que la communication en termes d'action socialement engagée et responsable est cruciale (Brammer *et al.* 2007) car le prestige extérieur et la perception de justice suscitent la motivation et façonnent les comportements du personnel (Rupp 2011) : ceux-ci sont attirés et

---

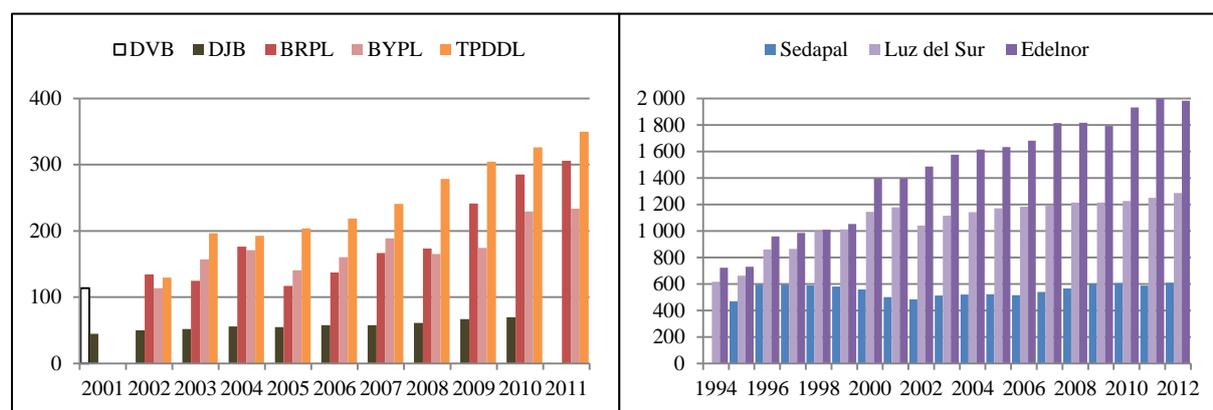
<sup>131</sup> En poste jusqu'en août 2013 ; il a été remplacé par le directeur des opérations de BRPL.

motivés par des entreprises responsables car ils cherchent à s'identifier à une organisation porteuse de valeurs positives comme source d'identité sociale (Peterson 2004). Ceci nous permet alors d'articuler image publique, stratégie d'intervention et fonctionnement interne.

## 2.2. LA CONDUITE DU CHANGEMENT INTERNE

Dès lors, la question qui se pose est celle des outils internes dont une entreprise dispose pour augmenter la motivation de son personnel et s'assurer de son acceptation des nouveaux objectifs. Nous utilisons ici la notion de '*commitment to change*' (Herscovitch & Meyer 2002) : si une entreprise se contente de réagir aux pressions extérieures sans les intégrer à leurs cultures internes, elle ne suscite chez son personnel qu'un respect *a minima* des seules exigences explicites ; en revanche, une entreprise peut susciter un engagement normatif ou affectif au changement qui va entraîner une attitude volontairement coopérative voire promotrice de ses employés (Meyer *et al.* 2007). Le choix des dispositifs de management du personnel suscite une adhésion plus ou moins forte aux valeurs de l'entreprise (d'Iribarne 2002), et détermine par là le rapport au changement entrepreneurial (Collier & Esteban 2007).

Le changement en question dans nos cas est celui de la reconnaissance des quartiers irréguliers comme une demande légitime. La gestion des ressources humaines est un enjeu particulier dans les entreprises qui ont été privatisées : l'un des objectifs de la privatisation est de réduire le personnel en augmentant sa productivité (Millan 2005; Rudnick & Zolezzi 2001) et en sous-traitant. Les entreprises péruviennes ont là une nette longueur d'avance (Graphique 19), bien que la productivité chez les DISCOMs augmente progressivement (Graphique 18)<sup>132</sup>.



Graphique 18/D. N° de connexions par employé

(L. Criqui d'après rapports GNCTD & DERC)

Graphique 19/L. N° de connexions par employé

(L. Criqui d'après rapports Sedapal & OSINERGMIN)

<sup>132</sup> NB : Le Graphique 18 pour Delhi et le Graphique 19 pour Lima ne sont pas à la même échelle !

▪ Le *'people factor'*<sup>133</sup>

Initialement, on peut considérer que les trois DISCOMs étaient dans une situation similaire : soumise à la même réforme, elles ont toutes assimilé le personnel gouvernemental et dû réduire leurs pertes tout en augmentant la couverture. Comment expliquer alors que TPDDL se distingue ? La DISCOM ne s'est pas contentée de 'dégraisser' : le PDG a fait de la lutte contre la 'culture de gratification et de manipulation' sa priorité, avec un travail de changement des mentalités et des pratiques professionnelles (Figure 28).

De manière instrumentale, la gestion des ressources humaines a été fondamentalement repensée selon le fonctionnement entrepreneurial privé. Dans un premier temps, un système de départ volontaire à la retraite a profité à environ 1 800 employés de l'organisme gouvernemental. Ceux qui sont restés avaient le choix entre maintenir leur statut public ou opter pour un contrat privé fondé sur les résultats, tant en termes de carrière que de rémunération, ce que seuls 16 d'entre eux ont fait (Saini & Bhatnagar 2005). TPDDL a ensuite recruté des ingénieurs et gestionnaires provenant du groupe Tata ou d'autres entreprises privées, déjà acquis aux objectifs de performance et de redevabilité. Par ailleurs, les responsabilités sont redéfinies : *executive engineer*, *assistant engineer* deviennent *manager*, *assistant manager* etc. La résistance des employés du secteur public à ces nouvelles désignations et les tensions entre 'anciens' et 'nouveaux' sont là significatives de l'attachement au *statu quo* et à des postes dont la légitimité provenait plus d'un statut que de performances attestées (Saini 2005). Par ailleurs, en 2002, TPDDL a hérité de seulement deux ordinateurs pour plus de 5 300 employés, dont 150 travaillaient au département du personnel, principalement pour assurer la distribution manuelle des payes (Bhatnagar & Saini 2007). Un travail de rationalisation, d'automatisation des procédures internes et d'informatisation du fonctionnement de l'entreprise a nécessité d'une part de repenser l'organigramme, et d'autre part de former le personnel aux nouveaux outils. La formation professionnelle jusqu'alors inexistante est institutionnalisée : en plus des cours d'informatique généralisés, TPDDL a créé un centre de formation qui offre des perspectives de promotion aux employés et un intranet sert de support à la formation continue, à la diffusion de manuels techniques et administratifs et à l'émergence d'innovations. La gestion active des carrières devient un outil de motivation du personnel. Ces mesures visent à renforcer les compétences insuffisantes du personnel et une culture de la performance promue comme le '*Tata business excellence model*'.

---

<sup>133</sup> Slogan de TPDDL.

En parallèle, la DISCOM instaure des relations de réciprocité avec son personnel en se comportant de telle manière à susciter un sentiment d'obligation ou de devoir vis-à-vis de l'entreprise. Des ateliers de *team-building* et de *brainstorming* sont organisés, ainsi que des rencontres trimestrielles avec le PDG, des outils de communication interne, et tout un système de reconnaissance et de prix valorise les prises d'initiatives : *shining star of the quarter*, *champion workman / officer / manager of the year*, *best lady workman*, *consumer confident award*, *catalyst award*, *best engineer and management trainee* etc. sont récompensés en chèques-cadeaux, vacances, médailles et certificats. En parallèle, un guichet de réclamations pour les employés est mis en place. Les conditions de travail sont également améliorées avec par exemple la rénovation des locaux : installation de climatiseurs, mesures d'hygiène et de sécurité, et suppression des temples dans les locaux destinés à calmer le mécontentement des clients ! Des mesures sont prises pour assurer le bien-être personnel des employés : suivi médical, service de thé deux fois par jour, bourses éducatives pour les enfants, cours d'anglais pour les épouses etc. Dans la même logique, la cellule de responsabilité sociale d'entreprise a lancé en 2012 une campagne de discrimination positive pour les basses castes. Cette justice organisationnelle participe de la satisfaction des employés dans leur vie professionnelle et par conséquent de leur implication au travail (Rupp 2011). Les bénéfices personnels qu'en retirent aussi les employés créent une forme normative d'adhésion : par un travail de socialisation interne, les relations entre employés et entreprise sont redéfinies sur des bases de responsabilité et de professionnalisme réciproque (Herscovitch & Meyer 2002).

Enfin, la bonne réputation et les hautes valeurs morales promues gagnent les employés à la cause de l'entreprise et se répercutent sous la forme d'une responsabilité sociale d'entreprise interne (Brammer *et al.* 2007) et d'une justice organisationnelle (Rupp 2011). L'identité et la reconnaissance du groupe Tata, fondée sur la performance autant que la philanthropie, repose sur tout un discours volontariste et positif quant à son rôle sociétal. La légitimité sociale de l'entreprise, son comportement juste vis-à-vis des communautés extérieures génèrent une image et une identité collective (Peterson 2004), à laquelle le personnel de TPDDL est fier de s'identifier (Figure 28). De manière significative, le numéro spécial de la revue du groupe Tata qui revient sur la décennie de privatisation de l'électricité à Delhi est entièrement centré cette question de la réforme des ressources humaines et des habitudes professionnelles, sur la mise en valeur du '*people factor*' dont l'entreprise et donc son personnel tire sa fierté (Vemuri 2012). Toutes ces actions ont permis à TPDDL de renforcer son image de marque et de recevoir une série de prix internationaux reconnaissant le succès de la réforme de la culture

d'entreprise : *Asian Power Most Inspirational CEO* en 2007, *Asia's Best Employer Brand Award* en 2011, et *Best Power Utility of Asia* à sept reprises depuis 2007.

Grâce à la combinaison de tous ces modes d'action jouant sur les registres professionnels, personnel et d'image publique, TPDDL a conduit un changement professionnel et humain. Elle a réussi à générer à la fois une adhésion affective qui repose sur les valeurs et une adhésion normative liée à la reconnaissance des employés ; dès lors, elle sort du *statu quo* tel que celui de BRPL et BYPL et une acceptation mais aussi un engagement à endosser le changement peut émerger chez son personnel (Herscovitch & Meyer 2002).

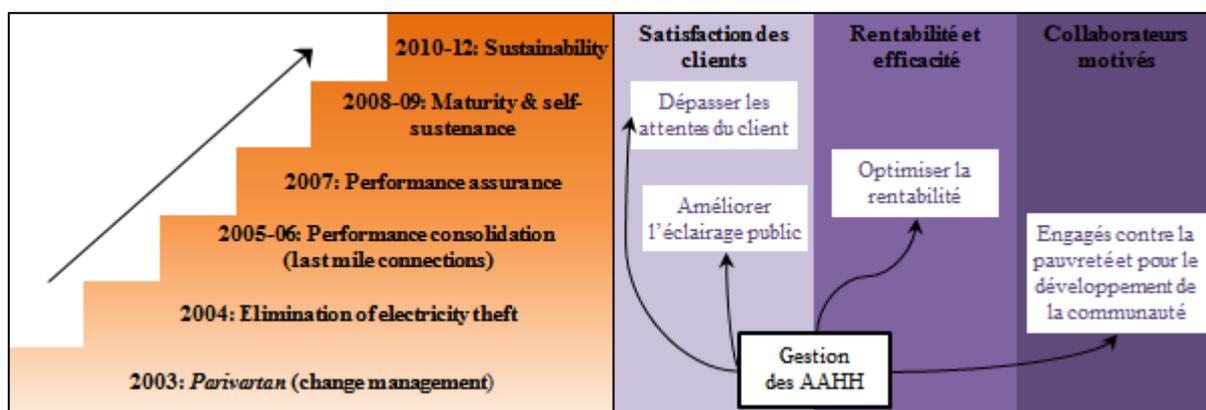


Figure 28/D. *Steps to pride*, TPDDL

Figure 29/L. *De l'objectif au plan d'entreprise*, Edelnor

(L. Criqui d'après support de communication interne)

(L. Criqui d'après plan stratégique interne 2008-10)

### ▪ La culture d'entreprise

Chez Edelnor, l'engagement de l'entreprise vis-à-vis de son personnel, et réciproquement, est similaire (Encadré 11). Il est difficile de savoir comment la privatisation a été promue, mais aujourd'hui, il existe une adhésion à l'organisation, plus qu'au changement, dont les ressorts affectifs et normatifs sont similaires (Allen N. J. & Meyer 1990).

Tout d'abord, la gestion des ressources humaines s'appuie sur des actions instrumentales de management classique : rémunération, formation, responsabilisation, récompenses pour l'innovation visent à mobiliser les travailleurs (d'Iribarne 2002), que les derniers gagnants rencontrés sont fiers de montrer. Edelnor a également une 'politique de sécurité et de santé professionnelle' valorisée par des concours mensuels récompensant les équipes et les travaux les plus sûrs, en interne ainsi que chez les sous-traitants. Comme l'expliquent les gestionnaires, le plan de renforcement des capacités du personnel vise à créer un micro-climat professionnel favorable, qui se décline à la fois au travail et au-delà. Ces actions en faveur du bien-être à la fois professionnel et personnel des employés distinguent Edelnor d'autres

entreprises où, selon les employés, la culture d'entreprise est moins 'humaine'. Une série d'activités permet de forger une identité et de susciter l'adhésion du personnel au groupe : colonies de vacances, olympiades, cours de cuisine, fêtes trimestrielles, festival de la fraternité Endesa, évènements pour les enfants, salles d'allaitement etc. Edelnor offre ainsi une politique familiale avec des services extra-professionnels qui vise à générer le bien-être des employés, L'autorité contraignante ou indifférente que représentait l'employeur devient ainsi bienveillante non seulement pour ses employés mais aussi pour la communauté sociale à laquelle ils appartiennent, et un cercle vertueux d'identification à l'entreprise, de confiance et de prise de responsabilités professionnelles peut se mettre en place (d'Iribarne 2002).

Une fois considérée cette adhésion du personnel à l'organisation, il est intéressant de voir à quelle culture et à quel projet d'entreprise les employés adhèrent justement, et notamment pour l'intégration des nouveaux objectifs relatifs aux quartiers irréguliers. Edelnor a un 'plan stratégique institutionnel' qui porte sur deux ans, et dont le dernier s'intitule '*¡Sentimos, trabajamos, vivimos!*'. Ce plan est exclusivement dédié à un usage interne pour motiver le personnel : utilisation systématique des termes 'moi' ou 'nous', slogans volontaristes '*Todos somos agentes de cambio*'<sup>134</sup> etc. Le vocabulaire enthousiaste imprègne les modes de pensée quotidiens (Collier & Esteban 2007) et construit une identité sociale collective (Peterson 2004). Ce plan croise d'un côté les objectifs en termes d'image et de satisfaction de la clientèle, de rentabilité et de croissance, et d'excellence de la gestion avec de l'autre côté, les moyens financiers, l'approche clients, la réforme interne et l'apprentissage. Une dizaine d'actions se situent entre ces deux dimensions : croître de manière rentable, dépasser les attentes des clients, renforcer l'image de marque, augmenter la rentabilité des nouveaux contrats, gérer les services aux quartiers irréguliers, améliorer la perception de l'éclairage public, développer et soutenir la communauté, arriver à des améliorations réglementaires et s'assurer de l'approvisionnement, renforcer l'efficacité opérationnelle, développer les personnes, le *leadership* et la 'culture Edelnor'. L'entreprise affiche ainsi clairement quelles sont les fins visées, les moyens qu'il faut utiliser pour y arriver, et leur articulation.

Ce plan est ensuite décliné en objectifs et moyens spécifiques par thématique, comme la desserte des quartiers irréguliers (Figure 29). En 1995-96, Edelnor avait créé un département spécial pour l'électrification qui est supprimé dès 1998 et dont l'armée de personnes est répartie dans les autres départements sans que la distinction ne soit plus faite entre quartiers planifiés et irréguliers. La couverture totale de la zone, le ralentissement du rythme des

---

<sup>134</sup> 'Nous ressentons, nous travaillons, nous vivons !' & 'Nous sommes tous des agents du changement'.

raccordements en raison de l'entrée en scène de la COFOPRI et la capitalisation d'expérience ne justifiaient plus l'existence d'une équipe dédiée. Toutefois, depuis 2006, Edelnor a réinstauré une cellule spécialisée pour l'extension dans les quartiers irréguliers et s'est doté d'un plan d'action spécifique. La stratégie dans les quartiers irréguliers s'articule autour de la promotion d'un sentiment d'engagement social, de solidarité et de responsabilité, de la réduction du risque social (à savoir les manifestations) et de la génération de nouveaux marchés ; les motifs instrumentaux, relationnels et moraux sont combinés au sein de la stratégie d'entreprise (Aguilera *et al.* 2007). Le plan d'action pour atteindre ces objectifs est très opérationnel : la première étape est de réduire les coûts par un meilleur tracé des réseaux, des matériaux compétitifs et la réduction des dépenses de construction civile. Deuxièmement, articuler les travaux physiques et la signature des contrats pour réduire les délais d'intervention, stimuler les autorités locales pour l'obtention rapide des documents officiels, et améliorer la gestion du matériel pour éviter d'être paralysé par manque de stock doivent augmenter l'efficacité globale des interventions. Enfin le passage des agences mobiles, l'installation de lampadaires sur les espaces publics et récréatifs, la promotion de la culture, de bibliothèques et l'engagement des employés par le volontariat sont promus pour fidéliser les nouveaux clients. C'est ainsi toute une vision, une organisation et des moyens, autrement dit une culture d'entreprise, qui sont pensés pour optimiser et satisfaire un engagement sociétal, et qui reposent *in fine* sur la motivation des employés (Collier & Esteban 2007). Dans cette perspective, desservir les quartiers irréguliers est une nouvelle mission assumée, qui s'exprime par un engagement organisationnel et une responsabilité individuelle.

#### ▪ **L'organisation gestionnaire**

La situation à Sedapal est plus difficile à interpréter : l'entreprise a bien opéré un tournant en réformant son fonctionnement (Anaya 2010; Bonifaz & Jaramillo 2010). Toutefois, il manque une dimension humaine dans la conduite de ce changement organisationnel : malgré une modernisation du système de gestion du personnel et un plan de renforcement de compétences (Alcázar *et al.* 2000), la réforme a plus porté sur la gestion des affaires que des hommes et reste donc relativement 'désincarnée' (d'Iribarne 2002). Le changement est finalement resté au niveau meso de l'organisation sans se tourner vers les employés ; il manque donc là la prise en compte du dernier échelon pour réussir le changement social (Aguilera *et al.* 2007).

Initialement, les mesures de réorganisation répondaient aux conditionnalités de la Banque Mondiale pour l'octroi du prêt en préparation de l'éventuelle privatisation. Néanmoins, le

changement des modes de faire et la recherche de performance perdurent, dans le respect des normes de ‘bonne gouvernance’ établies par le ministère des finances péruvien. Un plan stratégique institutionnel quinquennal doit permettre d’atteindre les objectifs fixés par le régulateur dans le *plan maestro optimizado*. En effet, le *plan maestro optimizado* reste muet sur la manière dont l’entreprise va satisfaire aux exigences techniques et gestionnaires du régulateur. Le plan institutionnel de Sedapal reprend ces objectifs stratégiques et les développe en objectifs spécifiques et indicateurs, en y ajoutant des actions relatives à la bonne gestion de l’entreprise (Figure 30). Les tâches sont réparties entre le *plan maestro optimizado* qui fixe les objectifs de couverture du réseau et de qualité du service, et le plan stratégique institutionnel qui définit les moyens et actions de l’entreprise pour les atteindre. Le plan stratégique suit quatre perspectives de travail : financement, approche client, gestion interne et apprentissage, proches de celles du plan d’Edelnor, mais sans être déclinées selon des méthodes de travail ou d’organisation. L’efficacité entrepreneuriale est désormais considérée au sein de Sedapal comme une condition nécessaire à la fourniture performante des services. Il y a eu un effort indéniable pour entreprendre une réforme institutionnelle profonde, reconnu par l’octroi du prix péruvien des ‘Bonnes pratiques de gestion publique’ en 2009 et 2010 et les manifestations d’intérêt d’entreprises étrangères pour y investir (Hall & Lobina 2007b).

<i>Plan Maestro Optimizado</i>	Plan stratégique institutionnel	Plan opérationnel annuel
/		Améliorer la rentabilité financière
Diminuer l’eau non facturée	Atteindre la viabilité financière	Diminuer l’eau non facturée
Augmenter les connexions actives		Augmenter les connexions actives
Gérer la rentabilité du travail		Gérer la rentabilité du travail
Maintenir le cadastre commercial eau		Maintenir le cadastre commercial eau
----- assainissement		----- assainissement
Augmenter le n° de connexions eau	Augmenter l’accès aux services	Augmenter le n° de connexions eau
----- assainissement		----- assainissement
Étendre l’installation de compteurs	Améliorer la qualité de service	Étendre l’installation de compteurs
Gérer la pression du service		Gérer la pression du service
Gérer la continuité du service		Gérer la continuité du service
/	Renforcer la transparence de la gestion d’entreprise	Respecter la directive sur la transparence
Accroître le traitement des eaux usées	Assurer la durabilité du service	Accroître le traitement des eaux usées
/		Protéger l’environnement
/		Renforcer le contrôle de gestion et la bonne gouvernance entrepreneuriale
/	Moderniser la gestion	Suivre le programme d’amélioration entrepreneuriale

Figure 30/L. Objectifs techniques et gestionnaires de Sedapal  
(L. Criqui d’après PMO et plan stratégique institutionnel 2009-2013)

Cependant, contrairement au *plan maestro optimizado*, le plan stratégique institutionnel n'a pas de valeur contraignante puisqu'il est élaboré et évalué en interne seulement. S'il engage l'entreprise, c'est en termes d'image publique puisque les résultats sont présentés dans le rapport annuel. Cette transparence quant à la performance de l'entreprise marque le changement radical opéré dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, dont rendent compte également les rapports annuels du régulateur avec une l'évolution nette tant en quantité que qualité d'information. Ces indicateurs permettent de mesurer l'amélioration sensible de la couverture et de la qualité du service (Graphique 8 & Graphique 9) et de la capacité de l'entreprise à rattraper progressivement la croissance urbaine (Figure 6).

En outre, comme l'explique le personnel de Sedapal, l'élaboration-même et le suivi d'un tel plan stratégique ont été réciproquement un moyen pour améliorer les performances de l'entreprise et sortir d'un cercle vicieux déficitaire et inefficace : avoir un tel plan est une occasion pour mettre à plat les objectifs à atteindre et éclaircir les orientations pour le personnel, mais aussi les sous-traitants, bureaux d'études, ONGs et autres partenaires du secteur. La présentation du rapport annuel et des progrès de l'entreprise dans les rapports publics donnent des indications claires sur les objectifs de l'entreprise. Ces objectifs restent toutefois généraux et statistiques, ne donnant pas d'orientations concrètes sur les modalités d'opération et les pratiques professionnelles à adopter pour les atteindre. En outre, l'entreprise ne s'est pas elle-même saisie de la problématique sociale et sociétale du raccordement des quartiers irréguliers, dont tout le crédit revient au gouvernement, aux bailleurs ou aux ONGs. Dénué de prestige extérieur et de valeurs morales à promouvoir, et en l'absence de gestion proactive des ressources humaines, le changement n'a que marginalement suscité de motivation des employés et de changement dans les pratiques professionnelles. Le départ constant des cadres et experts de l'entreprise pour le secteur privé est une des manifestations de ce manque d'adhésion à la mission et au fonctionnement de l'entreprise.

Si une crise financière, sanitaire ou politique peut servir d'éléments déclencheurs pour viabiliser les quartiers irréguliers, la '*institutional reform-mindedness*' est au cœur de l'acceptation et de la traduction opérationnelle de cette nouvelle mission (World Bank 2004). Une fois admise la nécessité ou tout du moins la pression pour raccorder les quartiers irréguliers, c'est-à-dire à s'engager dans une action chargée d'un sens social, les entreprises doivent traduire et transformer ces messages en dispositifs opérationnels. Elles se tournent pour cela vers l'échelon inférieur, leurs employés (Aguilera *et al.* 2007). La réforme humaine

constitue là un levier incontournable pour changer la structure de fonctionnement interne. Plus précisément, le DJB offre ici un parfait contre-exemple : comme le soulignent toutes les études de consultants, les facteurs qui lui font défaut ne sont pas les moyens techniques ou financiers mais l'autonomie et l'expertise du PDG, une bonne organisation, et, répété maintes fois, la motivation du personnel ! De manière similaire, la gestion à Sedapal a certes été réformée pour une plus grande efficacité gestionnaire, mais cela n'a pas été accompagné d'un management humain actif : le personnel adhère indubitablement aux objectifs d'extension du réseau, mais reste relativement démuné et peu impliqué quant aux modalités d'action. En revanche, le tournant a été pris par les entreprises d'électricité, pour lesquelles la privatisation a sans doute constitué une fenêtre d'opportunité, avec entre autres une restructuration organisationnelle qui redéfinit les bases de la motivation et de l'engagement des employés. Cela ne suffit pourtant pas puisque BRPL et BYPL en sont restées au stade d'une réforme *a minima* ou indifférente, en maintenant les modalités du *business as usual*.

Les situations diverses en fonction des pays et des secteurs et le constat d'entreprises performantes – Edelnor et TPDDL – quel que soit le contexte permettent de confirmer que le management ne relève ni de la 'culture' locale ni de recettes universelles (d'Iribarne 2002). Pour susciter un comportement coopératif de la part des employés, le management doit se révéler compatible avec la prise en charge des problèmes sociaux et communautaires auxquels le personnel s'identifie (d'Iribarne 2001). On suppose alors que l'articulation d'actions qui touchent au bien-être à la fois professionnel et personnel des employés est un moyen de faire ce pont, et de susciter une adhésion au-delà de la motivation. En modifiant les structures d'incitation professionnelle, les entreprises font finalement évoluer les habitudes et les mentalités, autrement dit touchent à l'identité sociale des employés, ce qui était d'ailleurs explicitement la voie choisie par TPDDL pour garantir le succès du changement :

*The foremost priority was to earn the Right to Govern in the psyche of the employees by developing a sense of assurance in their combined ability. (Vemuri 2012)*

### 3. LE CONSENTEMENT À FOURNIR<sup>135</sup>

Nous revenons finalement sur les *front-line professionals* eux-mêmes, les fabricants de la ville : après avoir vu leurs pratiques, nous nous penchons sur le cadre cognitif et social qui détermine leur positionnement. Les ingénieurs et les gestionnaires sont soumis à des injonctions professionnelles mais aussi politiques et personnelles potentiellement contradictoires. Ce même type de conflits existe chez le planificateur (Watson V. 2003), pris par exemple entre *new public management* et bonne volonté collaborative (Sager 2001; 2005). Les objectifs poursuivis en étendant les réseaux sont à la fois des impératifs de performance, l'optimisation de normes techniques, la mission de service public, une vision de la ville et de son développement etc. La manière dont ces injonctions se combinent influence les conceptions quant au bien-fondé de la viabilisation des quartiers irréguliers. Plusieurs déterminants du consentement à fournir les services peuvent être identifiés (Connors 2007) :

- Les contraintes de la zone en termes de ressources et de caractéristiques du quartier : sa taille, la disponibilité de la ressource, la proximité des infrastructures – mais nous avons vu que ces difficultés sont surmontables (partie II) ;
- L'environnement professionnel et les incitations liées aux ordres des supérieurs, à la culture de la performance et aux objectifs de rendement – que l'on vient d'étudier ;
- Les préférences et la bonne volonté des professionnels tels que leur motivation pour le service public, la crainte des quartiers irréguliers et leur adhésion à la politique de leur organisme, autrement dit un engagement social et une opinion politique ;
- Les caractéristiques personnelles des travailleurs (ancienneté, éducation, expérience) qui ne relèvent pas de préférences sociopolitiques ou culturelles<sup>136</sup>.

On se concentre ici sur l'avant-dernier facteur relatif aux conceptions des ingénieurs quant aux quartiers irréguliers et à la nécessité de les raccorder. Il n'a malheureusement pas été possible de mener une étude spécifique pour identifier les déterminants de ces opinions ; les observations réalisées (Encadré 12) se révèlent néanmoins cohérentes avec les conclusions tirées d'autres contextes (Botton 2007; Coelho 2004; Connors 2007; Crook & Aye 2006; Crow 2007; Robbins & Crow 2007; Watson G. 1995; Zaki 2011). Elles font également écho à la réflexion sur le statut et le rôle du planificateur urbain (chapitre 1).

---

<sup>135</sup> 'Willingness to supply' (Connors 2007).

<sup>136</sup> Le positionnement sociétal des ingénieurs et commerciaux d'entreprises de services dans les pays émergents, appartenant à une catégorie socioprofessionnelle valorisée et dans des trajectoires de mobilité souvent ascendante, constitue sans aucun doute une piste de réflexion encore insuffisamment étudiée.

### **3.1. L'INGÉNIERIE SOCIALE**

Une fois admis que toutes les contraintes extérieures et techniques au raccordement des quartiers irréguliers sont surmontées, il reste deux obstacles (Botton 2009) : la conviction du bien-fondé de la démarche et la construction des compétences nécessaires. La notion d'ingénierie sociale qui s'est généralisée depuis quelques années dans les entreprises de services y a grandement participé. Elle recouvre deux réalités distinctes : d'une part la mise sur pied d'équipes sociales dans les entreprises pour accompagner le travail technique des ingénieurs dans les quartiers irréguliers (Encadré 11), d'autre part le glissement du travail des ingénieurs d'activités purement techniques à des missions plus relationnelles et sensibles au contexte sociopolitique des interventions (Gilbert O. 2006; UNESCO 2010).

#### **▪ Les équipes sociales des entreprises**

La mise en place d'équipes sociales dédiées est certes la marque d'un engagement spécifique en faveur de l'intégration des quartiers irréguliers, mais cela ne suffit pas. La légitimation et la promotion de l'approche sociale en interne est un travail de longue haleine. La professionnalisation de cette ingénierie sociale doit être accompagnée d'une sensibilisation de toute l'entreprise à la gestion d'un nouveau type de clients (Botton 2005).

L'apparition d'un volet d'intervention sociale dans les projets d'eau et d'assainissement à Lima date de l'introduction des mini-réseaux. Au début du programme, seul un ingénieur technique et un responsable social ont lancé les projets pilotes ; le rôle de ce dernier était initialement d'aider à l'identification des sites facilement faisables en fonction des caractéristiques sociales et urbaines des quartiers. Petit à petit, avec le soutien des experts internationaux, la nécessité d'une action d'accompagnement social pour aider à gérer et maintenir les mini-réseaux s'est imposée. À la fin du programme, l'équipe sociale comptait plus de 15 personnes, sociologues et travailleurs sociaux qui sont restés par la suite très impliqués dans le secteur. Cette expérience a fait émerger un nouveau mode de travail social et par là structure un secteur professionnel jusqu'alors dans l'ombre des mouvements sociaux. Le collectif d'ONG et d'individus qui s'est alors constitué a servi de plateforme de réflexion pour la conception du programme condominial, ce qui a conforté en l'occurrence la place de l'intervention sociale dans les projets d'eau et d'assainissement aux côtés de l'intervention technique. L'importance de l'information et de la formation des populations à l'usage du

condominial était évidente pour les promoteurs de la Banque Mondiale. Le choix du directeur technique du programme, un ingénieur lui-même issu des quartiers irréguliers et sensible aux conditions de vie et au contexte d'intervention a sans doute été déterminant. Celui-ci était, selon la responsable de la Banque Mondiale de l'époque, dès le début acquis à la cause de l'accompagnement des populations et en a été son meilleur promoteur, soutenu par le directeur social déjà engagé sur le programme de mini-réseaux.

*Ils ont approuvé le projet, et apparaît la question de qui va piloter cela. Il y avait des fonctionnaires de la Banque Mondiale qui me connaissaient, et ils étaient les promoteurs du condominial et l'avaient diffusé à l'échelle mondiale. Alors le Ministre de l'assainissement m'appelle, je le connaissais de l'université, pour me dire de piloter ce programme. J'entre à Sedapal en mars 2002, et rien n'était prêt. Ma chance a été que quand ils m'ont chargé de cela, ils m'ont laissé toute la responsabilité : tu cherches tes équipes et tout. C'est bien, parce que j'ai pu choisir les meilleurs pour la promotion sociale, parce qu'il y avait besoin de beaucoup de social pour comprendre les problèmes des gens. J'ai trouvé mon équipe : au début, on était 8 personnes. J'ai commencé avec le minimum indispensable pour satisfaire le projet de la Banque, et tout ça c'était avec des gens biens. (ex-directeur technique du PAC, 28/06/2012)*

Le volet social du PAC capitalise sur l'expérience des mini-réseaux et une grande partie du personnel social est réembauché. Toutefois, les travailleurs sociaux ne sont pas recrutés comme personnel permanent de Sedapal mais contractuels. C'est ainsi qu'en 2006, à l'échéance du prêt de la Banque Mondiale et avec le lancement d'*Agua Para Todos*, l'équipe est renvoyée. De manière plus générale, toute l'unité de gestion du programme fonctionnait, d'après les responsables de l'époque, comme un satellite par rapport à l'organisation générale de Sedapal. Dans ces conditions, il lui était difficile de lutter contre l'inertie et la tradition d'une organisation dont elle ne faisant pas partie intégrante. Le statut dérogatoire, à la fois de l'expérimentation technique, de l'accompagnement social et de l'organisation administrative, a limité la généralisation de l'innovation. C'est là encore par manque d'une stratégie délibérée de promotion et de diffusion de long terme que les innovations peinent à être acceptées.

Désormais, pour les projets d'*Agua Para Todos*, c'est une équipe interne à Sedapal qui est responsable de l'accompagnement social des populations. Constituée d'une petite quinzaine de personnes, elle doit suivre l'intégralité des interventions de l'entreprise, et par la force des choses, ne sert donc que d'intermédiaire ponctuel entre les habitants et les équipes techniques. La circulation de l'information est limitée et les habitants ont une bien moindre connaissance technique et gestionnaire des projets. Le retour du réseau conventionnel sur le plan technique marque aussi le recul de l'intervention sociale ; les ingénieurs ont repris la main sur le

processus de déploiement des infrastructures qui s'était progressivement ouvert aux travailleurs sociaux et aux populations dans les vingt dernières années. Les ONGs, jusqu'alors très mobilisées et impliquées, admettent être aujourd'hui plus éloignées de Sedapal. Néanmoins, la permanence de l'équipe sociale et son association systématique aux projets d'extension de réseaux dans les quartiers irréguliers marquent une reconnaissance de son utilité. Les manuels et méthodologies d'intervention sociale élaborés par le PAC sont institutionnalisés et acquis. La justification de l'accompagnement social des projets n'est plus remise en cause sur le principe, même si son importance sur le terrain s'est amoindrie.

#### Encadré 11/D&L. Facilitatrices sociales, facilitatrices pour la recherche

C'est dans les équipes sociales des entreprises que j'ai rencontré les intermédiaires, les *brokers*, qui m'ont offert l'aide la plus active, comme déjà observé pour d'autres recherches (Botton 2005; Connors 2007). Les directrices des cellules sociales de Sedapal et de TPDDL notamment m'ont permis de rencontrer la plupart des ingénieurs, de faire des visites de sites et de discuter de manière suivie et critique. Leur disponibilité et leur soutien manifestaient leur volonté de valoriser leurs actions. En me montrant l'importance du travail social, ces directrices légitimaient aussi leur existence en interne. Les autorisations, appels répétés, rendez-vous que ces responsables ont obtenus pour moi servaient également leur propre stratégie d'affirmation : elles exerçaient ainsi leur transversalité et leur autonomie dans l'entreprise qui leur permettaient de mobiliser tous les départements. Il aurait été mal vu, politiquement incorrect en interne, de refuser un rendez-vous demandé par l'équipe sociale !

Par pur hasard, pendant mes deux périodes d'enquêtes, l'équipe d'intervention sociale de Sedapal a changé de bureaux en 2012 et l'équipe RSE de TPDDL a déménagé en 2013. Dans les deux cas, les responsables m'ont expliqué qu'elles y gagnaient de meilleures conditions de travail, plus de place pour leurs équipes et pour accueillir le public, et surtout une plus grande visibilité : au lieu d'être reléguées dans les bureaux vacants des autres services, elles avaient désormais leurs propres locaux, ce qui confortait leur légitimité. Le fait que ces deux équipes déménagent est en un sens révélateur. Symboliquement, leur place ne semble pas être encore complètement acquise, quelle que soit leur place dans l'organigramme. Leur caractère transversal sur le plan thématique et géographique en fait des électrons libres qui restent finalement un peu à part du fonctionnement général des entreprises.

Il n'existe pas d'équipe de ce type dans les autres entreprises. À Edelnor, les relations avec les habitants sont 'normalement' commerciales et se déroulent sans intermédiaire. Lors des entretiens, cela a signifié – passée un étonnement initial de mes questions sur les dimensions urbaines du service – des discussions techniques parfois arides, mes interlocuteurs oubliant que je n'étais pas ingénieure ! En revanche, le discours clair et peu problématisé renvoyait à un positionnement entrepreneurial classique relativement facile à décrypter. Les ingénieurs les plus disponibles étaient principalement de jeunes cadres, fiers de montrer leurs réalisations et adhérant totalement à la culture d'Edelnor où ils se

destinent à faire carrière. Les positions chez BRPL et BYPL étaient plus défensives, avec une hésitation à entrer dans des discussions sociopolitiques. Comme l'a laissé entendre l'un des PDG, leur stratégie est de faire profil bas pour éviter de prêter le flanc aux critiques de la société civile.

À l'autre bout du spectre, se trouve le DJB où le silence sur les questions sociales est assourdissant. Engoncé dans une culture rigide et soumis aux pressions politiciennes, le personnel du DJB est peu ouvert aux relations publiques. Le désintérêt pour le public s'est également appliqué à la recherche : rendez-vous manqués, ignorance des questions, approximations exagérées, fausse incompréhension, réticence à entrer dans la discussion etc. ont fait écho aux critiques formulées par les habitants quant au manque de disponibilité, de compétence et d'attention qu'ils pouvaient eux-mêmes trouver au DJB.

À TPDDL, la logique d'action des équipes en charge des quartiers irréguliers est différente. En effet, le but n'est pas tant d'accompagner les populations pour qu'elles s'approprient le réseau que de changer leurs usages pour les transformer en client régulier, c'est-à-dire d'arriver à une masse de clients normaux sans distinction. L'équipe du *special consumer group* (SCG) dépend du département de la collecte des revenus ; elle est dans une logique commerciale de réduction des impayés qui ne remet pas fondamentalement en cause les modèles de gestion (Botton 2009). À terme d'ailleurs, l'objectif de son directeur est de voir disparaître cette unité, ce qui sera la preuve de sa réussite ! En revanche, le rattachement de la cellule de responsabilité sociale directement auprès du PDG, et sa montée en puissance relève d'une autre démarche : sa fonction n'est pas tant d'intégrer les quartiers irréguliers dans la base de clients que de réaliser l'engagement sociétal de l'entreprise. Cette équipe n'a pas à justifier de son existence : son rôle est de gagner la confiance du public et des employés et de renforcer l'image sociale de TPDDL. Ses activités restent en grande partie déconnectées de l'extension physique du réseau qui dépend des ingénieurs locaux. L'impact de l'institutionnalisation de l'intervention sociale reste dans cette perspective relativement limité, et ne modifie que marginalement les pratiques techniques et commerciales du reste du personnel. En revanche, la simple existence de deux unités dédiées à la desserte des populations des quartiers irréguliers est le signe d'une redéfinition des objectifs de service qui charrie des messages et des engagements politiques et sociaux plus que professionnels.

- **Service public, marchand, essentiel etc.**

Traditionnellement et par défaut, le personnel des entreprises de services est pris dans une conception techniciste de l'installation des infrastructures. Le réseau est un enchaînement

d'équipements, qui doit répondre aux règles de l'hydraulique ou du courant électrique. Les bases scientifiques du fonctionnement du réseau et de la formation des ingénieurs alimentent une telle vision. Cette approche est similaire à celle de la planification conventionnelle, où l'expert tire une légitimité incontestable d'un savoir supposé neutre car rationnel et scientifique (Ennis 1997). L'ignorance des dimensions économiques, sociales et politiques des réseaux est alors considérée comme l'une des raisons du *statu quo* sociotechnique.

*En caricaturant un peu, pour un ingénieur non soumis à la pression concurrentielle ni à celle de la gestion démocratique, 'le plus, c'est le mieux', c'est-à-dire qu'il y a une pression constante au perfectionnisme technique, au surinvestissement dans les équipements importants plutôt que dans l'entretien courant, l'exploitation au quotidien et les petits investissements, toutes activités moins nobles que la conduite de grands projets. Il se trouve que cela rejoint ou rejoignait aussi la tendance des élus à privilégier ce qui s'inaugure plutôt que de veiller à l'état du patrimoine, constitué par un réseau enterré par exemple, ou à la qualité de service. (Martinand 2001: 47)*

Cependant, avec les réformes des années 1990 au Pérou et la privatisation des DISCOMs delhiites, les discours en termes de performance d'entreprise, de rentabilité et de satisfaction des clients ont émergé dans les entreprises. Cette approche plus mercantile du secteur des services a notamment mené à un basculement vers des modes de programmation plus stratégique et à une plus grande efficacité des entreprises. De système d'infrastructures technique comme symbole de l'action étatique, le réseau se transforme en offre de services urbains marchands et le rôle des gestionnaires et commerciaux prend de l'importance pour améliorer la performance des entreprises. Toutefois, malgré le changement fondamental de logique de fonctionnement des entreprises de services (Hall & Lobina 2007a), ce ne sont pas ces discours de rentabilité et de marchandisation qui prédominent chez le personnel. La notion de 'services essentiels' l'emporte en fait sur l'approche entrepreneuriale. L'attachement du personnel à cette mission de service public apparaît bien comme une source de motivation qui donne du sens à leur action (Duvillier *et al.* 2003). Il est fort possible que l'extension du réseau à de nouvelles catégories de population dans les quartiers irréguliers ait largement contribué à la permanence ou à la redéfinition de la mission de service à destination du public.

*This commitment is the result not of concerted efforts by the Municipal Corporation to retrain technical experts in social intermediation skills, but of a dramatic change in technical staff's work environment. Coming face to face with customers and NGO staff on a daily basis has gradually affected the attitude of engineers typically known for their arrogance and aloofness [...]. Indeed, our findings suggest an institutional model very different from that assumed by most academics and practitioners writing about public-sector reform. Staffs are not simply driven by*

*maximizing material gain, but also by a sense of pride in improving the lives of poor citizens.  
(Davis J. 2004: 64)*

En effet, l'apparition de la RSE, en parallèle des réformes gestionnaires, semble avoir substantiellement modifié l'angle d'approche. C'est désormais davantage en termes de services rendus aux populations défavorisées et de responsabilité sociale que le personnel d'Edelnor, de Sedapal ou de TPDDL défend son positionnement et son intervention dans les quartiers irréguliers : l'impératif moral pour 'aider les pauvres', combiné aux réformes technico-gestionnaires, l'a emporté sur les questionnements politiquement engagés (Lautier 2002; 2013). La lutte contre le piratage à Casablanca, qui répond certainement à des motivations économiques, est ainsi justifiée par un discours de mission de service public (Zaki 2011). L'interaction régulière avec le public, ainsi que l'arrivée d'équipes sociales dans les entreprises a ouvert les perspectives professionnelles mais aussi personnelles des employés. L'extension des réseaux aux quartiers irréguliers a fait entrer dans leur champ cognitif une nouvelle population. La prise en considération des conditions sociales, urbaines et économiques particulières donne un autre sens à l'installation des réseaux qui n'existe pas lorsqu'il s'agit d'équiper en amont des lotissements planifiés. Elle a ajouté une dimension sociale et politique à leurs tâches techniques. S'il s'agit peut-être initialement de soigner l'image des entreprises nouvellement privatisées (Matthews 2010), le discours prend au sein du personnel et modifie leur vision des quartiers irréguliers. Cette fierté de 'faire le bien' est répandue chez les ingénieurs liméniens qui racontent leur satisfaction au moment de la mise en service des réseaux et leur plaisir à améliorer les conditions de vie. À Delhi, parmi les acteurs privés et publics, ONGs exclues, seule TPDDL porte un tel message :

*NDPL believes in the moral obligation for contributing to bridge the gap of privileged and unprivileged ones by actively participating in voluntary activities. This belief is reflected in the employee engagement programs and level of employee participation which are showing a considerable increase year per year. (NDPL CSR report 2009-10)*

#### ▪ Une technique prégnante

Toutefois, il n'est pas évident que cette ouverture des mentalités s'accompagne d'une évolution des conceptions techniques quant aux infrastructures. En effet, dans l'ensemble, les ingénieurs promeuvent le recours au réseau conventionnel pour raccorder les quartiers irréguliers. Interrogé sur sa manière de travailler, le personnel des entreprises présente systématiquement en premier les innovations techniques sous la forme de modules

additionnels (HVDS, fibre de verre etc.). Les changements dont ils sont fiers sont ceux relatifs à leur cœur de métier : s'ils admettent les contraintes spatiales des quartiers irréguliers, c'est pour mettre en avant leur capacité à les dépasser. Les ingénieurs ont unanimement balayé les doutes et interrogations sur les obstacles d'un cadre bâti non-planifié. En revanche, lorsqu'il s'agit d'aborder la question des autres formes de réseau (collectif, progressif, allégé...), une certaine gêne s'installe. Toutes les catégories de personnel parlent avec précaution du caractère provisoire de ces installations, lié à une situation d'urgence, de contrainte ou de nécessité et expliquent finalement – avec embarras – que tout cela n'est pas le 'vrai réseau'. Dès lors, dans les discours, soit ils défendent leur disparition au plus vite, soit ils minimisent leur importance, soit ils se désintéressent de ces éléments qui vont à l'encontre du modèle 'moderne'. Des arguments d'efficacité technique, de facilité de la maintenance, de maintien d'un contrôle centralisé sur le réseau sont avancés plutôt que des considérations sociales – qui peuvent aussi s'opposer à la diversification de l'offre de services (Durand & Jaglin 2013).

De même que pour les pratiques gestionnaires, faire évoluer ces conceptions requiert une conduite du changement interne peu prise en main par les directions. En effet, lorsque des dispositifs de promotion de l'innovation existent comme chez TPDDL et Edelnor, ce sont majoritairement des innovations de type commercial qui émergent. À Sedapal également la réforme du cadre juridique et financier pour *Agua Para Todos* a été bien acceptée. Contrairement aux innovations 'technico-sociales' des mini-réseaux ou du condominial qui remettraient en cause le cœur de métier des ingénieurs, de nouveaux modes de gestion de projet ne modifient pas substantiellement les pratiques d'ingénierie technique et laissent intact le mythe, l'image et la philosophie du tout-réseau. Bien qu'acceptant désormais l'idée de raccorder les quartiers irréguliers malgré leurs contraintes, le personnel des entreprises de services résiste au changement de ses pratiques professionnelles. C'est la force du régime sociotechnique qui encadre les perceptions, les actions et les compétences (Geels 2004) des ingénieurs qui résistent aux perturbations engendrées par les quartiers irréguliers.

*It presents [engineers], as they present themselves, as creators, designers, researchers. Yet, the majority has always been mainly concerned with the operation and maintenance of things and processes; with the uses of things, not their invention or development. (Edgerton 2006)*

Les quartiers irréguliers représentent un défi évident pour les planificateurs urbains car ils remettent en question leur légitimité, leur efficacité et leur utilité professionnelle. Pour les ingénieurs, l'enjeu est sans doute moindre, ou tout du moins plus indirect : les quartiers irréguliers ne défient pas leur capacité technique à étendre les réseaux, ils peuvent même

plutôt les stimuler. En revanche, la viabilisation des quartiers irréguliers les renvoie également aux fondements de leur corps professionnel : trouver des solutions techniques et pratiques à des problèmes sociaux (Gaudin 1984; Singleton 2010). Si leurs conceptions sociales et politiques du réseau peuvent finalement évoluer dans le sens d'une responsabilité sociale accrue par l'intervention dans les quartiers irréguliers, les cadres cognitifs relatifs à la forme technique restent stables. La défense des fondements techniques de l'objet sur lequel ils travaillent empêche ainsi une coévolution des structures sociales et techniques du réseau.

### **3.2. L'INGÉNIEUR SOCIALISÉ**

Les incitations à étendre le réseau dans les quartiers irréguliers, à mener des actions sociales et à adapter les offres de services peuvent entrer en contradiction avec les incitations au résultat et à la performance. Selon la manière dont ils conçoivent le réseau, les ingénieurs et gestionnaires peuvent être renvoyés à des missions et des rôles incompatibles : manager efficace, inventeur de solutions techniques, relai social avec les populations, intermédiaire avec les pouvoirs publics et politiques... Dans ces situations, pour faire face à des injonctions contradictoires, nous pouvons supposer que comme les planificateurs, les ingénieurs se tournent vers des valeurs identitaires et personnelles plus fondamentales, des conceptions éthiques qui vont être grandement déterminées par le contexte socioculturel.

#### **▪ La reproduction**

Dans des sociétés urbaines diversifiées comme les villes en développement, la stigmatisation de certaines catégories de quartier peut déterminer le choix des solutions différenciées qui y sont appliquées (Gandy 2004; 2008; Kooy & Bakker 2008b). Nous avançons ici qu'un phénomène inverse peut aussi avoir lieu : les innovations mises en œuvre dans certaines catégories de quartiers ne sont pas considérées comme légitimes et généralisables à toute la ville, en raison de la stigmatisation de ces mêmes quartiers. Étant donné que les quartiers irréguliers représentent une infraction par rapport à la ville planifiée, ils ne peuvent prétendre être la source d'un changement dans la fabrique urbaine. C'est d'ailleurs pour prévenir une telle réticence que les voyages d'études sur les réseaux condominiaux ont en grande partie eu lieu dans des quartiers brésiliens aisés et planifiés, équipés avec cette option. Malgré cela, le condominial est resté dans les esprits comme une option *ad hoc* pour s'adapter à une situation théoriquement exceptionnelle, et n'est donc pas considérée comme relevant de l'ingénierie

‘normale’. Comment des ingénieurs, dont la profession est de déployer un réseau technique répondant à des normes de fonctionnement scientifique, peuvent-ils accepter que des solutions bricolées viennent se brancher sur le sacro-saint réseau ? Il s’agit bien évidemment d’une position de principe plus que pratique, mais cela génère une résistance décisive à l’innovation. Les ingénieurs, formés et habitués à installer des réseaux conventionnels, sont réticents à accepter les nouvelles technologies et à travailler effectivement avec les équipes sociales. Il y a là malgré tout un pessimisme technologique, ou un tabou vis-à-vis de la diversification des offres de services (Jaglin 2004b; Ruet *et al.* 2006). Cette réticence vient croiser des parcours professionnels, avec des oppositions de statut. Tout d’abord, sans doute en raison de la tradition technique, les ingénieurs sont en immense majorité des hommes. Les métiers de sociologue ou travailleur social sont mixtes, voire plus féminins... Nous pouvons supposer que cette division genrée du travail explique aussi les inégalités de légitimité entre professions et biaise les rapports de force entre corps professionnels – technicien vs. social – et avec les représentant/e/s communautaires. Réciproquement, la moindre valorisation du secteur social par rapport aux métiers scientifico-techniques ‘nobles’ le rend sans doute plus accessible aux femmes. En outre, il y a des tensions internes entre personnel permanent rompu à la routine de l’entreprise et outsiders recrutés sur des missions ou projets spécifiques avec un nouvel ethos professionnel (Bhatnagar & Saini 2007). Enfin, les divergences de vues entre jeunes ingénieurs sortant de formation et anciens capitalisant sur leur expérience se font jour vis-à-vis des innovations comme pour le conflit autour du condominial, au Pérou et ailleurs (Watson G. 1995). La structure professionnelle des entreprises de services tend *a priori* à mettre en situation de force le personnel avec de l’ancienneté qui préfère le tout-réseau, et ce faisant privilégie un certain conservatisme technique, social et politique.

*Le PAC cassait le schéma traditionnel de conception de l’eau et de l’assainissement, pour le faire de manière plus ad hoc. C’est tout un autre thème : ouvrir les yeux et voir les nouvelles options... Et à Sedapal, cela leur faisait peur ce type d’innovation : parce qu’il y a beaucoup de pression de la part du gouvernement avec sa vision d’inclusion sociale et d’égalité, et aussi parce que les ingénieurs qui ont toujours travaillé à Sedapal ne voulaient pas changer sous la pression de nouveaux ingénieurs qu’ils ne connaissaient même pas, ils n’étaient pas assez sûrs. (directeur, ONG, 07/09/2012)*

Tandis que la diversité urbaine et la reconnaissance des quartiers irréguliers poussent les ingénieurs à modifier leurs pratiques et à adopter un plus grand pragmatisme (Jaglin 2008), ceux-ci maintiennent un discours conservateur attaché au tout-réseau. Pourtant en parallèle, ils

reconnaissent la nécessité de certaines adaptations pour assurer la survie du réseau : tout comme les planificateurs en situation d'incertitude, ils privilégient des ajustements marginaux et incrémentaux qui ne bousculent pas fondamentalement ni frontalement les présupposés de leur pratique professionnelle (Abbott 2005; Christensen 1985). Bien qu'ils aient du mal à se détacher des représentations véhiculées par le réseau conventionnel 'moderne' et à concevoir son dépassement (Jaglin 2004b), des innovations et des expérimentations ont bien lieu. Si la controverse semble finalement avoir donné raison aux opposants au condominial à Lima, il n'empêche que Sedapal a mis à jour son règlement technique pour y inclure des normes simplifiées et continue de fait d'installer ces réseaux allégés.

*On peut tout d'abord envisager une période plus ou moins longue, de transition ou non vers un nouveau paradigme technique des services urbains de l'eau, où perdure la dichotomie entre la permanence d'un modèle cognitive du tout-en-réseau et des modalités concrètes d'organisation des services urbains qui s'en éloignent de plus en plus. (Féré & Scherrer 2010: 408)*

La question du décalage entre conceptions de leur métier et pratiques techniques renvoie par conséquent à celle de la construction de l'identité des ingénieurs. Ayant accepté l'idée de viabiliser des quartiers déjà construits et donc de prendre en compte des éléments sociaux perturbateurs de l'équilibre technique abstrait, les ingénieurs se trouvent d'une certaine manière en situation inconnue et non-maîtrisée. Ils vont alors naturellement se tourner vers les bases de leur métier. Contrôler leur identité professionnelle et préserver leur statut d'expert (Grelon 1984) vient ici renforcer des postures de reproduction conservatrices. La profession d'ingénieur est définie et garantie par des institutions dédiées telles que le titre de 'chartered engineer' en Inde. De même, les deux professions d'ingénieur et de sociologue sont bien structurées au Pérou où des collèges de professionnels, où doivent s'enregistrer les uns et les autres, ont un rôle stabilisateur pour la profession et préservent un statut aussi social.

*Dans le pays, c'est l'Université Nationale d'Ingénierie qui produit tous les ingénieurs, c'est vraiment la seule faculté. Du coup, tous les ingénieurs à Sedapal se connaissent, c'est un seul et même corps. Alors pour changer les mentalités, l'idiosyncrasie et les normes, l'Université Nationale d'Ingénierie est à la racine de cela. (collaborateur, ONG, 29/05/2012)*

En arrière-plan des structures professionnelles, se trouvent enfin les filières de formation qui restreignent la propension à innover (Gaudin 1984; Singleton 2010). Bien qu'il existe une faculté d'architecture et d'urbanisme à l'Université Nationale d'Ingénierie de Lima, les cursus restent très compartimentés, et les sciences sociales sont absentes des formations d'ingénieurs. Les anciens sociologues des programmes de mini-réseaux et de condominial reconnaissent là

d'ailleurs une des causes de leur échec à diffuser et généraliser leur expérience sociale, n'ayant pas construit de partenariats pour concevoir des formations universitaires adaptées.

*... hay un problema de educación y esto hay que resaltarlo. Los ingenieros somos formados en todas las escuelas de ingeniería para construir, para sembrar cemento; cuanto más cemento pongamos estamos más contentos. Si la obra no se cae significa que somos buenos ingenieros, que nos enseñaron bien; sin embargo, no sabemos si eso sirve o no, no nos educan para cuestionar lo que estamos haciendo. Y eso es un gran error, debido a que lo que se construye en la ciudad tiene una permanencia de muchos años [...]. Los arquitectos también tienen los mismos defectos.<sup>137</sup> (Dextre 2009: 99)*

#### Encadré 12/D&L. Voix off

Il est arrivé à plusieurs reprises que les personnes que j'avais contactées pour un entretien me proposent de nous rencontrer sur leur temps personnel, en soirée ou le week-end, pour ne pas avoir à demander les autorisations à leurs supérieurs. À deux reprises à Delhi, ces propositions étaient explicitement soumises au fait de payer pour les visites de terrain (*'Information is costly, you know...'*). À Lima, c'est plus pour pouvoir partager leurs avis personnels sur leurs employeurs, la vie politique péruvienne, l'évolution sociétale de Lima que m'ont été proposés ces rendez-vous. La politisation de la société et de chacun des individus se ressent là fortement. À l'occasion de ces discussions plus 'informelles', mes interlocuteurs défendaient une vision sociopolitique personnelle du développement de Lima dont ils voulaient me convaincre.

De même, n'ayant ni interprète ni véhicule personnel, j'étais dépendante de la bonne volonté et de la disponibilité des ingénieurs des entreprises ou travailleurs d'ONGs pour réaliser les visites de terrain. Les déplacements pour atteindre les quartiers irréguliers en périphérie étaient souvent très longs en raison des embouteillages... En me retrouvant ainsi immobilisée seule pendant parfois plus d'une heure dans les véhicules personnels de mes accompagnateurs, les discussions prenaient un autre tour que les discours maîtrisés dans les bureaux ou lorsqu'ils servaient de guides sur le terrain.

Ces discussions plus personnelles sur mon projet de recherche, mais aussi sur leurs pratiques professionnelles, leurs opinions personnelles sur le développement urbain de leur ville, sur la vie politique locale, leur carrière, le travail de leurs collègues, leurs relations avec les habitants etc. m'ont permis d'avoir un aperçu des cadres cognitifs d'arrière-plan. Dans un cadre informel, les doutes ou au contraire les affirmations très engagées s'exprimaient plus librement. Bien que cette méthode soit loin

<sup>137</sup> Il y a un problème d'éducation et il faut le souligner. Nous les ingénieurs nous sommes formés dans toutes les écoles d'ingénieurs pour construire, pour verser du ciment ; plus nous mettons du ciment, plus nous sommes contents. Si l'ouvrage ne tombe pas, cela signifie que nous sommes de bons ingénieurs, qu'on a bien été formés ; cependant, nous ne savons pas si cela sert ou non, on ne nous enseigne à questionner ce que nous faisons. Et c'est une grande erreur, car ce qui est construit dans la ville a une durée de vie de plusieurs années [...]. Et les architectes ont les mêmes défauts.

d'être une enquête sociologique rigoureuse, elle m'a ouvert des pistes de réflexion supplémentaires sur l'éthos personnel et professionnel de ces employés ordinaires. Le glissement rapide vers des opinions sociopolitiques personnelles laissait entrevoir des considérations plus larges sur la fabrique politique, sociale et cognitive de la ville par ses ingénieurs et autres fabricants de la ville.

#### ▪ **La distinction**

Enfin, il est difficile d'extraire complètement les discours et les pratiques du personnel des entreprises de services des relations sociales plus générales à l'œuvre dans la ville. Notamment dans le cas des quartiers irréguliers, qui mettent en jeu des populations en situation vulnérable face aux représentants des pouvoirs publics, les relations d'inégalité et de pouvoir se retrouvent au niveau interindividuel. La manière dont les employés des entreprises conçoivent et abordent les quartiers irréguliers a une influence certaine, bien que difficile à mesurer, sur leur consentement à les raccorder. Il s'agit là de toucher du doigt la question de l'éthique et la responsabilité individuelle des ingénieurs, et leur réflexivité quant à l'impact de leurs pratiques sur la société où ils interviennent (Didier 2010; Frize 2010).

La première particularité des quartiers irréguliers est que la population à desservir, les futurs clients sont déjà là. Alors que dans les situations d'urbanisation planifiée les ingénieurs ne sont pas directement en relation avec les bénéficiaires finaux, ils doivent au contraire dans les quartiers irréguliers gérer des relations humaines au quotidien. Il est vrai que les ingénieurs comme les planificateurs peuvent chercher à dépersonnaliser le corps social, à parler de 'la ville' ou 'la population' de manière générique, afin de traiter de la fabrique urbaine comme d'un système technique neutre (Coelho 2006). En déshumanisant le réseau, en parlant de la ville ou de la population de manière abstraite, les employés s'enferment dans des conceptions techniques et naturalisées du système réseau, or l'intervention dans les quartiers irréguliers, avec les arrangements relationnels, commerciaux et sociaux qu'elle suscite, impose de prendre en considération les clients comme des individus. Lorsqu'il s'agit d'élargir le débat et de dépasser les considérations techniques et commerciales, les conceptions sociales et opinions politiques prennent le dessus (Encadré 3). À partir de ce moment-là, la vision purement technique du réseau se fissure et nous relevons un certain continuum entre les différentes entreprises : les plus technicisées telles que le DJB ou BRPL sont les moins sensibles à la question sociale tandis que TPDDL, Edelnor et Sedapal qui s'ouvrent à la conception de bénéficiaires du service, ce à quoi participe une gestion par la demande, dépassent plus facilement leur cœur de métier technique (Encadré 11).

On en revient alors à la question de la légitimité professionnelle et de la tendance à l'élitisme intrinsèque à une profession valorisée socialement (UNESCO 2010). De manière similaire, le planificateur est attaché à un statut professionnel qui lui apporte un certain pouvoir, et résiste par conséquent à toute remise en cause de ses modes de faire (Watson V. 2002b). Si les ingénieurs ne sont pas directement défiés par la seule existence des quartiers irréguliers, les pratiques de piratage tout comme le fait de devoir bricoler le tout-réseau peuvent en revanche les perturber : l'action dans les quartiers irréguliers remet en cause un confort professionnel et une identité sociale fondée sur la technique. À Lima, la controverse continue et les tensions entre les différentes sphères impliquées sur les projets condominaux montrent bien que non seulement les ingénieurs sont mis à mal par le changement technique, mais que c'est aussi la place et le rôle de la profession dans le secteur de l'eau, sous la pression politique et sociale, qui sont remis en question par l'expérimentation ; en ce sens, le sentiment d'être menacé professionnellement mais aussi personnellement les a amené à se replier sur des positions conservatrices (Watson G. 1995). À Delhi, ce sont les vols et piratages qui suscitent les réactions les plus vives : les discours très méprisants envers les habitants des quartiers irréguliers véhiculent l'idée que ces passagers clandestins portent atteinte au réseau, et ce faisant aux responsables du bon fonctionnement technique et commercial de ce réseau que sont les entreprises de services. Les ingénieurs se considèrent eux-mêmes comme des agents de changement, qui peuvent régler des problèmes sociaux grâce à la technique. Cette responsabilité fonde leur identité professionnelle qui est renforcée par leur proximité avec les décideurs politiques (Robbins 2007). Cet élitisme repose sur un statut social personnel, similaire pour les ingénieurs et les urbanistes, qui vient s'ajouter à des préconceptions techniques et des opinions politiques qui déterminent certaines pratiques professionnelles.

*... town planners and city administrators, with their middle class value pursue top-down approach that rather than alleviate, arguably tends to complicate matters for low-income residents and their poor environmental conditions. (Ogu 2000: 531)*

Il y a là aussi sans aucun doute une tension de classe, qui est d'ailleurs particulièrement sensible dans la zone sud – planifiée – de Delhi. En effet, les ingénieurs et gestionnaires des DISCOMs font justement partie de la classe moyenne supérieure qui se plaint de porter le poids des infractions des quartiers irréguliers. Au cours des entretiens à BRPL, il s'est avéré que les opinions politiques du personnel sur l'extension des réseaux et plus généralement sur le développement urbain de Delhi étaient très proches des arguments défendus par les mouvements environnementalistes bourgeois (Encadré 12). Les opinions et idées

personnelles, politiques et professionnelles se combinent pour imprégner toute la culture de l'entreprise, ce qui se retrouve dans sa stratégie de communication et d'action. Cette logique de la distinction est en l'occurrence moins sensible chez les *street-level employees* qui sont plus proches, socialement et aussi résidentiellement, des populations qu'ils servent (Connors 2007; Zimmer 2011). C'est peut-être là finalement, ou pour cela que les expériences menées dans les quartiers irréguliers n'ont pas la force de bousculer ce régime sociotechnique établi aussi socialement et politiquement. Ceux qui bricolent et expérimentent sont sur le terrain. Comment les décideurs habitant des quartiers planifiés pourraient-ils accepter de défendre des pratiques qui viennent de groupes sociaux qui leur sont par ailleurs étrangers dans leur vie quotidienne ? D'une certaine manière, les techniques à l'œuvre dans les projets d'extension de réseaux maintiennent une distinction entre les populations, les espaces et les services des quartiers irréguliers par rapport à un modèle conventionnel d'urbanisme et de réseau planifiés. Sans être aussi fort que sous la période coloniale (Kooy & Bakker 2008a; 2008b), les marques d'une différenciation de classe entre ingénieurs et résidents à Delhi s'incarne dans la forme que l'on accepte de donner au réseau : les ingénieurs défendent un réseau conventionnel largement emprunté au modèle occidental, et résistent à son évolution sous la pression des nécessités de l'intervention dans les quartiers irréguliers, distinguant par là les quartiers 'faisables', propices à l'installation des infrastructures conventionnelles, et ceux qui ne le sont pas en raison de leur irrégularité fondamentale.

La manière dont est abordée l'extension des réseaux dans les quartiers irréguliers dépend alors d'un ethos local, d'une vision de la société plus ou moins inclusive. À Lima, les quartiers irréguliers ont historiquement fait partie de la ville. Les ingénieurs parlent de leurs 'concitoyens' des quartiers irréguliers qui ne sont pas responsables de leur situation de précarité. Les tensions se sont limitées à des débats techniques autour des innovations ; la légitimité politique et le droit social sont indiscutables. À Delhi en revanche, la segmentation sociale de la ville déteint sur les pratiques d'ingénierie. Le réseau, sa forme et son fonctionnement sont alors à la fois image et vecteur de dynamiques d'intégration urbaine qui reposent largement sur l'action individuelle des acteurs au quotidien. La capacité des ingénieurs à devenir réflexifs va alors leur permettre – ou non – de véhiculer des visions et des pratiques de développement social qui dépassent de loin les questions purement techniques (Robbins & Crow 2007). Plus que l'innovation technique, c'est finalement la prise de conscience et l'acceptation de leur rôle en tant qu'acteurs de changement social par les

employés des entreprises de services qui est cruciale. C'est cette évolution des mentalités qui peut faire de l'extension des réseaux de service un levier de développement urbain.

Pour identifier les leviers déterminants et nécessaires au changement sociotechnique, il faut se tourner vers les fabricants urbains directement impliqués dans les travaux de raccordement des quartiers irréguliers et leur consentement à réformer leurs habitudes (Dominguez *et al.* 2009). L'attitude plus ou moins coopérative des ingénieurs et gestionnaires des entreprises de services dépend certes des incitations professionnelles auxquelles ils sont exposés, mais aussi du rapport sûr et confiant qu'ils ont par rapport à des interventions d'un nouveau type : travailler dans des zones non-planifiées remet effectivement en question un ethos qui détermine une identité à la fois professionnelle et personnelle. Des éléments plus intangibles voire inconscients entrent en jeu tels que la conviction du bien-fondé de la démarche, la maîtrise compétente des outils à disposition (Botton 2007), et les opinions socioculturelles quant à la forme du réseau et à la place des quartiers irréguliers dans la ville (Connors 2007). Au-delà des questions pratiques, le consentement à desservir cette nouvelle demande avec de nouveaux outils suppose un changement de mentalité.

Or cette nouvelle demande en question est marquée socialement : il s'agit de quartiers en situation d'infraction dont les caractéristiques physiques viennent perturber le modèle du tout-réseau qui reste porteur, pour les ingénieurs, d'un idéal moderniste. C'est peut-être là que le bât blesse pour permettre un changement sociotechnique durable dans la desserte des quartiers irréguliers. À Delhi, le sceau d'illégitimité dont sont marquées les colonies non-autorisées rejaillit lorsqu'il s'agit de s'interroger sur leur accès aux services : l'acceptation de cette nouvelle demande n'est pas conçue comme un projet social ou citoyen, mais plutôt comme un ordre politique à satisfaire ou une simple expansion du *business as usual*. Dès lors, tout comme les ingénieurs philippins négligent les bornes-fontaines 'indignes de leur savoir-faire' (Verdeil 2004), les ingénieurs se contentent des ajustements minimaux nécessaires qui ne remettent pas en question leurs routines ou leur positionnement social. Dans ces conditions, la viabilisation des quartiers irréguliers ne permet ni reconfiguration fondamentale des réseaux, ni réelle intégration urbaine.

À Lima, le rôle des services urbains comme vecteurs d'intégration sociale, urbaine et politique est reconnu, et les professionnels ont conscience et assument indubitablement ce rôle social. Il n'y a pas de réticence à desservir les quartiers irréguliers, mais il existe en revanche des controverses quant au changement technique que cela peut ou doit entraîner. Le débat, qui

reste ouvert sur la scène liménienne (Encadré 13) comme dans la recherche académique (Jaglin 2008; 2012), est celui de la compatibilité de ces ajustements avec l'avènement du tout-réseau et est hautement politique : adapter le réseau est-ce dégrader la qualité de la desserte ? Est-ce différencier et stigmatiser les populations des quartiers irréguliers ? Cela sert-il réellement et durablement l'intérêt général ? Il apparaît alors nettement qu'il ne suffit pas d'accepter l'urbanisation irrégulière pour accepter de modifier les pratiques de viabilisation : le pragmatisme n'est ni automatique ni évident même dans des contextes porteurs et plutôt ouverts à l'expérimentation. Cela repose sans doute sur une évolution autrement plus longue de redéfinition des missions, de l'ethos et de l'identité professionnelle des ingénieurs, à la formation desquels les 'innovateurs' sociaux liméniens regrettent d'ailleurs de ne pas s'être suffisamment intéressés...

## CONCLUSION : DES ENTREPRISES ET DES HOMMES

Les modalités de desserte des quartiers irréguliers dépendent de la conjonction de pressions internationales, politiques et sociales extérieures, d'un changement de l'organisation et de la culture d'entreprise, et d'une motivation et d'un engagement individuel (Aguilera *et al.* 2007; Caseley 2003). Les premières définissent les objectifs et les valeurs à poursuivre et à respecter par les entreprises de services, qui à leur tour les traduisent en termes opérationnels et se dotent – ou non – de dispositifs organisationnels adaptés. La définition des valeurs et des fins est marquée selon les villes : le fonctionnement éclaté de la gouvernance delhiite sème le doute quant à la légitimité de la desserte des colonies non-autorisées ; à l'inverse, l'engagement des gouvernements péruviens successifs balaie toute ambiguïté quant au bien-fondé politique et social de la viabilisation des quartiers irréguliers. En revanche, l'existence de dispositifs pour répondre à ces objectifs n'est pas automatique, et dépend d'un engagement actif des entreprises concernées. Une fois admise que la demande existe et qu'elle peut être raccordée, il y a potentiellement une opportunité pour changer les modes de faire, mais cela suppose un changement de logique entrepreneuriale et un apprentissage collectif et individuel (Botton 2009). Les idées générales relatives à l'urbanisation irrégulière doivent être traduites en langages et procédures opérationnels pour que cette desserte soit considérée comme faisable, et ce processus repose sur un travail en interne de définition d'outils et de méthodologies qui reflètent ce nouvel engagement. Sans cela, les promesses de réforme ne suffisent pas à lever l'incertitude : les héritages cognitifs se révèlent inadaptés à la nouvelle mission, le soutien de l'organisation aux pratiques de travail est confus, et les acteurs doivent alors tâtonner pour trouver de nouvelles modalités d'intervention comme à Sedapal où les controverses sur les modes de desserte restent vives. Lorsque les organisations se restructurent pour se doter, promouvoir et encourager l'usage d'outils technico-gestionnaires efficaces et nouveaux, comme dans les entreprises électriques, leur performance en est accrue.

À partir de là, en fonction de l'accord ou non sur les fins et les moyens, Christensen propose un usage contingent de différents modes de planification, et par là différents rôles à endosser pour le planificateur (1985). Cette grille peut facilement être transposée à la situation des professionnels des entreprises de services qui doivent faire face à l'incertitude de l'action dans les quartiers irréguliers : on trouve des managers chez Edelnor, des ingénieurs préoccupés par la question de l'innovation technique chez Sedapal, des gestionnaires pris dans les conflits d'intérêts sociaux de leurs clients chez les DISCOMs – bien qu'il soit difficile de qualifier ce

positionnement d'‘engagé’ dans le sens classique de justice sociale – et enfin un personnel en position de pouvoir discrétionnaire dans la situation désordonnée au DJB (Schéma 11).

	Confusion sur les fins	Accord sur les fins
Ignorance des moyens	(Ordonner le) chaos (Besoin d'un) acteur charismatique <i>DJB</i>	Expérimentation Acteur inventeur <i>Sedapal</i>
Maîtrise des moyens	Négociations Acteur engagé dans jeux de pouvoir <i>DISCOMs</i> <i>TPDDL</i>	Programmation Acteur manager <i>Edelnor</i>

Schéma 11. Incertitude, planification et planificateur  
(L. Criqui inspiré de Christensen 1985)

Christensen (1985) en conclut que la manière dont les planificateurs interprètent leur situation, le flou sur les fins et/ou les moyens, les prédispose à un certain type de posture. L'alignement est vérifié par les cas d'étude, mais nous proposons un renversement de la causalité. En théorie, les tenants d'une pratique contingente de la planification défendent que le planificateur doit changer de rôle et de stratégie en fonction de la situation dans laquelle il se trouve (Alexander 2000; Christensen 1985) ; mais nous suggérons qu'un repositionnement des acteurs, un changement en interne des mentalités et des pratiques professionnelles, peut entraîner une reconfiguration des modalités d'action, et par là réduire l'incertitude. Si les responsables directs des extensions de réseaux ne se trouvent pas embarqués dans la gestion de la réforme sociotechnique et institutionnelle, ils vont hésiter, piétiner et rester dans leur 'zone de confort habituelle'... En revanche, quand le personnel des entreprises accepte et adhère à l'idée de raccorder les quartiers irréguliers, la performance de l'entreprise tout autant que la desserte s'améliorent. Apparaît alors une nouvelle voie pour réduire l'incertitude sociopolitique qui entoure la viabilisation des quartiers irréguliers. Les plans stratégiques institutionnels des entreprises peuvent ainsi 'fournir des armes' cognitives et pratiques aux employés et leur servir de cadres de référence pour élaborer leurs opinions et jugements en interne : les questions éthiques viennent alors s'intégrer aux programmes d'action de l'organisation (Collier & Esteban 2007), et ce faisant réduisent l'incertitude d'ordre politique. Les entreprises, en combinant des objectifs de performance gestionnaire et le management des ressources humaines, peuvent ainsi contrebalancer l'incertitude liée à l'intervention dans les quartiers irréguliers, et au système plus général de gouvernance urbaine. Le changement dans les mentalités et les pratiques requiert là la construction d'outils et de dispositifs socioculturels et cognitifs *ad hoc*. En mettant à disposition de son personnel les moyens pour

prendre en considération la demande des quartiers irréguliers, l'entreprise peut ainsi semer les germes d'un réel changement social, par les effets en chaîne sur les pratiques professionnelles mais aussi sur les mentalités personnelles et les identités sociales.

*Tandis que beaucoup pensent qu'un changement de comportement proviendra d'un changement de valeurs – dont on croit qu'elles orientent mécaniquement les comportements – nous [avons] montré qu'un changement est possible à partir des méthodes de gestion. (Henry 2004: 91)*

Dès lors, le changement ne dépend plus d'une culture ou d'une société particulière, mais de pratiques fines de management et de conduite du changement que toute entreprise peut mettre en œuvre, de l'adaptation des institutions et des pratiques au contexte local par tâtonnement, essais et erreurs afin d'identifier les leviers motivationnels des employés (d'Iribarne 2008). La redéfinition de leurs missions professionnelles entraîne un repositionnement social et sociétal des employés dans la fabrique de leur ville, surtout lorsqu'ils travaillent directement dans le secteur urbain. La confrontation des professionnels à la réalité des conditions de vie dans les quartiers irréguliers bouscule leurs conceptions sociopolitiques quant à la légitimité de leur place dans la ville (Coelho 2006) et la faisabilité de leur accès aux services. Largement ignorées par la recherche et par les politiques, les entreprises ont ainsi entre leurs mains des réserves de ressources humaines sous-exploitées pour améliorer l'accès aux services urbains et ce faisant pour influencer les positions sociopolitiques sur l'intégration urbaine et sociale des quartiers irréguliers, à supposer qu'elles endossent, défendent et portent cette mission.



## CONCLUSION : LA VIABILISATION, UNE ACTION NON-PLANIFIÉE

---

*Le problème, ce n'est pas l'électrification des colonies non-autorisées, ça c'est facile ! Le vrai défi et les difficultés viennent ensuite... (PDG, BYPL, 05/02/2013)*

Si l'irrégularité liée à l'absence de planification s'est révélée ne pas être un obstacle pour les entreprises de services, l'incertitude dans laquelle elles évoluent est plus compliquée à gérer. Les facteurs qui apparaissent comme critiques pour permettre aux entreprises de services d'évoluer dans la fabrique urbaine créent plusieurs lignes de rupture : la lourdeur technique des infrastructures et les caractéristiques physiques des réseaux – notamment leur positionnement en aérien ou souterrain – les rendent plus ou moins adaptables et vulnérables au manque de coordination des travaux publics ; le degré d'autonomie budgétaire et organisationnelle libère certaines entreprises des interférences politiciennes dans la gestion technico-commerciale et leur permet de suivre l'évolution de la demande ; enfin la reconnaissance de la légitimité du raccordement des quartiers irréguliers et de la nécessaire réforme organisationnelle pour s'y adapter varie selon les entreprises. L'identification de ces différents facteurs, et surtout de leurs croisements, permet de dépasser les dichotomies entre réseaux d'eau et d'électricité, entre public et privé et entre Delhi et Lima, et de sortir ainsi de tout déterminisme technique, social ou culturel et de la recherche de solutions universelles.

L'articulation des différentes modalités d'action permet en outre d'expliquer les variations dans les manières de faire des entreprises et leur combinaison se révèle représentative de leur performance absolue et relative. En reliant ces facteurs critiques, nous arrivons à une représentation fidèle des taux de couverture des services : environ 55% pour l'assainissement et 75% pour l'eau à Delhi, 90% pour le réseau de Sedapal, 95% d'électrification à Delhi et 100% à Lima (Schéma 12). Ce résultat est également cohérent avec les taux de croissance des réseaux : plus de 15% par an dans le secteur électrique à Lima dans les années 1995-96 et autour de 2% aujourd'hui (Graphique 10), 15% également pour les DISCOMs en 2006-07 (Graphique 4), entre 5 et 10% pour Sedapal depuis quinze ans (Figure 6) et des taux inférieurs à 5% pour le DJB. Ces rythmes de croissance des réseaux, rapportés à une croissance urbaine de 4% à Delhi et 2% à Lima, permettent d'identifier les perspectives – ou non – de rattrapage.

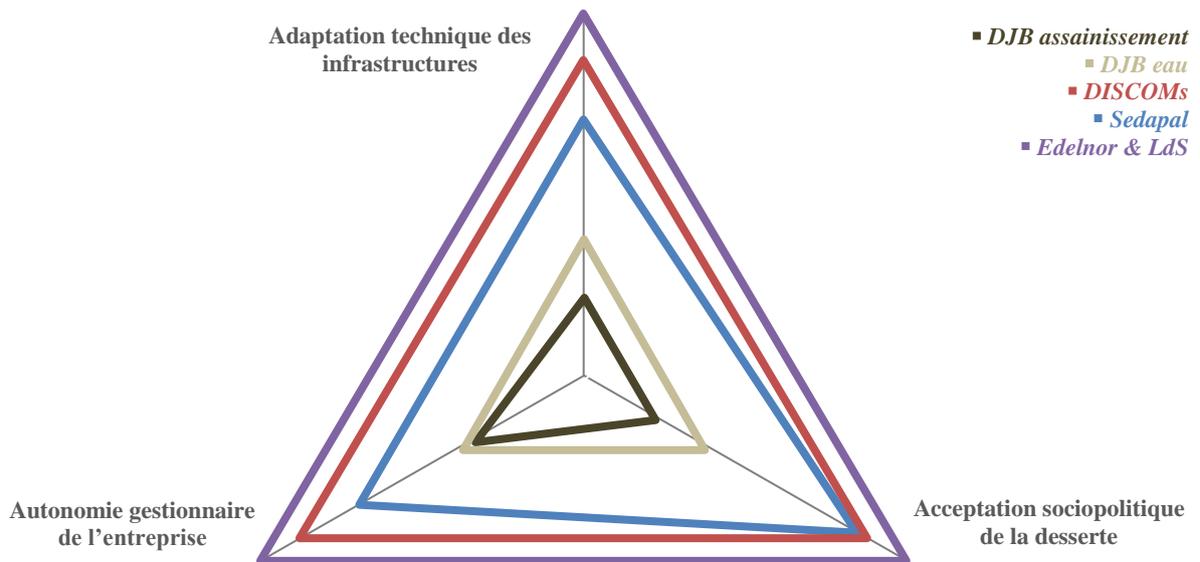


Schéma 12. Facteurs critiques pour la viabilisation de l'urbanisation irrégulière

(L. Criqui)

Existe-t-il alors des stratégies particulières pour réduire les risques et saisir les opportunités d'améliorer la performance opérationnelle malgré l'incertitude ? Nous identifions trois types de réactions, qui là encore traversent les secteurs et les villes. Tout d'abord, les entreprises de services peuvent adopter une attitude relativement passive et résignée face au manque de coordination intersectorielle : les acteurs ont largement renoncé à tout espoir d'amélioration de la conduite des travaux publics et ce faisant participent eux-mêmes au désordre. Deuxièmement, des exercices de programmation des investissements viennent petit à petit s'adjoindre et/ou remplacer les plans traditionnels. Bien que la dimension spatiale et le contenu politique tendent à être refoulés, cette modalité d'action par tâtonnement et ajustement continu permet une gestion intertemporelle du réseau plus performante et réactive à la demande. Enfin, la prise en compte de la demande peut entraîner une dynamique proactive de conduite du changement et d'apprentissage entrepreneurial et professionnel : jouer sur les structures d'incitations et le management des ressources organisationnelles et humaines spécifiques à chaque entreprise permet de réintroduire en interne les orientations normatives que la planification ne fournit pas. Il existerait donc des options autres que la planification pour réduire l'incertitude de l'action dans les quartiers irréguliers, et améliorer ainsi la coordination intersectorielle, intertemporelle et interscalaire de la fabrique urbaine : le génie urbain, la programmation budgétaire et le changement organisationnel. Toutefois ces pistes sont encore loin d'être stabilisées et satisfaisantes : les entreprises de services avancent à l'aveugle, à tâtons, en procédant par essai-erreur, prudentes et peu engagées...

Si ces dispositifs n'arrivent pas à remplacer définitivement la planification, cela signifie peut-être qu'il y a une différence de nature, un saut qualitatif entre ces instruments et celui de la planification urbaine. En l'occurrence, génie urbain, programmation budgétaire et changement organisationnel restent largement ancrés dans une perspective instrumentale et procédurale. La planification urbaine en revanche, chargée d'un contenu politique, est censée porter un projet de ville et ceci continue à faire défaut : aussi performantes et réactives que soient les entreprises de services, elles n'ont ni la réflexivité ni la légitimité nécessaire. Dans les villes en développement, ce projet politique urbain est en l'occurrence à la question de la croissance urbaine, ce qui dépasse la sphère sociotechnique des réseaux. Si les pouvoirs publics restent dans une perspective de limitation de la croissance, étendre les services dans les quartiers irréguliers relève du paradoxe. À quoi bon chercher à reconfigurer les réseaux de services pour équiper une urbanisation si celle-ci est considérée comme irrecevable ? À défaut de planification qui aborde positivement la croissance urbaine, les entreprises de services sont prises dans une contradiction : soit elles suivent les plans et se retrouvent paralysées, soit elles optent pour un rattrapage de l'urbanisation et se portent alors en faux vis-à-vis des plans urbains. Ce positionnement est problématique car il interroge la légitimité des entreprises de services dans la gouvernance urbaine d'une part, celle des quartiers irréguliers dans la fabrique urbaine d'autre part. L'articulation de ces deux processus ensemble est encore plus délicate et complexe : elle soulève des questions de principes relatives à la gestion politique de l'urbanisation et de la planification.

*L'innovation dans la gestion des services ne peut être réduite à des techniques de management indépendamment de leur contenu politique. Ce serait oublier l'existence des conflits, une dimension inhérente à la gestion urbaine, conflit qui peut tout aussi bien signifier explosion spontanée que revendication canalisée ou négociation civilisée. Si gérer c'est gérer des conflits, et donc rechercher à travers explosions et revendications de nouvelles articulations entre le pouvoir et l'habitant, comme entre l'habitant et la ville, c'est donc là que naîtront les innovations de gestion. (Coing 1996: 25)*

En articulant les apports promis par le génie urbain, la programmation gestionnaire et le changement organisationnel, la planification peut optimiser durablement des processus et dispositifs innovants de viabilisation qui participent de fait du développement urbain. En ce sens, concevoir un projet de ville qui intègre l'extension des services est un travail de redéfinition politique du contenu substantif de la planification urbaine.

