

---

Politique et gouvernance dans le secteur de l'eau :  
le cas de Mumbai (Inde)<sup>1</sup>

*Marie-Hélène Zérah*

Gouvernance et politique sont au cœur des débats concernant le service d'eau des villes en développement. Sous couvert d'objectifs de rationalisation gestionnaire, les réformes amorcées dès la fin des années 1980 ont cherché à séparer les questions de gouvernance et de politique. Elles s'inscrivent dans un courant plus général de dépolitisation des enjeux de développement et de politiques publiques [Ferguson, 1990]. L'analyse de la dimension politique n'a pas été complètement évacuée par les porteurs des réformes mais elle s'est centrée sur deux aspects principaux. D'une part, l'analyse de l'économie politique des réformes a mis en avant l'importance du volontarisme politique [Shirley, 2002]. D'autre part, de fortes critiques ont été émises sur l'absence de redevabilité des élus et l'impact négatif de la corruption et des réseaux de patronage qui sont perçus comme des freins considérables à l'amélioration de la desserte [World Bank, 2004]. Pourtant, la production des services urbains est le plus souvent un instrument de pérennisation de « machines politiques » sur le long terme [Aye et Crook, 2003]. L'approche néoinstitutionnelle qui consiste à penser que la création d'incitations à l'action collective, à la décentralisation et à une plus grande place des mécanismes de marché serait la condition pour neutraliser le pouvoir discrétionnaire des élus, nous semble insuffisante. L'ambition de cet article est, au contraire, de remettre au cœur de la discussion la question des acteurs politiques et la manière dont ils déploient leurs actions à différentes échelles, de la ville au quartier, car ils sont des protagonistes incontournables dans la définition et la mise en œuvre des politiques de services.

---

1. Je remercie H. Coing, V. Dupont, L. Kennedy et S. Tawa Lama-Rewal pour leurs commentaires et le travail de master de R. De Bercegol et A. Desfieux auquel je fais référence dans ce texte.

Le cas d'étude est la ville de Mumbai où coexistent une forte compétition politique, une administration forte et une société civile organisée. Cette situation permet de mettre en évidence la dissonance forte entre des injonctions à la performance et les pratiques réelles et donnent à voir la complexité des relations entre acteurs (élus et population, élus et techniciens, coalitions pour ou contre les réformes). Mumbai est par ailleurs exemplaire de la trajectoire des réformes suivies en Inde où le terme de « bonne gouvernance » a produit un discours sur la modernisation publique, portée par l'alliance des bailleurs de fonds et des hauts fonctionnaires. On s'efforce de démontrer que son contenu ne fait pas face aux difficultés de mise en œuvre de solutions prenant en compte la diversité urbaine et les quartiers défavorisés. Surtout, la rémanence de conflits autour de la place des services urbains comme moyen d'inclusion à la ville s'inscrit dans un processus de décentralisation dont les conséquences sont ambiguës.

#### LE MANTRA DE LA MODERNISATION DES SERVICES D'EAU

À partir de la fin des années 1980, pour la majorité des pays du Sud, l'échec du secteur public à financer et à universaliser le service conduit à une exhortation de la réforme centrée en partie sur la nature publique ou privée des opérateurs. La promotion des privatisations<sup>2</sup> par les organisations internationales est présentée comme une réponse à une « soif d'efficacité » [Shirley, 2002] puis dans un second temps comme le meilleur instrument de desserte des quartiers pauvres [Komives, 1999]. En première lecture, l'analyse du cas indien montre une trajectoire spécifique puisque le secteur public reste l'acteur central du paysage institutionnel. En réalité, l'évolution du discours sur la modernisation du secteur public est exemplaire d'une vision technocratique et dépolitisée de la gouvernance qui peut se diffuser en l'absence d'opérateurs privés.

#### *L'échec des réformes centrées sur le secteur privé*

Ce n'est seulement qu'au début des années 1990 que des groupes d'experts indiens et le ministère du Développement urbain évoquent la nécessité de réformer le secteur de l'eau. Ces appels à la réforme sont proches de la doctrine internationale et s'inspirent d'un même constat d'échec du secteur public à universaliser le service. Des conférences sont organisées avec les organisations internationales et vantent le modèle de la concession et les réussites des expériences internationales. Plusieurs projets de « privatisation » sont discutés sous la houlette de ces organisations ou initiés bilatéralement entre gouvernements et entreprises privées. Tous ces projets de « première

2. Le terme de privatisation s'entend dans une acception large qui inclut toute forme de délégation au secteur privé.

génération » échouent et les multinationales de l'eau, à l'exception de Veolia, ferment leur bureau de représentation. Les investissements privés sont quasiment nuls, reflétant les déboires des projets d'infrastructures avec financement privé international dans le secteur de l'eau et en Asie du Sud plus généralement [Harris *et al.*, 2003]. Même si le volontarisme politique n'est souvent qu'une façade dans l'analyse de l'action publique [Lascombes et Le Galès, 2007, p. 16], c'est l'absence de courage politique et de vision stratégique des gouvernements que l'explication dominante de ces échecs a mis en avant. Pourtant, d'autres facteurs, comme les lacunes du cadre régulateur, le manque de viabilité économique des contrats, les enjeux liés à l'accroissement des tarifs [Zérah, 2001] ou la capacité de résistance de certains groupes d'ingénieurs [Connors, 2007], expliquent ces échecs. De plus, les gouvernements régionaux, décideurs en matière de politique relative aux infrastructures urbaines, ont été les interlocuteurs privilégiés dans toutes les négociations. Les élus locaux, peu consultés, se sont opposés aux réformes localement, parfois avec succès, tout comme la société civile. Un front d'opposition à la « privatisation de l'eau » s'est constitué. Il comprend des ONG nationales, des ONG locales, des associations communautaires et des militants dans les milieux académiques et intellectuels. Les protestations sont de plus en plus nombreuses et couronnées de réussite. À Delhi, une coalition, menée par une ONG alliée à des associations de résidents des quartiers résidentiels, a enrayé un programme d'introduction du secteur privé, financé par la Banque mondiale, en mettant en lumière des vices de procédure et en fournissant une réelle contre-expertise [Bhaduri et Kejriwal, 2005].

Par conséquent, l'alliance des structures technocrato-économiques (hauts fonctionnaires, organisations et consultants internationaux, élites économiques) qui porte le discours réformateur de « bonne gouvernance » a fait évoluer son plaidoyer vers un discours centré sur l'importance de la modernisation du secteur public. Il s'agit en partie d'une prise de conscience que pour les villes indiennes<sup>3</sup>, l'acteur principal dans ce secteur est et restera le secteur public. La Banque mondiale prône les outils de la transparence, de la comparaison des performances et de la redevabilité comme levier de cette modernisation, et propose une forme adoucie de la place des opérateurs internationaux. La même approche est reprise par le gouvernement central, qui considère le secteur privé comme un instrument d'amélioration du service. Une série de projets de « deuxième génération » concerne des actions de transfert d'expertise, la réalisation d'audits et la mise en œuvre de projets pilotes pour fournir un service 24 heures sur 24. Le passage à un approvisionnement 24h/24 est la nouvelle forme de mantra de la réforme car aucune ville indienne ne dessert ses usagers en continu. Il s'agit de démontrer que la

3. La population urbaine en Inde est estimée à 27,8 % selon le dernier recensement de 2001, soit 286 millions de citoyens. En 2001, 35 villes dépassent le million d'habitants mais il existe des milliers de villes petites et moyennes dont les déficiences en infrastructures sont considérables.

fourniture 24 heures sur 24 est plus économique pour la régie publique, que cet horizon est atteignable par une série de mesures portant à la fois sur l'offre et la demande et que cela permettrait de réduire les inégalités de distribution.

*L'imposition d'une nouvelle norme ou le projet de réforme à Mumbai*

Cette « nouvelle norme révisée » est envisagée à Mumbai où la municipalité est responsable de l'ensemble de la chaîne du secteur et a donc un pouvoir décisionnaire plus important que dans d'autres villes<sup>4</sup>. L'offre y est intermittente, le réseau est ancien et détérioré, les fuites importantes et les inégalités de distribution considérables. Cependant, le service de l'eau est financièrement bénéficiaire, ce qui autorise les investissements, essentiellement grâce à la consommation industrielle (80 % des revenus pour 20 % de la consommation). Dans les bidonvilles légalisés et l'habitat collectif ouvrier, Mumbai a une politique de raccordements collectifs pour des « groupes d'usagers ». Chaque groupe d'usager est officiellement constitué d'un nombre moyen de cinq à six ménages et le tarif est subventionné. Cette politique de raccordement collectif ne s'applique cependant qu'aux habitants pouvant faire preuve de leur arrivée sur leur lieu de résidence actuel avant la date butoir de 1995. Les habitants arrivés après 1995 ne sont pas régularisés<sup>5</sup>.

Dans ce contexte, depuis le milieu des années 2000, la municipalité s'engage dans une vision réformatrice et intégrée, par le biais d'une « Mission pour l'eau » pour améliorer les performances du service. L'essentiel des propositions provient d'un rapport remis à la suite d'un contrat de consultance, financé par le programme PPIAF de la Banque mondiale<sup>6</sup>. L'objectif était, à l'échelle d'un arrondissement d'environ 1 million de personnes, de mener un audit précis du réseau, de faire les recommandations techniques et institutionnelles pour un passage à un approvisionnement continu. Dès le départ, ce projet a été perçu comme un cheval de Troie de la privatisation et a été contesté ouvertement par des organisations communautaires, les associations de résidents et les activistes

4. Dans ce texte, Mumbai fait référence à la municipalité de Mumbai dont la population est estimée à 11,9 millions d'habitants en 2001. Mumbai fait partie d'une agglomération urbaine de 17,7 millions d'habitants qui comprend plusieurs municipalités qui ne sont pas étudiées ici. Le recensement de 2001 estime à 54,1 % la population habitant dans des bidonvilles. Selon Risbud [2003], pour l'eau, 49 % de la population des bidonvilles utilise des raccordements collectifs, 5 % ont des raccordements individuels et les autres doivent multiplier les sources d'accès. Pour l'assainissement, 28 % des ménages des bidonvilles n'utilisent pas de toilettes.

5. Cette date butoir est très importante car elle ouvre le droit aux programmes de réhabilitation lorsque des logements sont démolis du fait de projets d'infrastructures. La date butoir a été prolongée à l'année 2000 pour certains projets.

6. Le Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) promeut les partenariats publics-privés et dépend essentiellement de la Banque mondiale.

du droit à l'information<sup>7</sup> et indirectement soutenue par certains ingénieurs municipaux [Bawa, 2009]. L'option institutionnelle de la privatisation a alors été abandonnée d'autant plus que le conseil municipal ne la soutenait pas. Pour autant, d'autres mesures de cette mission demeurent comme la transformation du régime tarifaire ou l'universalisation du compteur et l'introduction de compteurs à pré-paiement pour les habitants arrivés après 1995<sup>8</sup>. Cette mesure n'a jamais été envisagée en Inde et les raisons invoquées pour son introduction établissent un lien explicite entre fournir un service continu pour tous les habitants et l'introduction de ce dispositif technique dans les bidonvilles. Cette articulation logique n'est pas anodine et soutient que l'intégration technique de ces quartiers permettrait une rationalisation du réseau : autrement dit, en intégrant et en facturant les habitants non desservis, on pourra offrir un service de standard mondial<sup>9</sup>. Aux yeux de l'administration municipale, les habitants privés de desserte municipale auraient recours à d'autres modes d'approvisionnement, souvent mafieux et très coûteux, ce qui est une perte financière pour la municipalité. L'offre d'un service pré-payé pour les bidonvilles aurait un effet automatique d'évincement des autres modalités d'accès. Un argument discursif supplémentaire consiste à affirmer que ces compteurs permettraient de réduire les inégalités de desserte, alors que celles-ci sont enchâssées dans les inégalités de pouvoir qui ont favorisé les britanniques et notables locaux pendant la période coloniale et les classes moyennes et supérieures dans la ville postcoloniale [Gandy, 2008, Zerah, 2008]. On trouve ici ce que Swyngedouw [1997] décrit dans le cas de Guayaquil, où se construit un discours sur la rareté pour cacher les inégalités et les relations de pouvoir entre groupes sociaux.

Cette réforme résulte essentiellement des décisions prises par un des commissaires adjoints de la municipalité appartenant aux cadres de la haute fonction publique<sup>10</sup>. Ces hauts fonctionnaires sont en poste pour une durée limitée et sont formés pour diriger les administrations étatiques et locales. Ils inscrivent leur action dans un système très imprégné des relations hiérarchiques de la société et d'une bureaucratie postcoloniale qui règne sur ses administrés. Ces cadres font aussi partie de l'élite sociale et entretiennent des relations professionnelles fortes avec les organisations internationales

7. La loi sur le droit à l'information de 2005 autorise tout citoyen à demander l'accès aux dossiers des administrations et institutions gouvernementales.

8. L'idée des compteurs à pré-paiement est inspirée du modèle sud-africain. Les compteurs à pré-paiement fonctionnent avec une carte magnétique. Cette carte, comme pour les cartes téléphoniques, est rechargeable. On y met un certain montant qui donne droit à un volume d'eau adéquat correspondant. Lorsque le montant est épuisé, la pompe à main ne délivre plus d'eau. Il faut alors recharger son compte.

9. Ceci est explicitement énoncé dans une Lettre du Commissaire municipal au Comité exécutif de la municipalité datée du 12 décembre 2007.

10. Les positions de Commissaire municipal et Commissaire municipal adjoint sont assignées aux fonctionnaires de l'Indian Administrative Service, l'équivalent de l'École nationale d'administration.

depuis la fin des années 1980. Ces élites administratives jouent depuis le début des années 1990 un rôle moteur dans les réformes urbaines mais de ce fait contribuent au renforcement d'une coalition des élites et des experts dans la vision de la ville, ce qui contredit l'idée d'une action publique désintéressée défendant l'intérêt général. De plus, ces hauts fonctionnaires manipulent les effets d'annonce et entretiennent une visibilité médiatique qui leur permet de se forger une image de leadership qui peut être à plus ou moins court terme un tremplin pour rejoindre les rangs des entreprises privées ou des organisations internationales. Les élus locaux ne sont pas membres à part entière de cette coalition réformatrice et ne participent pas au processus d'élaboration des politiques. En effet, l'architecture institutionnelle municipale distribue de manière déséquilibrée les pouvoirs entre l'administration (dirigée par le Commissaire municipal) et les élus municipaux, aux pouvoirs décisionnaires limités. La loi sur la décentralisation de 1992 a introduit des changements mais n'a pas, dans cette courte période de temps, bouleversé durablement les relations entre administrateurs et élus [Ruet et Tawa Lama-Rewal, 2009]. C'est donc une vision élitiste, technocratique et peu sensible à la réalité des espaces locaux qui est mise en avant.

#### DISPOSITIFS TECHNIQUES DANS LES QUARTIERS PAUVRES : UNE DIVERSITÉ EN CONSTANTE RECOMPOSITION

La question de la prise en compte de la diversité urbaine est pourtant centrale. Partout, dans les villes en développement, elle a entraîné de nouveaux dispositifs de desserte participatifs ou communautaires à l'échelle des quartiers. Certains auteurs y voient le danger d'une aggravation de la fragmentation urbaine [Graham et Marvin, 2001] ou d'un possible repli communautaire [Jaglin, 2005] alors que d'autres soulignent le double potentiel pour l'amélioration des services et une gouvernance plus participative [Mitlin, 2004]. Nous choisissons ici de porter notre attention sur la complexité de la gouvernance infralocale et sur ce que cela implique lorsqu'il s'agit de l'articuler à des politiques publiques d'universalisation de l'accès définies par des administrations centralisées.

#### *Le « morphing » des groupes d'usagers*

Pour les villes indiennes, les importantes inégalités sociospatiales d'accès au service sont souvent représentées de manière binaire avec d'un côté les quartiers résidentiels et de l'autre les bidonvilles. Cette vision est faussée car elle ne correspond pas à la réalité de la distribution de la pauvreté urbaine [Baud *et al.*, 2009] et ne souligne pas suffisamment la diversité des bidonvilles (type d'habitat, légalité, statut foncier) qui se reflète dans des modalités d'accès variées [Zérah, 2008]. Officiellement, on

aurait des « pleins » et des « vides » de la desserte et la date butoir de 1995 est une ligne de démarcation entre les quartiers desservis, par des groupes d'usagers et les autres.

Pourtant, les groupes d'usagers masquent des modalités d'accès multiformes. Apparemment simple, le raccordement collectif est approprié et transformé par la diversité des acteurs présents dans les quartiers pauvres. La recherche de Steinweg [2006], restreinte à un quartier de la ville, montre que contrairement à la norme officielle d'environ cinq ménages par raccordement, ce chiffre varie de trois à vingt ménages. Il en résulte des différences individuelles tarifaires considérables au mètre cube. En effet, sous couvert du groupe, un système interne de discrimination pénalise les locataires qui paient une part disproportionnée de la facture, voire la facture dans sa totalité. La seule explication du contrôle mafieux ou privé de l'accès à l'eau pour les non desservis qui simplifie les logiques internes d'inclusion/exclusion dans les quartiers est donc insuffisante. C'est la démonstration faite par De Bercegol et Desfeux [2007] dans le quartier de Ram Nagar, enclavé et situé à l'est de la ville. Pour résoudre les problèmes de ce bidonville construit en hauteur, vers la fin des années 1980, la municipalité a fourni de l'eau à partir de la conduite primaire à des groupes d'usagers. Que nous enseigne l'étude de Ram Nagar où 15 « réseaux » ont été identifiés par les auteurs ?

Tout d'abord, sur le modèle du groupe d'usagers se sont greffés des systèmes soit plus sophistiqués techniquement (stockage, pompage électrique, création de réseaux avec raccordement individuel), soit de grande taille (jusqu'à 800 ménages). Ces réseaux sont construits, financés, et gérés par une multiplicité d'acteurs qui entretiennent des relations variées au politique. Un premier niveau d'analyse concerne les acteurs qui investissent dans la construction où De Bercegol et Desfeux distinguent cinq configurations d'acteurs. Le premier cas est celui de réseaux créés à l'initiative d'une organisation non gouvernementale. En intervenant auprès de la municipalité et en mobilisant les usagers, en investissant elle-même, cette ONG est à l'origine de trois réseaux. Une deuxième situation est le réseau financé en ayant recours aux fonds discrétionnaires des élus<sup>11</sup>. Mais si l'exemple de Ram Nagar indique que l'on peut identifier certains réseaux avec une couleur politique, ce n'est pas toujours le cas. Il existe des marchandages de la part des populations qui se saisissent de l'opportunité que représente le fort degré de compétition politique. Un troisième type de réseau est le réseau privé financé par un « entrepreneur local » qui investit directement dans un service, qui gère seul ses infrastructures et cherche à maximiser son profit. De Bercegol et Desfeux notent une variante lorsque le propriétaire conjugue intérêt privé et service à la communauté (*seva*). La cinquième configuration correspond à un mini-réseau communautaire, créé et financé

11. Tout élu local ou parlementaire dispose d'un budget discrétionnaire annuel pour sa circonscription.

à l'initiative d'un groupe d'habitants. Ensuite, en ce qui concerne l'analyse de l'économie et de la gestion de ces réseaux, ces arrangements produisent des différenciations importantes en matière de coût. Deuxièmement, la variété des modes de gestion découle de leur appropriation. Gestion privée pour les entrepreneurs locaux, avec des prix exorbitants imposés aux derniers arrivants. Dans d'autres cas, les adhérents du réseau délèguent les responsabilités gestionnaires et décisionnaires à un leader local alors que dans des situations relevant plutôt de la « coopérative », on trouve une gestion plus démocratique.

Ainsi, sur ce seul quartier on voit défiler l'inventaire des descriptions génériques pouvant être attribuées aux bidonvilles : l'entrepreneur local, figure de l'exploiteur, certainement protégé par les élus et l'administration ; les réseaux communautaires gérés démocratiquement dont une certaine littérature sur la participation fait l'éloge ; les arrangements collectifs appropriés par un leader local affilié à un parti politique et qui sert de médiateur lors des élections ; ou encore les réseaux directement contrôlés par les élus, reflets du clientélisme classique tel qu'il est décrié par les organisations internationales [Devaranjan et Shah, 2004]. Il s'agit de configurations d'accès multiples, inscrites dans un territoire très compétitif politiquement, placées sur un spectre allant d'une authentique gestion de proximité et de voisinage, avec des modalités plus ou moins démocratiques dans les prises de décision à la marchandisation complète. Le détour rapide par Ram Nagar révèle une diversité à l'œuvre, constituée sur la durée mais en permanente recomposition et que la municipalité semble ignorer. Pour cette dernière, ces réseaux hybrides n'existent pas même si elle a autorisé ces arrangements locaux, *via* des procédures institutionnelles floues. Il est donc difficile de faire concorder territoires desservis et légalité car la pression politique et sociale est trop forte pour ne pas amener l'eau dans les bidonvilles et les quartiers non desservis. L'existence de ce laisser-faire et de reconnaissance implicite des arrangements locaux suggère que certains ingénieurs savent appréhender la réalité des quartiers pauvres et peuvent y avoir des interventions qui permettent l'amélioration du service. Cependant, ceci n'est pas relayé au sein de la régie publique.

#### *La mise en œuvre d'un nouveau dispositif technique*

L'introduction du compteur à pré-paiement est envisagée comme une solution technique et managériale d'intégration des usagers non desservis à une échelle globale. La municipalité, après avoir évalué le nombre de raccordements à compteurs pré-payés, lance un appel d'offres auprès des entreprises concernées. C'est une logique classique et procédurale de marché public. En revanche, aucune réflexion n'a été menée sur un quelconque volet social concernant la mise en œuvre de ce dispositif. Pourtant, la ville de Mumbai, dans le cadre de différents projets concernant l'assainissement a mis en place des programmes participatifs dans les bidonvilles avec

une dimension consacrée à l'ingénierie sociale. Ces expérimentations ont eu plus ou moins de réussite [Zérah, 2008, 2009] mais aucun retour d'expérience n'est utilisé pour la mise en œuvre des compteurs. Il y a plusieurs interprétations à cela. D'abord, la régie de l'eau est très centralisée et elle gère avant tout le réseau technique. Pour l'ingénieur en chef, choisir des zones pilotes est inutile car « nous connaissons les gens dans le besoin »<sup>12</sup>. Par ailleurs, les ingénieurs ont rarement une bonne image des programmes participatifs, et ce d'autant plus que les structures organisationnelles de la municipalité ne valorisent pas les expériences innovantes. Les travailleurs sociaux impliqués dans les programmes participatifs sont peu soutenus, souvent dénigrés au sein de leur propre service et n'ont pas les outils pour le travail de capitalisation d'expérience qui serait utile aux autres départements. Pourtant les travaux qui se sont intéressés sérieusement à cette question de l'ingénierie sociale mettent en évidence que l'amélioration de la desserte se construit sur une approche « à tâtons » [Botton, 2007 ; Connors, 2007] qui s'appuie sur une connaissance des quartiers défavorisés. Connors montre que la tentative d'amélioration du service dans certains bidonvilles de Bangalore a échoué lorsque le Water Board a choisi comme relais des comités d'usagers, créés *via* un programme multilatéral plutôt que de s'appuyer sur les réseaux informels de gouvernance, et d'investir en temps pour élaborer des incitations pour motiver les ingénieurs de terrain. Botton [2007] met en évidence la même logique à Buenos Aires et insiste sur la formation sociale des ingénieurs, la capitalisation d'expériences et le « traçage » des réussites pour bâtir une politique plus systématique de desserte dans les quartiers pauvres. Alors que la réforme du secteur public est souvent mise en avant, cette nécessité de faire évoluer les services techniques en les ouvrant à de nouvelles compétences est limitée à Mumbai. Or, un dispositif technique n'est pas un outil de gestion de la diversité en soi.

Par conséquent, ce sont les relais locaux (leaders ou homme fort des quartiers, élus locaux) qui servent de médiateurs, ce qui met en exergue, deux modes de gouvernance : l'une relevant de processus et procédures formelles, fondée sur des droits, et s'adressant aux habitants des quartiers résidentiels ; l'autre s'appuyant sur des compromis informels et des pratiques clientélistes, souvent relayés par les élus locaux, mais qui assurent in fine l'accès aux services à une partie de la population. On entre alors dans une zone imprécise où les droits sont négociés et on rejoint l'analyse de Benjamin [2004] sur l'importance et la nécessité du rôle des élus locaux pour obtenir un minimum de droits. Les relais politiques comptent et l'on doit alors commencer à s'interroger sur le rôle de la compétition politique et les méthodes d'intervention en fonction des partis, ce que les travaux sur la ville en Inde ont insuffisamment approfondi.

12. Entretien réalisé le 2 avril 2008.

## PLACE DU POLITIQUE ET INCLUSION CITOYENNE

Les travaux sur la gouvernance urbaine ont mené une analyse classique de la place de la société civile, des acteurs privés et du rôle de la décentralisation [Ruet et Tawa Lama-Rewal, 2009]. La relation entre élus, bureaucrates et techniciens est peu explorée quelle que soit l'échelle alors que l'on peut penser que la décentralisation, si elle n'a pas bouleversé les relations entre élus et administration, produit des effets. Pour des raisons historiques, la démocratie locale à Mumbai est plus effective que dans d'autres villes et depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le conseil municipal fonctionne quasiment sans interruption. Par ailleurs, le conseil municipal reflète la très forte fragmentation de l'espace politique à Mumbai. La ville est dominée par une coalition formée par la Shiv Sena (Parti régional hindou, xénophobe et défendant les droits de « fils du sol ») et le Bharatiya Janata Party (BJP, Parti nationaliste hindou, de la droite hindoue) à laquelle s'oppose un deuxième bloc constitué par deux partis sécularistes : le Parti du Congrès et le Nationalist Congress Party (NCP)<sup>13</sup>. En revanche, cette coalition est majoritaire à l'échelle régionale, ce qui engendre une très forte concurrence entre ces deux blocs. Deux autres partis sont minoritaires mais sont présents dans les arènes publiques : le Samajwadi Party dont la base électorale à Mumbai est concentrée dans certains quartiers majoritairement musulmans et le Maharashtra Navnirman Sena (MNS) très proche idéologiquement de la Shiv Sena. Les élus locaux ont un pouvoir local mais ils ont aussi un droit de regard sur les réformes envisagées car c'est au Comité exécutif de valider les réformes proposées par le commissaire municipal. Dans la majorité des cas, la position définie par l'administration prévaut et le Comité exécutif appose son sceau aux propositions. Mais, les réformes en cours, et en particulier le compteur pré-payé, rappellent que la question des services urbains et le statut des pauvres dans la ville est avant tout une question politique et que les élus locaux ne sont pas seulement des « intermédiaires » mais qu'ils portent aussi localement la position idéologique de leur parti.

La machinerie administrative a porté une attention particulière à la présentation du dispositif des compteurs à pré-paiement aux élus. La lettre de l'administration au Comité exécutif le présente ainsi :

Il est donc nécessaire de mettre en place un mécanisme pour donner à ces gens un accès formel à une eau potable tant qu'ils résident dans leurs habitations non autorisées, sans créer aucun droit en leur faveur concernant la régularisation de leurs structures. [Standing Committee Letter, p. 2]

Le discours contourne l'idée que fournir de l'eau est en quelque sorte donner un droit à la ville. La municipalité présente cette expérimentation avec un discours de rationalité gestionnaire et il s'agit de déminer une question

13. Le NCP est un parti régional, créé en 1999 après une scission avec le Parti du Congrès.

politique. Avec ce dispositif, c'est bien une boîte de Pandore sur la question des droits qui s'ouvre. Les ONG et les activistes se mobilisent contre ce dispositif au nom du droit à l'eau<sup>14</sup>. Cette opposition repose sur une connaissance et des échanges avec les organisations qui se sont opposées légalement à l'utilisation de ces compteurs à Johannesburg, perçus comme un instrument discriminatoire qui pénalise les familles pauvres et détruit les réseaux sociaux.

Ironiquement, l'argument de l'instrument discriminatoire est aussi repris par les élus politiques opposés à ce dispositif mais pour d'autres raisons, certaines bien moins louables. Le refus du compteur à pré-paiement s'inscrit dans un débat idéologique sur le droit à la ville, qui reflète les fractures entre les partis. Les partis nationalistes hindous, et en particulier, la Shiv Sena et le MNS s'opposent très fortement à cette mesure :

Les critères d'attribution ne sont pas clairs : pour qui ces pré-payés ? La liste électorale ? Mais ! Et ceux qui sont toujours en train de venir s'installer ? Il devrait y avoir une limite à Mumbai... la Corporation Municipale ne pense qu'à l'argent... ils [les bureaucrates] font une politique pour tous et c'est ce à quoi nous nous opposons.<sup>15</sup>

déclare le leader du MNS dont les propos reflètent les positions et actions violentes prises par son parti à l'écart des Indiens du nord. Aux yeux du MNS et de la Shiv Sena, cette nouvelle modalité de desserte bénéficierait aux récents migrants qui prennent les emplois des « fils du sol » et imposent une culture allogène au Maharashtra. À l'inverse, les représentants du Congrès et du NCP sont en faveur de cette mesure parce qu'ils y voient d'une part une source de revenus pour la municipalité et qu'ils s'opposent à la Shiv Sena. Le leader du NCP est le plus virulent :

J'ai énoncé dans mon discours sur le budget au Comité exécutif la chose suivante : quand il s'agit de l'achat d'un appartement, vous ne demandez pas de preuves... pour quoi en demander à ces pauvres gens. Ne s'agit-il pas de discrimination ?<sup>16</sup>

Néanmoins, ce leader explique aussi qu'il serait possible d'introduire des clauses dans l'attribution des compteurs pour éviter que les bénéficiaires de ce programme demandent par la suite à bénéficier des programmes de réhabilitation. Cette ambiguïté souligne la stigmatisation croissante des pauvres et de leur place dans la ville. Cette tendance est à l'œuvre dans toutes les grandes villes indiennes et il existe un parallèle avec la manière dont les bidonvilles de Delhi sont régulièrement la cible des démolitions pour faire place à des projets d'embellissement [Dupont, 2008].

Enfin, sans préjuger de la décision du Comité exécutif, on peut tirer d'intéressantes conclusions de cette discussion autour du dispositif des compteurs à pré-paiement. Premièrement, l'intégration « technique »

14. En Inde, le droit à l'eau n'est pas reconnu en tant que tel, mais il découle naturellement du droit à la vie et du droit à la nourriture [Cullet, 2007].

15. Entretien réalisé le 7 avril 2008.

16. Entretien réalisé le 8 avril 2008.

des usagers aux services urbains est indissociable d'une discussion parallèle sur l'intégration citoyenne et sociale. Il y a d'une part une schizophrénie de la part de la municipalité de desservir les gens dont les droits ne sont pas reconnus, mais cette contradiction est finalement implicitement peu soulevée si elle ne met pas dans l'arène publique la question du statut des populations pauvres ou des migrants. Lorsque c'est le cas, on constate qu'il est impossible à la bureaucratie de ne pas tenir compte des élus locaux. Comme l'exprime le président du Comité exécutif : « Si nous sommes contre, ils [les bureaucrates] ne pourront pas l'appliquer, car cela deviendra trop politique »<sup>17</sup>. Ainsi, même si le pouvoir des élus locaux est restreint, ces derniers ne peuvent plus être totalement écartés des prises de décision, comme cela était possible auparavant, ce qui suggère qu'il existe une évolution des relations élus-bureaucrates depuis la loi de décentralisation et qu'il faut les comprendre dans un processus long de transformation des règles du jeu. Deuxièmement, c'est avant tout le refus d'accepter une immigration essentiellement perçue comme venant des états du nord de l'Inde et qui transformerait la composition démographique de la ville et son « identité » qui explique le choix politique des élus. Ceci soulève d'autres questions importantes relatives à l'application de la décentralisation dans les villes en Inde et aux dangers de polarisation qu'elle peut aussi susciter.

### CONCLUSION

Premièrement, les projets de réforme du secteur de l'eau en Inde restent guidés par une vision techniciste de la modernisation. Comme nombre de villes du sud, le levier des réformes se situe dans la construction d'un consensus au sein de l'appareil d'état constitué des haut-fonctionnaires et des gouvernants, et qui reflète l'intérêt des élites [Corbridge et Harriss, 2000 ; Grindlee, 2001].

Dans ce mode de gouvernance dominée par une coalition technocratico-économique, aucune place n'est laissée à l'expérimentation et à l'introduction de paramètres sociaux, complexes à analyser, et qui demanderait une restructuration des compétences au sein de la municipalité. La réflexion en cours à Mumbai sur l'introduction de compteur à pré-paiement en est une parfaite illustration et en cela offre des leçons générales. Alors que la mise en œuvre d'un tel dispositif apparaît mal adaptée à la situation locale, rejetée par une société civile prompt à activer des recours judiciaires et une partie du conseil municipal, l'administration envisage malgré tout cette option comme une solution globale qui vise aussi à transformer les usagers en consommateurs. Pourtant, l'analyse des réalités concrètes et du caractère multiforme des dispositifs pour les quartiers pauvres plaide pour une appro-

17. Entretien réalisé le 7 avril 2008.

che moins ambitieuse prenant en compte des modalités informelles de la gouvernance urbaine à l'échelle locale, dont on a démontré qu'elle correspond à une hybridation des modèles présentés. Cette approche plus modeste doit engager une réflexion sur la relation à la question du politique et des droits. Il semble que les élus locaux doivent être des partenaires dans la définition de solutions locales et peuvent permettre de redéfinir la notion des droits aux services urbains, alors même que la stigmatisation des pauvres et des nouveaux arrivants en ville semble devenir une des questions politiques dominantes dans les villes aujourd'hui. Mais le discours aujourd'hui vantant les mérites de la décentralisation doit aussi tenir compte des possibles zones grises qu'elle soulève comme le démontre le cas de Mumbai où polarisation et compétition politique peuvent contribuer à un évincement des populations pauvres, migrantes sous forme parfois violent.



NDLR : des connexions intéressantes avec le chapitre ci-dessus peuvent être établies avec les chapitres suivants 4) P. Bauby, 8) S. Petit, 9) B. De Gouvello, 21) C. Baron, et 23) J.-M. Fournier.

### Bibliographie

- AYEE J. & CROOK R. (2003), « Toilet wars : urban sanitation services and the politics of public-private partnerships in Ghana ». *IDS Working Paper*. Brighton, Institute of Development Studies.
- BAUD I. S. A., PFEFFER K., SRIDHARAN N. & NAINAN N. (2009), « Matching deprivation mapping to urban governance in three Indian mega-cities ». *Habitat International*, 33, p. 365-377.
- BAWA Z. (2009) K-East WDI Case Study. *The voice of city dwellers in urban governance. Participation, mobilisation, and local democracy - Comparing Indian/South African debates*. Centre de sciences humaines and Department of Civics and Political Sciences, Mumbai University.
- BENJAMIN S. (2004), « Urban land transformation for pro-poor economies ». *Geoforum*, 35, p. 177-187.
- BHADURI A. & KEJRIWAL A. (2005), « Urban Water Supply. Reforming the Reformers ». *Economic and Political Weekly*, XL, 53, p. 5543-5545.
- BOTTON S. (2007), *La Multinationale et le bidonville. Privatisations et pauvreté à Buenos Aires*, Karthala, Paris.
- CONNORS G. (2007), *Watering the Slums : How a Utility and its Street-Level Bureaucrats Connected the Poor in Bangalore*, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Boston.
- CORBRIDGE S. & HARRISS J. (2000), *Reinventing India : liberalization, Hindu-nationalism and popular democracy*, Cambridge, UK, Malden, MA, Polity Press, Blackwell.
- DE BERCEGOL R. & DESFEUX A. (2007), *La Gestion du service d'eau par réseaux de groupes d'usagers. Étude de l'accès à l'eau dans un bidonville mal desservi par la municipalité de Mumbai*, Institut d'études politiques de

- Rennes, Mumbai, Centre de sciences humaines et Institut d'études politiques de Rennes, Rennes.
- DUPONT V. (2008), *The Dream of Delhi as a global city*, Présente à la 38<sup>e</sup> World Congress of the International Institute of Sociology, Budapest.
- FERGUSON J. (1990), *The anti-politics machine : "development," depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, Cambridge [England] ; New York, Cambridge University Press.
- GANDY M. (2008), « Landscapes of disaster : water, modernity and urban fragmentation in Mumbai », *Environment and Planning A*, 40, p. 108-130.
- GRAHAM S. & MARVIN S. (2001), *Splintering Urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London, Routledge.
- GRINDLEE M. (2001), « In quest of the political : the political economy of development policy making », in MEIER E. & STIGLITZ J. (dir.) *Frontiers of Economic Development*, University Press, Oxford, p. 345-380.
- HARRIS C., HODGES J., SCHUR M. & SHUKLA P. (2003), « Infrastructure Projects. A Review of Canceled Private Projects », *Public Policy for the Private Sector*, The World Bank, Washington D.C.
- JAGLIN S. (2005), « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique Subsaharienne », in BACQUÉ M.H., REY H., SINTOMER Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Éditions La Découverte, Paris, p. 271-291.
- KOMIVES K. (1999), « Designing pro-poor water and sewer concessions. Early lessons from Bolivia », *Policy Research Working Paper n° 2243*. Washington D.C., The World Bank.
- LASCOURMES P. & LE GALÈS P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, A. Colin, Paris.
- MITLIN D. (2004), « Reshaping Local Democracy », *Environment and Urbanization*, 16, p. 3-8.
- RUET J. & TAWA LAMA-REWALS (dir.) (2009), *Governing India's Metropolises : Case Studies of Four Cities*, Routledge, Delhi.
- SHIRLEY M. M. (2002), *Thirsting for Efficiency : The Economics and Politics of Urban Water System Reform*, Pergamon Press, Tarrytown, New York.
- STEINWEG T. (2006) Different Perceptions of Accountability and Performance in Mumbai's Water Sector, University of Amsterdam.
- SWYNGEDOUW E. (1997) « Power, nature, and the city. The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador : 1880-1990 ». *Environment and Planning A*, 29, p. 311-332.
- WORLD BANK (2004), *World Development Report 2004 : Making services work for the Poor*, Oxford, Univerity Press.
- ZÉRAH M.-H. (2009), « Reforming solid waste management in Mumbai and Hyderabad : Policy convergence, distinctive processes », in RUET, J., TAWA LAMA-REWAL S. (dir.), *Governing India's Metropolises : Four case studies*, Routledge, Delhi, p. 241-269.
- ZÉRAH M.-H. (2008), « Splintering urbanism in Mumbai : Contrasting trends in a multilayered society », *Geoforum*, 39, p. 1922-1932.
- ZÉRAH M.-H. (2001), *The Cancellation of the Pune Water Supply and Sewerage Project*. Water and Sanitation Program, South Asia.

Zérah Marie-Hélène

Politique et gouvernance dans le secteur de l'eau : le cas de Mumbai (Inde)

In : Schneier-Madanes G. (ed.) L'Eau mondialisée : la gouvernance en question. Paris : La Découverte, 2010, p. 367-380. (Recherches). ISBN 9782707154965