Comprendre la trajectoire des interventions de développement

Processus et réseaux d'acteurs dans trois projets d'eau potable (Burkina Faso, Haïti, Ghana)



Comprendre la trajectoire des interventions de développement

Processus et réseaux d'acteurs dans trois projets d'eau potable (Burkina Faso, Haïti, Ghana)

Jean-Pierre Jacob (IHEID)
Philippe Lavigne Delville (IRD/UMR GRED)

La collection rassemble les études et recherches soutenues et coordonnées par l'Agence française de développement. Elle contribue à la diffusion des savoirs tirés de l'expérience du terrain et de travaux académiques. Les manuscrits sont systématiquement soumis à l'approbation d'un conseil éditorial, qui s'appuie sur l'avis de référés anonymes.

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de cet ouvrage sont formulées sous la responsabilité de l'auteur du texte et de celui de l'appareil documentaire. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Retrouvez nos publications sur : https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil

Directeur de la publication : Rémy Rioux

Directeur de la rédaction : Thomas Mélonio

Adaptation de la couverture : Flexedo

Couverture : reproduction d'une peinture de P. J. Daniel's représentant une borne fontaine à Port-au-Prince (Haïti), 2008, © GRET

Date de parution : août 2019

Réalisation : Flexedo, info@flexedo.com

Sommaire

Introduction 7

1. Comprendre les processus pour interroger la question de la durabilité des interventions de développement : le projet de recherche 9

1.1. Les projets de développement comme objet d'étude socio-anthropologique 9

1.1.1. Les projets et la socio-anthropologie du développement 10

1.1.2. Les projets d'innovation et la sociologie de la traduction 15

1.1.3. Mobiliser la sociologie de la traduction dans la socio-anthropologie du développement : deux exemples 26

1.2. Le projet de recherche 32

1.2.1. Objectifs scientifiques et opérationnels 33

1.2.2. Dispositif de recherche et étapes 35

1.2.3. Méthodologie et déroulement 36

2. Les interventions de développement comme processus : trois histoires autour de l'eau potable 39

2.1. Cadre conceptuel : au-delà des phases de financement, représenter de façon synthétique la trajectoire d'interventions de développement . . . 39

2.1.1. L'émergence d'une unité de problématisation 40

2.1.2. La trajectoire des interventions : controverses, épreuves, bifurcations 41

2.2. Trois interventions, trois histoires 44

2.2.1. Le secteur de l'eau potable : quelques repères généraux 44

2.2.2. L'ONEA et l'alimentation en eau de Ouagadougou (Burkina Faso) : rapports de force sur le cadre institutionnel, émergence de la question des quartiers non lotis au sein d'une problématisation stabilisée 50

2.2.3. Raccorder les quartiers défavorisés de Port-au-Prince (Haïti) au service public de l'eau : une émergence dans un contexte politique spécifique, une accumulation d'épreuves 56

2.2.4. Eau et assainissement en milieu rural et péri-urbain dans la région de Brong Ahafo (Ghana) : une problématisation stabilisée sur l'eau potable, des controverses sur le péri-urbain, un flottement sur l'assainissement 67

3. Réseaux, intéressement et (ir)réversibilité. Analyse transversale 75

3.1. Promoteurs des projets, alliances, épreuves : une lecture synoptique des trois projets. 76

3.2. Les réseaux dans le projet : désagréger la notion de projet 81

3.2.1. Distinguer réseau sociotechnique de service et réseau du projet 81

3.2.2. Trois interventions, trois configurations d'acteurs 84

3.3. Une question centrale : l'intéressement des usagers. 97

3.3.1. Accès aux services publics et fabrique du citoyen 98

3.3.2. Grandeur villageoise et histoire locale des politiques globales : quelles préférences parmi les différents dispositifs d'eau potable ? 100

3.3.3. L'assainissement au Ghana : un intéressement impossible ? . . . 102

3.4. L'intéressement réciproque au sein du réseau de projet et la cohérence des dispositifs d'actions 107

3.4.1. L'eau potable : quel type de bien et quel type de référentiel ? . . . 107

3.4.2. Acteurs du réseau de service, acteurs du réseau de projet : qui intéresse qui ?. 112

3.4.3. Le contrôle du dispositif de mise en œuvre et le problème principal-agent. 114

3.5. La durabilité : créer l'irréversibilité 114

3.5.1. Les sources possibles de réversibilité 115

3.5.2. L'existence et la solidité de l'intéressement des usagers 117

3.5.3. La solidité de l'intéressement du réseau de projet aux problèmes du producteur de service 122

3.5.4. L'adéquation de l'environnement institutionnel aux besoins de consolidation du réseau de service 132

4. Conclusion **137**

4.1. Lire la trajectoire des interventions de développement, comprendre la « réussite » ou l'« échec » 137

4.2. La question de la spécificité 141

4.3. La sociologie de la traduction et l'étude des interventions de développement : pertinence et adaptations 143

4.3.1. La question des contextes et des environnements institutionnels nationaux 146

4.3.2. La question de l'aide internationale et de la disjonction entre réseaux 148

4.4. Poursuivre l'analyse processuelle des interventions, sur des secteurs différents, dans des configurations variées. 151

4.5. Travailler les implications pour l'action des résultats de cette recherche 151

Annexes . . . . .

Méthodologie **159**

Bibliographie **165**

Liste des sigles et abréviations **181**

Liste des encadrés **185**

Liste des tableaux **185**

Liste des graphiques **185**

Liste des schémas **186**

Photographie **186**

Introduction

La question de la durabilité apparaît comme un problème majeur dans la qualité des projets de développement. C'est aussi le cas des interventions de l'Agence française de développement (AFD) : dans le bilan des évaluations décentralisées de projets financés par l'AFD pour la période 2011-2012, soit couvrant 56 projets (d'un montant total de 799 millions d'euros), évalués 6 à 18 mois après leur achèvement, 93 % de ces projets sont jugés satisfaisants en termes de pertinence, 83 % au niveau de l'efficacité et 87 % en termes d'impact sur le développement (Brillon, 2013 : 1504). Toutefois, 30 % des projets ne sont pas considérés comme efficients, et plus de quatre projets sur dix (42 %) sont évalués comme non satisfaisants au regard du critère de durabilité. Or, c'est la durabilité qui détermine l'impact réel de l'aide : à quoi sert de financer des infrastructures, de renforcer ou de réformer des institutions, si les résultats ne sont pas durables, si les infrastructures sont sous-utilisées et leur maintenance est non assurée, et si les changements organisationnels ne durent que le temps de la perfusion externe de ressources liée au projet ?

Pour expliquer ce constat en demi-teinte, les rapports d'évaluation soulignent notamment la faiblesse globale de la conception du projet en amont (clarté et définition des objectifs), la qualité médiocre de certaines études de faisabilité, les lacunes du diagnostic concernant la situation initiale (environnement physique, cadre institutionnel, caractéristiques sociales des populations concernées), une identification insuffisante des risques potentiels, un manque de suivi des réalisations et des objectifs. Toutefois, du fait de leur approche « photographique » et de leur cadre méthodologique centré sur les critères d'évaluation internationaux, ces rapports d'évaluation ne fournissent pas une analyse approfondie de ces éléments et n'expliquent pas pourquoi tel projet a mieux réussi que tel autre. De plus, si la qualité de la conception des projets est essentielle, cela n'explique pas tout. Certains projets sont *« programmés pour échouer »* du fait d'ambitions irréalistes (Kumar et Corbridge, 2002). Des projets bien conçus peuvent être mis en échec par des problèmes internes ou par des événements extérieurs. Inversement, d'autres projets, conçus sur des bases beaucoup plus fragiles, ont pu être des succès incontestables (Lavigne Delville, 2015*a*).

Qu'est-ce qui concourt au « succès » ou à l'« échec » d'un projet ? Quels sont les éléments facilitateurs ou les points de blocage ? Analysant une série de projets de

développement dans les années 1960, l'économiste Albert Hirschman (1967 : 3) considère que « *tous les projets comportent des problèmes ; la distinction est entre les projets qui arrivent plus ou moins à les surmonter et les autres* »[1].

La recherche que restitue le présent rapport souhaite contribuer au débat sur la durabilité des projets de développement à partir de projets spécifiques (des interventions qui concernent toutes l'appui à la mise en œuvre d'un service public d'accès à l'eau potable) et d'une entrée particulière : une lecture de sciences sociales de la trajectoire de projets de développement. Elle cherche à comprendre comment et pourquoi les acteurs qui portaient ces projets ont ou non réussi à leur donner une réalité, ce qui suppose d'arriver à ancrer le dispositif prévu dans un contexte (avec des adaptations plus ou moins fortes) et à l'institutionnaliser, à le faire rentrer dans les règles du jeu en mobilisant les nombreux acteurs dont la contribution est indispensable, et en résolvant de multiples problèmes techniques et d'action collective.

Il s'agit donc d'une lecture *processuelle* de l'histoire d'interventions de développement dans un secteur donné (l'eau potable) sur centrée sur les acteurs et les organisations qui négocient un projet ainsi que ceux qui cherchent à le mettre en œuvre, et sur les interfaces avec les acteurs et les organisations locales. Nous nous appuierons donc sur les acquis de la socio-anthropologie du développement. Cependant, la question des processus sur la moyenne durée, celle des conditions de succès ou d'échec en amont des espaces locaux ont été finalement peu traitées par ce champ de recherche. Nous mobiliserons, de manière complémentaire et eu égard à notre objet, des questionnements et des concepts tirés de la sociologie de la traduction, qui met l'accent sur l'innovation comme processus contingent, et les imbrications entre dimensions techniques, sociales et politiques des systèmes mis en place.

1 *"All projects are problem-ridden. The only valid distinction appears to be between those that are more or less successful in overcoming their troubles and those that are not".*

1. Comprendre les processus pour interroger la question de la durabilité des interventions de développement : le projet de recherche

1.1. Les projets de développement comme objet d'étude socio-anthropologique

Cette recherche interroge la notion d'intervention de développement et, en particulier, la forme du « projet de développement », qui en est historiquement la forme canonique et le demeure au-delà des évolutions des politiques d'aide et de la remise en avant récente de l'aide budgétaire. L'histoire de la notion de projet est importante et doit être rappelée (Garel, 2003). Celui-ci concerne d'abord des initiatives publiques : dans le domaine militaire et spatial, d'où a émergé la notion de projet industriel et où les démarches de gestion de projet se systématisent au cours des années 1960, mais aussi dans celui de l'aménagement. Lancée à l'époque du *New Deal*, la *Tennessee Valley Authority* (TVA) aux États-Unis est l'archétype (très empirique au début ; cf. Hargrove, 1994) des projets d'aménagement régional intégré, fondés sur une administration publique ou parapublique. Il sera le modèle de projets coloniaux comme l'Office du Niger au Mali dès les années 1930 (Schreyger, 1984), mais surtout dans les années 1950 et 1960, soit à la fin de l'époque coloniale (*Groundnut Scheme* en Tanzanie – Hogendorn et Scott, 1981 ; *Zande Scheme* au Soudan, Compagnie générale des oléagineux tropicaux au Sénégal – Diallo Cô-Trung, 1998, etc.) et au début des indépendances. Les échecs de cette première génération de projets ont entraîné le développement d'une série de grands projets, industriels ou de développement régional, fondés sur de lourdes études techniques, avant qu'ils soient disqualifiés pour leur inefficacité et leur coût supporté par la puissance publique, à la veille des ajustements structurels, puis quasiment abandonnés par la suite.

En cohérence avec les ajustements structurels, les organismes d'aide au développement délaissent en effet à cette époque le financement structurel d'organisations publiques au profit de projets de développement local et de renforcement institutionnel. Elles cherchent alors à réformer les organisations publiques existantes, à faire évoluer l'environnement administratif des pays aidés (en particulier en

promouvant la décentralisation), à promouvoir des équipements et des services aux populations. Les dimensions économiques et institutionnelles s'imposent progressivement au détriment d'approches techniciste. Face à une administration jugée corrompue et incompétente, les organismes d'aide tendent à retirer la mise en œuvre des projets des administrations pour les confier à des Unités de gestion de projet (UGP). L'objectif affiché est devenu l'accompagnement des évolutions institutionnelles à travers la réalisation d'infrastructures de proximité – ce qui pose la question des rapports entre objectifs de renforcement institutionnel et objectifs de réalisations physiques. En intégrant les thèmes de la gouvernance, du genre et de la décentralisation, les objectifs des projets deviennent autant – sinon plus – politico-institutionnels que techniques. Parallèlement, le paysage institutionnel se complexifie : au face-à-face entre les populations locales et l'État à travers ses services techniques, se substituent des relations complexes entre bailleurs de fonds, État, équipes projets, communes, organisations paysannes, sociétés nationales, organisations non gouvernementales (ONG), bureaux d'études nationaux, etc. Les projets de développement sont, de plus en plus clairement, des processus pluri-acteurs, où la question de l'action collective et de la coordination se pose de façon marquée.

En quête de démarches et d'outils, les institutions d'aide au développement ont progressivement structuré leur démarche de conception et de mise en œuvre de projets et, pour cela, importé et adapté des outils de management mis au point dans le champ des projets industriels ou des techniques de *New Public Management* (NPM) (McCourt et Minogue, 2001), au risque de bureaucratiser les démarches (Lavigne Delville, 2012). Les différentes institutions d'aide ont cependant leur histoire, leurs stratégies et leurs outils propres[2].

1.1.1. Les projets et la socio-anthropologie du développement

À l'époque des « grands projets », l'anthropologie a mis en avant les logiques sociales et économiques des sociétés locales, et les recompositions économiques et politiques résultant des interventions (Boiral *et al.*, 1985). Elle a aussi questionné les postulats techniciste des interventions, la négation des savoirs locaux par les ingénieurs, les logiques étatiques de domination ou de restructuration des sociétés locales *via* les ressources de développement, les formes de résistance ou de subversion populaires des projets de développement. Dans *Seeing like a State*, James Scott (1998) met au jour les logiques simplificatrices et uniformisatrices des conceptions d'ingénieur et montre qu'elles se sont appliquées de façon systématique dans le contexte des pays en développement (PED) où cette

2 Pour une histoire de la bureaucratisation de l'aide au développement européenne – cf. Dimier, 2014.

volonté technicienne se doublait de l'autoritarisme des élites et de leur mépris des populations. Faisant l'autopsie de l'échec d'un projet de développement de l'élevage dans le Lesotho, archétype des grands projets techniques, James Ferguson (1990) montre comment cette intervention, échec cuisant du point de vue de ses objectifs affichés, a en fait servi les objectifs étatiques de renforcement de son inscription sur le territoire : des routes ont été aménagées, des bureaux construits, des services de l'État installés là où ils étaient absents.

La socio-anthropologie européenne du développement s'est constituée autour de l'idée *« du développement comme objet historique »* (Aubertin *et al.*, 1982). Elle s'est d'abord structurée à la fin des années 1980 autour de l'étude de projets de développement et des jeux d'acteurs dans les arènes locales, à l'« interface » entre « paysans, experts et chercheurs », entre « développeurs » et « développés » (Long, 1989 ; Olivier de Sardan, 1995), mettant en évidence l'hétérogénéité d'intérêts, de logiques et de représentations qui préside à toute intervention. Elle a approfondi la question de la confrontation des savoirs (Long et Long, 1992) et des innovations (Chauveau *et al.*, 1999), la production d'ignorance dans le développement (Hobart, 1993 ; Jacob, 2000), la question de la « participation » (Chauveau, 1994 ; Lavigne Delville, 2011*a*).

Après avoir étudié la question des associations paysannes (Jacob et Lavigne Delville, 1994), cette socio-anthropologie politique de l'intervention de développement a mis en avant la figure des courtiers locaux, acteurs d'interface qui construisent leur position sociale (et parfois économique) sur leur maîtrise du *« langage développement »* et sur leur capacité à assurer la traduction entre espaces de sens (Bierschenk *et al.*, 2000). Deux axes se sont ensuite différenciés : *(i)* d'un côté, les politiques de décentralisation administrative au tournant des années 2000 ont amené à focaliser le questionnement sur les arènes politiques locales et les recompositions des pouvoirs locaux suscitées par lesdites politiques (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 ; Jacob, 1998 ; Olivier de Sardan et Tidjani Alou, 2009) ; *(ii)* de l'autre côté, la question des rapports entre populations et agents s'est déplacée des projets vers les services publics, en particulier la santé (Jaffré et Olivier de Sardan, 2003), puis vers celle de la gouvernance quotidienne des services publics/collectifs (Blundo et Le Meur, 2009 ; Fichtner, 2012), de la bureaucratie (Olivier de Sardan, 2004) et de la corruption (Blundo et Olivier de Sardan, 2007). La question des projets de développement eux-mêmes, de leurs dispositifs, de leurs effets, a finalement été assez vite oubliée au profit d'une socio-anthropologie politique des interfaces au sein des institutions nationales et des recompositions des administrations publiques où la tension entre normes officielles et normes pratiques est centrale (Olivier de Sardan, 2010).

En rupture avec une idéologie du développement qui met en avant la communauté, le consensus, la socio-anthropologie du développement part du postulat

de l'hétérogénéité des acteurs et des intérêts, du caractère à la fois structurel et révélateur du conflit. Arène, groupes stratégiques, conflits, sont des mots clés de cette approche, permettant de lire les divergences internes aux « communautés locales » et leurs stratégies pour donner d'elles-mêmes une image consensuelle. Interface[3], intermédiation, courtage en sont des corollaires. Le dialogue – toujours ambigu et partiel – à l'intersection de plusieurs mondes met en jeu des acteurs spécifiques, capables de traduire les intérêts et le langage des uns dans celui des autres : les agents de base des projets ou des services publics, d'un côté, les interlocuteurs locaux (jeunes scolarisés, responsables de groupement, etc.) qui exercent une fonction de courtage, de l'autre côté.

Dans cette approche, la question de l'État s'est imposée « par le bas », à partir d'une étude des rapports aux usagers qui amenait à s'interroger sur une dimension sous-estimée par la sociologie politique de l'État en Afrique : l'État producteur de services. Ces recherches sur les services publics ont conduit à la fin des années 2000 à étudier les réformes successives liées à la succession des modes développementistes et à la dynamique des bureaucraties (Blundo, 2011 ; 2012), au sein d'*« États en chantiers »* (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014) entre processus ambivalents de formation de l'État, pénuries de ressources et réformes permanentes. Dans cette perspective, la mise en évidence empirique des écarts (*« gaps »*, Olivier de Sardan, 2016) entre intentions et résultats est au cœur de l'analyse, rapprochant la socio-anthropologie du développement de l'analyse des politiques publiques (*implementation studies*). L'étude de la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques nationales (Olivier de Sardan et Ridde, 2014) ou des politiques d'aide (Lavigne Delville, 2015*c*) ont émergé plus récemment.

Du côté anglo-saxon, les travaux fondateurs se sont partagés entre une socio-anthropologie des savoirs locaux (Pottier *et al.*, 2003) et des interfaces (Long, 1989 ; Long et Long, 1992), d'un côté, et une anthropologie des discours du développement, mettant en avant son projet modernisateur et dominateur (Escobar, 1991 ; Apthorpe et Gasper, 1996), les ambiguïtés des propos sur la démocratie et la bonne gouvernance (Abrahamsen, 2000), ses impacts sur les administrations (Anders, 2010), de l'autre côté. L'accent a davantage été mis sur les institutions d'aide, sans doute parce que la recherche en socio-anthropologie y est plus impliquée dans l'expertise. Les recherches ont mis en avant plus tôt la question des bureaucraties (Quarles van Ufford, 1988). La question du courtage et de la traduction entre acteurs et entre systèmes de sens a été traitée au niveau des

3 *"Interfaces typically occur at points where different, and often conflicting, lifeworlds or social fields intersect, or more concretely, in social situations or arenas in which interactions become oriented around problems of bridging, accommodating, segregating or contesting social, evaluative and cognitive standpoints"* (Long, 2001 : 61).

agents de développement eux-mêmes (Lewis et Mosse, 2006), dans des interrogations sur *« les effets de l'aide »* (Lewis et Mosse, 2005) moins centrées sur le local.

Ces différents travaux mettent aussi en avant les effets structurels d'une aide massive sur les sociétés et les institutions, dans un contexte où les pays africains sont dans une *« histoire d'extraversion »* (Bayart, 1999) et ont, pour la plupart, perdu leurs capacités de négociation avec les politiques d'ajustement structurel (Whitfield, 2009). L'aide est devenue une dimension structurante de la réalité de ces sociétés, des capitales jusqu'aux villages et quartiers les plus reculés (Lavigne Delville et Abdelkader, 2010 ; Ridde, 2013). Elle apporte à la fois des ressources financières et des modèles. Elle se traduit par une forte présence d'institutions internationales, d'expatriés, d'ONG internationales et nationales. Elle induit une action publique extravertie, éclatée, avec des inégalités spatiales fortes et des temporalités hachées (Tidjani Alou, 1994 ; Valette *et al.*, 2015). Bien qu'elle affirme répondre à des demandes, l'aide repose largement sur une logique de l'offre et construit elle-même ses problèmes, en fonction des solutions et des moyens dont elle dispose (Ferguson, 1990 ; Chauveau *et al.*, 1997 ; Naudet, 1999). Elle constitue une rente pour les États comme pour les acteurs nationaux : ceux-ci cherchent à entrer dans les chaînes d'intermédiation et de redistribution de l'aide pour y constituer ou consolider leurs ressources et pour le pouvoir que permet le contrôle de ces ressources. En même temps, l'accès aux financements est souvent difficile. Le phénomène de courtage joue finalement à tous les niveaux de l'aide. Les logiques de captation de l'aide, qui se branchent sur les logiques néo-patrimoniales et clientélistes et/ou de corruption (Blundo et Olivier de Sardan, 2007 ; Mathieu, 2007), finissent parfois par l'emporter sur la finalité affichée des politiques et des projets. Les États adoptent des positions attentistes pour maximiser les flux de ressources externes. Les cadres renoncent ou désapprennent à penser par eux-mêmes. Ils privilégient les missions de terrain et les séminaires, ils cherchent des postes dans les projets ou les ONG internationales, suscitant un *« drainage interne des cerveaux »* (Olivier de Sardan, 2010) qui fragilise les institutions nationales. La culture du *per diem* (Ridde, 2013) s'étend de l'administration vers les ONG et les organisations locales.

La socio-anthropologie du développement – notamment européenne – a surtout mis l'accent sur les petites échelles, sur l'interface concrète entre acteurs locaux et intervenants externes et sur la manière dont les ressources apportées par l'aide permettaient à leurs bénéficiaires de se positionner dans le cadre de leur communauté d'appartenance. Cependant, le constat de l'hétérogénéité des acteurs, de leurs logiques et de leurs intérêts, et les problèmes d'action collective qu'il pose, valent de manière générale pour l'ensemble du domaine de l'aide, avec une série d'interfaces et de traductions, au sein de l'institution de financement (entre instances de décision, départements techniques, bureaux dans les pays),

entre bailleurs et État, entre tutelle, bailleur et opérateur, etc. (Lewis et Mosse, 2006). Cette dimension a été moins étudiée par la recherche francophone, du fait d'un relatif désintérêt pour l'étude des institutions d'aide, et probablement aussi du fait du manque d'outils convaincants pour s'y lancer. Tout en ayant massivement contribué à la compréhension des jeux d'acteurs autour des projets de développement, la socio-anthropologie du développement a finalement peu produit d'études sur le déroulement complet de la vie d'un projet de développement.

De plus, en mettant l'accent sur les pratiques des acteurs et leur agentivité[4], la socio-anthropologie du développement tend à limiter l'analyse des contradictions et dérives à la prise en compte des intérêts stratégiques de ces acteurs, oubliant deux dimensions essentielles :

– d'une part, la question des représentations et des projets politiques sous-jacents aux conflits et aux réappropriations qui n'est guère posée. Or, le maintien de principes culturels comme la recherche de « grandeur » de la communauté, d'un côté (Jacob, 2007 et voir *infra* section 3.3.2), les conceptions de l'État et du service public, de l'autre côté, structurent aussi les représentations des acteurs. Autant le souci d'une approche empirique et la prudence par rapport au risque de surinterprétation sont légitimes, autant évacuer ces représentations de l'explication est problématique (Hochet et Jacob, 2006) ;

– d'autre part, nous pouvons nous demander si l'ampleur de ces stratégies et de la personnalisation des relations d'interface ne traduisent pas des contextes sociaux spécifiques dans lesquels les dispositifs publics sont marqués par un fort inachèvement juridique et institutionnel qui rend problématique l'application des lois (Ouattara, 2010). Les organisations fonctionnement plus sur des rapports interpersonnels que sur des règles impersonnelles, et même sur des logiques de « surpersonnalisation » (Olivier de Sardan, 2004), et les institutions (au sens de normes gouvernant les pratiques) ne fournissent pas aux acteurs le support nécessaire pour réguler leurs interactions. Certains acteurs peuvent tirer leur épingle du jeu dans ces contextes faiblement institutionnalisés mais il n'est pas sûr que la majorité, en l'absence de soutien, le puisse. Il faut se rappeler qu'il y a des gagnants et des perdants dans ces jeux stratégiques.

4 C'est-à-dire leur capacité à agir, leur autonomie relative vis-à-vis des contraintes qu'ils subissent.

1.1.2. Les projets d'innovation et la sociologie de la traduction

Comment étudier les projets en eux-mêmes, en tant que compromis entre intérêts des financeurs et des tutelles, en tant que dispositifs financiers et organisationnels : que signifie un « projet » ? Comment sont-ils définis ? Quels sont les processus à l'œuvre ? La forme des dispositifs de projet, leurs normes de fonctionnement influent-elles sur les pratiques des agents et les contradictions liées à la mise en œuvre ? En quoi les outils de management de projet influent-ils sur la réussite ou l'échec ? Qu'est-ce que, finalement, conduire une démarche projet ?

Ces questions sont au cœur de courants de recherche en management, avec une abondante littérature. Ceux-ci considèrent le projet comme un lieu d'action collective, rassemblant des acteurs hétérogènes. Ils s'intéressent aux conditions de coopération et de régulation des conflits, aux modalités d'apprentissage. Ils questionnent le lien entre outils et résultats. Sans prétendre résumer l'ensemble de la littérature sur le sujet, les travaux sur la gestion de projet en entreprise et sur les processus d'innovation convergent pour *(i)* souligner l'ampleur des dérapages temporels et budgétaires des projets[5], et *(ii)* mettre en question les instruments classiques de gestion de projet mis en place dans les années 1960 et 1970. La prise en compte de *« l'incertitude qui accompagne inévitablement une démarche consistant à structurer une réalité à venir »* (Garel, 2003 : 5) a provoqué dans les années 1990 une *« révision déchirante du modèle classique »* (*ibid.* : 200) de management des projets[6].

Les mutations de la conception des innovations industrielles

Dans les années 1970, les modèles de management de développement technologique s'ordonnent *« autour d'un cycle de développement standard, calendrier type instaurant, mois par mois, les étapes que doit suivre un projet (…) La progression d'un projet sur ce calendrier est jalonnée par une succession de revues où la collectivité des dirigeants de l'entreprise doit évaluer et orienter*

5 *« Seuls 16 % des projets de développement de logiciels aux États-Unis respectent leurs engagements initiaux en matière de délais et de budget (…) Sur 9 études de cas de gros projets, on a observé des dérives moyennes de 40 % en coût et de 80 % d'échecs commerciaux pour les projets de nouveaux produits. »* (Garel, 2003 : 101).

6 D'autres travaux s'intéressent à la mobilisation de l'outil projet dans la gestion publique, avec le problème de la participation et du débat sur les infrastructures, la question des représentations des « publics » (Bourdieu, 1991 ; de Gaulejac *et al.*, 1995 ; Pinson, 2009). Ils mettent aussi en avant le problème de la programmation : *« la gestion publique plus que toute autre doit se méfier d'une pensée qui ne serait que celle des programmes, des objectifs, des cibles et de la stratégie. Dans les contextes d'incertitude marquée, il est souvent préférable de se fier plus à la rétroaction qu'à la programmation »* (Duran, 1999 : 188).

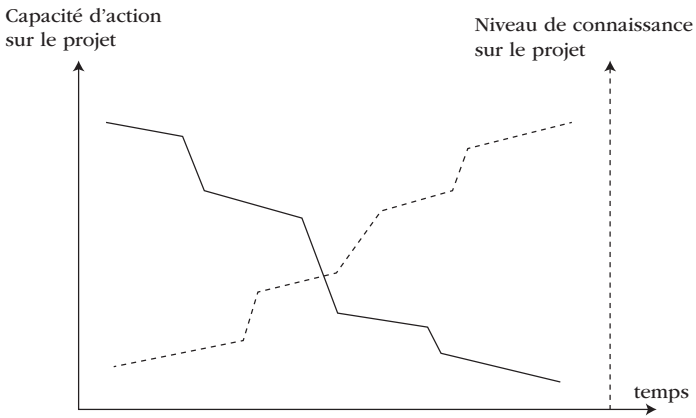
son évolution (…) On assiste ainsi à un impressionnant processus de rationalisation et de formalisation des décisions » (Garel, 2003 : 175). De nombreux outils (PERT – *Programme Evaluation and Review Technique*, diagramme de Gantt, etc.), développés parfois des décennies auparavant, sont de plus en plus utilisés.

Cette logique est remise en cause dans les années 1980. Divers bilans de projets industriels montrent que les plus grandes réussites, en termes de vitesse de réalisation, de maîtrise des coûts et des techniques, n'ont pas été menées *« selon les canons des méthodologies de projet traditionnelles, mettant l'accent sur l'explicitation poussée des procédures, la complexification des systèmes de reporting, le jalonnement strictement séquentiel des étapes »* (*ibid.* : 199*). « Contrairement à la tendance dominante qui est de rechercher plus d'efficacité par l'emploi d'outils de plus en plus sophistiqués, il a été établi que les variables les plus actives sont liées pour l'essentiel à des facteurs d'organisation et de communication »* (Couillard et Navarre, 1993, cités par Garel, *ibid.* : 108).

Un des problèmes du modèle hiérarchique est en effet l'inertie de ses dispositifs de pilotage. *« Plus tardive est la détection d'un problème, plus long est le délai d'élaboration d'une solution, et moins grands seront les degrés de liberté disponibles pour le résoudre efficacement et à moindre coût »* (Midler, 1993 : 100). Avec un pilotage centralisé, un *reporting* biannuel à la direction de l'entreprise, il peut se passer de deux à six mois entre le recueil de données sur un problème et la décision correspondante. *« Le système fonctionnait davantage comme une chambre d'enregistrement des dérives que comme un dispositif efficace pour les prévenir »* (*ibid.* : 101). Les révolutions contemporaines du management de projet industriel renvoient au contraire à des dispositifs actifs d'exploration des possibles puis de mise au point, intégrant *« l'inexorable incertitude qui entoure toute activité de création »* (*ibid.* : 73).

Cette incertitude pose la question de la connaissance nécessaire à l'action. Dans une logique planificatrice, la tendance est à réaliser en amont les études préalables, en considérant qu'elles donneront les éléments nécessaires pour agir. Mais en pratique, certaines incertitudes ne peuvent être levées à l'avance (quels seront les comportements des consommateurs lorsque le futur véhicule sera mis en vente ?), et des problèmes imprévus se révèlent en cours de route.

Graphique 1. La dynamique du projet



Source : Midler (1993 : 98).

Comme le dit Garel (2003 : 12), *« un projet est un processus concomitant où, au fur et mesure des différentes phases d'avancement, les degrés de liberté diminuent tandis que le niveau de connaissance s'accroît. Autrement dit, en début de projet, on ne sait pas grand-chose* [sur les conditions réelles de réussite]*, mais on peut tout* [parce que le champ des possibles demeure ouvert]. *En fin de projet, on ne peut plus rien faire* [parce que la somme des choix et des décisions a réduit le champ des possibles, et que l'on n'a plus le temps]*, alors que l'on a tout appris* [par la confrontation au réel] *»* (voir graphique 1). *« L'activité projet est profondément marquée par cette dialectique entre la connaissance et l'action »* (*ibid.* : 13).

De ce fait, les démarches normées et rigides, fondées sur une hypothèse de maîtrise complète des processus, ne peuvent fonctionner, ou seulement dans des projets très standardisés, répétitifs, indépendants des contextes de mise en œuvre, ce qui est finalement l'exception. *« Une des raisons qui explique l'inefficacité de ces méthodologies de gestion est que le système de gestion (ou plutôt de contrôle) est bâti sur les connaissances initiales du projet et qu'il en ignore l'inconnu, lequel inconnu va se révéler au fur et à mesure de son développement »* (Jolivet, 1998 : 25). Dès lors, *« ces méthodologies constituent un système de contrôle qui constate les dérapages, mais ne les évite pas »* (*ibid.*). Les démarches de projet actuelles cherchent au contraire *« à anticiper au maximum les questions qui, traditionnellement, ne sont abordées qu'en fin de parcours, afin d'éviter les remises en causes tardives »* (Midler, 1993 : 40).

Les apports de la sociologie de la traduction : B. Latour, M. Callon, M. Akrich

Issue de la sociologie des sciences et des techniques, la sociologie de la traduction (Callon, 1986 ; Akrich *et al.*, 2006) offre des grilles d'analyse sur ce qui fait le succès ou l'échec de tentatives d'innovations : l'un comme l'autre découlent de processus contingents, jamais totalement maîtrisés *a priori*, dans lesquels des acteurs tentent de construire et de stabiliser des réseaux sociotechniques, mettant ensemble de façon indissociable des êtres et des choses, dont l'assemblage ne va pas de soi.

Courant de recherche, plus que cadre théorique totalement stabilisé[7], la sociologie de la traduction cherche à rendre compte de dynamiques d'action collective autour d'un principe de symétrie entre « humains » et « non humains »[8] et d'une entrée empirique par la dynamique des interactions, qui refuse de postuler *a priori* un cadre explicatif ou une hiérarchie des facteurs (le technique, le politique, etc.). Partie de questionnement sur la pratique scientifique (Latour et Woolgar, 1996), l'école de la sociologie de la traduction a ensuite élargi ses objets aux innovations techniques (Akrich *et al.*, 1988*a* et 1988*b* ; Akrich, 1989, 2006), aux marchés (Callon, 1998, 1999, 2017), aux rapports entre chercheurs, experts et acteurs porteurs de problèmes publics (Callon *et al.*, 2001 ; Rabeharisoa et Callon, 2002) et à la mise en politique de problèmes collectifs (Barthe, 2010), cherchant finalement à proposer une sociologie générale des associations, c'est-à-dire des mouvements de composition progressive d'un collectif à partir d'éléments hétérogènes, d'humains et de non humains (Latour, 2006, 2012).

Ce qui nous intéresse ici est le cadre d'analyse développé dans les années 1990 autour des innovations techniques, qui met en avant la notion de réseau sociotechnique et donne des clés pour lire les processus sous un angle dynamique. Pour Bruno Latour, *« on mesure toute la difficulté de l'innovation à ce qu'elle assemble au même lieu et dans la même combinaison une population de gens intéressés, dont une bonne moitié est prête à déserter tout à fait, et un dispositif de choses, dont la plupart sont prêtes à tomber en panne »* (1992 : 56). Dès lors, les porteurs de projet dépensent une énergie importante à tenter de convaincre des acteurs de les rejoindre et de porter le projet avec eux, à se battre et à se protéger de ceux qui n'en veulent pas ou n'y croient pas, à tenter de le faire marcher techniquement, à se confronter à des problèmes de nature variée et à

7 Ce qui explique que les concepts mobilisés, en fonction des auteurs et des périodes, évoluent et ne s'articulent pas toujours complètement.

8 C'est-à-dire du refus de la coupure entre « social » et « technique » et de la reconnaissance de l'agentivité du technique, longtemps niée ou sous-estimée par la sociologie, et que cette école de pensée met au contraire en avant.

les résoudre. Le projet sera réussi si cette *« population de gens »* et *« ce dispositif de choses »* finit par constituer un tout fonctionnel et suffisamment stabilisé, qui ne sera jamais exactement ce qui était prévu au départ.

Dans *« Aramis ou l'amour des techniques »* (1992), Bruno Latour analyse l'échec d'un projet révolutionnaire de métro automatique, que les ingénieurs de Matra ont tenté de développer entre 1970 et 1987, et qui visait à combiner les avantages du transport collectif avec ceux du transport individuel. On voit sous sa plume le projet (l'idée) d'Aramis se *« réaliser »* (au sens de devenir plus réel, passer de l'idée et du papier à des rails, des wagons, et des accords entre Matra et la RATP[9]) ou se *« déréaliser »* (revenir en arrière, s'éloigner du réel et redevenir idée ou projet de papier), lorsque des obstacles surgissent, des échecs techniques s'accumulent, des accords sont remis en cause. L'auteur montre l'ensemble des négociations, coups de force, tractations nécessaires pour dépasser les problèmes techniques, mobiliser les soutiens institutionnels nécessaires, pour se protéger des risques de défection ou des « ennemis », sachant qu'une partie des acteurs sont absents au départ (les futurs usagers en particulier) et que, puisque l'on doit anticiper sur leurs attentes et leurs comportements, il faut passer par des « porte-paroles » qui sont censés les représenter (des études, des phases pilotes, des projections, etc.) et parlent à leur place.

La *« réalisation »* d'un projet, le passage de l'idée portée par quelques personnes à un dispositif en place et fonctionnel, suppose des négociations, des arrangements, des compromis : négociations avec les acteurs dont la contribution et le soutien sont nécessaires, et qui mettent des conditions à leur soutien ; « négociations » (c'est-à-dire innovations, expérimentations, modifications, etc.) avec les choses qui s'acharnent à ne pas marcher comme on le voudrait. La « réalisation » passe par un travail d'*« inscription dans des contextes »* par lequel le schéma initial se confronte à des environnements précis, des politiques, des écosystèmes, des problèmes techniques, des acteurs et des organisations concrètes, et doit s'y adapter pour pouvoir prendre corps et s'y ancrer. *« Le seul moyen d'accroître la réalité d'un projet, c'est de se compromettre, de passer des compromis socio-techniques » (…) « La seule chose qu'un projet technique ne peut faire, c'est de se réaliser sans se placer lui-même dans un contexte plus large. S'il refuse de se contextualiser, il demeure techniquement parfait, peut-être, mais irréel »* (Latour, 1992 : 110).

Pour se réaliser, l'idée initiale portée par les promoteurs doit ainsi être transformée, réinterprétée, précisée, redéfinie, au fur à mesure de l'élargissement du nombre des acteurs concernés et de son inscription dans des contextes : *« à chaque fois qu'un nouveau groupe s'intéresse au projet, il le transforme un peu, beaucoup, passionnément (…) tous ces gens intéressés transforment le projet*

9 Régie autonome des transports parisiens.

et posent à leur intéressement des conditions » (*ibid.* : 100-101). En effet, les logiques et la façon de légitimer le projet portées par les ingénieurs de Matra ne sont pas – ou pas exactement – celles qui vont mobiliser la RATP, le ministère des Transports, la Ville de Paris, les futurs usagers. La façon de formuler le problème auquel le projet est censé apporter une solution varie selon les acteurs, les espaces, les moments : dès lors, l'innovation passe par des *« chaînes de traduction qui transforment un problème global en un problème local par une série d'intermédiaires qui ne sont pas tous logiques au sens formel du terme, mais qui obligent, par de petits déplacements insensibles, ceux qui s'intéressent au problème global à se trouver intéressés par surcroît à la solution locale »* (*ibid.* : 35). Mais le risque de ces négociations et reformulations est de perdre la cohérence du projet, sous l'effet de pressions divergentes…

À partir d'une autre expérience, celle de trois chercheurs voulant mettre au point et diffuser de nouvelles techniques de production des coquilles Saint-Jacques dans la baie de Saint-Brieuc, Michel Callon (1986) propose une grille de lecture de ces stratégies actives de traduction. La coquille Saint-Jacques a commencé à être exploitée en France dans les années 1960. Elle a très vite été surexploitée, et les marins pêcheurs de la baie de Saint-Brieuc s'en inquiètent. Comment assurer une exploitation durable ? Tant les marins pêcheurs que les scientifiques connaissent très peu de choses de la biologie et de la reproduction de la coquille Saint-Jacques. Lors d'un voyage, les chercheurs ont découvert que la coquille Saint-Jacques était élevée au Japon : les larves sont récupérées, on favorise leur fixation dans des sacs à mailles immergés, qui les protègent des prédateurs le temps qu'elles fassent leur coquille, avant de les relâcher en fond de baie où elles croissent jusqu'à la pêche. Les pertes en larves étant beaucoup plus faibles, la productivité est accrue. Ils ont l'idée de faire la même chose en France. Mais est-ce transposable ? Ce n'est pas la même espèce qui est élevée en France et au Japon. Celle de la baie de Saint-Brieuc peut-elle aussi se fixer sur des supports ? Par ailleurs, on ne connaît pas son cycle biologique, et donc les modes d'élevage et d'exploitation possibles.

Les trois chercheurs poussent l'idée d'une recherche sur ce sujet et multiplient les rencontres avec les marins pêcheurs (évoquant les problèmes de surexploitation et les techniques japonaises) et la rédaction d'articles scientifiques. Ils cherchent à convaincre l'administration et les pêcheurs d'expérimenter l'élevage des larves de coquillages, et à mobiliser des moyens pour ce faire. Il leur faut pour cela relier le problème qui les intéresse en tant que chercheurs (la biologie de la reproduction des coquillages) au problème de la surexploitation, et convaincre que la solution qu'ils proposent – les marins pêcheurs ont intérêt à passer à l'élevage, il faut des recherches complémentaires pour voir si les coquilles se fixent bien sur les filets –, est bien la bonne. Il leur faut ensuite trouver les façons

de faire, de mettre au point en laboratoire les techniques et de vérifier qu'elles marchent, que les larves en laboratoire acceptent de se comporter comme prévu, qu'elles sont de bons « porte-paroles » des larves en situation réelle, c'est-à-dire qu'elles se comportent dans les aquariums du laboratoire comme se comporteront les larves en situation réelle dans la baie de Saint-Brieuc[10]. Reprenant de façon stylisée le processus qui part d'un ensemble de groupes d'acteurs isolés et ne communiquant guère (les marins pêcheurs, les coquilles Saint-Jacques, les chercheurs) pour aboutir à une « communauté » d'acteurs partageant une même façon de poser le problème, et prête à collaborer à sa résolution, Callon identifie quatre étapes dans le processus qui mène des acteurs isolés aux acteurs en relation autour de la résolution de problèmes, à savoir :

– *la problématisation ou comment se rendre indispensable*. Des chercheurs formulent des problèmes (ici, peut-on transposer l'élevage de coquilles Saint-Jacques observé au Japon : la larve de l'espèce de Saint-Brieuc se fixe-t-elle ? Quelle vitesse de croissance ? etc.) et *« identifient un ensemble d'acteurs dont ils s'attachent à démontrer qu'ils doivent, pour atteindre les objectifs ou suivre les inclinaisons qui sont les leurs, passer obligatoirement par le programme de recherche proposé ». « Problématiser, c'est définir une série d'acteurs et, dans le même mouvement, identifier les obstacles qui les empêchent d'atteindre les buts ou objectifs qui leur sont imputés. Ainsi se construit un réseau de problèmes et d'entités au sein duquel un acteur se rend indispensable »* ;

– *les dispositifs d'intéressement ou comment sceller les alliances*. L'intéressement, c'est *« l'ensemble des actions par lesquelles une entité s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définis par sa problématisation »* (c'est-à-dire s'efforce de mobiliser les acteurs qu'elle a identifiés et de les faire rentrer dans sa logique). Cela passe par l'établissement de relations avec eux, conditionné par la rupture de relations que ces acteurs avaient avec d'autres[11].

10 Cette dimension expérimentale introduit à une autre notion développée par la sociologie de la traduction : la question du passage entre « microcosme » et « macrocosme ». Le laboratoire représente un monde miniature, on transforme le problème du monde réel (dans le macrocosme) en dispositif expérimental, et on suppose que l'on peut ensuite repasser au macrocosme, autrement dit que les résultats obtenus dans le monde en miniature valent pour le monde réel (voir sur le sujet : Callon *et al.*, 2001). Pour une application à un projet pilote en Afrique, cf. Le Meur, 2011.

11 Callon modifiera sa position sur le sujet, notamment dans ses travaux sur le cadrage/débordement (voir Callon, 1999, 2017). Sa position actuelle est que les acteurs réunis par l'intéressement continuent d'être influencés par l'ensemble des relations qu'ils continuent d'entretenir avec le monde extérieur et que l'influence de ce monde extérieur peut devenir si prégnant qu'il entraîne un débordement, c'est-à-dire une mise en cause du cadrage (ou de la problématisation), éprouvant la solidité du réseau des acteurs associés. Nous utiliserons les notions de cadrage et de débordement dans nos analyses (voir tableaux 1, 2 et 3).

« L'intéressement est fondé sur une certaine interprétation de ce que sont et veulent les acteurs à enrôler et auxquels s'associer. Les dispositifs d'intéressement (c'est-à-dire l'ensemble des actions mises en œuvre pour constituer ce noyau d'acteurs) *créent un rapport de force favorable ». « L'intéressement, s'il réussit, confirme (plus ou moins complètement) la validité de la problématisation qui, dans le cas contraire, se trouve réfutée »* ;

– *définir et coordonner les rôles : l'enrôlement*. Le dispositif d'intéressement ne débouche pas nécessairement sur des alliances. Les alliances se concluent si chaque acteur endosse le rôle qui lui est proposé. *« L'enrôlement, c'est un intéressement réussi. Décrire l'enrôlement, c'est donc décrire l'ensemble des négociations multilatérales, des coups de force, des ruses qui accompagnent l'intéressement et lui permettent d'aboutir »* ;

– *la mobilisation des alliés : les porte-paroles sont-ils représentatifs ?* Le processus de domestication et le changement des techniques de production doivent concerner l'ensemble des acteurs (toutes les coquilles, tous les marins pêcheurs). Or, dans les étapes antérieures, les individus directement impliqués sont peu nombreux : quelques pêcheurs, quelques milliers de larves utilisées dans les expérimentations. L'enjeu est ici de passer d'une ébauche de réseau concernant quelques individus à une échelle plus grande, impliquant de nombreux acteurs. Si le processus de traduction réussit, *« la problématisation initiale, qui avançait des hypothèses sur l'identité des différents acteurs, leurs relations et leurs objectifs, a laissé place au terme des quatre étapes décrites à un réseau de liens contraignants. Mais le consensus et la mobilisation qui le rendent possible peuvent être contestés à tout moment ».* Une partie des acteurs peut sortir du jeu, contester l'analyse ou la place qui lui est assignée, critiquant la représentation qui est faite de ses intérêts. Ce qui remet en cause le processus, ou bien oblige à renégocier les choses, les règles du jeu, à préciser ou à faire évoluer les frontières des groupes d'acteurs.

Pour la sociologie de la traduction, la réussite ou l'échec ne peuvent être totalement prédits. *« L'existence ou la non-existence de ce groupe* (rassemblant coquilles, marins pêcheurs et chercheurs dans une communauté d'intérêts, et qui est une condition *sine qua non* pour une action collective) *n'est décidable qu'en fin de parcours, et ce sont les trois chercheurs par leurs différentes tentatives qui nous l'apprennent ».* Les groupes d'acteurs, leurs intérêts, ne préexistent pas, ou en tout cas pas complètement. Le processus contribue à les faire émerger, à déplacer les conceptions, les argumentaires, pour essayer de stabiliser un réseau. Comme le dit Latour, *« à la naissance, les projets sont tous mort-nés. Il faut leur ajouter de l'existence continûment, pour qu'ils prennent corps, pour qu'ils imposent leur cohérence grandissante à ceux qui les discutaient ou qui s'y opposent »* (1992 : 71-72). Un tel postulat est particulièrement vrai pour des projets très innovants,

qui ne s'appuient pas sur des référentiels établis et sont caractérisés par de nombreuses sources d'incertitude. Dans de tels projets, le nombre d'acteurs parties prenantes n'est pas connu à l'avance, les problématisations susceptibles de faire sens et de fédérer sont hypothétiques, on ne peut suivre des étapes balisées. Dans de tels cas, on ne peut prédire à l'avance la réussite ou l'échec : *« nul ne peut suivre un projet technique sans conserver la symétrie des explications. Si nous disons d'un projet réussi qu'il existait depuis le début parce qu'il était bien conçu, et que le projet raté s'est cassé la figure parce qu'il était mal conçu, nous ne disons rien. Nous ne faisons que répéter les mots « réussite » et « échec » en plaçant la cause de l'un comme de l'autre au début du projet, à sa conception […] Cette tautologie n'est faisable qu'en fin de parcours […] La réussite et l'échec doivent se traiter symétriquement »* (*ibid.*). D'autres types de projet sont plus balisés et reposent sur des dispositifs techniques et des méthodologies plus éprouvées. Les conditions de succès sont plus établies. Il n'en demeure pas moins que, même dans ce cas, *(i)* la mise en œuvre d'un projet suppose de l'inscrire dans un environnement politique et institutionnel toujours en partie spécifique, dans des configurations locales originales et dont toutes les caractéristiques ne sont pas toujours connues à l'avance, et que *(ii)* des événements qui viennent perturber le déroulement prévu peuvent toujours survenir.

La trajectoire d'innovations passe par une succession de formulations et de reformulations, où le problème, les acteurs concernés, les solutions proposées, sont redéfinis. Mais la réalité ne se laisse pas si facilement enfermer. Les notions de *cadrage* et de *débordement* (Callon, 1999 ; Bernard, 2005) constituent un amendement par rapport à la manière dont la construction du réseau sociotechnique était conceptualisée dans l'article de Callon de 1986. Selon Callon (1999, 2017), le cadrage découpe dans un monde infini de relations possibles une série limitée d'interactions autour d'une problématisation donnée, mais les composantes du cadrage elles-mêmes, du fait des liens qu'elles continuent d'entretenir avec le monde extérieur, peuvent contribuer au débordement de ce dernier (c'est-à-dire à une mise en cause de la problématisation, qui met à l'épreuve la solidité du réseau des acteurs associés) et conduire à sa reformulation.

L'approche de Madeleine Akrich qui a étudié les services publics de production et de délivrance de l'électricité en Côte d'Ivoire (2006) et en Algérie (1989), repose sur les deux propositions complémentaires suivantes :

– tout objet possède une agentivité, c'est-à-dire inscrit dans sa forme même des contraintes de comportement chez son utilisateur potentiel, ce que l'auteur appelle un *scénario* ou un *script pour l'action*. Une ressource comme l'eau ou l'électricité, et les systèmes sociotechniques qui permettent son accès, possèdent une capacité d'agir, c'est-à-dire de redéfinir les acteurs et leurs relations ;

– les objets ou complexes d'objets ne font pas que définir des utilisateurs potentiels et des relations entre eux, ils conduisent à de nouveaux arrangements des choses et des gens, ils produisent de nouveaux modes d'organisation sociale, des manières nouvelles de résoudre les problèmes anciens, et introduisent des questions morales inédites[12]. De ce fait, ils distribuent autrement la *« géographie des responsabilités »*. Ces mondes, une fois adoptés, peuvent devenir irréversibles, consacrant la dépendance de l'usager vis-à-vis du dispositif technique. Il est, par exemple, extrêmement difficile de revenir à la lampe à pétrole lorsque l'on a pris l'habitude du courant alternatif. Là où le réseau électrique est définitivement installé, il produit de l'asymétrie entre producteurs et usagers[13].

Madeleine Akrich (1989, 2006) prend l'exemple du service public de fourniture d'électricité en Côte d'Ivoire – mais les mêmes analyses valent pour le raccordement à l'eau potable (voir *infra*) –, pour montrer que ce service ne produit pas seulement des usagers, mais produit également de la citoyenneté de deux façons, à savoir :

– là où le réseau électrique a été installé, les compteurs mis en place, ces derniers permettent le calcul du rendement du réseau à partir du rapport entre l'énergie émise et l'énergie facturée et payée par la clientèle, ce qui donne une mesure de l'engagement des populations vis-à-vis de l'État, en estimant de manière relativement fidèle leur civisme (notamment leur volonté de payer pour leur consommation, sans détourner l'électricité par des branchements sauvages…) ;

– l'accès à l'électricité constituant un formidable dispositif d'intéressement (toute communauté qui en jouit pouvant espérer attirer les meilleurs fonctionnaires, les meilleures infrastructures publiques, des projets plus nombreux), les communautés non connectées cherchent par tous les moyens à rattraper leur retard et à obtenir le même niveau d'équipement, annulant ainsi leur handicap face aux zones mieux pourvues. Le maintien de la grandeur locale (voir *infra* section 3.3.2) et de la capacité des communautés à rester attractives dépend donc au premier chef de leur intégration à des dispositifs techniques qui renvoient eux-mêmes à des dispositifs d'encadrement étatiques (et de définition du sujet moderne) de plus en plus prégnants. En l'occurrence, dans les contextes africains, l'acheminement de l'électricité dans un quartier (c'est

12 *« La technique »*, dit Akrich, *« c'est de la morale »* (2006), elle permet par exemple, comme nous l'indiquons ci-après, de mesurer l'engagement de l'usager vis-à-vis de l'État.

13 Les habitants non raccordés pratiquent des branchements sauvages, et ceux qui sont raccordés ne payent pas leurs factures, ce qui crée des problèmes de trésorerie aux compagnies fournisseuses, etc.

le cas également pour l'eau) ne peut se faire (pour une exception au Burkina Faso – voir *infra* section 2.2.) sans une réorganisation foncière et un plan préalable de lotissements[14], ce qui suppose certaines conditions : *(i)* la décision collective de changer le mode de gestion de l'espace (généralement soumis jusque-là à un régime dit « coutumier »), *(ii)* la capacité des foyers qui souhaitent bénéficier du lotissement à construire « en dur »[15] (la décision d'attribution de droits individuels sur une parcelle d'habitation se fait à partir du constat de sa mise en valeur sur la base d'un certain nombre de critères matériels), et *(iii)* sa capacité à produire un état civil en bonne et due forme (le dossier de demande d'accès à des droits individuels s'accompagne de la preuve de l'identité formelle du propriétaire potentiel, telle qu'elle a été enregistrée par les services administratifs). Une fraction de plus en plus large de la population devient plus pleinement citoyenne vis-à-vis de l'État, au fur et à mesure qu'elle entre davantage dans le réseau des prestations publiques (électricité, eau, mais aussi scolarisation, santé etc.). Par le même mouvement, la compagnie de distribution de l'électricité se désengage de sa responsabilité sociale en connectant des quartiers de plus en plus nombreux, ce qui lui permet de transformer les ménages de ces quartiers en usagers (ou en consommateurs). L'oscillation entre le statut de citoyen et d'usager est constante dans ce type de situation, et il suffit que des dysfonctionnements réapparaissent dans les prestations pour voir les usagers protester, défiler dans les rues et se transformer de nouveau en citoyens.

Dans les travaux d'Akrich, la question de l'intéressement des usagers (donc de la demande) est centrale. Elle rompt singulièrement avec les interprétations hâtives que l'on a pu faire de certaines thèses de Latour ou Callon, notamment sur le fait qu'en matière d'offre tout (ou à peu près) se valait et pouvait trouver sa réalisation (donc sa demande) sur le terrain, pourvu que l'on réussisse à intéresser et à enrôler les acteurs nécessaires à la réussite de ses objectifs. Étudiant

14 Cette opération a pour objet la division d'un terrain nu en plusieurs lots équipés, destinés à l'habitation et aux activités connexes. Une ligne électrique ne peut survoler que l'espace public. Le lotissement permet de purger l'espace des droits coutumiers et consacre plusieurs types de droits positifs : celui de l'État sur les ouvrages électriques et celui des chefs de ménage sur des parcelles privées et donc sur leur droit de contracter avec une compagnie publique pour des prestations à fournir par cette dernière.

15 Comme le dit M. Akrich (1989 : 15, 43), le concept de « maison en dur » est surdéterminé, indice que l'on se trouve ici à un nœud qui permet d'agréger des arguments de nature différente : à propos de cette exigence de « maison en dur », sont évoqués à la fois des éléments touchant à la sécurité (le toit de tôle est moins inflammable que le toit de chaume), à l'efficacité technico-économique (les branchements électriques se font directement sur la maison qui doit avoir une tenue mécanique suffisante), à la politique du logement (amélioration de l'habitat), à la stratégie commerciale (ceux qui ont les moyens de construire « en dur » sont aussi ceux qui ont les moyens de payer leurs factures).

l'électrification en Côte d'Ivoire et en Algérie, et non un projet futuriste avec des consommateurs seulement virtuels comme Latour, Madeleine Akrich met l'accent sur la demande des usagers et s'interroge sur les moyens que l'offre se donne pour que cette demande persiste dans la durée. Dans l'étude de nos projets sur l'eau potable, cette question de l'intéressement des usagers et de l'irréversibilité de leurs comportements, et donc de la façon dont l'intervention arrive ou non à les construire, constitue le noyau central autour duquel l'ensemble de nos analyses sur la durabilité sont adossées (voir *infra* section 3.5.).

1.1.3. Mobiliser la sociologie de la traduction dans la socio-anthropologie du développement : deux exemples

À l'exception de Madeleine Akrich, intéressée très tôt par la question des connexions au réseau électrique en Côte d'Ivoire et en Algérie, les interventions de développement n'ont guère été étudiées par les sociologues de la traduction[16]. L'approche constructiviste de l'innovation, la mise en évidence du travail actif de négociation et d'enrôlement, la difficulté de la constitution et de la stabilisation de réseaux sociotechniques, font pourtant largement écho aux difficultés récurrentes de projets de développement et aux réflexions sur l'hétérogénéité des logiques et des représentations, la limite des approches standardisées, le poids de l'incertitude et les *« voyages de découverte »*, en quoi consiste, selon A. Hirschman (1967), la mise en œuvre de nombreux projets.

Ce sont des anthropologues du développement qui, pour rendre compte des processus qu'ils étudiaient, ont emprunté à la sociologie de la traduction des questionnements et des concepts. Les efforts d'adaptation les plus complets se trouvent dans les deux ouvrages majeurs d'anthropologues du développement suivants : *Cultivating development* de David Mosse (2005), *Far-Fetched Facts* de Richard Rottenburg (2009)[17].

David Mosse est intervenu pendant une dizaine d'années comme consultant en appui à l'*Indo-British Rainfed Farming Project* (IBRFP) financé par la coopération britannique – *Departement for International Development* (DFID). Il s'agissait d'un projet intégré d'appui aux populations tribales en Inde, qui couplait microfinance, petits aménagements, appui à l'agriculture, etc. Dans la logique des années 1990 où il a été défini, ce projet a mobilisé des équipes importantes pour travailler selon une approche participative, au plus près des populations. Dans un

16 Pour des exceptions récentes : cf. Jozan, 2012 ; Ehrenstein, 2014 ; Heeks et Stanforth, 2014.

17 La socio-anthropologie du développement francophone a commencé à travailler le sujet depuis quelques années (Le Meur, 2008, 2011 ; Jacob, 2013). La sociologie de la traduction a aussi récemment été utilisée pour analyser des projets d'irrigation financés par l'AFD au Cambodge (Deligne, 2013 ; Jacob, 2015 ; Lavigne Delville, 2015*a* ; Le Meur, 2015).

contexte de méfiance des agences d'aide vis-à-vis de l'État, il a été mis en place en partenariat avec une entreprise privée indienne d'engrais. Dans son analyse rétrospective de ce projet, Mosse s'intéresse aux pratiques des équipes projets. Il montre que sa mise en œuvre répond aux contraintes organisationnelles et financières auxquelles font face ces équipes, avec une double disjonction, d'une part, les objectifs politiques qu'il est censé poursuivre, et d'autre part, les dynamiques économiques et sociales des populations concernées[18]. Malgré de réels efforts de participation[19], l'ambition de répondre de façon souple et itérative aux problèmes des populations tend à déboucher sur des réponses standard, conçues selon les visions des praticiens et en conformité avec ce qui leur semble faisable. L'objectif de soutien à l'autonomie des organisations se transforme en rapports clientélistes avec elles. Le décalage entre les pratiques et les objectifs politiques assignés au projet s'accroît, nécessitant un travail permanent pour construire et imposer un discours justificateur. Dans ce type de projet très peu « spécifique »[20], il n'y a pas de mesure possible de l'impact, seulement des représentations et des interprétations.

Une partie du travail du chef de projet et des consultants a ainsi consisté à produire et à diffuser une image du projet, de façon à constituer et à maintenir dans son orbite un réseau d'acteurs qui le soutienne. *« Étant donné que les différentes parties d'un système de projet – bailleurs, politiques, gestionnaires de projet, agents de terrain, bénéficiaires – sont relativement indépendants les uns des autres, le contrôle opérationnel que les administrations ou les ONG peuvent avoir sur les événements et les pratiques est toujours limité, quel que soit par ailleurs leur positionnement théorique (directif, participatif). Étant donné cet*

18 *"The work of organizations is more immediately shaped by their own 'system goals' – those of organisational maintenance and survival – than by the formal policy goals"* (2005 : 103) ; *"as a program develops a set of workable interventions, the logic of planning inevitably becomes from solutions to problems, regardless of the quality of the 'participatory process'"* (2005 : 110-111) ; *"The project organisation's system and procedures, and its pressure to meet targets and disburse underspent budgets, also influenced the programme choices (…) There was a systematic preference for familiar and conventional programmes over complex or risky initiatives"* (2005 : 116), ce qui a induit un *"shift from a system that was open and interactive to one that was relatively closed and controllable"* (2005 : 117).

19 Sur les enjeux de savoirs et de pouvoirs dans les ateliers participatifs : cf. Mosse (2000) et Lavigne Delville (2007).

20 A. Israel (1996) fait une distinction entre les projets « non spécifiques » qui relèvent de l'art de faire et pour lesquels les mesures de succès ne peuvent pas toujours être précisées et ceux, « spécifiques », pour lesquels des mesures de performance (sur les liens entre objectifs et méthodes pour les atteindre, entre actions accomplies et résultats, motivation et productivité du personnel, réputation dans le domaine de spécialisation…) peuvent être effectuées à la fois pour l'organisation aidée et l'organisation aidante. Les dispositifs sociotechniques de desserte d'eau potable appartiennent aux dispositifs « spécifiques », l'éducation ou l'agriculture aux secteurs « non spécifiques » (voir Conclusion).

état de fait, le plus important pour elles devient le contrôle de ***l'interprétation*** *des dynamiques. Comme Bruno Latour l'a souligné, le succès des décisions prises en matière de politique ou de conception d'un projet n'est pas inné. Il découle de la "capacité des concepteurs ou des politiques à recruter des soutiens à leur cause et à imposer progressivement leurs manières de voir à des gens qui, au départ, les critiquaient ou s'opposaient à eux". En d'autres termes, les projets ont besoin de communautés interprétatives ; ils doivent enrôler un grand nombre d'acteurs "qui acceptent de faire comme si les représentations proposées étaient la réalité" (Sayer). Le développement demande la production et la manipulation d'un réseau d'acteurs "qui sont au moins partiellement enrôlés dans le projet produit par d'autres" (Long)* » (Mosse, 2005 : 8, souligné par les auteurs)[21].

Du fait de ces disjonctions entre politique et pratiques de développement, les équipes projets et les consultants qui les appuient mènent un travail actif et permanent pour maintenir des représentations cohérentes quels que soient les événements (Mosse, 2004 : 640). Dès lors, le succès ou l'échec ne sont pas tant le résultat des pratiques de terrain qu'un construit social : « *Quand des observateurs légitimes construisent des récits qui disent que le projet est réellement participatif, que son programme fonctionne, qu'il est réalisé dans les délais, qu'il est durable, réplicable et qu'il a un impact positif, il acquiert de la réalité. À l'inverse, quand ils disent que "rien ne se passe", que "les progrès sont négligeables", que les institutions proposées ne sont pas pérennes ou qu'elles sont moribondes, le projet s'éloigne de la réalité. Il n'y a pas de mesure objective ici, seulement des interprétations, des récits plus ou moins acceptables* »[22] (Mosse, 2005 : 157).

21 *Given that the different parts of a project system – donor policy makers, agency managers, consultants, field staff, farmers – operate with considerable autonomy from one another, the operational control which bureaucracies or NGOs have over events and practices in development is always constrained and often quite limited, regardless of whether they are disciplining or empowering in intent. What is usually more urgent and more practical is control over* ***the interpretation*** *of events […] As Bruno Latour reminds us, the success of policy ideas or project design is not inherent (not given at the outset) but arises from their 'ability to continue* ***recruiting*** *support and impose [their] growing coherence on those who argue about them or oppose them'. In other words, development projects need interpretative communities; they have to enroll a range of supportive actors with reasons 'to participate in the established order as if its representations were reality' (Sayer). Indeed, effective agency (and power) in development requires the strategic generation/manipulation of a network of actors within different discourses 'who become partly, through hardly ever completely, enrolled in the project of some other person or persons' (Long)."*

22 *"When authorized observers – reviewers, evaluators – construct stories that affirm that a project has genuine participants, functionning programmes, has been implemented on schedule, is sustainable, replicable or has achieved an impact, it acquires reality. Alternatively, with report of 'nothing happenings', 'negligible progress', that institutions are unsustainable or defunct, a project losses reality. But there are no objective meter here, only interpretations; more or less acceptable stories."*

Le changement d'orientation stratégique de la coopération britannique au tournant des années 2000 en fournit une démonstration éclatante. La priorité du nouveau DFID est d'influencer les politiques publiques des pays en développement (PED). Dès lors, et sans que les pratiques de l'IBRFP aient réellement changé, le discours des évaluateurs se durcit : ce qui était valorisé auparavant (le travail au plus près des acteurs, la relation au privé, la distance à l'État) devient objet de critiques. Ce type de dispositif est lourd et peu efficient ; il n'a qu'un impact local, sans effet d'entraînement sur les politiques nationales. Le changement de politique a changé le regard sur le projet. Malgré ses tentatives pour se réorganiser et se relégitimer dans ce nouveau contexte, l'IBRFP est finalement fermé quelques années plus tard, ce qui, pour Mosse, illustre la thèse de Latour : « *Les projets n'échouent pas, ce qui les fait échouer c'est l'absence d'un réseau large de soutien et de validation* »[23] (2005 : 18).

Le second exemple est l'ouvrage de Rottenburg (2009), *"Far-Fetched*[24] *Facts: A parable of Development Aid-Inside Technology"*. Richard Rottenburg a suivi pendant plusieurs années le travail d'appui d'une banque de développement européenne dans le domaine de l'hydraulique en Afrique de l'Est. Sa *« parabole de l'aide au développement »* consiste en une analyse croisée d'un projet de réforme du service de l'eau, dans trois villes d'un pays africain fictif, la Ruritanie, financé par ladite banque. Les enquêtes de l'auteur interviennent après que les questions de production d'eau des trois dispositifs techniques ont trouvé des réponses. Elles interviennent également alors que les experts européens se posent la question des réformes organisationnelles au sein des trois agences urbaines, de manière à ce qu'elles deviennent des centres autonomes capables d'équilibrer leurs comptes (produire de l'eau et la distribuer sur la base des revenus provenant principalement des factures d'eau payées par les usagers), de répondre à l'évolution de la demande des consommateurs et d'améliorer la qualité et la productivité du travail de leur personnel salarié. Sur la base de ces études de cas, l'auteur propose des éléments d'anthropologie du développement très généraux et des points d'analyse plus spécifiques sur les rapports concrets qu'entretiennent les principaux protagonistes d'une opération d'aide. Son analyse peut se résumer en deux points importants. Premièrement, *l'idéologie égalitariste – qui préside actuellement aux relations d'aide et qui insiste sur la souveraineté des pays aidés (consacrée par la Déclaration de Paris de 2005) – masque des différences de compétences et d'achèvement institutionnel, qui posent de nombreux problèmes dans la mise en œuvre des projets*. Pour l'auteur, les relations d'aide sont fondées sur le constat de la différence. C'est

23 *"Projects do not fail, they are failed by wider networks of support and validation".*

24 Terme polysémique qui signifie à la fois « aller chercher à distance », mais aussi « improbable, douteux, farfelu… ».

parce que les pays du Sud ne sont pas au même niveau que les pays du Nord (sur les plans institutionnel, politique, social, économique) que les financements et l'assistance technique (AT) dont ils bénéficient de la part de ces derniers se justifient. Or, Rottenburg souligne qu'une fois ces financements obtenus, ce constat est mis de côté au profit de l'idéologie égalitariste et du partenariat. Les agences du Nord s'attendent, en conséquence, à trouver dans le Sud toutes sortes de prédispositions permettant à leur projet de prendre facilement sa place dans un environnement institutionnel favorable à sa réussite[25]. Cependant, si le constat initial de la différence est à prendre au sérieux, cela signifie qu'il caractérise toujours la société aidée et qu'il n'existe pas forcément de secteur qui soit suffisamment solide pour que l'on puisse s'appuyer sur lui pour consolider un autre secteur et avancer dans le développement d'un pays.

L'idée que les pays du Sud constituent des partenaires et qu'ils sont « propriétaires » de leur développement permet d'introduire une division du travail idéale (mais bien peu réalisable dans la pratique), dans laquelle les agences du Nord se centrent sur les tâches de coordination des acteurs et des ressources nécessaires à l'intervention, et les institutions du Sud prennent en charge l'essentiel de la décision et de la définition des programmes et sont responsables de leur mise en œuvre.

Partant de l'analyse de ce paradoxe, Richard Rottenburg s'intéresse à un déficit infrastructurel particulier, celui qui concerne les dispositions procédurales. Il souligne l'absence de compréhension entre les parties aidantes et les parties aidées (notamment, pour les parties aidées, au niveau du personnel situé au bas de l'échelle : releveurs de compteurs et personnel de maintenance) quant à l'importance d'une collecte soigneuse et organisée des données en matière de consommation d'eau potable, si l'on veut qu'elles puissent servir plus tard de base d'informations qui puissent être croisées et exploitées. Les dispositions procédurales que requiert le système sont trop en décalage par rapport aux manières habituelles de faire les choses en Ruritanie. Dans ce pays, dit l'auteur, il existe très peu d'occasions de faire prévaloir la culture écrite. Dans le sens commun, l'objectivité n'est pas synonyme de capacité à généraliser et à s'abstraire des cas individuels, mais au contraire à s'attacher à la restitution la plus fidèle possible de chaque cas dans son exhaustivité : *« Les gens ne voient pas pourquoi il leur faudrait ajuster leur sens des réalités à de mystérieuses procédures qui subordonnent la richesse et la complexité des cas individuels à des principes généraux, ceux qui sont investis dans les rubriques qui constituent la*

25 Par exemple, un cadre légal, des organisations publiques ou privées déjà en place et suffisamment solides pour que les agences du Nord puissent s'appuyer sur elles pour mener à bien leurs programmes.

structure des formulaires imprimés » (Rottenburg, 2009 : 141). En conséquence, les agents de base échouent à remplir, selon les règles définies, les rubriques des fiches clients, ce qui annihile toute possibilité de constituer une documentation solide qui permettrait aux agences urbaines chargées de la gestion de l'eau de repérer géographiquement les compteurs, de constituer des fichiers clients informatisables, de faire correspondre la carte technique du réseau hydraulique avec la carte commerciale des usagers, etc.

Deuxièmement, *les agences d'aide, conscientes du paradoxe (similarité* vs *différence) sans pouvoir l'exprimer publiquement, ont recours à des pratiques spécifiques permettant de faire face à cette double contrainte*. Rottenburg décrit l'organisation des rapports entre acteurs, à savoir : *(i)* le bailleur de fonds, *(ii)* l'agence nationale bénéficiaire (également emprunteur et maître d'ouvrage du projet), et *(iii)* le consultant. Il utilise, pour son analyse, la théorie de l'agence (les relations entre principal et agent), qui met l'accent sur l'asymétrie informationnelle dans les relations entre contractants[26].

Le bailleur de fonds, dans ses relations avec l'organisation nationale bénéficiaire, se heurte à différents problèmes. Reconnaissant la souveraineté du pays et de l'institution nationale, il veut toutefois s'assurer que son argent soit utilisé de manière avisée, dans un contexte dans lequel, à la différence du particulier qui emprunte à une banque et qui doit satisfaire à des échéances régulières, les remboursements de crédits ne peuvent pas servir immédiatement d'indicateurs pour le vérifier. Il tient à éviter toute mise en cause en cas de problèmes liés au projet, tant la sienne que celle de l'institution nationale (pour des raisons essentiellement « diplomatiques »). Pour répondre à ces préoccupations, les acteurs ont recours à un script officiel (script O) et à un script officieux (script U) utilisé comme substitut au premier ou comme un complément. L'usage alterné de ces deux scripts donne toute latitude aux acteurs de répondre aux objections, qu'elles proviennent de ceux qui tiennent à rappeler l'agenda essentiellement égalitaire de l'aide ou de ceux qui insistent sur l'efficacité et les questions d'imputation.

– script O : bailleur ⇒ **principal** (institution nationale : emprunteur et maître d'ouvrage) ⇒ **agent** (consultant) ;

– script U : **principal** (bailleur) ⇒ **agent** (consultant) ⇒ institution nationale (emprunteur et maître d'ouvrage).

26 Jensen et Meckling définissent ainsi la relation d'agence : *« Un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) demande à une autre personne (l'agent) d'accomplir une tâche pour son compte, en lui déléguant une certaine autorité pour ce faire. Si les deux parties à ce contrat sont des maximiseurs d'utilité, il y a de bonnes raisons de penser que l'agent ne va pas toujours agir de façon conforme aux intérêts du principal »* (1976 : 310).

Dans le script officiel (O), le bailleur considère l'institution nationale comme principal (maître d'ouvrage) qui est en charge de contrôler l'agent (le consultant). Dans le script officieux (U), le bailleur s'arroge la position de principal et contrôle l'agent (le consultant) qui doit lui-même contrôler l'institution nationale. Le script O est à même de répondre au problème de respect du paradigme égalitaire, mais pas à celui de l'utilisation avisée des fonds et des mesures pour s'en assurer, ce que permet le script U. Grâce à ce dernier script, le bailleur peut tenter de conserver le pilotage de l'opération et chercher à obtenir, par l'intermédiaire des consultants, des améliorations de performance au niveau de l'institution nationale bénéficiaire. Par ailleurs, les deux scripts (O et U) peuvent être utilisés pour que les responsabilités dans l'échec éventuel du projet ne retombent ni sur le bailleur ni sur l'institution nationale bénéficiaire, mais sur les consultants[27].

Avec des entrées et des questionnements différents, les ouvrages de Mosse (2005) et de Rottenburg (2009) proposent tous deux une analyse centrée sur les pratiques des acteurs de l'aide. Ils illustrent l'incertitude structurelle inhérente à l'intervention par projet, et s'interrogent sur les disjonctions entre *policy model* (cadre conceptuel de la politique), *project design* (conception du projet), et *practices* (pratiques des acteurs chargés de la mise en œuvre du projet), ainsi que sur l'enjeu de constituer et de maintenir des réseaux d'acteurs, pour tenter d'avoir prise sur des réalités complexes mais aussi pour imposer et maintenir des interprétations de l'action. Rottenburg insiste plus particulièrement sur la diversité des interprétations de l'histoire d'un projet en fonction de l'observateur et sur l'enjeu d'un *métacode*[28], comme média indispensable pour traduire des réalités lointaines dans le langage d'une banque de développement et comme mode d'unification des mondes entre des acteurs hétérogènes qui ne partagent ni les mêmes intérêts ni les mêmes projets politiques.

1.2. Le projet de recherche

Le projet de recherche proposé à l'AFD découle d'échanges entre la direction Innovation, recherche et savoirs (IRS) de l'AFD et Philippe Lavigne Delville, chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et président

27 Dans son étude au Ghana pour ce projet, Tschibambe (2015) donne plusieurs exemples de l'usage des consultants comme fusibles.

28 Pour Rottenburg (2009 : 177-200), le *métacode* est l'ensemble des formes standardisées qui constituent le langage commun des acteurs impliqués dans un projet : utilisation des mêmes taxonomies, des mêmes critères pour sélectionner et ordonner les éléments de discours importants dans les rapports, les procédures pour évaluer et agréger les données, schémas, tableaux, mots clefs, concepts, etc.

de l'Association pour l'anthropologie du changement social et du développement (APAD), autour de la pertinence des regards de sciences sociales pour la pratique du développement. Porter le regard sur les processus et l'histoire de projets, s'interroger sur ce qui explique leur trajectoire et leurs résultats en prenant acte de la difficulté de la conduite de projet, paraissait une entrée susceptible d'intéresser les praticiens et d'échapper ainsi au risque de sciences sociales perçues comme essentiellement critiques et donneuses de leçon. Ce regard, décalé des questionnements des praticiens, mais s'y articulant, devait permettre d'engager des discussions fructueuses sur la pratique avec eux. Du point de vue de la recherche, c'était une opportunité d'avancer dans la mise à l'épreuve critique de la pertinence de la sociologie de la traduction pour les études de développement.

1.2.1. Objectifs scientifiques et opérationnels

L'objectif du projet de recherche était de permettre une meilleure compréhension de l'ensemble des processus à l'œuvre dans le déroulement du projet, pour mieux identifier les conditions qui permettent la construction et la stabilisation d'un réseau sociotechnique dans un contexte d'incertitude et d'acteurs hétérogènes, et ainsi donner des clés pour mieux penser et piloter les interventions, mieux intégrer les conditions de durabilité dans leur conception et leur mise en œuvre.

Pour satisfaire à cet objectif, il a été décidé d'analyser une série d'études de cas correspondant à autant de projets de coopération, depuis l'émergence de leur idée jusqu'à leur achèvement (voire au-delà), dans le but de bien comprendre les comportements des acteurs impliqués (motivations, intérêts, adaptation), les difficultés techniques et institutionnelles rencontrées, les contextes locaux, leur dynamique spécifique au-delà des étapes formelles de la vie d'un projet (fiche de prise en considération, étude de faisabilité, évaluation *ex ante*, convention de financement, contrat avec l'opérateur de mise en œuvre, avis de non-objection – ANO, rapports d'activité et de supervision). Ces études de cas ont fait l'objet de comptes rendus intermédiaires sous la forme de mémoires d'étudiants[29]. Le présent rapport part de ces comptes rendus intermédiaires et propose une reconstitution stylisée de la trajectoire des projets, en identifiant les variables clés permettant de comprendre ces différentes trajectoires.

Cette recherche avait une finalité à la fois scientifique et opérationnelle. En termes scientifiques, elle entendait explorer des questionnements encore peu traités par la socio-anthropologie du développement. Pour cela, elle a éprouvé la pertinence de la sociologie de la traduction pour comprendre les processus

29 Cf. la liste des mémoires produits, reprise au début de la bibliographie du présent rapport.

d'intervention et leurs résultats dans une lecture processuelle, en abordant les problèmes spécifiques posés par la construction et la stabilisation de réseaux sociotechniques dans des situations d'aide, et dans les environnements politico-institutionnels des pays bénéficiaires. En effet, autant aborder les projets comme tentatives de construire des réseaux sociotechniques et affirmer un postulat symétrique sur la réussite et l'échec semblent *a priori* pertinents, autant les conditions et contraintes des processus projet soutenus par l'aide internationale, mis en évidence par l'anthropologie du développement (hétérogénéité des acteurs, jeu complexe entre institutions nationales et bailleurs de fonds, fréquente faiblesse des institutions nationales, modalités spécifiques de financement de l'action publique par projet, effets structurels liés à la présence dans la durée d'une aide importante, etc.), diffèrent de celles des projets techniques dans les pays industrialisés. Notre objectif était donc moins *d'appliquer* la sociologie de la traduction que de s'inspirer de ses questionnements et concepts pour rendre compte de processus spécifiques. Cette recherche souhaitait en outre contribuer à ouvrir davantage la socio-anthropologie du développement à l'analyse de la réflexivité des professionnels de l'aide[30], à l'agentivité des systèmes techniques et à leur capacité à modifier la manière dont une société se pose les questions et cherche à les résoudre.

En termes opérationnels, cette étude cherchait à contribuer à la réflexion sur les stratégies d'intervention. Les praticiens consacrent une part importante de leur temps à les expliciter, à les négocier, en interne comme en externe. Ils savent bien que les éléments formels de la gestion de projet (étude de faisabilité, Fiche d'identification de projet – FIP –, convention de financement, ANO, etc.) ne sont que la partie émergée de leur travail. Si la recherche confirmait l'hypothèse selon laquelle un projet durable suppose qu'un réseau sociotechnique ancré dans son contexte soit mis en place et institutionnalisé, cela impliquerait que cette visée soit plus explicitement mise en avant dans les stratégies opérationnelles, tant en termes d'objectifs des conventions de financement qu'en termes de modalités de formulation et de pilotage de projets.

Dans la mesure où les contextualisations nécessaires à la réussite d'un projet sont progressives, qu'elles concernent au moins trois niveaux différents (le niveau du projet, celui du service concerné au niveau national, celui de l'environnement juridique et institutionnel général qui sert de support aux deux autres), et que le décalage entre le souhaitable et le réalisé peut être renvoyé à ces questions de contexte au lieu d'être indexé sur les seules performances des agents du projet, une telle lecture pouvait avoir des effets sur :

30 Sur l'importance d'une analyse symétrique des « développeurs » et des « développés », cf. Lavigne Delville, 2011*b*.

– la manière dont est présenté le travail quotidien des acteurs de l'aide, au sein de l'AFD et dans les équipes de mise en œuvre ;

– la manière de présenter les projets, de les décrire, d'en présenter les effets, de les évaluer ;

– la manière de penser les différentes étapes du cycle de projet, les enjeux en termes de réseau.

1.2.2. Dispositif de recherche et étapes

La recherche a été coordonnée par Philippe Lavigne Delville (anthropologue, directeur de recherche IRD – UMR GRED[31] Montpellier, président de l'APAD) et a été conduite en commun avec Jean-Pierre Jacob (anthropologue, professeur, IHEID – Institut des hautes études internationales et du développement, Genève). Un comité de pilotage a été constitué à l'AFD, avec des représentants du département Diagnostics économiques et politiques publiques (ECO), du département Évaluation et apprentissage (EVA) et des départements opérationnels, et avec une chercheuse issue du Centre de Sociologie de l'Innovation, Vera Ehrenstein (*Goldsmiths University of London*).

Les principales étapes ont été les suivantes :

– l'élaboration d'une grille d'analyse (décembre 2014) ;

– le choix des études de cas (décembre 2014) ;

– la formation des étudiants, la formation et les enquêtes à l'AFD (janvier-février 2015) ;

– le plan détaillé des études de cas (février 2015) ;

– la réalisation des études de cas, des enquêtes dans les pays concernés (mars-avril 2015) et des missions d'appui d'un ou des deux responsables de la Recherche à l'AFD d'une semaine dans chaque pays concerné (fin mars-début avril 2015) ;

– la finalisation des études de cas (juin-octobre 2015) ;

– l'élaboration de la synthèse provisoire (décembre 2015) ;

– le rapport final (version provisoire début avril 2016, puis finale, fin novembre 2016) ;

– la restitution (décembre 2016).

31 Gouvernance, Risque, Environnement, Développement.

Sur la base d'une grille d'enquête établie en commun (cf. Annexe 1 – Méthologie), les études de cas ont été réalisées par des binômes d'étudiants de master II en Études du développement de l'IHEID, dans le cadre de leur travail de mémoire de fin d'études. Sélectionnés par Jean-Pierre Jacob[32], ils ont bénéficié d'un atelier de préparation à la recherche, en janvier 2015, comprenant une introduction à la sociologie de la traduction, une présentation des projets, une discussion de la grille d'enquête et enfin une discussion sur la démarche de recherche. Les étudiants ont travaillé durant un mois à l'AFD, pour dépouiller la littérature et interroger les acteurs impliqués dans le projet, à l'AFD ou ailleurs. Ils ont ensuite passé deux mois sur le terrain (mars-avril 2016) et ont bénéficié d'une mission d'appui d'une semaine de l'un ou l'autre des coordinateurs (ou des deux dans le cas du Ghana). Ces missions ont également permis de préciser le questionnement propre à chaque cas, en fonction des points apparaissant déterminants sur le terrain. Au sein de chaque binôme, les étudiants se sont spécialisés sur une question spécifique d'approfondissement.

Le premier comité de pilotage a permis l'examen de la grille d'analyse et le choix des projets. Le deuxième comité de pilotage a fait le point sur les notes d'étape produites par les étudiants à l'issue de la phase de terrain et sur les missions de supervision. Les versions définitives des mémoires relus par les chercheurs, ont été diffusées début octobre 2015. Le troisième comité de pilotage a précisé le cahier des charges du rapport final et les thèmes d'approfondissement pertinents. Enfin, le quatrième comité de pilotage a été consacré à une discussion avec des experts externes sur la version provisoire du rapport final.

1.2.3. Méthodologie et déroulement

Les trois études de cas ont porté sur le secteur de l'eau potable, dans deux capitales, Ouagadougou (Burkina Faso) et Port-au-Prince (Haïti), et dans une zone rurale (région de Brong Ahafo au Ghana).

À Ouagadougou, l'étude a porté sur l'amélioration de l'alimentation en eau de la ville, sous l'égide de l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA), liée à la construction du barrage de Ziga. À Port-au-Prince, l'étude a porté sur l'intervention visant à raccorder des quartiers défavorisés au réseau public, dans un contexte de crise de production et de forte instabilité institutionnelle de la Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (CAMEP), devenue Centre technique d'exploitation avec la réforme du secteur de l'eau, en 2009. Ces deux cas posent la question de l'approvisionnement des capitales en forte croissance démographique, et de l'alimentation des quartiers populaires/non

32 Il s'agit de Nicolas Vieux et Maurane Tschibambe pour le Ghana, Cannelle Cuvelier et Saskia Perrin pour Haïti, Deborah Reymond et Sandrine Bussy pour le Burkina Faso.

lotis/périphériques par le réseau urbain, sur des pas de temps de 15 ou 20 ans. Dans la région de Brong Ahafo (Ghana), l'étude a porté sur le projet « Eau et assainissement » avec l'implantation en milieu rural d'une série d'infrastructures, des pompes à motricité humaine (PMH) et des mini-réseaux d'adduction d'eau potable (AEP), avec un volet assainissement. Les dispositifs de distribution d'eau sont autonomes ou raccordés, *via* la *Ghana Water Company Limited* (GWCL), au réseau urbain de la ville de Sunyani.

Dans chaque cas, il s'agissait de reconstituer l'histoire des processus (itérations, négociations, interactions, blocages, etc.) sous-jacents à l'avancée du projet (voir la grille d'enquête, Annexe 1 – Méthologie). Ce travail de recherche auprès des principaux acteurs des projets devait permettre, à partir d'une fine description des processus, de répondre aux questions suivantes : quel a été le processus et les acteurs de l'émergence et de l'identification dudit projet ? Comment se sont fédérés les intérêts et comment se sont mobilisés les acteurs autour du projet ? Y a-t-il eu des acteurs en opposition directe ou indirecte avec le projet et comment ont-ils été ralliés ou écartés ? Comment ont été gérées les dérives par rapport à la trajectoire initiale envisagée pour le projet ? Comment les différentes contextualisations nécessaires à la réussite du projet ont été approchées, identifiées, atteintes ? Cette analyse rétrospective des trois projets devait permettre de repérer les problèmes de l'action, ainsi que les éléments de contexte, les acteurs, les négociations qui leur ont permis d'avancer dans les moments difficiles.

La grille d'enquête a été conçue pour permettre une appréhension globale de chaque projet et faire émerger les points saillants, les questions clés. La durée de l'enquête ne permettait pas de l'appliquer de façon systématique. En particulier, du fait de l'investissement nécessaire pour reconstituer la trajectoire des projets, la question des acteurs individuels et du rapport entre acteurs et organisations n'a pas pu être traitée de façon systématique. Toutefois, lorsque cela s'avérait indispensable à l'analyse, les organisations, ou des parties d'organisations (un bureau régional, une sous-direction) ont été prises comme unité d'analyse. Certaines questions transversales, portant sur des épisodes précis ou des modalités de gestion de la relation entre l'AFD et ses partenaires, n'ont pas pu être étudiées de façon approfondie.

La durée de deux des trois interventions AFD étudiées dépasse 20 ans. Sur un tel pas de temps, il n'est pas possible de retracer tout le détail des événements qui ont scandé ces projets. Dans une logique de montée en généralité, nous proposons une analyse « macro », au risque de réduire la complexité inhérente à chaque étude de cas et de paraître parfois trop systématiques dans nos conclusions. La partie 2 du rapport qui propose une grille d'analyse de la trajectoire des interventions et une analyse stylisée des trois cas étudiés, met en évidence les grandes articulations et les moments clés de leur histoire, sous l'angle des

réseaux d'acteurs et des épreuves. La partie 3 identifie quelques articulations clés qui sont ressorties à la comparaison des cas et propose un cadre analytique pour les mettre en évidence. Nous discuterons successivement la nature des réseaux d'acteurs impliqués dans le projet et les rapports entre eux, les enjeux de l'intéressement des acteurs concernés et enfin la question de la durabilité, en termes de stabilisation du réseau sociotechnique mis en place par l'intervention.

Nous reviendrons en conclusion sur les apports et les limites de la sociologie de la traduction et pointerons quelques enjeux pour l'action.

2. Les interventions de développement comme processus : trois histoires autour de l'eau potable

> *« En allant du moins réel au plus réel, on découpe souvent les projets en phases […]. Malheureusement, les phases ne sont pas seulement floues, elles peuvent ne pas se succéder du tout. […] L'accord sur les phases, leur durée, leur importance et leur ordre ne constitue pas un cas général. […] Dans le cas de projets difficiles, il est impossible de se fier aux phases et à leurs jolis ordonnancements puisque, selon les interlocuteurs et les périodes, le projet peut aller de l'idée au réel ou du réel à l'idée. » (Latour, 1992 : 63).*

Cette partie vise à restituer une histoire stylisée des trois interventions étudiées qui rende intelligible les moments clés de cette histoire. Nous avons trouvé utile d'établir un schéma analytique pour présenter de manière organisée l'histoire longue et souvent tumultueuse des différentes interventions, faites de plusieurs conventions de financement, négociées et mises en œuvre par des acteurs variés. Ce schéma a été l'un des premiers produits de la recherche (cf. schéma 1). Nous l'appliquerons ensuite aux trois cas, identifiant pour chacun d'eux quelques questions spécifiques et des questions de validité plus générale.

2.1. Cadre conceptuel : au-delà des phases de financement, représenter de façon synthétique la trajectoire d'interventions de développement

Les phases de financement sont rarement une bonne entrée pour analyser une intervention : elles correspondent chacune à une période de temps, avec des objectifs, un budget et un dispositif institutionnel, qui peut reposer sur des organisations en place ou en mobiliser de nouvelles (par exemple, dans le cas des UGP). Chaque convention de financement concrétise des négociations, des accords politiques plus ou moins solides, des compromis entre visions et intérêts,

qui peuvent avoir été conclus plusieurs années auparavant. Elles prolongent fréquemment des phases de financement précédentes, en continuité ou en rupture. La préparation de chaque convention est une occasion de reformuler les objectifs et le dispositif, et peut marquer des inflexions ou des changements brusques. Mais les remises en cause peuvent être antérieures, c'est-à-dire avoir émergé au cours de la phase précédente. À l'inverse, une nouvelle phase peut s'inscrire en continuité, malgré les échecs ou les remises en cause, si les acteurs influents décident de les occulter ou si aucune alternative satisfaisante n'a pu être négociée. Une intervention peut ainsi trouver sa cohérence dans plusieurs conventions de financement, successives ou concomitantes. Il importe donc de la considérer dans son histoire longue.

2.1.1. L'émergence d'une unité de problématisation

Un projet de développement est défini à la confluence entre la politique des institutions nationales qui le portent et des institutions d'aide qui le financent. Il traduit un certain consensus ou des compromis sur les objectifs, les actions prévues, le dispositif institutionnel, le budget. Chacun des acteurs parties prenantes de la convention de financement a en effet ses conceptions, ses logiques, ses priorités, ses intérêts, et la convergence sur le projet ne traduit souvent qu'un recoupement partiel de ces conceptions et intérêts. Les objectifs, les dispositifs de mise en œuvre négociés entre l'État receveur et le bailleur de fonds sont liés à l'histoire du pays et de ses institutions, aux priorités politiques et stratégiques du moment. Ils sont aussi liés aux doctrines en vigueur dans le champ de l'aide, à la politique du bailleur, à ses priorités. Un projet représente une certaine façon de poser le problème et d'y répondre, dans un lieu et dans un contexte historique donné. Il s'inscrit donc à la convergence de différents contextes, du côté du pays receveur comme du côté de l'aide internationale.

Nous appelons *problématisation* cette façon qu'a le projet de formuler un problème et de penser la façon de le traiter, dans un contexte donné. Comme le montre Callon (1986), une problématisation correspond à la fois à des idées et aux gens qui les portent. Elle pose des hypothèses sur les acteurs qui ont intérêt à la partager et sur ceux dont la contribution est nécessaire pour qu'elle se concrétise. Elle implique donc un réseau d'acteurs existant (ceux qui partagent déjà cette problématisation) ou en devenir (ceux qu'il faut « intéresser » à la problématisation, convaincre de leur intérêt à y adhérer, à rejoindre le réseau pour satisfaire leurs propres objectifs). Une problématisation peut se formuler en quelques phrases : *« Il faut des infrastructures lourdes pour assurer une alimentation en eau de la capitale » ; « Il faut raccorder les quartiers précaires au service public de l'eau » ; « La promotion des latrines domestiques passe par des*

mécanismes de marché ». Une problématisation correspond donc à une façon de lire la réalité, à une représentation simplifiée du réel. Elle fait intervenir un certain nombre d'acteurs, d'institutions, d'objets.

Une problématisation a une histoire : elle émerge et se cristallise à un moment donné, grâce à la convergence d'un certain nombre d'acteurs et d'institutions qui, à un moment donné, partagent la conviction que c'est comme cela qu'il faut penser et agir, ou qui ont des intérêts – éventuellement divergents – à s'allier autour de cette idée. L'acte de fédérer des acteurs nouveaux, de les intéresser, suppose de négocier avec eux, d'ajuster la problématisation pour qu'elle rencontre leurs visions et leurs intérêts, de passer des « *compromis sociotechniques* ». Une problématisation peut être contestée par d'autres réseaux (acteurs ou institutions, à l'échelle nationale ou internationale), porteurs d'une problématisation concurrente.

Nous appelons *unité de problématisation* un ensemble de conventions de financement, mettant éventuellement en jeu des bailleurs de fonds variés, qui se réfèrent à la même problématisation.

À chaque unité de problématisation correspondent des acteurs porteurs d'une représentation de la question à traiter et de la manière de la résoudre (ou de questions plus spécifiques liées à la problématisation principale, les sous-problématisations), nécessitant, à chaque fois, de mettre en regard les attentes d'une partie prenante (réseau d'appui, institution du Sud, bénéficiaires finaux) avec les moyens que lui offrent les autres parties prenantes. Lorsqu'il y a décalage entre les attentes et les moyens, on parlera de *débordement* (cf. tableaux 1, 2 et 3).

Une unité de problématisation peut se maintenir dans la durée, les changements de convention concernant essentiellement des problématisations secondaires ou des modifications des modalités de mise en œuvre. Elle se clôt lorsque la problématisation qui la fonde est remise en cause, remplacée par une autre. Une telle évolution peut résulter de déplacements de questionnement, d'intégration de nouvelles dimensions. Elle peut représenter la clôture d'une controverse, ou en susciter d'autres.

2.1.2. La trajectoire des interventions : controverses, épreuves, bifurcations

Au cours de la mise en œuvre, les projets connaissent de multiples problèmes. Certains touchent au noyau d'acteurs qui porte le projet politique sous-jacent : changement de gouvernement ou d'orientation politique, de ministre, mutation d'hommes clés, redéfinition de la politique d'un bailleur, etc. D'autres à des événements externes : une insurrection, un tremblement de terre. D'autres encore sont plutôt internes au projet lui-même, renvoyant à la difficulté à réaliser

ce qui était planifié : les acteurs locaux ne réagissent pas comme prévu, il y a des conflits, des blocages ; les institutions chargées de la mise en œuvre n'ont pas les compétences requises, il y a des conflits entre elles ; les actions sont longues à mettre en œuvre et les objectifs ne peuvent pas être atteints dans les pas de temps envisagés initialement, etc.

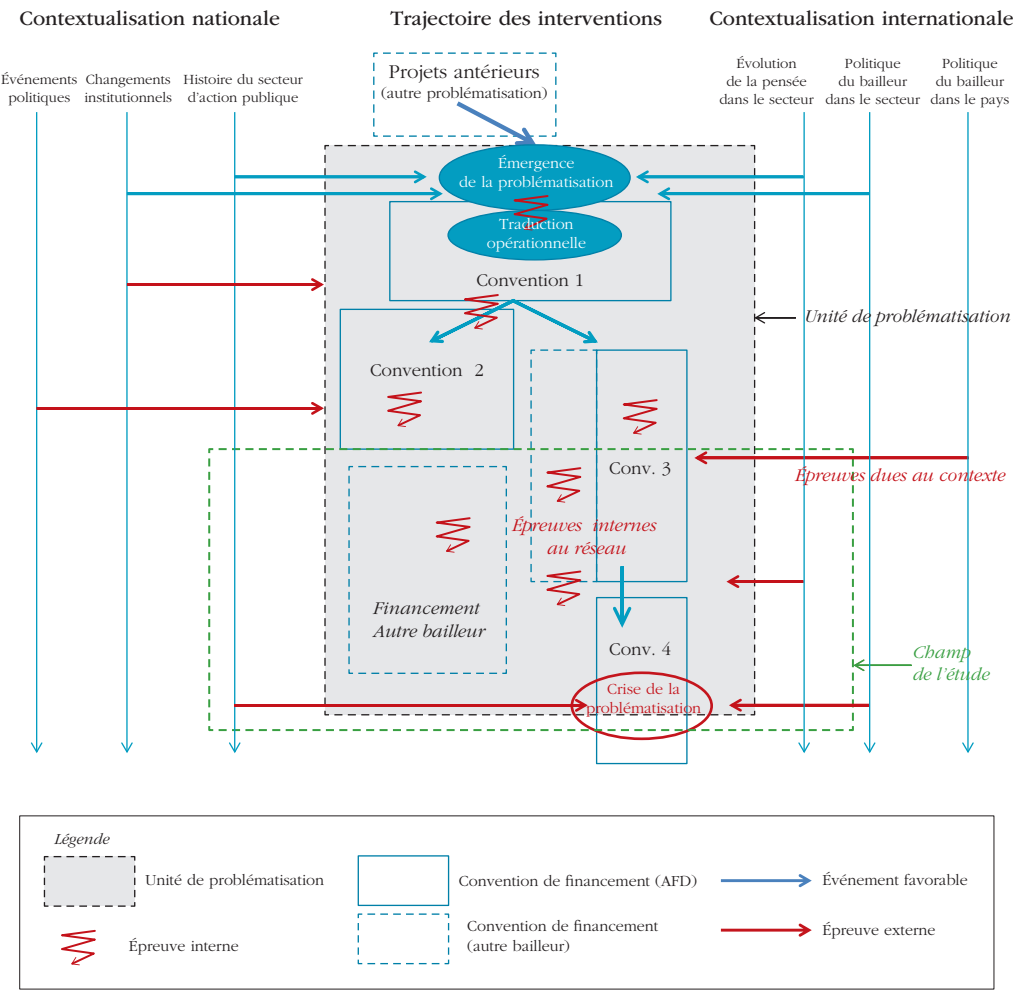
Comme Latour (2001), nous pouvons qualifier ces événements *d'épreuves*. L'épreuve est le moment durant lequel l'observateur saisit la teneur et l'épaisseur des choses, leur faiblesse ou leur fragilité. Par l'épreuve, il distingue ce qui est durable de ce qui est éphémère, ce qui est réel de ce qui ne l'est pas. Pour exister, l'action doit résister à l'incertitude que constitue l'épreuve, lui survivre (voir sur ce sujet Nachi, 2006 : 58-59). L'épreuve teste la solidité de la problématisation et de l'intéressement, la possibilité de les ancrer dans la réalité. Elle peut paralyser le projet ou le remettre en cause. Elle peut entraîner la dislocation du réseau d'acteurs, l'abandon de la problématisation ou, au minimum, obliger à revoir les objectifs ou les modalités d'action, induisant des *bifurcations*. Parfois, ces épreuves permettent de mieux repartir. Surmonter une épreuve suppose en effet d'avoir trouvé des réponses nouvelles qui permettent de mieux concrétiser les hypothèses sous-jacentes à la problématisation, de mieux enrôler des acteurs. Les négociations, les expérimentations, les innovations qui ont été nécessaires peuvent rendre plus crédible la problématisation et renforcer le réseau d'acteurs. Mais réussir ces négociations, ces innovations ne vont pas de soi. La possibilité d'ajuster – ou parfois même de redéfinir – un projet en cours est variable : le projet traduit des équilibres et des compromis politiques parfois fragiles ; les procédures de négociation d'avenants sont complexes. Selon les cas, les ajustements peuvent avoir lieu au sein d'une convention de financement, ou lors de la préparation de la convention de financement suivante. Parfois, les épreuves mettent en cause le projet lui-même, ses objectifs, son dispositif.

Lorsque les épreuves sont trop fortes, elles peuvent mettre en cause la problématisation elle-même. Face à l'ampleur des remises en cause, les acteurs qui portent l'action considèrent que la réponse n'est pas dans des ajustements de stratégies ou de dispositifs, mais dans un changement dans la façon de penser le problème. On abandonne, par exemple, la gestion communautaire des points d'eau pour mettre en avant la délégation de la gestion à des opérateurs privés. On passe des logiques de promotion de l'assainissement par le marché (montrer l'intérêt des latrines, proposer une gamme répondant à différentes attentes, former des artisans, proposer du crédit) à des logiques de conviction (l'assainissement intégré dirigé par la communauté, *Community-Led Total Sanitation* – CLTS au Ghana).

Mais les changements de problématisation peuvent aussi provenir d'événements externes, qui n'ont rien à voir avec les épreuves traversées en interne par un

projet : un changement dans les politiques d'aide, un changement de doctrine des institutions internationales sur le secteur, une nouvelle méthodologie « à la mode » que l'on se doit d'essayer d'appliquer, peuvent amener à abandonner une problématisation au profit d'une autre, comme dans le cas de l'IBRFP analysé par Mosse (2005, voir *supra*).

Schéma 1. La trajectoire d'interventions de développement : un schéma analytique



Source : les auteurs.

Il est possible de représenter de façon stylisée la trajectoire d'une intervention (schéma 1) en montrant à quel moment et dans quel contexte des controverses se cristallisent ou une problématisation donnée émerge ; comment elle se traduit dans un ensemble de conventions de financement qui s'inscrivent globalement dans ce cadre de pensée ; à quel moment, des épreuves – internes et externes au dispositif projet – mettent en cause le projet et induisent ou non des bifurcations ; quand et pourquoi la problématisation est abandonnée au profit d'une autre.

Après avoir situé le cadre global des politiques de l'eau potable, nous mobiliserons cette grille pour décrire les trois interventions étudiées dans cette recherche (cf. schémas 4, 5 et 6). Pour chaque intervention, nous présentons aussi un tableau des cadrages auxquels ont été soumis la problématique de l'eau (et éventuellement de l'assainissement) dans le contexte considéré ainsi que leurs éventuels débordements (cf. tableaux 1,2 et 3).

2.2. Trois interventions, trois histoires

2.2.1. Le secteur de l'eau potable : quelques repères généraux

L'eau est un enjeu vital pour les populations. Leurs efforts au cours des siècles pour se faciliter l'accès à cette ressource (mares, rivières, puits, branchements privés) le démontrent. Dans les communautés rurales et les villes (hors intervention étatique), la situation de base la plus simple est la suivante : les habitants utilisent différentes sources d'eau naturelles (fleuve, mares, etc.) ; pour les besoins domestiques, des puits sont foncés par un lignage ou un quartier. La propriété du puits leur revient, mais son eau reste un bien commun : tous les membres de la communauté locale peuvent en bénéficier gratuitement pour leur usage domestique (des tiers non membres de la communauté peuvent éventuellement en être exclus, mais l'enjeu vital de l'accès à l'eau rend ce cas de figure plutôt rare).

Les États ont largement reconnu l'importance de l'accès à l'eau pour les populations et ils en ont fait depuis longtemps un outil essentiel de gouvernance, l'amélioration des dispositifs d'exhaure et de distribution valant preuve de leur volonté d'améliorer le sort de leurs administrés. Dans les capitales et les grandes villes, les États ont mis en place depuis plusieurs décennies des sociétés d'État chargées d'assurer la création, la gestion et la protection des installations de captage, d'adduction, de traitement et de distribution d'eau potable pour les besoins urbains domestiques et industriels. La production d'eau (par l'implantation de grands barrages, par captage dans des fleuves ou encore par forage) alimente un réseau d'adduction comportant une conduite principale,

des réservoirs intermédiaires, des stations de pompage et de traitement ainsi qu'un système de stockage (châteaux d'eau) et un réseau de distribution à des consommateurs (bornes fontaines et branchements privés). Ces sociétés d'État fonctionnent sur la base d'un schéma directeur qui oriente la planification des investissements et intègrent les normes internationales du moment en la matière (aujourd'hui, la Gestion intégrée des ressources en eau – GIRE[33]). Au moment des indépendances, de nombreux pays ont fait le choix d'une eau gratuite pour les ruraux et les quartiers urbains périphériques. En pratique, dans les premières décennies, l'accès au service en réseau est, en droit ou en pratique, réservé aux quartiers lotis, « formels », voire à une fraction de ceux-ci, les quartiers populaires étant desservis par quelques bornes fontaines, gratuites au départ puis payantes. Actuellement, du fait de l'expansion urbaine rapide, les capacités de production sont insuffisantes ce qui, couplées aux pertes du réseau, entraîne des ruptures du service d'alimentation plus ou moins fréquentes. Dans les années 1980, les sociétés d'État connaissent de nombreux dysfonctionnements : faible efficacité interne, fortes pertes d'exploitation, faiblesse du recouvrement des factures. Elles sont souvent en déficit structurel. Les investissements et la maintenance sont limités.

En milieu rural et en milieu informel urbain, les États sont intervenus de manière directe dans un premier temps, puis de manière indirecte – en laissant une large place aux projets de développement – pour l'équipement des villages et des quartiers. Les interventions ont été historiquement axées sur les puits cimentés puis sur des petits forages équipés de PMH, les environs immédiats du forage étant en général aménagés pour assurer l'hygiène autour de l'ouvrage et pour fournir des moyens d'utilisation de l'eau (abreuvoirs, etc.)[34]. La maintenance était au départ assurée par les brigades hydrauliques puis, avec les ajustements structurels, celle-ci a été déléguée à des comités de gestion locaux, chargés de faire payer l'eau pour assurer l'entretien et la maintenance de l'infrastructure. Ces comités ont une efficacité variée (Olivier de Sardan et Dagobi, 2000). Ils peinent souvent à assurer la maintenance des ouvrages, faute de gestion mais aussi d'environnement institutionnel (possibilité d'accès facile à des artisans ou des entreprises de maintenance compétents et à coût modéré). La responsabilité de la maintenance passe fréquemment entre les mains de la chefferie ou d'un commerçant ou encore tombe en déshérence. Dans le cas de communautés démographiquement nombreuses, la tendance est actuellement à l'équipement en mini-réseaux AEP, comprenant une source de production d'eau, un système d'exhaure, une source d'énergie (électrique), un château d'eau, un réseau de canalisation d'adduction et de distribution d'eau ainsi que des points de desserte

33 Voir *Global Water Partnership* (2000).

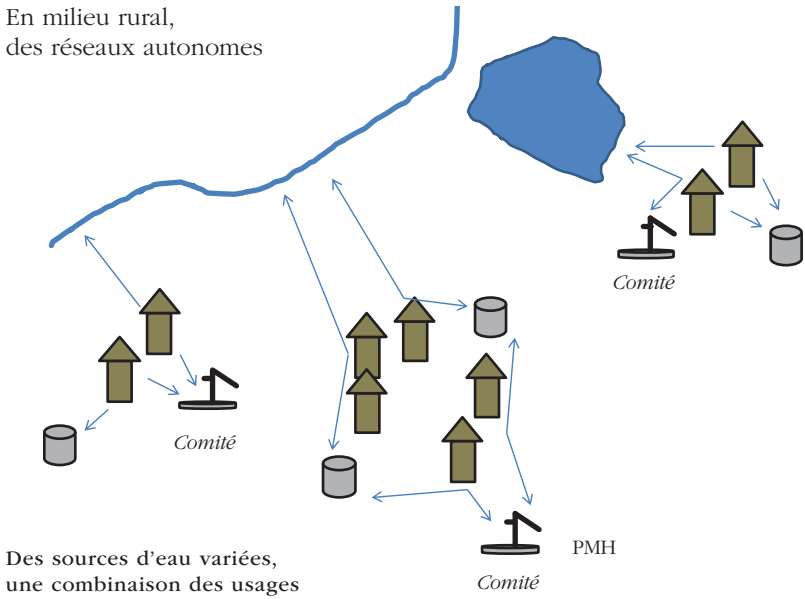
34 En zone pastorale sahélienne, les forages sont plutôt des forages motorisés.

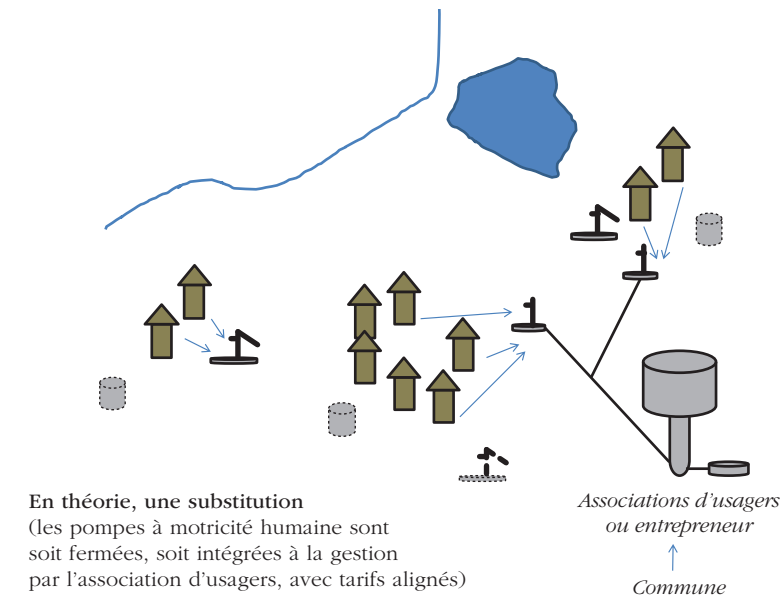
(points de distribution collective et branchements particuliers, équipés de compteurs). Ces infrastructures peuvent être gérées par des instances communautaires composées de ressortissants de la collectivité bénéficiaire, ou être déléguées à des entreprises privées. Avec l'introduction de la décentralisation (à partir des années 2000), les politiques de l'eau visent à confier aux municipalités mises en place la maîtrise d'ouvrage sur les systèmes de production et d'adduction d'eau, tout en les incitant – et parfois en les obligeant – à déléguer cette maîtrise à des structures privées ou aux communautés (Baron et Bonnassieux, 2013 ; Baron *et al.*, 2013).

Depuis les années 1990, les réformes de la politique sectorielle de l'eau sont marquées par l'adoption de deux principes liés au modèle marchand, à savoir : *(i)* l'eau doit être considérée comme un bien économique ; *(ii)* la production et la distribution de l'eau ont un coût qui doit être couvert par le prix payé par les usagers, établi sur la base d'une grille tarifaire (Conférence de Dublin, 1992) (Baron et Peyroux, 2011). La question de l'eau est alors abordée en dissociant la question de la propriété de la ressource et des dispositifs techniques d'exhaure et d'adduction (aux mains d'une entité publique de type municipalité ou société d'État), et celle de la gestion de la distribution, qui peut être déléguée à un comité de gestion local ou à un entrepreneur privé, dans le cas où le nombre de consommateurs est suffisant pour générer un profit.

En rapport avec ces principes, en milieu rural comme en milieu urbain, on insiste depuis cette date sur le fait que l'eau doit être vendue. En milieu rural ou en périphérie d'une ville, là où les PMH constituent le moyen d'accès privilégié à l'eau et où il n'y a pas – ou très peu – de coûts de pompage, la vente de l'eau a connu un succès mitigé. Le paiement forfaitaire, le paiement à la panne, sont les plus fréquents (Olivier de Sardan et Dagobi, 2000). Les fontainières font de nombreuses exceptions au principe de l'acquittement d'une somme d'argent contre un seau ou une bassine rempli(e) au bénéfice des indigents, de membres de leur communauté, de parents, ou de ceux qui ne veulent tout simplement pas payer. À l'inverse, le prix de l'eau peut être fermement exigé – voire être augmenté – pour les étrangers à la communauté (orpailleurs, éleveurs, etc.).

Schéma 2. Les recompositions souhaitées de l'accès à l'eau en milieu rural





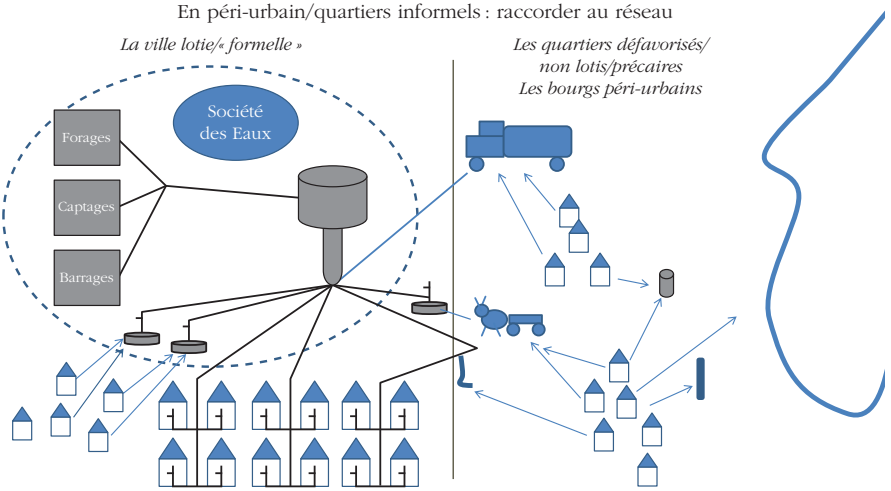
Source : les auteurs.

Dans le cadre des mini-réseaux AEP, l'exigence accrue d'équilibre financier des points d'eau et les outils de contrôle (compteurs) rendent plus facile l'exigence de paiement et, en conséquence, les compromis entre principe marchand (potentiellement porteur d'exclusion par la pauvreté) et principe social (selon lequel on ne peut pas refuser l'eau) sont plus difficiles à établir. Ce sont les comités de gestion et plus souvent encore les fontainières qui doivent arbitrer cette tension. Dans la mesure où les compteurs postés au niveau du château d'eau (ou du point de raccordement au réseau public) et des bornes fontaines permettent de faire très rapidement le ratio entre eau produite et eau payée, ce sont les revenus des fontainières qui pâtissent de tout écart en matière de paiement. On aboutit très rapidement à un désenchâssement des relations sociales autour de l'eau (c'est-à-dire à une certaine autonomisation de ces relations par rapport aux normes générales régissant les rapports sociaux), le fait le plus remarquable étant que ce désenchâssement est obtenu en interne par une réforme des comportements au sein de la communauté : le couplage entre l'introduction du compteur, d'une part, et, d'autre part, des dispositifs institutionnels qui incitent les gestionnaires du service (privés ou « communautaires ») à dégager des bénéfices, aboutit à l'intériorisation par les instances locales du principe de la vente au volume, au risque de procéder à des exclusions. Il faut, pour que de tels comportements se mettent en place, que l'association ou le privé gestionnaire du dispositif AEP se voie concéder un quasi-monopole de l'offre locale d'accès à l'eau potable (y compris l'offre antérieure à la mise en place des dispositifs AEP – puits, PMH. Voir sur le sujet notre analyse du cas ghanéen, partie 3). Sans cela, le gérant ne pourra pas faire face à ses dépenses de fonctionnement et d'investissement faute de bénéficier d'une clientèle payante en nombre suffisant (les possibilités de défection et de retour à l'eau quasi-gratuite restant toujours possibles).

En milieu urbain populaire, et en particulier dans les quartiers non lotis/spontanés, l'État n'assure pas un service en réseau, mais installe parfois des bornes fontaines. Au départ gratuites (service aux populations pauvres), elles sont de plus en plus payantes et confiées à des organisations locales ou à des entrepreneurs privés, tant pour éviter les gaspillages que pour rentabiliser le service. Dans les zones peu ou mal desservies par le réseau public, les puits continuent à être utilisés. Des réseaux de revendeurs se développent, à partir des concessions possédant un branchement privé, au moyen de bidons, de charrettes, ou de camions citernes lorsque la source est éloignée. Le prix de l'eau est alors très élevé, trois à quatre fois plus cher que celui que paient les abonnés raccordés. Les interventions actuelles ont deux objectifs, parfois couplés (cf. schéma 3) : *(i)* traiter le déficit d'approvisionnement en couplant accroissement des capacités de production, réduction des pertes du réseau et réforme de la société des eaux, pour assurer une meilleure efficacité technique et commerciale, et atteindre l'équilibre économique ; *(ii)* dans une logique de service universel,

Schéma 3. Les recompositions souhaitées du service de l'eau en périphéries urbaines

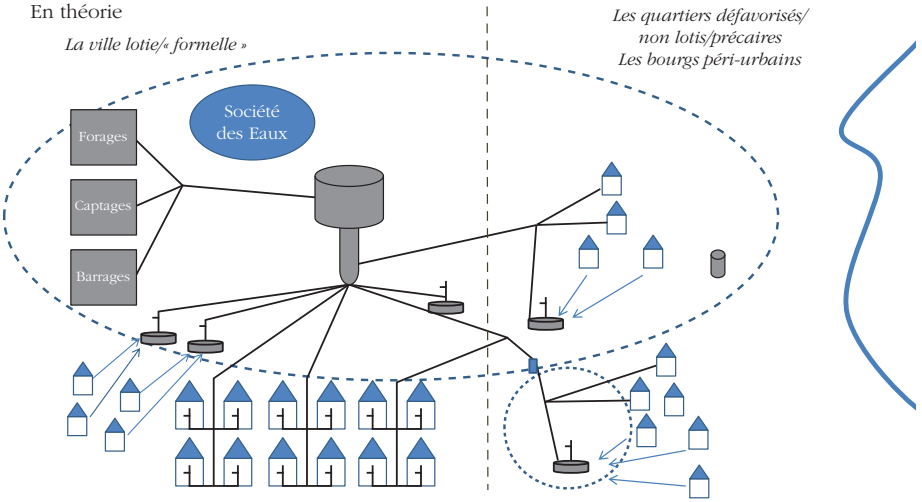
En péri-urbain/quartiers informels : raccorder au réseau



Une société publique/semi-publique prend en charge la production et la distribution dans la ville lotie, avec branchements privés et parfois bornes fontaines

Citernes alimentées par des camions citernes, Puits ou forages privés, revendeurs par charrettes, piquages dans le réseau public, rivière, bouteilles… : **Une gamme d'offres, variable selon les cas, souvent très chère et de médiocre qualité sanitaire**

En théorie



Une société publique/semi-publique prend en charge la production et la distribution dans la ville lotie, avec branchements privés et parfois bornes fontaines

Extension du réseau public, avec service de l'eau en régie ou délégation de la gestion d'un réseau de quartier à un entrepreneur ou à un comité de gestion. Bornes fontaines et/ou branchements privés

Source : les auteurs.

étendre l'accès au service public de l'eau dans les quartiers lotis non équipés, voire dans les quartiers périphériques non lotis avec, fréquemment dans ce cas-là, une délégation du service à des instances communautaires ou à des entrepreneurs privés. Dès lors que l'offre existe, qu'elle est régulière et ressort à un prix acceptable, le basculement des usagers – notamment ceux qui sont proches des bornes fontaines – se fait aisément. Mais le recours aux alternatives se poursuit dans les zones éloignées du réseau et reprend là où le service se dégrade (coupures, etc.). On aboutit alors à des formes hybrides de service.

2.2.2. L'ONEA et l'alimentation en eau de Ouagadougou (Burkina Faso) : rapports de force sur le cadre institutionnel, émergence de la question des quartiers non lotis au sein d'une problématisation stabilisée[35]

Capitale sahélienne à la démographie galopante, Ouagadougou a une longue expérience de pénurie d'eau. Contrairement à Bamako (Mali) et Niamey (Niger), elle n'est pas située en bordure d'un fleuve. Au tournant des années 2000, la capitale burkinabè n'est alimentée que par trois barrages urbains et par le barrage de Loumbila, insuffisants pour répondre aux besoins croissants créés par l'étalement urbain et l'explosion démographique. Ouagadougou est passée de 710 000 habitants en 1996 à 1 475 000 habitants en 2006[36], avec, pour conséquence, une multiplication de quartiers non lotis et des inégalités sociales et spatiales de plus en plus marquées. De plus, les sécheresses des années 1970 et 1980 ont provoqué des vagues d'exode rural. Avec la loi de réorganisation agraire et foncière de 1984, le régime de Thomas Sankara réaffirme le monopole foncier de l'État et débloque l'accès à la terre en milieu urbain. Il lance des opérations de lotissement à Ouagadougou et réorganise administrativement la ville en la découpant en secteurs. Les différents programmes de lotissement, fondés sur l'expulsion des occupants qui, ne pouvant accéder aux parcelles loties s'installent en périphérie, – surtout après la politique de décentralisation mise en place à partir de 1995 –, étendent la ville « formelle » sans pour autant stopper l'expansion des faubourgs « informels ».

Entre 1964 et 1970, la Société africaine d'eau et d'électricité (SAFELEC), entreprise privée déficitaire en charge du secteur de l'eau au Burkina Faso (alors Haute-Volta), finit par se séparer de son secteur eau, ce qui débouche sur la création de la Société nationale des eaux (SNE) en 1970. Cette société privée redresse la situation financière par le biais d'une campagne de recouvrement des impayés et d'une

35 D'après Bussy (2015) et Reymond (2015). Voir aussi Bertrand et Géli (2015) et les travaux de C. Baron (2014).

36 Et plus de 2 000 000 d'habitants aujourd'hui.

politique de branchements privés, au prix d'une exclusion des familles pauvres. En 1977, la nouvelle politique nationale de l'eau aboutit au transfert du secteur au domaine public et la SNE devient l'Office national de l'eau (ONE), établissement public de production, de traitement et de distribution de l'eau potable dans la ville de Ouagadougou. Il est chargé d'établir un équilibre entre les contraintes de rentabilité financière et les exigences politiques d'approvisionnement en eau pour tous.

Face au défi posé par les pénuries en eau, les autorités burkinabè ont, dès 1984, lancé des études afin d'améliorer l'alimentation en eau potable de la ville de Ouagadougou par le biais d'un nouveau projet. L'idée d'une action d'envergure, seule hypothèse permettant de ne pas déplacer la capitale, s'impose. En 1985, les autorités réorganisent le secteur de l'eau et créent l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), chargé également de l'assainissement. Quelques années plus tard, le Burkina Faso présente les différentes alternatives aux bailleurs de fonds internationaux pour accroître sa production d'eau. Lors d'une réunion à Francfort, en 1992, l'option d'un barrage sur la rivière Nakambé, à Ziga (à 45 km de la capitale), est retenue. Pourtant, ce n'est qu'en 2000 que les travaux ont véritablement débuté, les bailleurs de fonds et les autorités burkinabè s'étant longtemps affrontés sur le rôle futur de l'ONEA. Du côté international, l'heure est en effet à la promotion de la privatisation et des partenariats public-privé (PPP). Selon l'orthodoxie néolibérale portée par les institutions financières internationales (IFI), si un rôle de régulation est reconnu à l'État, le secteur privé a la préférence des bailleurs internationaux pour ce qui est de l'exploitation et du financement. En négociation avec les IFI depuis 1988, le Burkina Faso s'est engagé dans une vague de libéralisations et a dû consentir, en 1991, à un Plan d'ajustement structurel (PAS). Ces éléments participent pleinement au contexte des négociations autour de Ziga. Ainsi, la Banque mondiale (BM) (et l'AFD au départ) est très méfiante quant aux capacités de l'ONEA, organisme public alors en pleine restructuration, et promeut la solution d'une délégation de service au privé, scénario que les Burkinabè refusent fermement. D'autres bailleurs de fonds (pays nordiques en tête) défendent l'idée de maintenir l'ONEA en place, mais de le doter d'une assistance technique (AT) classique pour renforcer les capacités de production et d'adduction, et développer des compétences de gestion à la mesure de la masse d'activités générées par le projet. Cette controverse atteint un paroxysme à la fin des années 1990, où le directeur de l'ONEA, d'une part, et le ministre de l'Eau burkinabè, d'autre part, s'opposent frontalement aux pressions de la BM. Son dénouement en faveur des acteurs nationaux influencera durablement la trajectoire prise par le projet Ziga.

Les tarifs de l'eau n'ont pas été revus entre 1983 et 1991. Dans les années 1990, le défi principal de l'ONEA est de faire face au déficit financier et à la pénurie.

En attendant le projet d'envergure que sera Ziga, l'ONEA se tourne vers des solutions d'installations collectives (bornes fontaines, par exemple). À partir de 1994 (le premier contrat-plan avec l'État date de 1993), l'ONEA jouit du statut de « société d'État à caractère stratégique », ce qui lui donne une plus large autonomie. En parallèle, suite à un audit social financé par la GTZ[37] en 1995, l'ONEA s'engage, avec le soutien de bailleurs de fonds, dans de grandes réformes visant au redressement de l'entreprise. Dès 1996, le compte de résultats dégage un bilan positif sans besoin de subventions d'exploitation. Les réformes sont axées autour du prix de l'eau et d'une meilleure gestion (y compris des ressources humaines). Ces tendances inspirées par le *New Public Managemen*t (NPM) sont renforcées par les exigences des bailleurs internationaux.

C'est la question de l'assistance technique qui permettra de dépasser la controverse entre la coopération internationale et l'ONEA sur les performances de l'Office et qui aura pour conséquence l'abandon de l'option « privatisation ». En 1998, son directeur général propose l'option du contrat de service, susceptible de constituer un compromis avec les bailleurs de fonds, permettant à l'ONEA de prendre en charge les nouveaux abonnés et d'améliorer son efficacité interne, d'assurer ainsi son équilibre financier et de rembourser les prêts afférents au projet. L'AFD soutient cette option, la BM l'accepte également. L'appui offert par ce type de contrat est beaucoup plus complet qu'une simple assistance technique. Il se situe entre l'assistance technique ordinaire et le mandat de gestion, une obligation de résultats étant définie par le groupement d'experts (Véolia et Mazars & Guérard), avec sanction financière concernant le recouvrement, à hauteur de 5 % des recettes. Dès 2002, trois experts (deux de Véolia et un de Mazars & Guérard) se retrouvent intégrés dans l'organigramme de l'ONEA pour la gestion des opérations commerciales, comptables et financières, en position de responsabilité de direction. Néanmoins, l'ONEA reste décisionnaire pour ce qui relève de la stratégie, des moyens et de la gestion du temps (Baron, 2014).

L'ONEA met en place en interne un dispositif spécifique, la « maîtrise d'ouvrage de Ziga » (MOZ), pour piloter le projet de barrage. Les travaux sont lancés. L'eau commence à couler en 2004. La réalisation du barrage implique le déplacement de populations installées sur le site du barrage, la protection de la qualité de l'eau et donc une restriction des usages à proximité, ce qui ne semble pas avoir suscité de fortes tensions sur le site du barrage. Réunissant douze bailleurs de fonds dont l'AFD, la première phase du projet Ziga (Ziga I) s'achève en 2007 sur un bilan que les parties prenantes jugent positif. Les infrastructures prévues

37 Ancienne agence de coopération technique allemande, devenue au terme d'un regroupement intervenu début 2011 la GIZ *(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)*, agence de coopération internationale allemande pour le développement.

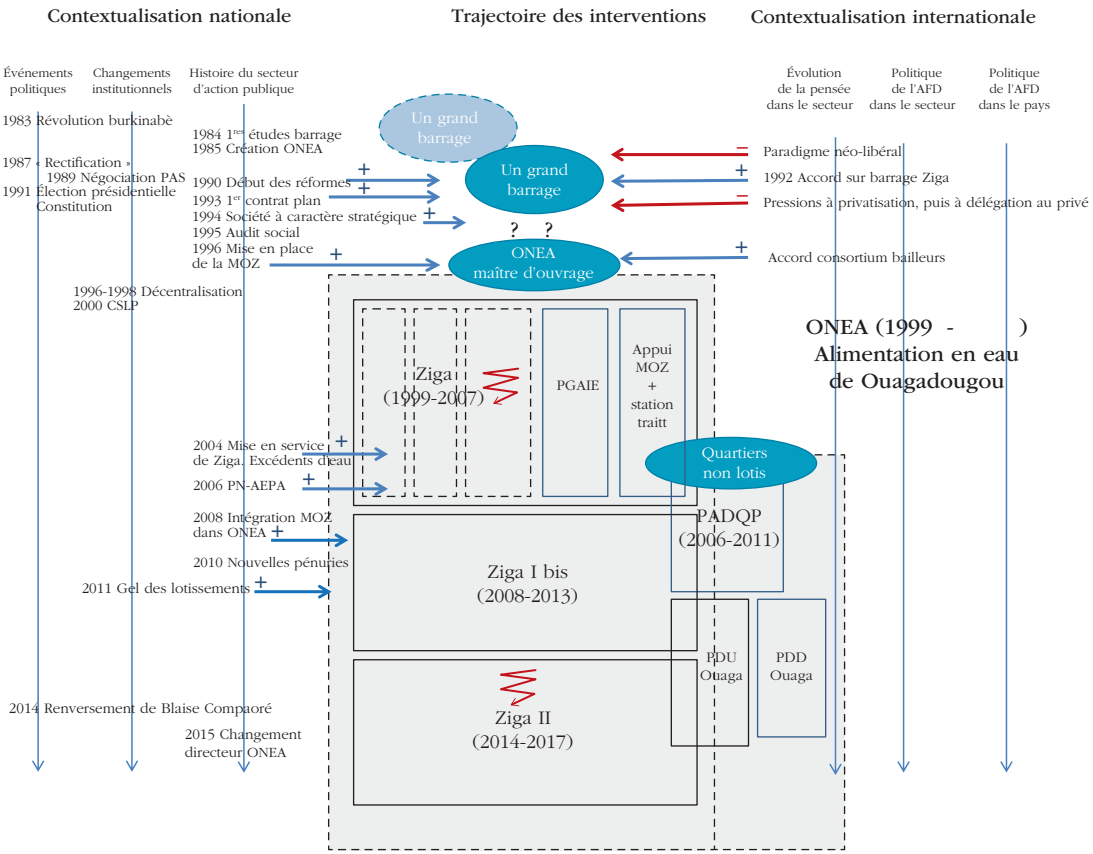
ont été réalisées, l'État burkinabè a respecté ses obligations vis-à-vis de l'ONEA, et ce dernier a renforcé ses capacités de gestion commerciale et financière dans le cadre du contrat de service. Dès 2008, la phase intermédiaire du projet Ziga (Ziga *bis*) démarre avec pour objectif de renforcer la production et l'adduction, ainsi que d'étendre le réseau de distribution à certains quartiers périphériques de la ville. Au contrat de service succède une assistance technique plus classique. Depuis 2013, Ziga est entré dans sa troisième phase (Ziga II), qui vise à doubler les capacités de traitement et d'adduction mises en place dans les deux étapes précédentes. L'ONEA est devenu « le bon élève » que les bailleurs de fonds (BM comprise) se plaisent à mentionner comme exemple de « service public performant ». Le projet Ziga est présenté comme un « succès unique et emblématique » et un modèle pour la sous-région (cf. Bertrand et Géli, 2015).

L'AFD occupe une place de choix au sein de cette histoire. Le Burkina Faso est un des pays prioritaires de la coopération française qui y intervient depuis l'indépendance acquise en 1960. Les secteurs de concentration de l'AFD portent sur l'éducation et la formation professionnelle, l'eau et l'assainissement, ainsi que sur les infrastructures urbaines et rurales. Entre 2006 et 2010, l'AFD a octroyé au Burkina Faso près de 26 milliards de FCFA (soit près de 40 MEUR) d'engagements par an. Dans le secteur de l'eau, l'AFD est partenaire de l'ONEA dès 1993.

Cette problématique du traitement de l'approvisionnement en eau de Ouagadougou par la construction du barrage de Ziga et du renforcement institutionnel parallèle de l'ONEA croise au milieu des années 2000 une autre problématique, celle des quartiers non lotis. En effet, l'accroissement rapide de la disponibilité en eau dès la mise en route du barrage et les exigences de rentabilité supposent de trouver une clientèle. Une étude de 2003 menée par Hydroconseil révèle opportunément l'ampleur du non loti dans la ville de Ouagadougou, les carences de l'approvisionnement, la capacité à payer pour un accès à l'eau d'une majorité des ménages résidant dans ces zones. La mairie de Ouagadougou insiste également sur l'importance de cette question. Mais étendre le service public de l'eau dans des quartiers informels se heurte à un problème juridique : une société d'État ne peut pas contracter avec des ménages dont la situation foncière n'est pas légalement établie. Le recours à des opérateurs privés pour la distribution finale de l'eau permet de contourner cet obstacle. Avec un nouveau projet financé par l'AFD, le Projet d'aménagement et de désenclavement des quartiers périphériques (PADQP) conçu sur une logique territoriale et non sectorielle, le raccordement des quartiers non lotis commence en 2009. L'explosion de la demande suscitée par Ziga provoque une nouvelle tension sur l'offre. Le projet Ziga II, démarré en 2013, vise à nouveau à doubler la capacité de production, dans un cadre institutionnel qui n'est, cette fois, contesté par personne.

Le schéma 4 résume cette histoire.

Schéma 4. La trajectoire des trois projets Ziga



Source : les auteurs.

Tableau 1. Cadrages et débordements à l'ONEA

Cadrages	*Débordements*
Problématisation générale *(portée par le pouvoir burkinabè depuis 1984) : il faut un barrage pour résoudre durablement le problème de l'eau à Ouagadougou.*	*Pas de débordement : les différents bailleurs sont d'accord.*
Sous-problématisation 1 *(portée par les bailleurs de fonds) (1990-1995) : l'organisation interne de l'ONEA et ses ressources humaines posent problème. Il faut restructurer l'organisation, la réduire en nombre, recruter un personnel plus performant, défonctionnariser l'institution, augmenter la productivité du travail (1995, audit social mené par la GTZ).*	*L'ONEA et le ministre de l'Eau burkinabè contestent ce diagnostic, mais le directeur général de l'Office continuera sa politique d'ajustement dans les années qui suivent (malgré les syndicats). Au total, 180 personnes sur 570 sont licenciées ou mises à la retraite.*
Sous-problématisation 2 *(portée par la BM et l'AFD) (années 1995-1998) : la délégation au privé de la gestion financière, commerciale et technique est la clé de la réussite de Ziga.*	*Impatience des bailleurs des pays arabes et des pays nordiques, favorables au secteur public ; résistances des institutions nationales qui rejettent la délégation au privé.* *Mais maintien de la sous-problématisation par l'État burkinabè qui place l'ONEA sur la liste des entreprises à privatiser en 2001 (et ne retirera l'Office de la liste qu'en 2010).*
Sous-problématisation 3 *(portée par le gouvernement burkinabè et l'ONEA, 1998) : l'ONEA doit/peut rester une structure publique, mais a besoin d'un renforcement institutionnel.*	*Pas de débordement. La formule du contrat de service est adoptée et constitue un compromis qui convient à l'ensemble des acteurs parties prenantes. Le bras de fer précédent a sans doute pour effet de maintenir la pression sur l'obligation de résultats.*
Sous-problématisation 4 *(portée par l'ONEA, 1996) : pour absorber Ziga, il faut créer une structure* ad hoc *au sein de l'ONEA : création de la maîtrise d'ouvrage de Ziga (MOZ) (1996) et d'une série d'arrangements connexes : mise en place de l'AT, d'une maîtrise d'œuvre, d'un chef de file du côté des bailleurs de fonds, d'un comité de pilotage (État, ONEA/bailleurs), d'un président au sein du conseil d'administration de l'ONEA qui est par ailleurs directeur général de la Coopération (DG COOP).*	*Pas de débordement. La MOZ fonctionne. Les bailleurs de fonds l'appuient.*
Sous-problématisation 5 *: pour absorber la production d'eau de Ziga, il faut ouvrir l'accès à l'eau au non-loti.*	*Pas de débordement : l'action est menée avec un dispositif technique adapté (tubes en polyéthylène haute densité – PE-HD) et une solution juridique (passage par des délégataires privés). L'accès à l'eau de ces quartiers est effectif à partir de 2009. Le décret de gel des lotissements date de 2011.*
NB : *Les sous-problématisations 1 et 2 sont imposées de l'extérieur (acceptée en interne pour la sous-problématisation 1 et rejetée en interne pour la sous-problématisation 2, l'État et l'ONEA promouvant la sous-problématisation 3). Les problématisations suivantes (plus récentes) émanent de l'ONEA avec le soutien des bailleurs de fonds.*	

Source : les auteurs.

Dans cette intervention, la controverse ne porte pas sur la problématisation centrale (la production d'eau), mais sur les modalités institutionnelles de sa mise en œuvre. La longue négociation (1984-1996) a permis à l'État burkinabè et à l'ONEA à la fois de préparer le projet de barrage, de mener des réformes internes importantes et de faire évoluer le cadre légal. En 1996, lorsque le compromis sur le montage institutionnel est acté, l'environnement institutionnel a profondément évolué et le projet peut se dérouler sans épreuves majeures. Du fait de la réussite de la première phase, le rôle central de l'ONEA n'est plus contesté lors des négociations du projet Ziga II.

Cette expérience réussie pose différentes questions :

– *l'idéologie des bailleurs de l'époque (néo-libéralisme, mise en avant des PPP) met en difficulté l'ONEA en tant que structure publique. Ses capacités de gestion sont mises en doute.* C'est la mise en œuvre réussie du projet Ziga et la maîtrise des gros moyens que le projet implique qui permettront aux cadres de l'ONEA de faire la preuve du potentiel qu'ils disaient détenir et de lever ainsi les préjugés des bailleurs ;

– *le rôle déterminant de plusieurs épreuves successives* : l'audit social organisé par la GTZ en 1995 a permis d'enclencher les réformes internes sur le personnel ; la controverse sur la privatisation a renforcé la volonté de l'ONEA de se maintenir au centre des questions de gestion ; la discussion sur le type d'AT souhaité avec l'adoption en définitive du contrat de service comme instrument du renforcement de capacités a permis l'établissement d'un compromis autour de la position de l'ONEA ;

– *c'est le règlement d'une question technique (la production d'eau) qui a permis d'entrer en matière sur la question sociale (accès à l'eau des quartiers non lotis), et non l'inverse.*

2.2.3. Raccorder les quartiers défavorisés de Port-au-Prince (Haïti) au service public de l'eau : une émergence dans un contexte politique spécifique, une accumulation d'épreuves[38]

Première République noire, issue de la révolution de 1804 et qui a chassé les colons français, Haïti a connu une histoire politique particulièrement troublée. Gouvernée par une élite foncière et commerçante métisse, jusqu'à la prise de pouvoir de François Duvalier en 1957, la société haïtienne est fortement clivée et hiérarchisée socialement. Depuis la chute du régime Duvalier en 1986, Haïti a vécu une histoire politique complexe, violente à certains moments, autour de

38 D'après Cuvelier (2015) et Perrin (2015). Voir aussi Barrau et Frenoux (2010).

la figure du Président Jean-Bertrand Aristide, arrivé au pouvoir par les urnes en 1990, chassé en 1991, puis remis en selle par la communauté internationale en 1994, réélu en 2001, enfin chassé par un coup d'État en 2004 après une phase de conflits. Capitale longtemps restée de petite taille, Port-au-Prince n'a quasiment plus fait l'objet d'investissements urbains depuis les années 1940. Elle a connu une explosion démographique dans les années 1980 avec la crise rurale, et surtout après la chute de Jean-Claude Duvalier en 1986. L'exode rural a amené la création de nombreux quartiers informels dans les zones basses et insalubres ou sur les collines.

Jusqu'en 2009, le service de l'eau à Port-au-Prince est mis en œuvre par la Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (CAMEP), créée en 1964[39]. Avec un service limité à la ville « formelle », un très faible nombre d'abonnés (60 000), un prix forfaitaire de l'eau ne permettant pas de réguler la consommation ni de faire face aux coûts de production, des forages et des réseaux vétustes avec de nombreuses pertes, une faible capacité de recouvrement des factures, la CAMEP, société publique, connaît un déficit chronique et une absence structurelle d'investissement. Le gouvernement haïtien avait obtenu en 1998 un prêt de 54 millions USD et une subvention de 965 000 USD de la Banque interaméricaine de développement (BID) pour améliorer le service de l'eau et de l'assainissement dans le pays, conditionné à une réforme du secteur et à la mise en place d'un mécanisme de régulation (qui se traduira par la loi cadre portant organisation de l'eau potable et de l'assainissement en 2009). Cependant, l'instabilité politique induit une nouvelle suspension de l'aide, les États-Unis décidant de sanctions en 2001, alors que le pays avait réuni les conditions nécessaires pour le déblocage du prêt de la BID. Finalement, les États-Unis interviendront dix ans plus tard, en 2008. La coopération espagnole met aussi en place à cette époque un important financement sur le secteur de l'eau, *via* le Fonds de coopération pour l'eau et l'assainissement (FCAS).

Pendant les années 1990 et 2000, l'AFD a été quasiment le seul bailleur du secteur. Ses interventions sur le secteur de l'eau potable en Haïti ont concerné historiquement des appuis institutionnels à la CAMEP, afin d'en améliorer l'efficacité technique et économique dans un contexte de pénurie d'eau potable et de médiocre qualité du service (faible efficience du réseau, faible efficacité du recouvrement). Lors du coup d'État militaire de 1991, les institutions internationales mettent en place des sanctions et suspendent leur coopération. L'AFD ferme son bureau à Port-au-Prince. Le retour du président Aristide en 1994

39 La CAMEP a été dissoute lors de la réorganisation institutionnelle du secteur en 2009 et remplacée par un Centre technique d'exploitation (CTE), placé sous le contrôle de la Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (DINEPA).

permet la reprise de la coopération (l'AFD rouvre son bureau à Port-au-Prince quelques années plus tard).

Le centre de gravité des interventions de l'AFD sur l'eau bascule alors vers la question de l'approvisionnement en eau potable des quartiers dits « défavorisés » (QD) : à l'échelle internationale, l'heure est à la lutte contre la pauvreté ; en Haïti, le régime d'Aristide représente la victoire d'un mouvement populiste et met en avant les catégories sociales défavorisées ; le directeur de la CAMEP, proche du président Aristide, y est favorable. Un modèle technico-institutionnel de raccordement des quartiers défavorisés au réseau public de l'eau a été mis en place quelques années auparavant par une organisation non gouvernementale (ONG) française, le GRET – Professionnels du développement solidaire[40], en partenariat avec la CAMEP.

Les quartiers défavorisés sont alors approvisionnés par différents moyens : *(i)* de l'eau gratuite, par piquages illégaux sur le réseau de la CAMEP ou à partir de rares puits, et *(ii)* surtout de l'eau payante, chère[41], à partir de citernes privées alimentées par des camions qui s'approvisionnent en gros aux forages de la CAMEP. Essentiellement constituée d'animateurs haïtiens très engagés politiquement, l'équipe haïtienne du GRET a une expérience de travail sur le secteur de la santé dans ces quartiers. L'ONG française démarre ses actions sur l'eau potable en 1994, sur financement d'urgence de l'Union européenne (UE), avec un modèle d'approvisionnement par camions mis en œuvre par des ONG locales. Au bout de quelques mois, elle revoit cette stratégie et, dans une double logique d'efficacité (réduire le coût pour les habitants) et d'inclusion politique (faire rentrer le service public dans ces quartiers défavorisés et contribuer à faire reconnaître leurs habitants comme citoyens), elle promeut une vision politique des raccordements, à travers la mise en place d'un réseau de bornes fontaines payantes alimentées par le réseau CAMEP, et la délégation de gestion du réseau de quartiers et des bornes fontaines à des associations locales d'usagers (les komités DLO – comités de gestion d'eau d'un quartier). À l'échelle d'un petit nombre de réseaux, elle fait la preuve qu'il est possible de travailler dans ces quartiers réputés dangereux. Achetant l'eau en gros à un tarif négocié, les comités peuvent la vendre au détail à un prix nettement inférieur au coût habituellement payé par les habitants, tout en assurant le paiement des factures à la CAMEP, l'indemnisation des fontainières et des membres des comités, ainsi que la maintenance du réseau.

Convaincue par ces premières réalisations, l'AFD prend la suite de l'UE et finance le projet porté par le GRET. Elle s'inscrit ainsi dans une problématisation déjà définie, et dans un partenariat GRET/CAMEP préexistant. Pour pouvoir

40 Anciennement Groupe de recherches et d'échanges technologiques.

41 Représentant cinq à dix fois le prix payé par les habitants du centre-ville, raccordés au réseau.

financer le projet, l'AFD accepte de se mettre en décalage avec ses principes habituels de travail (maîtrise d'ouvrage publique, appel d'offres – AO pour la mise en œuvre). Elle pousse cependant à une plus forte institutionnalisation du dispositif, à un transfert progressif de la maîtrise d'ouvrage à la CAMEP, qui crée pour cela une Unité de coordination des quartiers défavorisés (UCQD), recrute des animateurs, prend en charge progressivement l'extension du réseau à de nouveaux quartiers, le GRET se repositionnant dans l'appui à la société d'État. Trois conventions de financement, dont les deux dernières couplant un appui à la CAMEP et le financement de nouveaux réseaux, ont été mises en œuvre entre 1995 et 2009, marquant chacune une évolution des relations GRET/CAMEP vers une prise en charge complète de la mise en place de nouveaux réseaux de quartiers par cette dernière. Une cinquantaine de quartiers sont ainsi progressivement équipés, alimentant plusieurs centaines de milliers d'habitants.

Le dispositif technico-institutionnel vise à réorganiser le service de l'eau, en rompant le clivage entre la ville formelle alimentée par le service public et les quartiers informels, et en proposant une offre plus avantageuse que les solutions auxquelles avaient recours jusqu'ici les habitants.

Sa faisabilité tient à la conjonction de plusieurs facteurs :

– *les économies pour les usagers permises par l'alimentation en réseau*, du fait du prix élevé de l'approvisionnement par camion et d'un tarif négocié avec la CAMEP. L'eau peut être vendue aux usagers à un prix plus bas que celle des camions, tout en payant les factures, les fontainières, l'entretien du réseau, les frais des comités de gestion, et en dégageant des bénéfices ;

– *le principe du paiement au volume pour les usagers et le suivi de la consommation,* grâce aux compteurs placés aux bornes fontaines *;*

– *l'autonomie du réseau de quartiers*, avec un compteur de tête destiné à mesurer le volume à payer à la CAMEP et un château d'eau en tête de réseau de quartiers ou au-dessus des bornes fontaines, qui doit permettre de réguler l'approvisionnement et de faire face aux coupures, de maintenir le réseau de quartiers sous pression et de faire fonctionner les compteurs[42] ;

– *la délégation de responsabilité à un comité de quartier*, contractant avec la CAMEP pour le paiement des volumes livrés, organisant la vente de l'eau au détail, comité de quartier devenant ainsi responsable de la protection du réseau contre les piquages ;

– *l'existence d'organisations communautaires*, souvent issues des mouvements Ti Legliz liés à la théologie de la libération, très actifs avant la chute de

42 Qui tombent en panne lorsque l'eau ne coule plus.

Duvalier et appuyés politiquement par le gouvernement d'Aristide. Le choix de s'appuyer sur des organisations locales résulte à la fois d'un postulat « communautaire » du GRET et d'une analyse de la situation sociale et politique dans les quartiers, selon laquelle l'intervention directe d'un service étatique ou la délégation à une structure privée était peu réaliste ;

– *la capacité d'ingénierie sociale des animateurs du GRET*, engagés politiquement, très ancrés dans les quartiers défavorisés du fait d'expériences antérieures, et ainsi capables de négocier des compromis politiques avec les leaders du quartier considéré.

Le raccordement des quartiers défavorisés repose sur un dispositif sociotechnique et une logique technico-économique propre, mais aussi sur une vision politico-institutionnelle, qui refonde le service de l'eau dans une logique de raccordement à la ville des quartiers défavorisés. En fait, tant pour éviter un choc frontal avec les propriétaires de camions et de citernes, que pour des questions de coût d'investissement, les réseaux sont sous-dimensionnés et ne répondent qu'à une partie de la demande, laissant coexister les autres offres.

L'extension du raccordement des quartiers se fait dans des modalités institutionnelles évolutives, avec une prise de responsabilité croissante de la CAMEP qui, dans la dernière phase, prend en charge aussi l'ingénierie sociale. Mais les agents de la CAMEP n'ont ni le même savoir-faire ni le même intérêt à l'ingénierie sociale que les animateurs du GRET, et les équilibres sociaux permettant une relative efficacité de la gestion locale ne sont pas toujours réunis lors de cette phase. Le dispositif fait face dès le début des années 2000 à une série d'épreuves, internes et externes. Le directeur de la CAMEP, soutien du projet, quitte son poste en 2002 et son remplaçant n'est pas engagé ; la CAMEP rencontre une succession de crises internes. Haïti connaît entre 2004 et 2006 une guerre civile, et la violence politique est forte à Port-au-Prince.

L'institutionnalisation du dispositif se heurte de plus aux deux autres épreuves suivantes :

– *la relation entre la CAMEP et les komités DLO est déséquilibrée*, la première se préoccupant essentiellement du paiement de l'eau fournie. Les tentatives du GRET de faire émerger une fédération des komités DLO, capable d'être un interlocuteur collectif défendant les intérêts des habitants, n'ont pas eu de succès, d'autant plus que la loi de 2009 fait la part belle à la maîtrise d'ouvrage des communes et relègue dans l'ombre l'associationnisme ;

– *la demande d'eau à la CAMEP en provenance des quartiers défavorisés s'accroît, alors que celle-ci fait face à des problèmes croissants de production et de pertes dans le réseau*.

La problématisation rencontre de nombreuses difficultés, certaines liées aux carences institutionnelles de la CAMEP (crises internes, départ du directeur et baisse du soutien politique, inefficacité globale), et d'autres en lien avec les multiples crises politiques que traverse Haïti durant les années 2000, en particulier la phase de violence politique qui connaît un paroxysme en 2004-2006, où les gangs installés dans les quartiers sont armés par les partis politiques et font régner l'insécurité dans Port-au-Prince. Il y a à la fois un abandon des forages pollués, un accroissement de la demande et une baisse de priorité politique en matière d'accès des quartiers défavorisés aux services publics. Pourtant, même là où les gangs ont pris le contrôle des comités, ces derniers continueront d'assurer le service et le paiement des factures. Dès le milieu des années 2000, la CAMEP ne tient plus ses engagements en termes de fourniture d'eau dans les quartiers défavorisés ; les châteaux d'eau ne suffisent pas à compenser les coupures de la CAMEP et à assurer une continuité du service public.

Dans le même temps, une profonde réforme institutionnelle du secteur de l'eau est en préparation, sous l'égide de la BID, qui conditionne des investissements massifs à cette réforme. Une Unité de réforme du secteur de l'eau potable et de l'assainissement (URSEP) a été mise en place en 1996 au sein du ministère des Travaux publics, Transports et Communications (MTPTC) avec le soutien de la BID et de l'AFD, et un projet de loi a été déposé dès 1997. Ce projet de loi prévoit une réorganisation du secteur, avec la séparation des responsabilités de régulation et de fourniture du service de l'eau, une décentralisation progressive de la gestion du service vers les municipalités en cohérence avec la loi de décentralisation de 2006. Les négociations sur les orientations de la réforme[43], les difficultés du gouvernement à décentraliser, l'absence de Premier ministre pendant un temps, ont bloqué l'adoption rapide de la réforme, qui a été suspendue ensuite du fait des sanctions politiques décidées par l'Organisation des États américains (OEA) sur la pression des États-Unis, à partir de 2001. Le processus de réforme repart en 2006. La question des quartiers défavorisés est largement secondaire dans cette réforme globale qui couvre tout le pays. Le GRET y intervient de façon marginale, essentiellement pour tenter de faire passer le principe de la délégation communautaire.

En 2009, après près de dix ans de préparation, la réforme se met en place avec la création de la Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (DINEPA), d'Offices régionaux de l'eau et de l'assainissement (OREPA) – chargés de la gestion de la ressource et qui agissent *« comme maîtres d'ouvrage de tous*

43 Trois points semblent avoir cristallisé les débats, à savoir : *(i)* l'élargissement de l'intérêt pour les différents usages de l'eau (pas seulement urbains), *(ii)* le degré de décentralisation, et *(iii)* la politique tarifaire (Cuvelier, 2015 : 50-51).

les systèmes d'eau potable jusqu'à ce que les structures de coordination communales et intercommunales remplissent les conditions pour le faire » (loi cadre) – et d'entreprises de gestion du service de l'eau, les Centres techniques d'exploitation (CTE). L'AFD sort du secteur à ce moment, laissant la place à la BID qui mobilise des investissements importants mais qui, au départ, n'est guère intéressée par les quartiers populaires.

La réforme est juste lancée, la DINEPA[44] et le CTE de Port-au-Prince sont à peine créés que la ville de Port-au-Prince est frappée, le 10 janvier 2010, par un séisme qui la détruit en grande partie. Pour alimenter les populations sans abri, les multiples organisations humanitaires parent au plus pressé et mettent en place des citernes gonflables alimentées par des camions. Elles sollicitent les comités d'eau de base en les détournant de leurs fonctions. Le GRET obtient des moyens pour réhabiliter les réseaux détruits par le séisme. Toutefois, le CTE ne fournit l'eau que de façon très intermittente (et plus du tout en 2015 lors des enquêtes), les compteurs sèchent et ne fonctionnent plus. L'approvisionnement par camions a repris de plus belle. Avec l'épidémie de choléra, les entreprises et les ONG ont diffusé les kiosques à eau osmosée[45], à coût très élevé. Les comités sont là, certains continuent à gérer d'autres services qu'ils avaient mis en place. Mais le service de l'eau a quasiment disparu.

Face à ce délitement progressif, il n'y a, semble-t-il, pas eu de mouvements sociaux pour revendiquer un droit à l'eau. Les suites de la guerre civile et du séisme, le fait que les solutions palliatives n'aient pas disparu et qu'il ait été relativement facile de se retourner vers elles, l'expliquent sans doute en partie.

Le cas de l'eau potable à Port-au-Prince montre comment une problématisation nouvelle a émergé au milieu des années 1990, dans un contexte politique très spécifique, et a pu fédérer autour d'elle un réseau d'acteurs, au sein de la CAMEP (le premier directeur, la directrice de l'UCQD) et de l'AFD, élargissant le noyau initial autour du GRET Haïti et de leaders des quartiers défavorisés. Raccorder les quartiers précaires au service de l'eau est un projet à la fois technico-économique (de l'eau de meilleure qualité, moins chère) et politique (raccorder les quartiers à la ville, jeter les bases d'une reconnaissance politique des habitants comme citoyens). L'AFD est entrée dans cette problématisation qu'elle a trouvée en place à la reprise de sa coopération avec Haïti. Celle-ci faisait sens tant par rapport à l'accent mis dans les débats internationaux sur la lutte contre la pauvreté et les exclusions que dans le contexte du régime populiste du président Aristide. L'AFD a entériné le dispositif existant et a passé outre certaines de ses règles (elle n'a pas ainsi exigé d'appel d'offres). Elle a ensuite

44 Dont le directeur a été nommé en juillet 2009.

45 Traitement permettant de potabiliser l'eau.

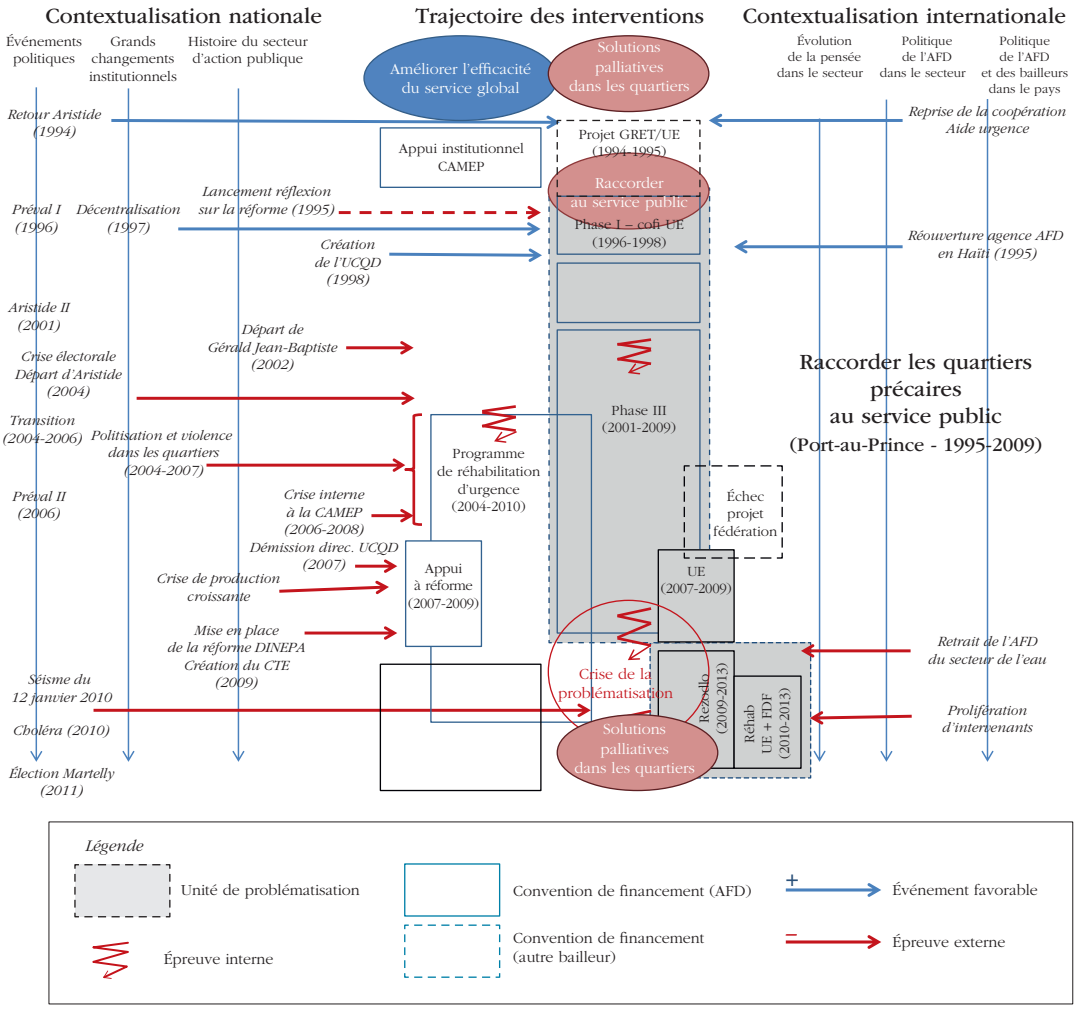
poursuivi son appui pendant près de 15 ans malgré les multiples épreuves, à une période où – à cause des sanctions politiques ou du fait de la négociation de la réforme – les autres bailleurs étaient largement absents.

L'accroissement de la demande en eau et l'incapacité croissante de la CAMEP à y répondre, d'un côté, l'affaiblissement puis l'abandon de la priorité politique donnée aux quartiers défavorisés par la CAMEP et le gouvernement haïtien, de l'autre côté, ont fragilisé le dispositif, d'autant que l'extension du nombre de quartiers raccordés et donc du nombre d'habitants (autour de 600 000 personnes) augmentait la demande de production d'eau. Les réseaux de quartiers n'étant pas alimentés assez régulièrement pour être maintenus sous pression, les compteurs ont cessé de fonctionner et un élément crucial du dispositif a disparu : la possibilité d'avoir une mesure précise de la consommation et d'établir des factures fiables.

L'échec des tentatives de réformes de la CAMEP, le volume des investissements nécessaires pour accroître la capacité de production et l'efficacité du réseau d'eau – qui dépassait de loin les possibilités de l'AFD seule –, la volonté légitime de la BID de conditionner ces investissements à une réforme institutionnelle de fond ont abouti à ce que le problème global du service de l'eau, identifié de longue date et objet du prêt de la BID signé en 1998, ne soit pas traité durant cette période, fragilisant l'innovation que constituait cette « délégation communautaire ». La succession des crises politiques, les incertitudes institutionnelles liées à la mise en place de la réforme, la crise liée au séisme (qui a mis une forte pression sur un CTE à peine mis en place) ont acté la quasi-ruine des réseaux de quartiers. L'AFD s'est retirée du secteur en 2009 pour se centrer sur la reconstruction. Le GRET a trouvé quelques financements ponctuels pour poursuivre son appui aux comités de l'eau (appui à la fédération, reconstruction post-séisme) jusqu'en 2013, mais n'a pas réussi à remonter un programme. Le GRET s'est ainsi, lui aussi, redéployé sur la restructuration des quartiers et la reconstruction. Le schéma 5 résume cette histoire mouvementée.

Les deux acteurs externes majeurs du secteur de l'eau potable à Port-au-Prince, qui avaient porté ensemble la problématisation du raccordement des quartiers au réseau public, sortent ainsi du secteur entre 2009 et 2013. Cette problématisation, que ses porteurs n'ont pas réussi à imposer dans les débats sur la réforme institutionnelle globale, disparaît des radars.

Schéma 5. Trajectoire des projets « Bornes fontaines » à Port-au-Prince



Source : les auteurs.

Tableau 2. Cadrages et débordements dans le projet « Bornes fontaines » à Port-au-Prince

Cadrages	*Débordements*
Problématisation générale I *(portée par la CAMEP) : il faut des investissements massifs pour faire face au problème de l'approvisionnement en eau potable de Port-au-Prince.*	*Les bailleurs de fonds refusent de financer sans réforme majeure du cadre légal et institutionnel du secteur de l'eau. Les moyens investis par l'AFD dans le projet « Bornes fontaines » ne permettent pas de régler le problème de production.*
Problématisation générale II *(portée par le GRET) : il est possible d'assurer l'accès à l'eau des QD à travers l'extension du réseau urbain et la délégation de gestion du réseau de quartiers à des associations.*	*Au début, pas de débordement : les premiers réseaux confirment la problématisation, la CAMEP joue le jeu. Pas de blocage par les opérateurs privés de l'approvisionnement en eau par citernes.* *À partir de 2000, l'extension des réseaux de quartiers accroît la concurrence sur la ressource ; alimenter les quartiers suppose une priorité politique qui n'est plus là.* *La mise en place de la réforme du secteur, le séisme et l'élection d'un nouveau président (Martelly, 2011-2016) se conjuguent pour mettre en échec la problématisation.*
Sous-problématisation 1 *(portée par le GRET et l'AFD) : les pauvres peuvent payer l'eau à la CAMEP (les offres alternatives leur coûtent plus cher).*	*Pas de débordement : les komités DLO continuent à payer leurs factures même pendant la phase de violence.*
Sous-problématisation 2 *(portée par le GRET) : le raccordement des QD à la ville entraîne une intégration de ces quartiers à l'espace urbain.*	*La crise politique de 2004 et la violence urbaine ont aggravé la stigmatisation des QD.*
Sous-problématisation 3 *(portée par le GRET) : l'institutionnalisation du dispositif peut reposer sur le modèle associatif des komités DLO, complété par une fédération des komités.*	*Difficultés à mettre en place la fédération ; la réforme du service de l'eau de 2009 organise la gestion de l'eau dans une perspective de future décentralisation et marginalise l'associationnisme comme formule de base pour la gestion.*
La problématisation « quartiers défavorisés » et ses sous-problématisations sont toutes impulsées de l'extérieur, à partir de la spécificité de l'opérateur GRET, et partagées à des degrés variables par les autres acteurs. À la différence des deux autres cas, les sous-problématisations sont des composantes de la problématisation générale impulsée par le GRET et ne concernent pas des modalités de mise en œuvre, ce qui les rend plus fragiles. *La question de la production est portée par la CAMEP, mais n'est pas traitable par l'AFD, et la BID ne veut pas s'y engager tant que la réforme institutionnelle n'est pas effectuée. Dans les années 1980 et 1990, la CAMEP ne s'engage pas dans une réforme interne visant à plus d'efficacité. Elle n'y est pas incitée par la perspective de financement, ni poussée par son ministère de tutelle. L'absence de compteurs et l'habitude du paiement forfaitaire des abonnés rendent une telle réforme plus complexe, au sens où elle supposerait d'affronter également l'opposition des usagers des quartiers lotis. L'adhésion de la CAMEP à la problématisation portée par le GRET tient avant tout au contexte politique initial, à quelques personnes, à l'existence de financements. Il n'y a jamais eu de fort soutien politique et institutionnel (par le ministère de tutelle) ou, en tout cas, celui-ci s'est effrité avec les crises politiques successives. La reconnaissance politique des quartiers, condition d'une volonté politique de développer leur accès à l'eau, ne s'est pas matérialisée ; elle a même été fragilisée lors des phases de violence politique.* *La réforme du secteur de l'eau n'a pas entériné le modèle de délégation associative, pour des raisons que l'étude n'a pas pu suffisamment approfondir, mais qui tiennent vraisemblablement à la marginalité du sujet dans une réforme qui couvre l'ensemble du pays et à la priorité mise actuellement sur la décentralisation.* *La problématisation a donc été mise en échec, non pas du fait d'une incapacité à se concrétiser, à prendre corps dans les quartiers, mais du fait de l'absence de prise en charge du problème de production et de l'échec des tentatives pour intéresser durablement les acteurs politiques et institutionnels nationaux à la problématisation proposée par le GRET.*	

Source : les auteurs.

Ce cas pose plusieurs questions importantes :

– *la possibilité politique d'étendre significativement le service de l'eau dans les quartiers périphériques dans un contexte (i) de pénurie structurelle, (ii) d'inachèvement institutionnel et de faibles capacités administratives de l'État*, et donc sans intervention significative préalable ou parallèle sur le problème de la production et les capacités de la société d'État responsable du captage, de l'adduction, du traitement et de la distribution de l'eau potable ;

– *les conditions de la réorganisation d'une offre de service préexistante et de son institutionnalisation*. Le coût élevé de l'eau supporté par les habitants des QD avant la connexion au réseau CAMEP a permis d'intéresser les consommateurs à la solution proposée par le GRET et l'a rendue viable économiquement. Au-delà du contrat CAMEP/komités DLO, l'institutionnalisation du dispositif nécessitait des innovations institutionnelles en chaîne, en termes de régulation de la relation et d'intégration dans la politique nationale ;

– *la dimension à la fois politico-institutionnelle et technico-économique des choix « techniques »*. La gestion de bornes fontaines par des associations d'usagers n'est pas seulement une action technique et économique, c'est aussi une action politique et institutionnelle, ce qui pose la question du soutien politique à des politiques inclusives, d'une part, et celle des ressorts techniques et sociopolitiques sur lesquels peut se construire de l'action collective assurant un service public/collectif, d'autre part ;

– *les cadrages institutionnels liés aux interventions des ONG et leurs possibilités d'intégration dans le cadre institutionnel national*. Le GRET a conçu son modèle dans une logique « communautaire » et a pensé la régulation des rapports entre CAMEP et komités DLO *via* une fédération de comités, là où la réforme du secteur de l'eau a mis en avant, à partir de 2009, une organisation centrée sur la décentralisation, conformément aux nouvelles normes internationales en matière de développement local ;

– *les questions de cohérence et de phasage entre interventions* (avec l'articulation non réalisée entre intervention sur la production et celle sur le raccordement des QD) et les effets induits des défaillances d'un élément du système sur un autre.

2.2.4. Eau et assainissement en milieu rural et péri-urbain dans la région de Brong Ahafo (Ghana) : une problématisation stabilisée sur l'eau potable, des controverses sur le péri-urbain, un flottement sur l'assainissement[46]

Au Ghana, l'ajustement structurel a eu lieu sous la présidence de Jerry Rawlings, arrivé au pouvoir par un coup d'État en 1982. Le second plan d'ajustement structurel (1986-1992) a mis l'accent sur l'investissement dans les infrastructures, la promotion du secteur privé et l'amélioration de l'efficacité du secteur public, et va de pair avec un très fort accroissement des volumes d'aide, qui contribue à stabiliser l'économie de ce « bon élève » des institutions internationales. Le tournant démocratique est pris en 1992, Rawlings étant élu (1992), puis réélu (1996). Les alternances au pouvoir (2000, puis 2008 et 2012) n'ont apparemment pas eu d'impact significatif sur le secteur de l'eau. La décentralisation est mise en place en 1988, avec la création des *District Assemblies*, puis relancée en 2003 par le président de la République d'alors, John Kufuor.

Le secteur de l'eau s'est progressivement structuré au cours des années 1990 et 2000, en particulier autour du *Water Sector Rehabilitation Project* (1990), puis du *National Community Water and Sanitation Program* (NCWSP) entre 1994 et 2009. En cohérence avec les exigences de l'ajustement structurel et les conclusions de la Conférence de Dublin de 1992, le service de l'eau est organisé dans une logique de réponse à la demande, avec la promotion de la gestion privée du service, la décentralisation de la gestion de l'eau en milieu rural, le recouvrement des coûts. Le cadre institutionnel est revu à plusieurs reprises, avec la séparation de l'urbain, confié à la *Ghana Water Company Limited* (GWCL). En 1998 est adoptée la loi sur l'eau et l'assainissement (le *Community Water and Sanitation Act*), extrêmement importante pour notre problématique (voir *infra*). La loi confie la responsabilité du service de l'eau en milieu rural aux *District Assemblies* (DA). La structure d'État, la *Ghana Water and Sanitation Agency* (GWSA), créée en 1994, a un rôle de définition de stratégies et d'appui aux DA, censés « à terme » assurer la maîtrise d'ouvrage en matière de desserte en eau potable. Les DA reçoivent la propriété des équipements, la responsabilité de passer les marchés publics pour l'extension du service, tandis que la gestion au quotidien et la maintenance relèvent de comités ou d'associations locales : WATSAN (*Water and Sanitation Committee*) ; CWSMT (*Community Water and Sanitation Management Team*). En milieu urbain, la compagnie nationale GWCL reste en situation financière difficile, avec une forte politisation de l'organisation, un faible taux de recouvrement, une importante corruption et de nombreuses difficultés à faire face à une demande croissante. Elle poursuit

46 D'après Vieux (2015) et Tschibambe (2015).

cependant l'extension de ses réseaux en débordant de l'aire de service urbaine pour approvisionner la périphérie des villes et le milieu rural proche, lorsque l'État lève la division du travail et des espaces entre opérateurs spécialisés dans l'équipement des milieux rural et urbain. La fixation des prix de l'eau et de l'électricité est confiée à une institution spécifique en 1997. Le ministère de l'Eau et du Logement se réorganise. L'organisation du secteur est définie dans la *National Water Policy*, en gestation depuis 2001, mais adoptée seulement en 2008. Une dizaine de bailleurs de fonds financent le secteur de l'eau potable au Ghana ; le montant des investissements est estimé à près de 500 millions USD entre 1990 et 2008, dont 0,8 % est assuré par le Ghana. L'AFD figure au cinquième rang des investisseurs, avec 10,6 % du total.

Présente au Ghana depuis 1985, l'AFD intervient sur l'eau potable depuis 1989, dans la région Nord. Elle finance dans cette zone deux projets successifs, en appui à la *Community Water and Sanitation Agency* (CWSA), avec la réalisation de puits, de forages équipés de PMH et de quelques mini-réseaux AEP dans les bourgs. Dans le deuxième projet, il était stipulé que la propriété des infrastructures était accordée aux comités de gestion, ce qui n'a pas été repris dans la politique nationale. En 2004, l'AFD prépare un nouveau projet dans la même région et veut innover en abordant la question du « péri-urbain » dans une perspective « pilote ». C'est une question qu'elle n'a pas encore traitée au Ghana, mais pour laquelle elle dispose d'expériences dans d'autres pays, ce qui lui permettrait de se distinguer parmi les bailleurs du secteur. Le gouvernement ghanéen demande finalement à l'AFD de travailler dans la région de Brong Ahafo, moins dotée en projets. Ce changement fait que le nouveau projet ne peut s'appuyer sur une connaissance préalable des acteurs. L'étude de faisabilité est réalisée en 2006, et le projet démarre en 2009. En cohérence avec la politique nationale, le projet prévoit de donner un rôle accru aux *District Assemblies* et de financer des PMH dans les villages et des mini-réseaux AEP dans les bourgs. Il propose de financer également l'extension du réseau urbain à trois sites « péri-urbains » en expérimentant trois modèles de gestion, à savoir : *(i)* la délégation à un opérateur privé, *(ii)* la gestion par une association d'usagers (*Community Water and Sanitation Development Board* – CWSDB), ou *(iii)* par un *Unit Committee* (une organisation ghanéenne de mobilisation des populations autour de travaux d'intérêt commun, qui existe de longue date[47]). Le projet intègre un volet assainissement, conçu au départ selon la politique de *« sanimarket »*, mais qui intègre en cours de route la stratégie CLTS, adoptée en 2007 par le gouvernement.

Ce financement s'inscrit donc dans une problématisation qui s'est cristallisée au début des années 2000. Le contexte politique ne présente pas de problème

47 Voir sur le sujet Boone et Duku (2012).

majeur, le cadre institutionnel national est stabilisé. L'AFD a déjà une expérience dans le secteur, mais la politique nationale de l'eau en cours de finalisation donne un cadre nouveau et très ambitieux en termes de maîtrise d'ouvrage décentralisée.

Pour le volet rural, le projet apporte un appui à l'agence régionale de la CWSA, basée à Sunyani, la capitale régionale. Souhaitant s'inscrire pleinement dans le cadre de la décentralisation administrative et politique, il prévoit que les *District Assemblies* seront maîtres d'ouvrage des investissements, les entrepreneurs étant sélectionnés par des procédures d'appel d'offres suivant les règles actuelles d'obtention des marchés publics. Une équipe d'assistance technique, recrutée par appel d'offres, est mise en place auprès de la CWSA de Sunyani. Ce choix de dispositif tranche avec ceux d'autres projets, financés par d'autres bailleurs de fonds : ainsi, le projet financé par la Banque mondiale (*Sustainable Water and Sanitation Project*) dans la même région est centralisé et gère depuis la capitale les demandes d'investissements locaux. La composante péri-urbaine est mise en œuvre avec la GWCL, chargée de réaliser les travaux.

La mise en œuvre du projet fera face à plusieurs types d'épreuve :

– en milieu rural, les capacités des DA s'avèrent plus faibles qu'anticipées au départ, celles de l'agence régionale de la CWSA aussi. La volonté de s'inscrire pleinement dans le cadre institutionnel se heurte aux faibles capacités des *District Water and Sanitation Teams* (DWST), petites équipes de trois techniciens rattachées aux DA. Le *Project Implementation Manual*, qui définit les règles de contrôle interne du projet, est long et complexe. Le projet cherche à trouver des compromis. Les retards successifs obligeront à recentraliser la maîtrise d'œuvre au niveau de la CWSA à Sunyani et au niveau central dans la capitale Accra (*Community Water and Sanitation Agency – Head Office* – CWSA-HO), à faire des appels d'offres regroupant plusieurs *Districts* (qui s'y opposent un moment donné). Le tout induit des retards successifs, conduisant à revoir à la baisse les objectifs et à allonger significativement la durée du projet ;

– *la demande pour des PMH est plus faible que prévu*. Selon la section 22 du *Community Water and Sanitation Agency Act* de 1998, l'acquisition d'un dispositif de type AEP permet à la communauté bénéficiaire d'obtenir un statut de *small town*, donc une position potentielle de chef-lieu de district (dans un contexte national où l'on n'arrête pas de créer de nouveaux districts). En conséquence, les communautés rejettent les PMH et tentent toutes d'obtenir des mini-réseaux AEP ;

– *la question du « péri-urbain »,* mise en avant par l'AFD dans ce projet pose des questions de frontières et de prérogatives institutionnelles (on y reviendra plus

loin, cf. tableaux 3 et 10). La volonté de l'AFD de tester plusieurs modèles de gestion se heurte à des difficultés : l'appel d'offres pour la mise en place d'un système d'affermage à un opérateur privé est déclaré infructueux[48] ; l'expérimentation de gestion communautaire est interrompue au bout de deux ans, en 2013 : la nouvelle direction de GWCL reprend la gestion en direct, provoquant un conflit avec le CWSDB de Kato, brutalement dépossédé d'un réseau qu'il considérait avoir géré de façon efficace. De fait, GWCL, qui alimente les extensions de réseau à partir du réseau central de Sunyani, était opposé à cette expérimentation depuis le début (voir *infra*) ;

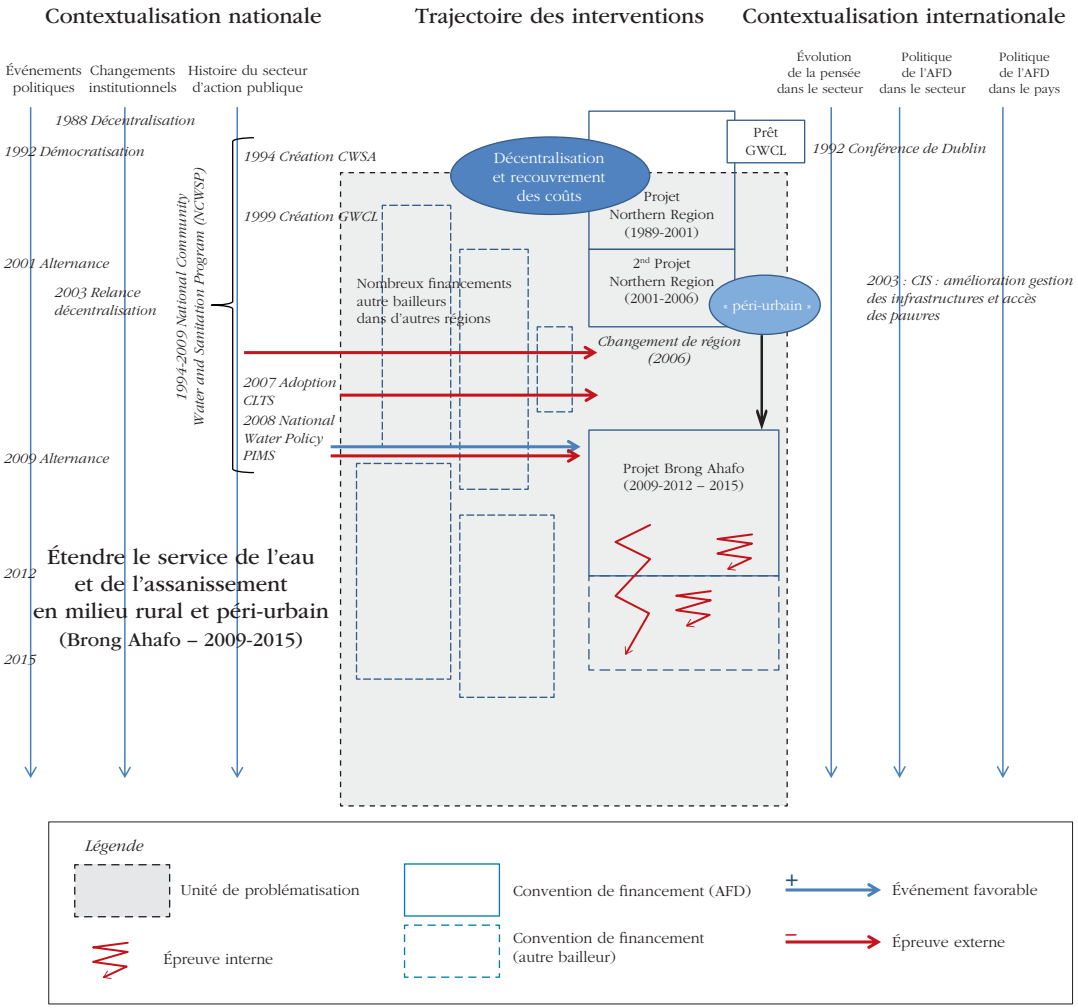
– *le volet assainissement* reste marginal dans le projet. Son objet a longtemps été flottant. Le changement de politique de l'État entre l'étude de faisabilité et le démarrage du projet ainsi que les contraintes de budget amènent à intégrer le CLTS, qui prend le contre-pied de l'approche antérieure de promotion par le marché. Ce volet dans ses deux stratégies ne repose pas sur une compréhension des représentations et des pratiques culturelles en matière de défécation, ni même des dynamiques actuelles de diffusion des latrines et se heurte à une absence d'intérêt de la part des populations et des autorités publiques[49]. Entre marginalité de la problématique, absence de prise en compte des acteurs locaux, hésitations stratégiques et limites de l'approche *sani-market*, 101 « latrines institutionnelles » (dans des écoles, centres de santé) ont été construites contre 126 prévues initialement, et des 5 000 latrines privées prévues aucune n'a été construite).

Suite aux réorganisations budgétaires, aux retards et à la nécessité de réorganisations organisationnelles, le projet a été prolongé par deux fois, et s'est finalement déroulé sur cinq ans au lieu de trois ans. L'environnement est resté stable, la demande pour un changement de région n'a pas été un obstacle puisqu'il a eu lieu avant l'étude de faisabilité. L'adoption de l'approche CLTS a en partie perturbé le volet assainissement. Le projet a connu des épreuves essentiellement internes, qui découlent des limites de la problématisation, des contradictions liées aux choix de dispositif ou de démarche. Le schéma 6 résume cette trajectoire.

48 Une seule offre de la part d'un opérateur avec qui GWCL était en conflit sur une autre zone.

49 Voir sur le sujet, les travaux de S. van der Geest qui a étudié longuement cette question au Ghana (Van der Geest, 1998 ; van der Geest et Obirih-Opareh, 2002). Voir également http://www.sjaakvandergeest.socsci.uva.nl/pages/publications /selected/culture_and_hygiene.htm.

Schéma 6. La trajectoire du projet Brong Ahafo



Source : les auteurs.

Tableau 3. Cadrages et débordements à Brong Ahafo

Cadrages	*Débordements*
***Eau : problématisation générale** : le service de l'eau en milieu rural doit être étendu. Il repose sur la vente de l'eau au volume et une gestion communautaire avec des dispositifs PMH et mini-réseaux AEP selon le nombre d'habitants.*	*Pas de débordement : la politique d'extension des réseaux de service est la politique nationale, les bailleurs s'inscrivent dans cette problématisation.*
***Eau : sous-problématisation 1** (portée par le ministère de l'Eau et du Logement et l'AFD) : la mise en œuvre de l'extension du service de l'eau en milieu rural (villages et bourgs) repose sur les DA, appuyés par le CWSA régional.*	*Les districts et le CWSA régional sont trop faibles institutionnellement pour jouer le rôle de maître d'ouvrage. L'AFD est obligée de remonter plus haut dans la hiérarchie des institutions nationales pour assurer la mise en œuvre de son projet (CWSA-HO).*
***Eau : sous-problématisation 2** (portée par le ministère de l'Eau et du Logement et l'AFD) : il est possible de définir les dispositifs techniques d'accès à l'eau en fonction d'une grille relativement objective de classement des espaces bénéficiaires.*	*Tout dispositif technique est un dispositif de classement social. Aucune communauté n'accepte son classement définitif dans une grille hiérarchique, à moins d'être déjà au plus haut de l'échelle. La tendance de toutes les communautés est de réclamer les technologies les plus sophistiquées qui permettent le maintien de la grandeur villageoise dans des contextes de concurrence entre communautés. On délaisse les offres d'équipement les plus simples. Cette dynamique est encouragée par les dispositions légales de l'État.*
***Eau : sous-problématisation 3** (portée par l'AFD) : il est possible de créer au Ghana un espace d'expérimentation entre l'urbain et le rural (dénommé « péri-urbain ») et d'y tester des formes de gestion de la consommation d'eau sans se soucier de la manière dont sont réparties les compétences entre institutions nationales (GWCL et CWSA) sur la production et la distribution de l'eau.*	*Il n'existe pas d'espace « péri-urbain » qui serait libre d'emprise de l'une ou de l'autre des institutions nationales compétentes. La GWCL s'oppose à des formes de gestion de la consommation d'eau qui pourraient remettre en cause son monopole et bloque l'expérimentation dès qu'elle le peut.*
***Assainissement : problématisation générale** (portée par l'État et les bailleurs de fonds) : il faut que les ménages ghanéens possèdent des latrines privées.*	*Les autorités publiques n'ont jamais véritablement investi ce domaine, et cette attitude peut s'expliquer par plusieurs éléments : les contraintes financières et la répulsion à traiter de ces questions au Ghana. Si les autorités publiques ont besoin de montrer qu'elles s'intéressent à leurs populations, le secteur de l'eau est un secteur beaucoup plus valorisant à investir que le domaine de l'assainissement.*
***Assainissement : sous-problématisation 1** (portée par le ministère de la Décentralisation et les CWSMT au niveau des districts) : promouvoir l'offre par des dispositifs* « sanimarket » *(démonstration, subvention au départ, formation d'artisans) permet de stimuler la demande.*	Voir *supra*. *Il existe déjà des artisans et une offre de latrines ; le volet est secondaire, les actions prennent du retard et les budgets sont revus à la baisse, rendant impossible la réalisation des actions prévues (réduction en nombre de latrines privées subventionnées).*

Cadrages	*Débordements*
Assainissement : sous-problématisation 2 *(portée par le projet) : le déterminant de la demande de latrines est la prise de conscience du « péril fécal », permise par une démarche d'animation de type CLTS axée sur un objectif de* « zero open air defecation ». *Une fois la prise de conscience effectuée, le marché* (« sanimarket ») *sera là pour répondre à la demande.*	*Les actions sont mises en œuvre à la fin du projet. L'impact paraît faible ou nul. L'ensemble de la sous-problématisation est fondé sur une hypothèse théorique – la démarche CLTS par prise de conscience peut changer les pratiques –, qui ne se vérifie pas.*
Sur l'eau, la problématisation générale fait globalement consensus. Les dispositifs locaux de gestion sont financièrement incités à imposer le paiement au volume. *Toutes les sous-problématisations sont définies au niveau national (État + bailleurs de fonds) et sont imposées aux acteurs de la mise en œuvre (DA, CWSA et GWCL). La décentralisation est marquée par un inachèvement juridique et institutionnel important, la CWSA garde de ce fait le contrôle sur les opérations et les marchés. C'est l'AFD qui pousse aux expérimentations sur le péri-urbain.* *Sur l'assainissement, la problématisation générale fait consensus au sein des acteurs du secteur, mais se heurte aux représentations et logiques locales. Ce volet est marginal à la fois dans le projet, dans les politiques et dans les représentations de tous les acteurs. Les contraintes de mise en œuvre reflètent sa marginalisation.*	

Source : les auteurs.

Ce projet illustre plusieurs grandes questions :

– *la contradiction entre une politique de l'eau qui, sur le papier, intègre pleinement la décentralisation et les capacités réelles des instances décentralisées qui constituent des obstacles à la mise en œuvre des projets ;*

– *la contradiction au sein du projet lui-même entre des objectifs quantitatifs de réalisations (nombre de réseaux, de PMH, etc.) dans des temporalités courtes et le besoin de renforcement institutionnel plus large, qui conditionne en partie la réussite du projet, mais sur lequel ledit projet n'a guère de moyens propres d'action ;*

– *le rôle des objets (les compteurs) et des choix techniques (mini-réseaux AEP gérés par des structures communautaires) dans la construction d'un environnement institutionnel*, et les enjeux politiques et institutionnels liés à ces choix ;

– *la question des représentations du problème et des conditions d'intéressement des acteurs locaux sur des thèmes comme l'assainissement* ;

– *la question des expérimentations dans des contextes socio-politiques et institutionnels, dont les enjeux n'ont pas été suffisamment explorés au départ (cas du péri-urbain).*

3. Réseaux, intéressement et (ir)réversibilité. Analyse transversale

Un service durable de l'eau potable suppose qu'un « réseau sociotechnique » stabilisé soit en place, composé d'objets (de tuyaux, de robinets, de compteurs), d'acteurs et d'organisations (des sociétés publiques ou privées, parfois des comités de gestion, des fontainières, des comptables, des techniciens, etc.), de règles organisant les rapports entre les acteurs et les organisations (un cadre légal, des procédures, des contrats, etc.). Leur nombre et leur agencement dépendent des contextes mais ils doivent tous ensemble concourir à remplir les conditions de cohérence et de fonctionnalité. Que les compteurs tombent en panne, que certains des acteurs ne jouent pas le rôle qui leur est respectivement imputé au sein du réseau, le service est alors fragilisé et peut s'effriter ou s'effondrer.

Les interventions de développement dans le secteur de l'eau potable ont pour objectif de mettre en place de tels réseaux, selon un modèle global mais avec de fortes spécificités liées aux configurations politico-institutionnelles et aux contextes locaux dans lesquels elles se déploient. Elles n'interviennent pas en terrain vierge mais cherchent à recomposer, de façon plus ou moins radicale, des dispositifs et des réseaux d'acteurs pré-existants. Une intervention suppose un accord suffisant entre les acteurs qui la portent, pour assurer une cohérence de l'action. Mais cet accord ne va pas toujours de soi ou peut n'être que partiel. La conception portée par le projet est plus ou moins cohérente avec les intérêts des acteurs, tant du côté des destinataires du service, les usagers, les consommateurs, que du côté de ceux sur qui le projet doit s'appuyer pour mettre en œuvre le service.

Dans l'optique de cette recherche, qui est centrée sur les conditions dans lesquelles une intervention peut contribuer à mettre en place et à stabiliser un tel réseau, trois enjeux clés nous semblent émerger de ces trois cas étudiés :

– l'utilité de désagréger la notion de « projet » en distinguant plusieurs sous-réseaux ;

– le problème de l'intéressement des usagers et de la manière d'obtenir l'irréversibilité de leurs comportements. Il s'agit d'un point essentiel à partir duquel doit se structurer l'action de mise en place d'un service public ;

– le problème de l'intéressement des acteurs impliqués dans la formulation du projet et sa mise en œuvre, à partir d'une considération sur sa spécificité (le type de bien – eau potable – qu'elle met en jeu, le type de référentiel – marchand – adopté pour sa délivrance).

Ces enjeux permettent de poser la question de la durabilité sous un angle nouveau, celui de l'enrôlement des acteurs et de la réversibilité ou de l'irréversibilité des changements apportés par l'intervention.

3.1. Promoteurs des projets, alliances, épreuves : une lecture synoptique des trois projets

La comparaison des trois trajectoires montre qu'elles sont singulières et que le terme « projet », commun à tous, recouvre dans les faits des réalités très différentes.

Les cas du Burkina Faso et celui d'Haïti concernent la question de l'approvisionnement d'une capitale, avec une organisation publique jugée au départ peu efficace, et une absence d'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés ou non lotis. Au Burkina Faso, le projet de barrage à Ziga a été porté très tôt par le gouvernement burkinabè qui a obtenu, après de longues négociations, un consensus avec les bailleurs de fonds. La controverse a porté sur les capacités de l'ONEA et la question de la gestion du service. L'audit social de 1995 a légitimé une politique de restructuration interne du personnel menée par le directeur général. L'accord sur le contrat de service a permis de débloquer la situation avec des bailleurs au départ suspicieux, l'ONEA étant alors tenue de faire ses preuves. La plupart des questions qui se posaient sont réglées avant le démarrage du projet, celui-ci bénéficiant du coup d'un cadre institutionnel clarifié et stable. L'ONEA, porteur du projet, prend en charge la maîtrise d'ouvrage de Ziga (MOZ) au sein d'une unité dédiée ayant un intérêt direct à la réussite du projet. L'État lui assure continuité et protection contre l'instrumentation au service d'intérêts personnels (contrat-plan). La réalisation du barrage et la gestion de l'afflux d'eau sont l'occasion pour l'ONEA d'achever sa mue et de renforcer ses capacités. La question des quartiers non lotis émerge au carrefour de différents enjeux, l'engageant à trouver les formes institutionnelles lui permettant d'étendre son service (ce qui aura des effets en retour sur la politique urbaine du gouvernement burkinabè).

À Port-au-Prince, jusqu'à l'intervention récente de la BID, les bailleurs de fonds n'entendaient pas s'engager dans la problématique de la production d'eau : les moyens que peut consacrer l'AFD ne sont pas suffisants, il n'y a pas de consortium de bailleurs, la CAMEP ne réussit pas à intéresser les intervenants externes au sujet. La crise de production ne peut être traitée sans de gros financements, dont

seule la BID dispose. Or, la BID conditionne son appui à la réforme du secteur, qui mettra dix ans à aboutir. La problématisation centrée sur le raccordement des quartiers précaires émerge dans un contexte politique spécifique (celui du retour du président Aristide en 1994) : elle est portée par une ONG, le GRET, qui réussit à convaincre le directeur de la CAMEP que la connexion des quartiers défavorisés est un enjeu politique important. Les premiers réseaux de quartiers font la démonstration qu'un tel dispositif est viable. Mais le soutien politique, tant interne à la CAMEP qu'au niveau du ministère de tutelle, demeure faible. Dès le début des années 2000, les problèmes liés aux crises politiques et aux dysfonctionnements internes de la CAMEP se multiplient. Ils fragilisent le montage proposé par le GRET en réduisant la quantité d'eau distribuée dans les quartiers défavorisés. Malgré ces difficultés, le projet continue à être perçu comme un succès jusqu'à la fin des années 2000. Se conjuguent alors la réforme institutionnelle – le principe de délégation aux associations d'usagers n'est pas entériné –, le séisme, puis l'arrêt de la fourniture d'eau dans les réseaux, autant d'éléments qui conduisent à la ruine du dispositif. Le projet s'est inscrit dans un environnement institutionnel peu stabilisé, sans réussir à intéresser à son modèle le gouvernement haïtien et la BID. L'AFD se retire fin 2009. Le CTE de Port-au-Prince, qui a remplacé la CAMEP, réduit progressivement l'alimentation en eau des quartiers défavorisés avant de la stopper. Les dispositifs cessent de fonctionner, alors que les équipements (remis en état après le séisme) et les institutions (les Komités DLO) sont en place.

L'ONEA et la CAMEP présentent deux histoires très contrastées quant au problème de l'alimentation en eau de métropoles et quant à la question de l'extension du service aux quartiers non lotis ou défavorisés.

Le projet Brong Ahafo au Ghana présente une problématique différente : celle du milieu rural et des gros bourgs où le service de l'eau relève de dispositifs autonomes (PMH, ou mini-réseaux AEP branchés sur un forage et un château d'eau). Le pas de temps diffère également : nous sommes sur un projet de trois ans et non sur des conventions qui s'étalent sur une vingtaine d'années. L'expérimentation dans le « péri-urbain » pose la question de l'extension de réseaux urbains existants. Des trois projets, c'est aussi le seul qui comporte un volet assainissement. Le péri-urbain et l'assainissement, deux volets minoritaires en termes d'objectifs et de budget, seront les plus problématiques. Globalement, le cadre politique et institutionnel du secteur de l'eau est clarifié, mais le principe de responsabilité des *District Assemblies* (DA) demeure largement théorique. Le problème de l'eau en milieu rural est avant tout un problème de mise en place de nouvelles AEP et de capacité de gestion par les organisations communautaires[50]. L'AFD est le porteur

50 On ignore s'il existe des références en matière de gestion communautaire de mini-réseaux AEP dans d'autres zones du pays, et quel en est le bilan.

initial du projet. L'accord est passé avec le ministère de l'Eau et du Logement mais le volet assainissement se fait avec le ministère de la Décentralisation. La maîtrise d'œuvre est confiée à la CWSA, en appui aux DA. Mais ni la CWSA ni les DA, dont la contribution est essentielle pour la concrétisation du projet, ne sont parties prenantes de l'accord initial passé entre le ministère de l'Eau et du Logement et l'AFD. La volonté de respecter le cadre institutionnel se heurte au manque de compétences ou de volonté des DA et de la CWSA (au niveau régional, CWSA Sunyani), ce qui obligera à recentraliser.

Une série de critères de caractérisation des interventions émergent de cette mise en perspective et permettent de comprendre les types d'épreuves rencontrées par le projet :

– le porteur du projet et l'origine de la problématisation (avec son degré d'innovation) ;

– le contexte politique au moment de l'émergence et de la formulation du projet ;

– les types d'innovations en jeu, l'existence ou non de références dans le pays ;

– les premiers alliés et la nature de l'accord et des intérêts qui les lient ;

– le caractère plus ou moins achevé et stabilisé de l'environnement institutionnel (qui peut favoriser ou au contraire bloquer la réalisation du projet, ou devoir lui-même faire l'objet d'actions pour évoluer) ;

– les principaux décalages entre la problématisation et les intérêts des acteurs locaux, et en particulier la capacité de l'intervention à traiter un problème central pour ces derniers (décalages qui induisent des problèmes spécifiques d'intéressement et d'enrôlement et donc de durabilité) ;

– les rapports entre les promoteurs du projet et les acteurs chargés de la mise en œuvre.

Tableau 4. Critères de caractérisation des trois interventions

Critère	Ouagadougou	Port-au-Prince	Brong Ahafo
Porteur de projet et origine de la problématisation initiale	Gouvernement burkinabè (1984)	GRET (ONG) (1994)	AFD en cohérence avec la politique nationale (2005)
Contexte politique initial et évolutions	Révolution sankariste (1983). « Rectification » puis régime semi-autoritaire avec une grande stabilité (1987-2014).	Retour du président Aristide, chassé après son élection par un coup d'État, et reprise de la coopération. Instabilité politique, avec un pic de violences en 2004-2006.	Démocratie néo-libérale stabilisée.
Type et degré d'innovation	Technique : Ziga sera le plus grand barrage du Burkina Faso.	Technique et politico-institutionnel : service public de l'eau potable rétabli dans les QD (réputés violents et habituellement exclus de la ville) avec une délégation de gestion à des organisations locales.	Institutionnel : – mise en œuvre du projet dans le cadre de la décentralisation ; – gestion communautaire de mini-réseaux AEP ; – péri-urbain. Méthodologique : passage à CLTS dans l'assainissement.
Références existantes dans le pays	Il n'existe pas de références sur la capacité de l'ONEA à piloter un tel projet, mais sur-détermination de l'agenda néo-libéral qui jette un discrédit sur les capacités de l'ONEA (institution publique) de la part de certains grands bailleurs.	Les premiers réseaux de quartiers valident la problématisation.	Projets antérieurs dans d'autres pays sur l'eau et l'assainissement, mais pas dans le cadre d'un montage institutionnel et pas sur le péri-urbain. Peu de réussites dans le domaine de l'assainissement.
Premiers alliés et degré de convergence	Soutien sans faille du gouvernement à l'ONEA et aux réformes. Accord pluri-bailleurs sur le principe du barrage, mais controverses sur les capacités institutionnelles de l'ONEA (1992). Accord en 1998 sur le montage institutionnel et contrat de service adopté pour surmonter la réticence des bailleurs et des institutions nationales.	Le GRET négocie une alliance avec le directeur de la CAMEP, puis l'AFD, dans le contexte politique spécifique du retour du Président Aristide. Adhésion limitée de la CAMEP au projet. Pas de soutien politique sectoriel clair.	AFD + ministère, accord sur la localisation du projet à Brong Abafo (région Nord).
Degré d'incomplétude institutionnelle au début de l'intervention	Les évolutions institutionnelles (cadre légal, restructurations de l'ONEA, création de la MOZ) ont été faites pour l'essentiel avant le démarrage du projet. Le Programme national d'approvisionnement en eau potable et assainissement (PN-AEPA) vient parachever en cours de projet l'accord avec les bailleurs de fonds sur les objectifs à atteindre dans le cadre de la politique de l'eau.	Carences techniques et organisationnelles de la CAMEP. Faiblesse du pilotage politique. Dans les quartiers défavorisés, les collectivités territoriales ne jouent aucun rôle.	Faibles capacités des DA à assurer la maîtrise d'ouvrage des procédures d'octroi des marchés publics. Incapacité de la CWSA régionale à leur fournir un appui.

Critère	*Ouagadougou*	*Port-au-Prince*	*Brong Abafo*
Principaux décalages entre les intérêts des acteurs locaux et la problématisation	*Intérêts des paysans sur le site du barrage (poursuite des cultes sur les sites sacrés).*	*Problème de capacité et volonté de la CAMEP à internaliser la problématisation des quartiers défavorisés et/ou problème de capacité et volonté des bailleurs à internaliser la problématisation de la CAMEP sur la production.* *Mise en cause des acteurs de l'approvisionnement par camions.*	*Eau potable :* *– l'augmentation du prix de l'eau avec les mini-réseaux AEP ;* *– opposition de la GWCL à une délégation de gestion des extensions de réseau.* *Assainissement : problème d'intérêt des populations.*
Capacité à traiter le problème central des gens	*Le barrage a levé (pour un temps au moins) la contrainte de production ; l'ONEA a réussi à assurer une gestion efficace.*	*Les réseaux de quartiers permettent un approvisionnement de meilleure qualité et à un moindre coût.* *Mais les interventions ne traitent pas la contrainte de production (et contribuent en fait à l'accroître).*	*L'eau est un problème central.* *L'assainissement n'est pas un problème pour les gens ni pour les autorités.*
Lien entre le réseau promoteur du projet et les acteurs de la mise en œuvre	*Le réseau promoteur du projet est centré autour du gouvernement et de l'ONEA. C'est l'ONEA qui est maître d'ouvrage du barrage et bénéficiaire de l'assistance technique. La MOZ est internalisée, tout en ayant une autonomie de gestion.*	*Le GRET et certains secteurs de la CAMEP sont impliqués dans la mise en œuvre, avec un transfert progressif à la CAMEP dans un contexte d'affaiblissement de la volonté politique.*	*Le ministère de l'Eau et du Logement et l'AFD délèguent la mise en œuvre à la CWSA (+ AT) et District Assemblies. Face à l'incapacité de ces acteurs à mettre en œuvre le projet, l'AFD a recours au siège de la CWSA à Accra (CWSA-HO).*
Nature des épreuves	*Les principales épreuves ont eu lieu avant le projet : bras de fer avec les bailleurs sur les modalités institutionnelles, audit social et réorganisations successives de l'ONEA.*	*Épreuves institutionnelles internes à la CAMEP.* *Épreuves liées aux crises politiques successives.* *Épreuve de la réforme du secteur de l'eau, qui n'entérine pas le modèle associationniste et réorganise tout le secteur (avec le problème de la transition).* *Épreuve du séisme.*	*Stabilité du cadre politique et institutionnel :* *– carences des DA et de la CWSA régionale et retards de mise en œuvre ;* *– fin brutale de l'expérimentation péri-urbaine ;* *– changement de la politique nationale d'assainissement ;* *– absence d'une demande assainissement.*
Moments clés de « réalisation » (+) ou de « déréalisation » (-)	*+ accord des bailleurs sur la formule du contrat de service* *+ réussite du barrage et surproduction d'eau* *+ performances technico-économiques* *+ élargissement aux quartiers non lotis*	*+ mise en place des premiers réseaux* *+ enrôlement de l'AFD* *+ création UCQD et internalisation par la CAMEP* *– réduction de la fourniture d'eau* *– réforme DINEPA* *– séisme*	*– retards et recentralisation de la mise en œuvre* *+ réalisation des mini-réseaux AEP ruraux et effectivité des comités (au moins à court terme)* *+ réalisation des mini-réseaux AEP péri-urbains, mais – reprise en main par la GWCL* *– flottements sur l'assainissement*

3.2. Les réseaux dans le projet : désagréger la notion de projet

3.2.1. Distinguer réseau sociotechnique de service et réseau du projet

Un « projet » est une intervention temporaire qui cherche à atteindre des objectifs durables, définis par les acteurs qui le portent. Ceux-ci mobilisent des ressources humaines et financières dédiées à sa réalisation. Le terme « projet » recouvre donc différentes choses : l'intention explicite (la vision, les objectifs à réaliser) ; les intentions et les priorités implicites ou explicites de ceux qui le portent (il y a souvent « des projets dans le projet ») ; les documents qui l'explicitent et proposent une stratégie d'actions en la traduisant en objectifs, en dispositif, en actions prévues, en budget (le document projet) ; le dispositif dédié à sa mise en œuvre (la ou les équipes du projet), et le résultat lui-même (la mise en œuvre d'un service, l'augmentation de la production agricole, une meilleure gouvernance…) : on parle du « projet Ziga » à la fois pour parler du futur barrage, de l'intention, des documents qui décrivent le projet, du dispositif d'appui à sa réalisation, du dispositif sociotechnique qui en résulte. En utilisant la notion de projet pour dire tout cela, on risque de confondre dispositif d'action et résultat, le « développement » comme processus de changement et le « développement » comme intervention volontariste pour impulser des changements[51].

Lorsque le projet porte sur un service public comme l'eau potable, la tâche des acteurs chargés de sa mise en œuvre est de constituer un réseau sociotechnique viable, assurant un service effectif. Ils vont pour cela apporter dans l'espace concerné des nouveaux objets techniques, de nouvelles organisations, et/ou tenter de réformer les organisations existantes et de réorganiser les rapports entre les acteurs pour essayer d'assurer un service durable. Dans certains cas, ils vont également avoir besoin de faire évoluer l'environnement institutionnel du secteur, lorsque celui-ci est considéré comme incomplet, insatisfaisant, ou s'il ne permet pas de donner une assise légale au nouveau réseau de service.

L'intervention cherche donc à modifier et à réorganiser à des degrés divers une configuration sociale et institutionnelle existante, jugée insatisfaisante par les promoteurs du projet ou par ceux qui, à l'intérieur du réseau sociotechnique existant, perçoivent les limites du système dans lequel ils sont engagés et demandent du soutien[52]. Il faut donc distinguer le « réseau initial ou réseau 0 » (le dispositif existant), du « réseau du service », ou réseau 1 (le réseau sociotechnique final que l'intervention a pour objectif de construire ou de stabiliser) et du « réseau du projet », ou réseau 2 (le réseau des acteurs dont la contribution est nécessaire pour que R1 se réalise). « *Il faut se garder*, comme le dit B. Latour,

51 Sur cette distinction, voir Li (2013), par exemple.

52 On traitera dans la section 3.5. la question de l'environnement institutionnel.

de confondre sous le même mot de réseau ce qui circule une fois que tout est en place avec *la mise en place de l'ensemble hétérogène des éléments nécessaires à la circulation* » (2012 : 44).

Tableau 5. Les réseaux de service et de projet

Type de réseau	
Réseau initial de service	R0
Réseau de service final souhaité ou réalisé (réseau sociotechnique final)	R1
Réseau d'appui (du projet) subdivisé en : – sous-réseau des acteurs porteurs du projet financièrement et politiquement – sous-réseau des acteurs chargés de la mise en œuvre du projet	R2 R2a R2b

Source : les auteurs.

Ce réseau 2 est un réseau temporaire dont la finalité est la mise en œuvre du projet. On peut distinguer en son sein le sous-réseau 2a des acteurs qui portent politiquement et financièrement le projet, lequel peut être relativement durable (l'AFD et le ministère de l'Eau et du Logement sont en relation continue au Ghana depuis 1989, de même qu'au Burkina Faso), et le sous-réseau 2b des acteurs qui sont directement impliqués dans la mise en œuvre du projet. Dans une conception mécaniste de l'intervention, le sous-réseau 2b est censé être l'exécutant neutre du projet défini par le sous-réseau 2a. Ce n'est jamais tout à fait le cas, en particulier lorsque l'exécutant est peu lié aux membres du sous-réseau 2a (cf. le problème de la relation principal/agent dans la présentation du texte de Rottenburg, partie 1, 1.1.3.).

Dans le cas de l'eau potable, le réseau 1, ou réseau du service, est clairement un réseau sociotechnique : il est question de barrages et de forages, de tuyaux, de compteurs, en même temps que de dispositifs organisationnels, de sociétés publiques ou privées, de comités de gestion ou d'associations d'usagers. Les réseaux 2 sont des réseaux d'individus et d'organisations, mais ils ont aussi une dimension sociotechnique : les documents projets, les budgets, les conventions, les avis de non-objection (ANO), sont autant de « non-humains » qui font partie intégrante du réseau et de son quotidien, et ont leurs propres logique et agentivité, au sens où ils contribuent à structurer les rapports entre les acteurs.

Dans le contexte des projets de développement, les rapports entre ces réseaux et sous-réseaux sont souvent plus complexes que dans les configurations classiques étudiées par la sociologie de la traduction. Lorsque les ingénieurs de Matra conçoivent et expérimentent Aramis (Latour, 1992), lorsque Renault lance le processus de création de ce qui deviendra la Twingo (Midler, 1993), lorsqu'une

municipalité européenne lance un projet urbain (Pinson, 2009), l'institution qui porte le projet en est responsable et mobilise des ressources humaines et financières propres. Même si l'équipe dédiée au projet doit construire sa légitimité, intéresser et enrôler des collègues d'autres services, et doit mobiliser d'autres institutions ou d'autres financements, elle est intégrée à l'institution qui porte le projet et en est maître d'ouvrage. Une collectivité territoriale peut financer par l'emprunt ses investissements mais, même si elle recourt à des fonds nationaux ou internationaux pour réaliser des équipements, elle a la maîtrise d'ouvrage sur ces réalisations. La situation est en général différente dans les pays du Sud où, dans les conditions actuelles de développement des institutions nationales et de leurs ressources financières, la mise en place de nouvelles infrastructures, et aussi les réformes de services comme le service de l'eau, nécessitent des moyens financiers externes. Un accord entre au moins une ou des organisations nationales, et un ou des bailleurs de fonds, est nécessaire, sachant que les bailleurs ne sont pas que des financeurs et mettent des conditions à leur engagement. Ils sont souvent dans une logique d'offres, à la fois de modèles et de normes, et de ressources (Naudet, 1999), et les institutions nationales tendent à se placer en logique de réponse aux opportunités plus qu'en force de proposition, d'autant qu'elles ont besoin de ressources financières. Les configurations d'aide impliquent donc une négociation asymétrique sur les choix, outre une négociation sur les ressources. Les interventions sont en pratique coproduites par les institutions nationales et internationales, ce qui pose la question du degré de superposition des intérêts et des projets propres des différents protagonistes qui s'accordent pour collaborer au sein d'une même problématisation et autour d'une convention de financement.

Les trois interventions étudiées reposent sur des configurations d'acteurs très différentes. En particulier, la place de l'acteur central de l'ancien réseau (R0) dans le futur réseau de service (R1) au sein du réseau du projet (R2) et la prise en compte de ses intérêts dans ce réseau, varient d'un cas à l'autre. On peut tenter de schématiser ces configurations dans les trois cas étudiés dans cette recherche (cf. schémas 7, 8 et 10)[53].

53 Pour des questions de lisibilité des schémas, le réseau initial n'y est pas représenté.

3.2.2. Trois interventions, trois configurations d'acteurs

Au Burkina Faso, une coalition entre le ministère de l'Eau et l'ONEA, renforcée par le bras de fer avec les bailleurs de fonds

Au Burkina Faso, les sécheresses des années 1970, les crises de l'eau potable dans la capitale Ouagadougou à la fin des années 1970, ont montré que les trois petits barrages urbains ne suffisaient pas, et le régime révolutionnaire engage alors une politique volontariste de construction de barrages. Dans le cadre des projets Ziga (Ziga I, Ziga Ibis, Ziga II), les porteurs de projet sont le ministère de l'Eau burkinabè et l'ONEA, organisation responsable du service (et donc au cœur du réseau de service R0/R1). Les principaux problèmes d'intéressement ont été réglés avant le démarrage du projet[54], les bailleurs de fonds ayant été convaincus assez rapidement, à l'instar des dirigeants de l'ONEA, que l'augmentation de la production au travers de la construction d'un grand barrage était totalement indispensable, si l'on voulait dépasser les problèmes structurels de la société nationale. Mais ils s'interrogeaient sur les capacités de gestion de l'ONEA et poussaient à une privatisation du service.

La coalition entre le ministère de l'Eau et l'ONEA est forte, au-delà des changements de personnes. Ledit ministère (tenu à l'époque par un proche du pouvoir, un temps numéro deux du régime) met à la tête de l'ONEA des directeurs généraux compétents et engagés, les laisse en poste dans la durée et soutient politiquement les processus de réforme interne. Le ministère et l'ONEA se battent pour porter le projet de barrage et pour lutter contre les pressions en faveur de la privatisation. Avec le soutien de certains bailleurs de fonds[55], ils mènent leurs réformes internes au cours des années 1990 (cadre légal, réformes internes du personnel). Les évolutions de l'environnement institutionnel (statut de l'ONEA, politique de l'eau) sont prises en charge par le ministère, qui les porte politiquement, et sont intervenues durant les longues années de maturation et de négociation pré-projet. Lorsque finalement le projet Ziga démarre, l'ONEA est en mesure d'affronter le défi. Le réseau de soutien au projet (R2a) se structure autour du couple ministère/ONEA (R0/R1), rejoints par l'AFD puis par les autres bailleurs de fonds une fois la solution du contrat de service trouvée. Ce compromis politique et institutionnel leur permet d'adhérer à la problématisation portée par les institutions burkinabè. C'est l'ONEA qui a la maîtrise d'ouvrage sur le projet de barrage, sous la forme d'une unité autonome (MOZ), avec l'appui d'une assistance technique imposée mais correspondant à ses besoins. On a

54 Comme le souligne notamment Sylvy Jaglin (communication orale), le consentement à payer l'eau des consommateurs ouagalais est ancien (voir sur le sujet : Jaglin, 1995).

55 L'appui de la GTZ à l'audit social notamment.

donc également une forte cohérence entre R1 et R2b, le dispositif spécifique de mise en œuvre du projet étant internalisé par l'opérateur du service, et non pas positionné en externe (cf. schéma 7).

L'émergence de la question des quartiers non lotis n'apparaît qu'une fois le barrage de Ziga en service et pose des problèmes à la fois politiques (étendre le service public à ces quartiers serait une reconnaissance politique de ces derniers), techniques (quels systèmes de conduites pour des quartiers dont la configuration physique risque de changer dans l'avenir ?) et juridiques (l'ONEA, société publique, ne peut pas contracter directement avec des foyers dont la situation foncière n'est pas formalisée). La pression de la Banque mondiale sur le gouvernement burkinabè pour qu'il autorise l'ONEA à intervenir dans les quartiers non lotis, le soutien politique du maire de Ouagadougou (personnalité politique influente) ont permis d'ouvrir le débat et de négocier un compromis sur les modalités techniques et institutionnelles de la délégation de service à des entrepreneurs privés.

Encadré 1

L'alimentation en eau des quartiers non lotis à Ouagadougou

La négociation de l'extension du réseau ONEA dans les quartiers non lotis est un exemple de compromis sociotechnique réussi (Reymond, 2015 : 50 ss). Ces espaces périphériques sont dans un flou institutionnel du point de vue de la politique de l'eau, entre espace rural relevant de la direction générale des ressources en eau (DGRE) et espace urbain relevant de l'ONEA. De plus, la politique urbaine, qui vise la régularisation des quartiers par des opérations de lotissement, refuse de considérer les quartiers non lotis comme faisant partie de la ville : politiquement et juridiquement, ces zones sont illégales, et tout accès aux services publics serait une forme de reconnaissance publique, contribuant à fixer des populations qui ne sont tolérées dans un espace donné que pour autant qu'un lotissement n'y soit pas en projet.

Avant Ziga, les limites de la production combinées aux difficultés logistiques et organisationnelles de l'ONEA rendaient inconcevable la simple idée de connecter les quartiers périphériques : la pression dans le réseau était insuffisante pour envisager son extension ; la structure de l'habitat empêchait le déploiement de réseaux linéaires ; l'ONEA ne pouvait établir un contrat de service avec des ménages qui ne se trouvaient pas sur des parcelles enregistrées.

…/…

…/…

En 2003, le cabinet Hydroconseil, chargé par l'ONEA d'une étude sur la demande en eau, prend l'initiative de s'intéresser aux quartiers non lotis, bien que cela ne fasse pas explicitement l'objet de ses termes de référence. L'étude met en évidence l'importance spatiale et démographique des quartiers non lotis, occultée auparavant dans les représentations de l'administration : près d'un tiers de la population de Ouagadougou y réside, les habitants sont prêts à payer une somme équivalente au prix du branchement privé (il n'y a pas que des foyers pauvres en zone non lotie). Une demande payante de 23 000 branchements privés est identifiée. Dans sa recherche de l'équilibre financier, l'ONEA a besoin de trouver des débouchés pour les excédents d'eau dégagés suite à la mise en service du barrage de Ziga, et trouve donc là une opportunité inattendue, d'autant plus que la même année, alors qu'il est censé envoyer à la Banque mondiale son rapport pour l'augmentation tarifaire de l'année suivante (2004), le directeur général de l'ONEA se rend compte qu'une hausse importante du nombre de branchements change complètement la donne au niveau des recettes et permettrait de faire baisser le prix de l'eau. Sa démonstration permet d'éviter des hausses automatiques et repousse la prochaine augmentation à 2008. Étendre le service de l'eau est une solution à la fois au problème d'équilibre financier de l'ONEA et au problème social que pose l'augmentation des tarifs.

Au tournant des années 2000, le contexte idéologique sur le développement urbain a changé : à cette époque, il est largement reconnu que, loin de « résorber » l'habitat informel, les politiques de déguerpissement avant lotissement repoussent en périphérie les populations pauvres et ne font que reporter le problème. Les institutions internationales mettent en avant le droit à la ville et poussent à la reconnaissance des quartiers informels, alors que les maires ont toujours eu un gros intérêt aux lotissements. L'AFD travaille parallèlement sur le développement urbain et engage une discussion sur un possible projet couplant désenclavement et accès à l'eau potable.

Mais l'émergence de la problématique de l'alimentation en eau des quartiers non lotis ne suffit pas pour que le projet soit adopté. Il faut convaincre ceux qui s'y opposent. La Banque mondiale, convaincue que l'ONEA a besoin des consommateurs du non-loti, fait pression sur le gouvernement burkinabè pour qu'il autorise l'ONEA à connecter ces quartiers. Il faut aussi trouver des réponses aux problèmes pratiques que l'extension pose à l'ONEA. Plusieurs années de réflexions et de négociations ont été nécessaires pour faire émerger le compromis sociotechnique qui a permis de fédérer les intérêts et de dépasser le blocage légal. Ce compromis repose sur le principe de réseaux simplifiés, en gestion déléguée à des entrepreneurs privés. Conçus pour une durée de vie d'une dizaine d'années, ces réseaux en polyéthylène

…/…

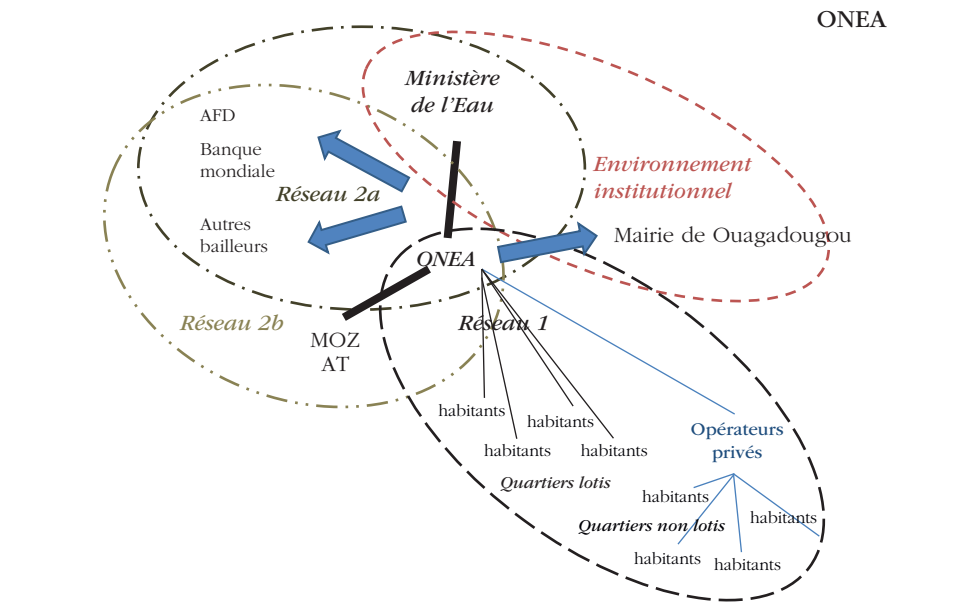
…/…

haute densité (PE-HD) sont plus souples et plus faciles à installer dans des zones non loties. Ils peuvent être démontés en cas de lotissement. Déléguer la gestion à un entrepreneur privé évite à l'ONEA d'être directement producteur de service aux populations. C'est l'opérateur privé qui assume le suivi de ses clients et le risque lié au paiement de leurs factures. Le contrat de l'entrepreneur porte sur une durée relativement courte (entre deux et cinq ans), ce qui renforce l'idée d'une possible réversibilité en cas de mauvaise gestion.

Ce dispositif permet donc à la fois de répondre aux problèmes pratiques de gestion de la clientèle de l'ONEA, et de dépasser le blocage juridique, en donnant un statut provisoire à ces extensions de réseau. Il traduit un compromis socio-technique – et même « politico-institutionnalo-technique » – entre les intérêts et les contraintes de l'ONEA, ceux des bailleurs de fonds, très attachés aux questions d'équité, ceux de la Banque mondiale et enfin ceux du gouvernement burkinabè, lequel commence à se rendre compte que la politique du tout lotissement mène à des impasses, à de la corruption et à des mouvements de protestation. Entre l'étude de 2003 et les premiers contrats conclus en 2009, il aura fallu six ans pour que la question émerge, la problématisation prenne forme, et le compromis soit trouvé et puisse être ensuite concrétisé.

Source : les auteurs.

Schéma 7. Les réseaux du projet Ziga



Source : les auteurs.

En Haïti, un projet qui ne traite pas les problèmes centraux, un réseau de projet sans véritable soutien politique dans la durée

Le projet « Bornes fontaines » en Haïti repose sur une problématisation conçue par le GRET Haïti, que ce dernier a fait partager en enrôlant la CAMEP puis l'AFD au sein du réseau du projet. Il a fallu au départ intéresser plusieurs types d'acteurs (au sein de l'institution de service, dans les ministères et chez les usagers), convaincre le directeur de la CAMEP (Brailowsky et Boisgallais, 2000), négocier avec l'UE la réorientation du projet initial qui, dans une logique d'urgence, était

basé sur l'approvisionnement des quartiers par des ONG utilisant des camions citernes. La démonstration de la capacité des komités DLO à payer leurs factures dans les quartiers défavorisés connectés a été une première démonstration de la réussite de la problématisation.

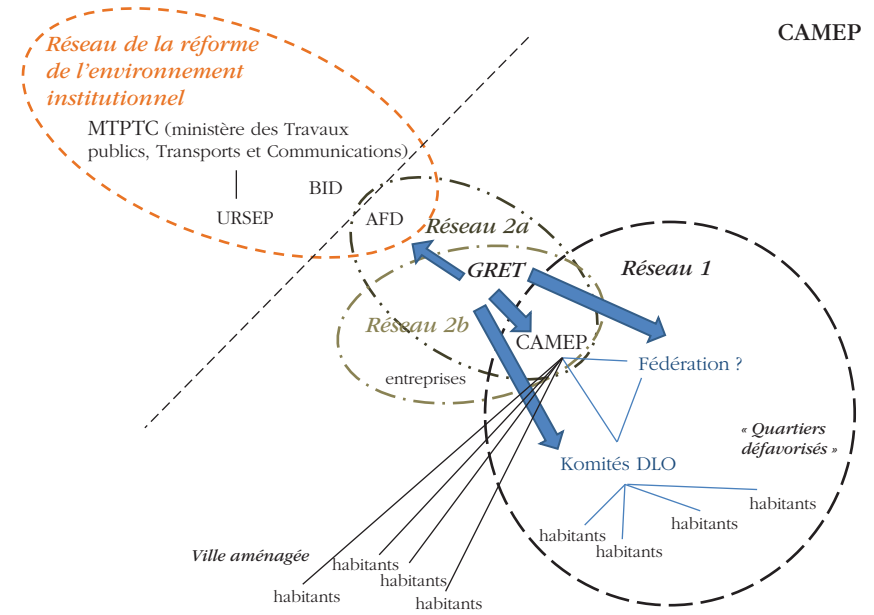
Le réseau du projet est également fondé sur une certaine cohérence institutionnelle, mais très différente de celle mise en place pour appuyer l'ONEA au Burkina Faso : le réseau 2a, constitué par le GRET, une partie de la CAMEP et l'AFD, est impliqué dans la mise en œuvre (2b) ; le GRET et la CAMEP (à travers son UCQD) sont en contact direct avec les komités DLO. On a donc une forte cohérence R2a/R2b entre les acteurs porteurs du projet et les acteurs chargés de sa mise en œuvre (cf. schéma 8). Mais l'adhésion de la CAMEP est très partielle : elle tient à la volonté politique de son directeur, pas vraiment à un intérêt partagé au sein de l'organisation. Même si la preuve est faite que les comités paient mieux leurs factures que les habitants des quartiers lotis, les priorités de la politique sectorielle ne sont pas celles-là. Le problème central pour la CAMEP est le problème de production et celui des pertes dans le réseau principal (dues à la vétusté des canalisations, mais aussi aux piquages)[56], sur lequel l'AFD ne peut intervenir qu'à la marge du fait de ses moyens financiers, et que la CAMEP tente de traiter en négociant un prêt avec la BID.

Le projet « Bornes fontaines » a été politiquement soutenu à ses débuts par le président Aristide, mais ce soutien s'effrite avec le coup d'État qui le chasse en 2004, puis avec les deux années de violence politique qui ont suivi. En témoigne le fait que le MTPTC a demandé à l'AFD de mettre l'accent sur l'électricité dans le programme d'urgence de 2004, et que l'AFD a dû insister pour conserver une composante eau potable. L'alimentation en eau des quartiers défavorisés baisse progressivement, dès lors qu'il n'y a plus de directeur politiquement engagé pour faire pression en interne pour que les quartiers restent connectés. L'implication du ministère de tutelle semble avoir été assez lâche. Dans le contexte de suspension de l'aide de l'époque, la convention de financement AFD a été signée avec la CAMEP mais pas avec le ministère, ce qui a peut-être réduit l'investissement de ce dernier. Quoi qu'il en soit, l'administration haïtienne connaît de gros problèmes d'efficacité et de coordination, et l'ampleur des prérogatives du ministère (travaux publics, transports et communications) ne favorisent pas un investissement fort dans le secteur de l'eau potable.

56 L'absence de compteurs dans les quartiers lotis, d'une part, l'inefficacité interne de la CAMEP, d'autre part, sont également des problèmes. Mais le premier problème est politiquement impossible à traiter par la CAMEP, et le second est institutionnellement complexe à affronter sans perspective positive pour les salariés de l'organisation (en particulier, sans la « carotte » d'investissements lourds) : les années de conflit social à la CAMEP (2006-2008) le montrent bien.

La consolidation institutionnelle du dispositif « Bornes fontaines » suppose une évolution légale, la possibilité de délégation à des comités d'usagers n'existant pas dans la loi en vigueur. Elle pose de plus le problème du déséquilibre de la relation entre la CAMEP et les comités de quartiers, que le GRET pensait pouvoir traiter grâce à une Fédération des comités d'eau (FEKOD), capable d'être un interlocuteur politique de la CAMEP. Une première tentative ayant échoué, le GRET n'a ensuite pas réussi pas à mobiliser des ressources pour faire émerger cette fédération et, quand il obtient les moyens et s'engage dans un appui à l'émergence d'une telle structure, c'est à un moment où l'eau ne coule déjà plus beaucoup. Les enjeux de pouvoir internes à la FEKOD gèlent sa capacité d'action, et la politique de décentralisation émerge.

Schéma 8. Les réseaux du projet « Bornes fontaines à Port-au-Prince »



Légende

Réseau 1 : réseau d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre du service
En bleu : nouvelles organisations ou nouvelles relations à mettre en place

Environnement institutionnel : acteurs et institutions dont la contribution est nécessaire au réseau 1

Réseau 2 : réseau d'acteurs nécessaire pour réorganiser le dispositif institutionnel du service (R1) ou le créer

Réseau 2a : acteurs portant politiquement et financièrement le projet

Réseau 2b : acteurs mobilisés dans la mise en œuvre

Principales stratégies d'intéressement

Relations existantes

Relations fortes

Relations à créer

Source : les auteurs.

Dans un contexte de crises politiques et institutionnelles récurrentes et de réforme globale en préparation, les promoteurs du projet « Bornes fontaines » ne sont pas parvenus à obtenir une légalisation des comités (probablement parce que, dans l'entre-temps, se profilent les politiques de décentralisation qui recomposent autrement les questions de développement local). La réforme qui s'annonce à partir de 2009 avec l'adoption de la loi cadre est pensée dans une logique de changement institutionnel global et d'efficience du service, à l'échelle du territoire national, mais pas dans une logique d'inclusion sociale. Elle réorganise la gestion de la ressource et la mise en œuvre du service dans une perspective « à terme »[57] de transfert aux collectivités locales et ne se pose pas la question de l'articulation avec le niveau des quartiers, sauf éventuellement *via* des collectivités locales qui ne sont pas encore en place[58]. La réforme est portée par le MTPTC et la BID ; l'AFD y participe au début, mais de façon secondaire. La question des quartiers défavorisés est marginale dans le projet de réforme.

Il y a donc dissociation entre la problématisation sous-jacente à la réforme et celle liée au projet « Bornes fontaines ». La réforme institutionnelle de 2009 contribue ainsi à mettre en échec le réseau sociotechnique des bornes fontaines (déjà fragilisé, comme nous l'avons vu, par la crise de production et l'effritement du soutien politique), car la possibilité de délégation communautaire n'est reconnue que du bout des lèvres, et le remplacement de la CAMEP par la DINEPA et le CTE de Port-au-Prince met à mal le réseau de relations qui s'était tissé entre les responsables des komités DLO et les agents de la CAMEP.

Le dispositif technico-institutionnel conçu par le GRET vise à réorganiser le service de l'eau, en rompant le clivage entre la ville formelle alimentée par le service public et les quartiers informels, et en proposant une offre de substitution plus avantageuse que les solutions palliatives auxquelles étaient soumis jusqu'ici les habitants (cf. schéma 9). Le dispositif de la BID, pour sa part, vise un changement complet de l'environnement institutionnel à l'échelle nationale. La loi cadre de 2009, portant organisation du secteur de l'eau et de l'assainissement, pose de nouveau la question de la classification des espaces, entre espaces urbains et espaces péri-urbains et ruraux. Dans le cadre de cette loi

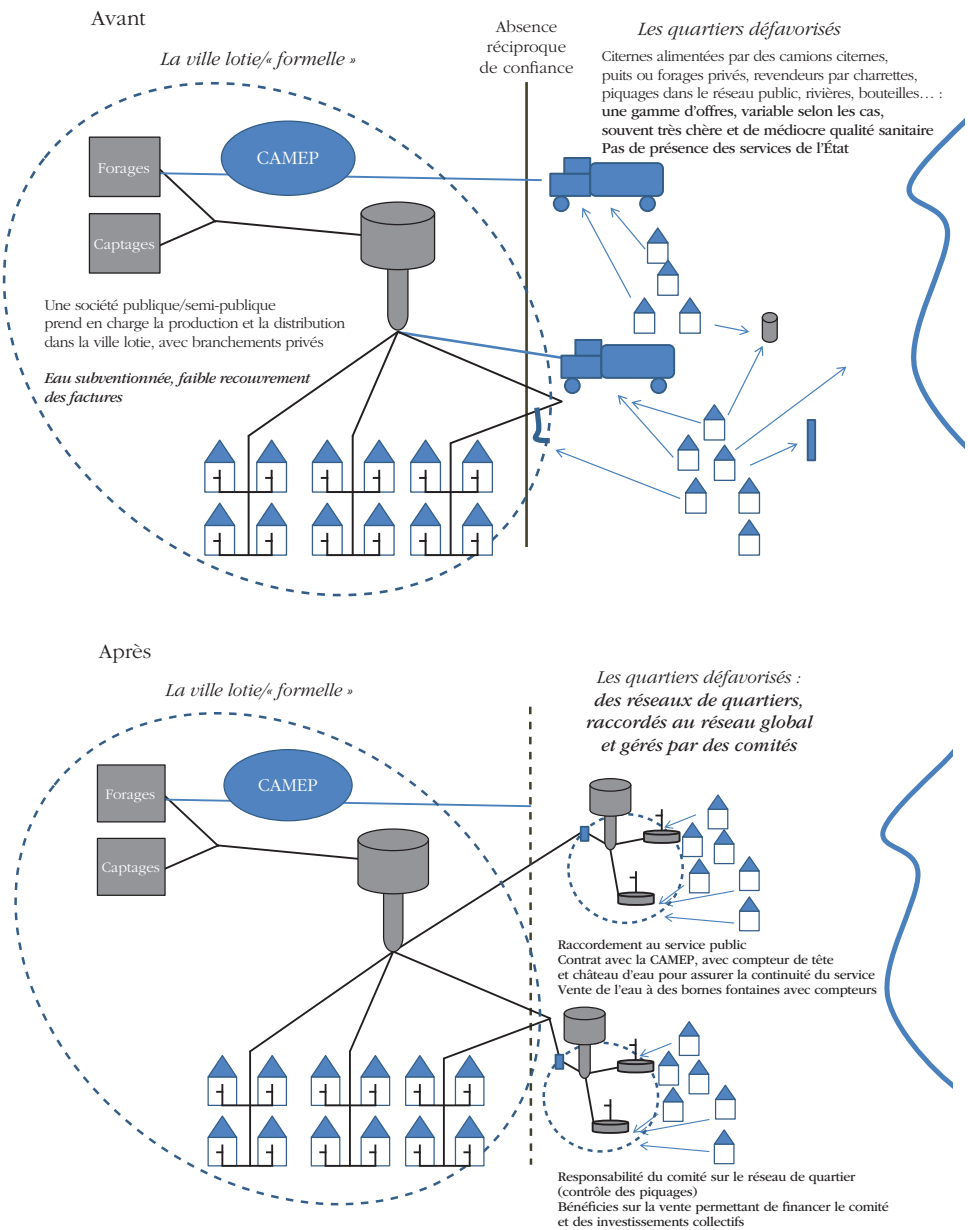
57 Notons que, comme au Ghana, la mention d'un transfert de pouvoir « à terme » aux collectivités locales permet de maintenir un rôle central aux administrations et institutions sectorielles, tout en s'inscrivant officiellement pleinement dans les recommandations actuelles en matière de gouvernance locale.

58 De plus, les problématisations fondées sur les comités relèvent de logiques de développement local, valorisant l'auto-organisation des populations dans un contexte d'absence de l'État (ou contre des États autoritaires), et s'opposent aux problématisations fondées sur l'approfondissement de la construction étatique à travers la décentralisation. Ce qui, concernant l'Afrique de l'Ouest, a donné lieu à de vives controverses à la fin des années 1990 entre tenants du développement local participatif et tenants de la décentralisation.

(largement inappliquée pour l'instant), la DINEPA est chargée d'exécuter la politique publique en matière d'eau potable et d'assainissement. Elle a des représentations sur le territoire national, en l'occurrence des structures déconcentrées régionales (Offices régionaux de l'eau et de l'assainissement – OREPA), implantées dans les chefs-lieux de région et chargées de la mise en œuvre de la politique d'adduction d'eau potable dans les villes ainsi que dans le milieu péri-urbain et rural qui entoure ces villes. La question de savoir comment se fera la distinction entre ville, péri-urbain et rural n'est pas vraiment abordée dans le texte de loi, mais l'on croit comprendre à sa lecture qu'il faut mettre en regard la politique de l'eau avec la politique de décentralisation. L'espace des villes correspond en effet à l'espace de gestion de municipalités auxquelles les OREPA prévoient de transférer leurs responsabilités dès que celles-ci seront opérationnelles. Il est prévu en effet que ces municipalités deviennent maîtres d'ouvrage des infrastructures et puissent confier la gestion de leur système d'adduction d'eau potable à des entités privées, publiques ou mixtes (dans le cadre actuel, les OREPA peuvent déjà agir ainsi). L'espace rural et péri-urbain est cet espace dans lequel il n'existe pas de municipalités aptes à jouer ce rôle. Dans ce cas, les OREPA restent maîtres d'ouvrage des infrastructures, la responsabilité de leur gestion étant confiée à des Comités d'approvisionnement en eau potable et assainissement (CAEPA) et à des Comités d'eau potable et d'assainissement (CEPA), gérés soit par des associations d'usagers soit par des opérateurs privés.

Dans ce projet, le GRET Haïti est initiateur et opérateur. Il intéresse les populations et les leaders de quartiers. Il recrute des alliés : une partie de la CAMEP et l'AFD (réseau 2a). Mais le projet ne traite pas le problème de la production de l'eau. Le ministère de tutelle ne paraît pas intéressé. Le GRET est au cœur du réseau de mise en œuvre (réseau 2b), auquel la CAMEP s'associe sans en faire une dimension centrale de sa stratégie. Le réseau 1 fonctionne à l'échelle des quartiers défavorisés (QD) bénéficiaires, mais n'est pas légalisé. La réforme du secteur de l'eau potable de 2009 porte une autre problématisation et ne s'intéresse pas aux QD. Le projet « Bornes fontaines » présente une certaine cohérence entre les réseaux 1, 2a et 2b, mais un portage politique insuffisant et un intérêt quasi inexistant des acteurs de l'environnement institutionnel. Trop centré sur les acteurs étrangers (GRET, AFD), le réseau 2a n'a pas su ou pu intéresser les acteurs de l'environnement institutionnel.

Schéma 9. La recomposition du service de l'eau potable à Port-au-Prince selon le projet « Bornes fontaines »



Source : les auteurs.

Au Ghana, une distance entre réseau du projet et réseaux de service

L'AFD intervient depuis longtemps dans le secteur de l'eau potable en milieu rural au Ghana, également soutenu par de multiples bailleurs de fonds. Le système politique est stable, l'environnement institutionnel du secteur de l'eau est défini par la récente politique de l'eau NCWSP et le *Community Water and Sanitation Act* (1998). L'AFD propose au ministère de l'Eau et du Logement un projet « Eau et assainissement » dans la région Nord (*Northern Region*), en continuité géographique de ses interventions antérieures, mais avec la volonté d'innover sur deux fronts : *(i)* en termes institutionnels, avec la pleine responsabilisation des DA dans la mise en œuvre de la politique de l'eau à l'échelle locale, en application de la NCWSP ; *(ii)* sur la question du péri-urbain, champ qui reste à définir (voir *infra*). Contrairement à d'autres bailleurs de fonds[59], une approche décentralisée est retenue, responsabilisant l'antenne régionale de la *Community Water and Sanitation Agency* (CWSA), dédiée au secteur rural et basée à Sunyani. Le ministère propose ensuite de déplacer le projet dans la région de Brong Ahafo.

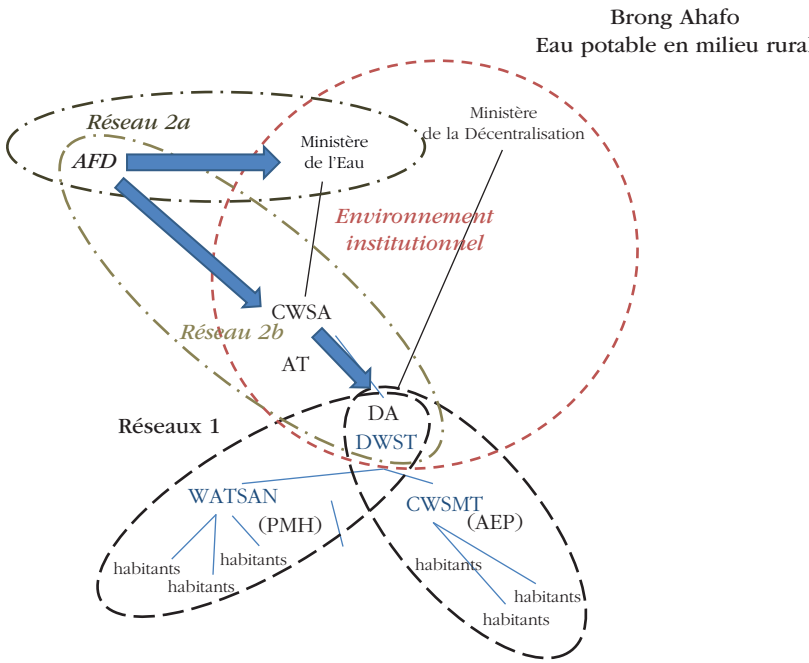
Le cadre institutionnel est clair pour l'espace rural et les gros bourgs. Du fait de l'autonomie des mini-réseaux AEP, on compte une série de petits réseaux R1 à l'échelle des bourgs ruraux, sous la tutelle des *District Assemblies* (DA), qui sont les propriétaires légaux des équipements. Dans la pratique, la pleine responsabilisation des DA est largement théorique : leurs équipes techniques, les *District Water and Sanitation Teams* (DWST), ne sont pas mises en place avant le projet et n'ont ni expérience ni moyens (le véhicule financé par le projet est même récupéré par un autre service). De plus, donner aux DA la responsabilité de la gestion des appels d'offres pour les équipements et le conseil met la CWSA dans un simple rôle d'appui. Elle est dépossédée du contrôle sur les chantiers et les financements qu'elle exerçait dans les projets antérieurs. Elle n'a donc pas forcément intérêt à endosser le rôle qui lui est assigné.

La situation est différente en périphérie des grandes villes. D'un côté, la GWCL produit et distribue l'eau en ville, et sa politique de raccordement – quand elle en a les moyens financiers – déborde les frontières de celle-ci pour alimenter la périphérie et gagner ainsi des consommateurs. D'un autre côté, les bourgs ruraux sont équipés de mini-réseaux AEP autonomes avec le soutien de la CWSA et de l'aide internationale. Modèle urbain (par extension du réseau) et modèle « rural » (mini-réseaux AEP autonomes) sont ainsi en concurrence pour fournir l'eau et capter de nouveaux consommateurs dans ces bourgs ruraux incorporés de fait dans l'espace urbanisé. La notion de « péri-urbain » n'existe pas dans la loi sur l'eau, et le statut de ces espaces hybrides n'est pas traité. Pour l'AFD, le volet

59 Il n'a pas été possible de documenter ces différentes stratégies et leurs implications.

« péri-urbain » est une façon de se distinguer et de produire des références en termes de dispositifs de gestion, pour alimenter la politique nationale. Pour cela, elle propose d'expérimenter trois modèles, basés sur une extension du réseau urbain, ainsi que sur la délégation de la distribution à des instances communautaires ou privées. Les études ne précisent pas pourquoi seuls des modèles de délégation ont été proposés.

Schéma 10. Les réseaux du projet Brong Ahafo



Légende

Réseau 1 : réseau d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre du service
En bleu : nouvelles organisations ou nouvelles relations à mettre en place

Environnement institutionnel : acteurs et institutions dont la contribution est nécessaire au réseau 1

Réseau 2 : réseau d'acteurs nécessaire pour réorganiser le dispositif institutionnel du service (R1) ou le créer

Réseau 2a : acteurs portant politiquement et financièrement le projet

Réseau 2b : acteurs mobilisés dans la mise en œuvre

Principales stratégies d'intéressement

Relations existantes

Relations fortes

Relations à créer

Source : les auteurs.

Ce faisant, l'AFD veut transformer la GWCL en fournisseur d'eau en gros pour le péri-urbain, ce qui réduit ses marges commerciales et comporte un risque pour son développement futur, si ce principe devait être intégré dans la politique nationale. La GWCL impose une faible durée d'expérimentation et saisit la moindre occasion pour la faire échouer : disqualification de l'entrepreneur privé postulant à l'appel d'offres ; reprise en main du service dans les deux bourgs où celui-ci avait été délégué à une instance communautaire (CWSDB). La GWCL n'accepte pas le rôle qui lui est assigné par le projet. Piégée par les retards pris et par le fait que l'expérimentation ait été négociée sur une très faible durée, faute sans doute aussi de véritable volonté, l'AFD ne s'oppose pas à la GWCL. À Kato, l'organisation communautaire à qui la gestion du réseau avait été confiée (le CWSDB) tente en vain de s'opposer à cette dépossession, arguant de ses bons résultats et mettant en avant le fait qu'elle aura les moyens autonomes pour financer les extensions nécessaires et qu'elle intègrera la question de l'assainissement (qui n'intéresse pas la GWCL). Mais elle échoue à mobiliser des soutiens politiques, et la fin de la convention de financement fait disparaître l'assistance technique (AT), seul acteur qui aurait pu tenter de défendre l'expérimentation.

Le cas de Brong Ahafo est complexe, au sens où la disjonction entre les réseaux R0, R1, R2a et R2b est maximale (cf. schéma 10). L'environnement institutionnel est stabilisé, avec une politique de l'eau définie antérieurement au projet. Mais le projet, conçu au niveau national, se fonde sur des hypothèses optimistes quant aux intérêts et capacités des acteurs sur qui repose une partie du service (la GWCL pour le péri-urbain) ou sa mise en œuvre (DA et antenne régionale de la CWSA). Les organisations « communautaires » acceptent – et revendiquent même – la responsabilité de gestion des mini-réseaux AEP, tant dans les bourgs qu'en « péri-urbain » : elles y gagnent en matière d'autonomie et en termes d'opportunités de rémunération et de gains politiques. Mais les autres acteurs sont bien moins lotis : définis par l'AFD et plus ou moins endossés par le ministère, les rôles attribués par la problématisation aux DA et à la CWSA dans la mise en œuvre (au sein du réseau 2b) et plus encore à la GWCL comme simple grossiste du service en péri-urbain (réseau 1), ne sont pas acceptés par ces organisations, ce qui explique les retards et la recentralisation de la mise en œuvre du volet rural, d'une part, et l'échec de l'expérimentation en péri-urbain, d'autre part.

Les configurations des acteurs en jeu, les acteurs qui portent la problématisation, leurs rapports avec les acteurs des réseaux 1 et 2b ont donc des implications fortes sur le déroulement de l'action et sur sa réussite.

3.3. Une question centrale : l'intéressement des usagers

Aucune intervention de développement ne peut réussir – du point de vue de ses objectifs officiels – si elle ne peut intéresser et enrôler les groupes d'acteurs à qui elle s'adresse, notamment ses destinataires ou ses usagers finaux. Sur le principe, un tel postulat est largement accepté. Pourtant, en pratique, nombreuses sont les interventions de développement qui considèrent que leur offre est par nature pertinente. Si des questions d'adhésion se posent, c'est par la « communication », la « participation », la « sensibilisation » qu'elles peuvent se régler. Poser la question en termes d'*intéressement*, c'est postuler que cet intérêt ne va pas de soi, qu'il est toujours en partie à construire, que cela suppose un travail actif de négociation, d'adaptation, et qu'il nécessite des adaptations et des reformulations par rapport aux intentions initiales : *« Tous ces gens intéressés transforment le projet et posent à leur intéressement des conditions »* (Latour, 1992 : 101). La distance entre les intérêts des populations et l'offre pensée par les promoteurs du projet dépend des secteurs : de ce point de vue, l'eau potable et l'assainissement sont très différents.

Les interventions de développement apportent de nouvelles normes, de nouvelles techniques et organisations, qui ont vocation à se substituer à l'existant. Elles cherchent à modifier la manière dont les populations perçoivent leurs besoins et la manière de les régler. Mais l'avantage qu'offrent ces nouvelles solutions ne convainc pas toujours. Les interventions de développement doivent amener les populations à adopter les nouveaux dispositifs proposés, ce qui suppose que l'offre présente des avantages effectifs. Ainsi, dans le domaine du foncier, les politiques de formalisation des droits en milieu rural visent à apporter une réponse au problème de la sécurité, tout en privilégiant la propriété individuelle, là où les modes locaux de sécurisation de la terre reposent, en partie, sur l'interconnaissance, l'oralité et des normes sociales qui font de la terre à la fois un bien individuel et un bien commun (Jacob, 2005, 2007). Dans d'autres cas, comme l'assainissement, l'intervention de développement cherche à modifier les représentations et les pratiques de la population concernant les notions de propre, sale, pur et impur, à partir de principes hygiénistes qui ne font pas forcément sens pour elle. Dans de tels cas, les écarts[60] sont importants, à la fois *(i)* entre l'offre et une demande qui, soit n'existe pas, soit porte sur des objets légèrement différents de ceux qui sont proposés (toute personne a des besoins d'identité mais pas forcément de l'identité telle qu'elle est proposée par l'état civil, à moins d'être confrontée à des formalités administratives, comme l'achat d'une parcelle lotie, par exemple), et *(ii)* entre les acteurs locaux, du fait de leurs logiques, de la divergence de leurs intérêts, et qui, du fait de ces intérêts, acceptent ou pas la manière dont la problématisation les définit.

60 Sur l'analyse des écarts, cf. Olivier de Sardan (2016).

3.3.1. Accès aux services publics et fabrique du citoyen

La plupart des interventions de développement portent sur l'extension ou l'amélioration d'un service public. Plusieurs auteurs (Jacob, 2009 ; Livingston, 2012) ont souligné l'importance de l'offre de services publics dans la construction de la citoyenneté formelle et le renforcement des liens à l'État, le rendement de cette stratégie paraissant bien supérieur à celle qui passe, par exemple, par la distribution de droits civils et politiques.

Dans les pays du Sud, seule une partie de la population est en situation de recourir aux services publics pour faire face à ses problèmes. Les services publics ont été historiquement organisés avant tout pour la population urbaine, et même pour la population des quartiers lotis de la ville formelle[61]. La présence de l'État sur le reste du territoire est variable, même si elle s'étend avec le temps, le développement d'infrastructures, les réformes institutionnelles comme la décentralisation, qui étendent progressivement l'emprise sur le territoire par des organisations étatiques ou régulées par l'État. Par ailleurs, certains espaces, comme les périphéries non loties des villes, dont le statut foncier n'a pas été clarifié, ne peuvent pas bénéficier de services.

En milieu rural, les acteurs sont d'abord des membres de communautés, *« centres d'elles-mêmes »*, comme le dit Akrich (1989 : 16). Du fait de cette appartenance, ils ont l'habitude de résoudre leurs problèmes collectifs en matière d'identité, de santé, d'approvisionnement en eau, de logement, d'accès aux moyens de production, etc., en mobilisant d'abord leurs ressources internes. La citoyenneté locale – le fait d'être reconnu membre d'une communauté – leur assure l'accès à ces services. Même en milieu urbain, ou lorsque les modes communautaires de réponse aux problèmes disparaissent ou sont jugés peu satisfaisants, il existe des offres alternatives à l'offre officielle. Autrement dit, l'offre de service public n'est pas appréhendée de manière neutre et n'est pas considérée *a priori* comme supérieure à ce qui existe déjà : elle est confrontée à une offre déjà existante, plus ou moins satisfaisante (Lavigne Delville, 2002 ; Olivier de Sardan *et al.*, 2011). Ils peuvent aller chercher l'eau au forage, au puits lignager ou à la mare ; ils peuvent faire appel à des revendeurs privés ou installer un forage privé[62] s'ils en ont les moyens.

61 Se reporter à l'analyse de la distinction coloniale entre citoyen et sujet (ces derniers relevant de régulations politiques laissées aux pouvoirs coutumiers), proposée par Mamdani (2004).

62 Ces solutions très diversifiées correspondent à une situation très générale : les acteurs locaux peuvent emprunter de l'argent auprès de l'institution de microfinance ou bien aller négocier un crédit chez le boutiquier. Ils peuvent consulter dans un centre de santé, ou consulter les tradipraticiens ou encore les guérisseurs, qui promettent de traiter n'importe quelle maladie (le sida, par exemple). Ils combinent souvent stratégiquement ces différentes offres, en fonction de leurs représentations du problème, de leur confiance dans les différentes solutions, de leur facilité d'accès, ainsi que de leur coût.

Les acteurs locaux doivent donc être persuadés de passer par les services publics ; l'État et les intervenants externes doivent les convaincre qu'ils peuvent apporter de meilleures solutions aux problèmes que celles adoptées jusque-là, ce qui n'est pas simple. Deux raisons de poids différent, selon les secteurs et les contextes, expliquent cette difficulté :

– d'une part, l'offre étatique est souvent défaillante : le territoire n'est que partiellement couvert, les services sont de faible qualité et souvent irréguliers (les pompes tombent en panne, l'eau ne coule pas et les bénéficiaires doivent se tourner vers les offres alternatives, la pharmacie locale est vide, les agents de santé sont absentéistes, etc.). L'offre étatique est en outre coûteuse. Les populations sont souvent mal traitées par des services étatiques marqués par une politisation et une surpersonnalisation du service (Olivier de Sardan, 2004 ; Jacob, Hochet et Chéron, 2009 ; Jacob, Héma et Kassem, 2009) ;

– d'autre part, accéder à l'offre de service suppose pour les populations d'abandonner, au moins partiellement, leur manière de faire. Un tel glissement se fait sans aucun problème sur certains secteurs. Dans d'autres, il peut signifier l'abandon d'une partie des normes sociales qui fondent l'appartenance communautaire : en milieu rural, chercher la sécurité foncière par l'écrit et la loi peut mettre le demandeur en situation de rupture avec les normes de la communauté locale ; en périphérie urbaine, l'accès à l'eau et à l'électricité suppose d'abord un passage par le lotissement, c'est-à-dire la destruction de la propriété coutumière et la réunion par les ménages intéressés d'une série de préconditions qui auront pour effet de les intégrer un peu plus dans la sphère étatique : construction de maisons en matériaux durables, acquisition d'un état civil en bonne et due forme, etc.

Autrement dit, le recours à des services publics peut supposer une rupture, variable selon les secteurs, avec la citoyenneté locale fondée sur l'appartenance à la même communauté (Jacob et Le Meur, 2010 ; Hochet, 2011) et les avantages qu'elle offre, ce qui peut accroître le coût social et politique que représente ce passage pour les populations.

Les barrières d'accès à la nouvelle offre sont d'autant plus fortes que celle-ci est financièrement plus coûteuse que les solutions existantes. Ainsi, en milieu rural, le passage des PMH au mini-réseau AEP se traduit par une augmentation significative du coût de production de l'eau, et donc de son prix de vente qui, au Ghana a doublé, par exemple. Pour obliger les consommateurs à recourir au réseau AEP, les comités de gestion ont aligné le prix de l'eau aux pompes manuelles sur celui du réseau. Parfois, ils ont même fermé les pompes manuelles, supprimant les

alternatives[63]. La généralisation du principe marchand et la rigueur accrue dans sa mise en œuvre peuvent entraîner une exclusion par les capacités financières, qui entre en contradiction avec le principe moral selon lequel on ne refuse pas l'eau à qui en a besoin. Contrairement à l'urbain, où l'accès au réseau représente souvent une baisse du coût pour le consommateur des quartiers périphériques, et où la tension entre rentabilité et accessibilité est au cœur des débats sur la fixation du prix de l'eau, pour l'heure la question de l'inclusion sociale n'est pas posée dans les politiques de l'eau potable en milieu rural : elles incitent plutôt à la bonne application du référentiel marchand[64]. Les instances de gestion peuvent intégrer des compromis entre ces deux logiques mais, le plus souvent, elles laissent les fontainières seules face aux pressions sociales et aux critiques[65].

3.3.2. Grandeur villageoise et histoire locale des politiques globales : quelles préférences parmi les différents dispositifs d'eau potable ?

Face à ces tensions, les offreurs de service sont aidés, comme le note Akrich (2006), par le fait que l'accès d'une communauté ou d'un quartier à certains services publics, comme l'électricité ou l'eau courante, constitue un formidable facteur d'intéressement. Bénéficier d'un réseau AEP est un marqueur de la grandeur politique du bourg[66]. Au Ghana, la course à la grandeur est encouragée par la législation qui propose de conférer le statut de *« small town »* à toutes les communautés qui ont obtenu l'installation d'un mini-réseau AEP[67]… Disposer d'infrastructures est un enjeu important dans les rivalités entre bourgs : les communautés qui disposent d'une connexion à l'eau courante (et à l'électricité), et d'une large gamme d'infrastructures et de services, deviennent aptes à attirer les meilleurs fonctionnaires, de nouveaux services, des entreprises, etc.

Dès lors que certains gros villages ont obtenu un réseau AEP, ceux qui n'en ont pas sont relégués à un statut secondaire. La grandeur locale d'une communauté ne paraît possible à maintenir qu'en obtenant les mêmes avantages, à même de lui permettre de rester en concurrence avec d'autres collectivités. Ces processus

63 Ils ont souvent dû négocier des compromis : quelques jours d'ouverture par mois, ou ouverture en cas de panne du réseau AEP, etc.

64 Les tarifs de l'eau dans les réseaux AEP sont en outre définis au cas par cas, et posent des problèmes de justice spatiale entre bourgs et avec la ville (Tsitsikalis et Quentin, 2014).

65 Se référer aux discours sur la fontainière pieuse (qui ne fait pas payer) et l'impie (qui fait payer) au Niger (Olivier de Sardan et Dagobi, 2000).

66 Sur la notion de grandeur villageoise, voir Jacob (2007) et Le Meur (2012).

67 La loi ghanéenne de 1998 (*Community Water and Sanitation Agency Act* – Act 564, section 22) stipule que les communautés équipées de mini-réseaux AEP ne sont plus des communautés rurales, mais des *« small towns »*. L'enjeu est de taille dans un pays où tous les chefs-lieux de district sont des *« small towns »* et où le nombre des districts n'arrête pas d'augmenter.

entraînent des mouvements d'intégration et d'attachement supplémentaires à l'État, à un coût supplémentaire pour les finances publiques (ou une dépendance accrue à l'aide), puisque les villages délaisseront les équipements les plus simples pour réclamer des investissements sophistiqués (ici, refuser les PMH pour réclamer un réseau AEP). Dans le cas ghanéen, nous voyons, par exemple, la difficulté du projet financé par l'AFD à faire accepter les dispositifs techniques les plus simples (les *Hang Dug Wells* : 112 prévus, 12 installés) dans des espaces où les perspectives locales ont été complètement transformées par les possibilités d'accès à des mini-réseaux AEP.

Il faut cependant éviter de généraliser l'exemple ghanéen et penser que toutes les communautés raisonnent comme celles que nous avons rencontrées dans la région de Brong Ahafo. Dans le domaine de l'eau potable, comme dans d'autres domaines du service public, il existe une histoire locale des politiques globales qui dépend, pour chaque terrain, de ses acquis, de l'histoire de son insertion dans le territoire national, de l'état de son économie, des incitations subies et des ressources qui lui ont été proposées, et qui structurent, au moins pour un temps, ce qui est considéré comme le maximum[68] du *« possible et du pensable »* en matière de besoins, et donc des types de dispositif qui répondront à ces besoins (cf. Jacob, 2006 ; 2007, chapitre 8).

Si l'accès à l'eau constitue un formidable dispositif d'intéressement pour les communautés, cet intéressement varie en nature et peut se réaliser avec des technologies spécifiquement adaptées aux différentes situations : dans un cas, les femmes doivent parcourir des kilomètres pour avoir accès à l'eau, et de simples puits ou forages suffisent[69] pour répondre à leur problème ; dans un autre cas, un quartier ou un bourg demande l'installation d'un dispositif de type AEP parce que son objectif est de ressembler à une ville et d'attirer du monde (d'autant plus lorsque, comme au Ghana, l'État fait de cet équipement la condition d'un changement de statut et de développement, voir la note de bas de page 72 sur le sujet).

Du fait de la jeunesse des secteurs, des différences dans les investissements, des inégalités spatiales et territoriales, un même pays peut présenter en synchronie plusieurs types de configuration technique, liées à des histoires locales différentes de développement, ou une tendance générale d'évolution vers tel type de solution technique, qui diffèrent des choix faits dans d'autres pays (et donc des histoires spécifiques des interventions globales). Proposer une technologie dans un contexte où l'intéressement auquel cette technologie permet de répondre

68 Autrement dit, ce que les habitants d'une zone spécifique à une période historique donnée peuvent raisonnablement espérer.

69 Sinon, les femmes mariées fuiront le village, ou n'accepteront pas de s'y marier.

n'est plus considéré comme un problème social sérieux, s'avère inutile. Dans certaines régions, l'accès à l'eau potable est si compliqué que des dispositifs d'exhaure simples, proches des établissements humains, peuvent suffire à intéresser des femmes candidates au mariage avec des hommes de la localité, et qui ne l'étaient pas lorsque les conditions d'accès à la ressource rendaient trop difficile la corvée d'eau. Dans d'autres régions, où les hommes n'ont jamais rencontré des difficultés pour se marier du fait du sous-équipement de leur village, les dispositifs d'accès à l'eau sont jugés en fonction de leur capacité à conserver ou à maintenir la grandeur politique de la communauté (dans un contexte de compétition entre communautés proches). Un indicateur de cette grandeur est la capacité à intéresser les acteurs économiques et politiques modernes à venir s'installer dans la communauté, en leur proposant des infrastructures de service « modernes » (eau courante, électricité, services de santé, écoles, etc.).

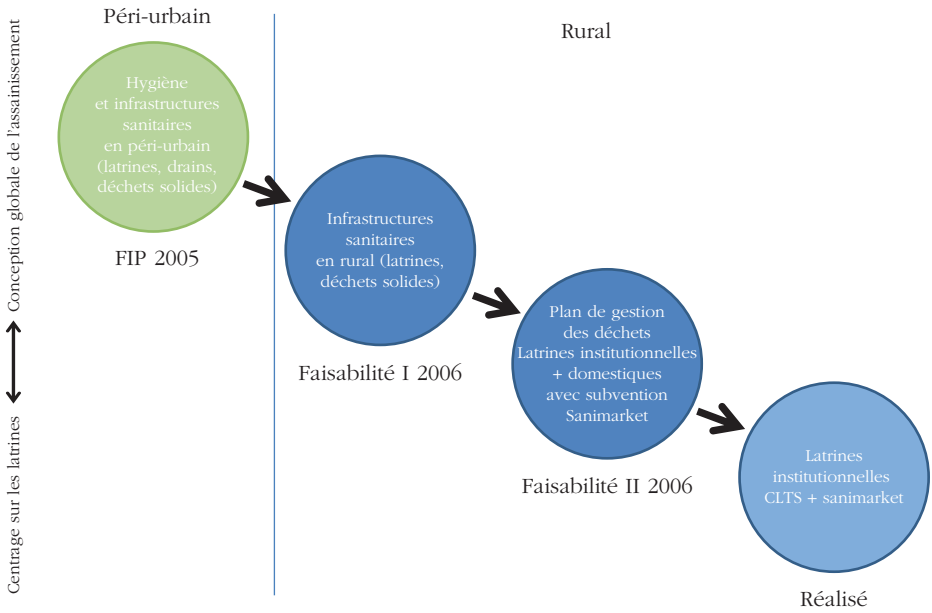
3.3.3. L'assainissement au Ghana : un intéressement impossible ?

Bien qu'évoqué dès les premières réflexions, l'assainissement est resté flou lors de la formulation du projet ghanéen. Au début, l'accent a été mis sur le périurbain. L'assainissement a été vu de façon large (latrines, drains, évacuation des déchets, etc.) avant que l'étude de faisabilité ne recentre la question de l'assainissement sur le rural, au regard de la prévalence du ver de Guinée (maladie hydrique sans lien direct avec la question des latrines), puis que la préparation de plans de gestion de la collecte des déchets ne soit abandonnée. Ces hésitations sur le contenu à donner au thème « assainissement » témoignent de sa place marginale dans le projet (cf. schéma 11).

La promotion des latrines répond à un enjeu de santé publique, mis en avant dans l'agenda international qui lie fortement eau potable et assainissement. Les intervenants posent le problème en termes hygiénistes, avec une approche normative des types de solutions (cf. graphique 2), qui rejette totalement la défécation à l'air libre et cherche à promouvoir des « latrines améliorées », sans analyse empirique des liens réels entre latrines et situation sanitaire[70].

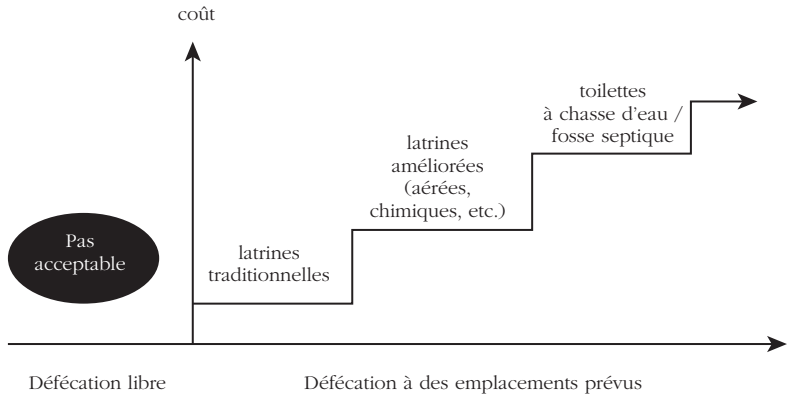
70 À la fin des années 1970, Epelboin (1998) considérait que « *dans ces aires de défécation, éloignées des puits et des marigots, isolées des habitations, les matières fécales sont soumises à une stérilisation intense par le vent et le soleil. Ce sont donc des modes intéressants de limitation du péril fécal : à condition que, en saison des pluies, les eaux de ruissellement traversant une aire de défécation ne viennent pas stagner dans les aires de jeu des enfants d'un quartier situé en aval* ». Plus récemment, Dos Santos (2015) souligne à partir de ses travaux sur la fièvre infantile dans des quartiers informels de Dakar et d'Ouagadougou, qu'il vaut mieux ne pas avoir de système d'assainissement plutôt qu'un système de mauvaise qualité.

Schéma 11. Les reformulations du volet « assainissement » dans le projet Brong Ahafo



Source : les auteurs.

Graphique 2. Échelle de l'assainissement



Source : traduit de Banerjee et Morella, 2011, p. 7, cité par Vieux, 2015 : 29.

Mais les latrines ne sont pas une demande locale, ni au niveau politique (les autorités locales se désintéressant largement de la question)[71], ni au niveau des populations. Les problèmes sanitaires posés par la défécation à l'air libre varient fortement selon la densité de l'habitat, et ne sont pas toujours perçus par les populations. Avoir des latrines dans sa cour n'est pas obligatoirement un signe de progrès et peut être même considéré comme une source de nuisances supplémentaires (odeurs, etc.). Investir dans une latrine n'est pas la priorité pour des ménages aux budgets limités. Lorsque des latrines sont offertes par des projets, elles sont acceptées mais peu utilisées, et parfois même détournées de leur fonction (pour en faire des lieux de stockage par exemple[72]).

Face à ce constat, les acteurs du développement hésitent, et les stratégies fluctuent. La « sensibilisation » ne suffisant pas, et le don de latrines n'étant pas efficace, la doctrine internationale a promu depuis les années 1980 le principe du *« sanimarket »*, qui est en fait une stratégie de construction et de stimulation d'un marché de la latrine : du côté de l'offre, on promeut une gamme de modèles correspondant à différents moyens financiers (mais toujours sur le modèle de la latrine fermée avec fosse, à construire dans la cour), et l'on forme des artisans à les construire ; du côté de la demande, on met en place des incitations financières (subvention ou crédit). En cohérence avec la valorisation des solutions de marché dans le développement, on espère que la demande suivra, avec, semble-t-il, des résultats limités[73] au bout du compte.

Mise au point au Bangladesh à la fin des années 1990 (Ahmed, 2010), et objet d'une promotion internationale vigoureuse conduite par le Fonds des Nations unies pour l'enfance *(United Nations International Children's Emergency Fund* – UNICEF) et *WaterAid* entre autres[74], la politique du CLTS[75] repose sur un principe différent du *« sanimarket »*. Le CLTS part du principe que stimuler un marché n'a de sens que s'il y a une demande qui, visiblement, a des difficultés à émerger. Dès lors, l'intervention vise à stimuler une prise de conscience collective du « péril fécal » et une décision – elle-même collective – de renoncer à la défécation à l'air libre. Le CLTS propose une thérapie de choc qui passe par une

71 Pour le Ghana, voir Van der Geest et Obirih-Opareh (2002).

72 Problèmes soulignés au moins depuis les années 1950 : *"Numerous latrines have in fact been installed, but follow-up studies reveal that only a small proportion are used regularly"* (Paul, 1958 : 1504).

73 Rappelons que dans le cas du projet Brong Ahafo, cette stratégie n'a pas vraiment été mise en œuvre, les incitations financières ont été supprimées, et le budget réaffecté sur d'autres postes.

74 À la fin des années 1990, plus de 40 pays auraient adopté totalement ou partiellement cette approche.

75 Cf. Vieux, *op. cit.*, pp.32-33 et 68ss.

visite sur les lieux de défécation, le recours à un langage cru et stigmatisant[76] et la démonstration des processus de contamination (on passe un cheveu dans un étron ramassé, on le trempe dans un verre d'eau que l'on propose à boire à l'assistance !). La violence de la prise de conscience, puis la décision « communautaire » de renoncer à la défécation à l'air libre, sont censées suffire pour que les ménages modifient leurs comportements, aucune incitation financière (pour éviter toute « distorsion » et effet d'aubaine) n'étant apportée aux familles. Démarche à prétention universelle, refusant volontairement de prendre acte des représentations et des pratiques (Bongartz et Musyoki, 2010), le CLTS permet peut-être d'avoir, à très court terme, un « résultat » (une communauté devenue officiellement *« open defecation free »* par contrat signé), mais avec de grosses incertitudes quant à la durabilité de l'opération.

La problématisation sous-jacente au *sanimarket* peut se formuler ainsi : « *La défécation à l'air libre est un problème sanitaire majeur, la solution est dans les latrines améliorées. Mais l'intérêt des populations est faible. Il faut les encourager à s'équiper en latrines par des incitations de marché, en jouant à la fois sur l'offre et la demande* ». Celle du CLTS peut se résumer de la façon suivante : « *La défécation à l'air libre est un problème sanitaire majeur. Mais l'intérêt des populations est faible, et tous les mécanismes d'incitation ont des effets pervers. La solution est de provoquer un choc et une prise de conscience, aboutissant à une décision collective de renoncer à la défécation à l'air libre* ». On a donc bien deux façons très différentes de poser le problème et de penser la solution. Le fait de mettre l'accent sur la subvention puis de la récuser en l'accusant de susciter des biais, de basculer d'une approche par le marché à une approche par la prise de conscience – et la honte ! –, est symptomatique d'hésitations des doctrines de l'aide, qui ne peuvent apparemment pas s'appuyer sur des analyses solides quant aux raisons des pratiques, aux causes des échecs, au rôle de l'incitation financière dans les décisions d'installer ou non une latrine. Lors des études préalables du projet Brong Ahafo, le principe du *sanimarket* est acté, sur la base d'un diagnostic qui ne s'intéresse qu'au niveau d'équipement et pas aux pratiques des acteurs, encore moins à leurs représentations (or, la question des *excreta* et de l'assainissement n'est pas qu'un problème de santé ; elle renvoie à des questions de représentation du propre, du sale, du pur et de l'impur – cf. Bouju, 2000). Les consultants soulignent que 82 % des personnes n'ont pas de latrines ou de toilettes domestiques. Ce « manque » semble suffisant pour justifier le volet

76 Un manuel de CLTS dit, par exemple : *« Après le déclenchement, si l'on ne remarque toujours pas d'enthousiasme dans la communauté pour combattre la défécation à l'air libre de manière collective, on leur demande si l'on peut les prendre en photo et publier dans notre étude le nom de ce village, dans lequel les gens mangent les excréments des autres et sont fermement décidés à continuer ainsi ».*

« assainissement », et les consultants ne se demandent pas quelles sont les pratiques des gens et quels sont les enjeux sanitaires[77], ni si la question des *excreta* est un problème pour les gens, s'ils sont demandeurs de latrines et à quelles conditions (la question ne leur est du reste pas posée par les termes de référence). Ils ne se demandent pas non plus qui sont les 18 % de personnes équipées (ce qui n'est pas un chiffre négligeable !). Pourquoi et comment ils ont installé une latrine, quels usages ils en font, quel est leur avis sur son utilité, quels problèmes ils rencontrent[78]. Ils ne sont pas allés interroger les artisans qui en construisent pour comprendre quelle est leur offre, où ils ont appris à les fabriquer, comment ils voient leur marché et ses contraintes. Bref, ils entérinent une stratégie de promotion du marché sans avoir fait un minimum d'étude de marché.

À faire l'impasse sur ces questions de représentations et de pratiques, à ignorer même un questionnement en termes d'étude de marché, l'étude de faisabilité ne pouvait que laisser dans le flou le plus total la question des intérêts – potentiels ou avérés – des populations vis-à-vis de l'offre qui était prévue pour eux. La problématisation du volet « assainissement » reposait sur une conception normative, issue des doctrines internationales mais non contextualisée ; par le contenu même de leur questionnement (certainement déterminé par les termes de référence), les consultants ne pouvaient jouer un rôle réaliste de « porte-parole » des habitants ; enfin, aucun dispositif d'enquête ou d'expérimentation n'était prévu dans le projet : il n'est donc pas étonnant que ce volet ait reproduit les problèmes habituels de ce type d'intervention.

Légitimé par son adoption dans la politique nationale, le passage au CLTS en cours de projet n'a pas non plus résulté d'une analyse des intérêts des acteurs locaux, et n'a pas fait l'objet d'un test, d'une mise à l'épreuve préalable sur le terrain. Son adoption ne visait pas tant à avoir des résultats effectifs sur le volet « assainissement » qu'à permettre de réaffecter ailleurs, sur le volet « eau potable », les lignes budgétaires prévues pour la construction des latrines domestiques, au risque d'une déconnexion accrue avec les réalités et les pratiques sur le champ de l'assainissement. Méfiante par rapport au CLTS, l'équipe projet a proposé une approche mixte, avec *sanimarket* en aval, mais n'a pas eu le temps de la mettre en œuvre.

Le volet « assainissement » semble illustratif de ces problématisations directement inspirées de doctrines internationales en compétition, reprises dans les politiques nationales sans que leur pertinence ait été discutée et sans que des efforts d'adaptation aient eu lieu. La solution globale demeure sans ancrage local, et

77 La défécation ne se fait pas n'importe où, n'importe comment (Epelboin, 1998).

78 Sans même parler de la question de l'hygiène, et sans savoir si les pratiques de lavage des mains ne sont pas plus importantes que le lieu de défécation dans la transmission des maladies.

nous sommes très loin des recommandations de B. Latour sur l'importance des compromis sociotechniques qui doivent être passés au fur et à mesure des mises en contexte successives (au Ghana, dans son ensemble d'abord, puis dans la région considérée) et qui sont pris en charge par des *« chaînes de traduction qui transforment un problème global en un problème local par une série d'intermédiaires qui ne sont pas tous logiques au sens formel du terme, mais qui obligent, par de petits déplacements insensibles, ceux qui s'intéressent au problème global à se trouver intéressés de surcroît à la solution locale »* (1992 : 35). Vu les échecs récurrents des projets de promotion des latrines, rien ne permet d'affirmer qu'il soit aujourd'hui possible de dépasser l'absence ou le peu d'intérêt de la majorité de la population et de traiter globalement le problème. Ce que l'on peut dire est que, face à la faible demande, le projet ne s'est pas donné les moyens d'identifier les raisons pour lesquelles 18 % des ménages étaient équipés, comment ils avaient fait pour s'équiper, comment ils les utilisaient, et pourquoi les autres n'en avaient pas. Il n'a pas été mis en œuvre de stratégie d'intéressement, en tentant de négocier des compromis sociotechniques avec d'autres types de ménages pour élargir le recours aux latrines au-delà de ces ménages déjà équipés.

3.4. L'intéressement réciproque au sein du réseau de projet et la cohérence des dispositifs d'actions

Un réseau de projet (R2) réunit des acteurs hétérogènes : ministère de tutelle, bailleurs de fonds, structures nationales, bureaux d'études, UGP, entreprises, etc. Le fait que cet ensemble d'acteurs constitue un dispositif d'actions cohérent ne va pas de soi. De plus, les rapports entre les acteurs des réseaux 1 et 2 sont très différents dans les trois interventions étudiées : en particulier, la manière dont, au sein du réseau de projet (R2), la place de l'organisation au cœur du réseau de service (R1) est pensée, et la prise en compte de ses intérêts dans la problématisation. Discuter ces rapports et leurs implications en termes de trajectoire de l'action doit se faire en fonction du secteur d'intervention et de ses spécificités.

3.4.1. L'eau potable : quel type de bien et quel type de référentiel ?

Dans les situations des grandes villes du Sud, le service de l'eau potable est limité spatialement, c'est un « bien de club » (bien à péage ou bien exclusif), réservé à ceux qui sont raccordés au réseau. C'est également un bien *rival*, la production insuffisante d'eau entraînant une offre limitée, où la consommation des uns se fait au détriment de celle des autres (un quartier consomme pendant que l'autre est privé d'eau). Pour lutter contre cet état de fait, les organisations chargées du service de l'eau doivent à la fois améliorer leurs capacités extractives et réduire les pertes du réseau pour augmenter suffisamment les volumes disponibles, et de ce fait être

capables d'étendre leur offre et de réduire l'exclusion et les problèmes de rivalité, dans un contexte où la demande est au rendez-vous, avec de nombreuses sollicitations pour de nouveaux raccordements. L'optique des ingénieurs des sociétés de desserte en eau et des États du Sud est une optique de service universel. Ils cherchent à donner à l'eau des caractéristiques de *bien public pur*, non rival (la consommation d'un usager ne peut pas se faire au détriment de celle d'un autre usager) et non exclusif (aucun groupe ne doit en être privé)[79].

En termes de politique publique, les moyens pour réaliser cet objectif (une eau qui doit tendanciellement profiter à tous) sont *a priori* nombreux : l'État peut financer par l'impôt les organisations qui s'occupent de la desserte et fournir une eau gratuite, il peut favoriser les initiatives locales et la multiplication des accès à la ressource, avec des comités de gestion ou des entrepreneurs privés pour gérer les questions de production et de consommation d'eau, etc. Le problème est que l'amélioration des capacités d'extraction de la ressource et la mise en place de dispositifs sociotechniques chargés de la production, du stockage, du traitement et de la distribution d'eau, demandent des capacités d'investissement considérables, que la plupart des États du Sud ne possèdent pas, ce qui oblige ces derniers à se tourner vers les bailleurs de fonds pour financer leurs projets. Les bailleurs acceptent ou n'acceptent pas de les financer (dans deux des trois cas étudiés, ils ont accepté de le faire, voir *infra*). Les bailleurs partagent l'idée qu'il faut favoriser un service universel mais ils insistent surtout, depuis la conférence de Dublin de 1992 (dont les principes sont repris dans la GIRE de 2000), sur le fait que cet objectif doit être couplé avec un autre objectif, à savoir : « l'eau doit payer l'eau ». Les sociétés de desserte en eau potable doivent trouver à partir du prix payé par les consommateurs les moyens de faire face de manière autonome à la fois à leurs coûts de fonctionnement et à leurs dépenses d'investissement. L'application du référentiel marchand demande à chaque État de placer au centre du dispositif une institution (ou des institutions sur des espaces différents – rural/urbain) chargée(s) de la desserte, apte(s) à réaliser la valeur économique de l'eau au travers de la perception de revenus provenant du service aux consommateurs et finançant, à partir de ces revenus, une organisation à même d'élargir constamment sa capacité de service (à la fois en qualité et en quantité)[80]. Le besoin d'un

79 Sur ces questions, au niveau théorique, voir V. & E. Ostrom (1994), Rose (1994).

80 Selon Muller (1990), on appelle ajustement global/sectoriel les réformes sectorielles qui visent à adapter l'organisation d'un secteur donné à une évolution du référentiel global. On peut considérer que l'adoption du référentiel marchand dans le secteur de l'eau correspond à ce cas de figure, le basculement de référentiel global datant des ajustements structurels. Le principe de la vente de l'eau, présent de longue date pour les usagers reliés au réseau par des branchements privés mais appliqué de façon variable selon la rigueur de gestion des organisations chargées du service, a été étendu progressivement aux quartiers péri-urbains alimentés par des bornes fontaines, et aux situations rurales, avec le transfert de la maintenance aux comités de gestion.

nombre croissant de consommateurs ne répond pas seulement à un objectif de service universel, mais également à un objectif de rentabilité des opérations.

Du fait de l'application du principe de recouvrement des coûts, et lorsque les bailleurs de fonds acceptent de soutenir la demande d'augmentation des capacités de production de la société en charge de la desserte en eau, le service de l'eau potable devient un « bien de club », plus tout à fait de même nature que le « bien de club originel », correspondant aux situations de pénurie d'avant-financement. Il est, comme le précise Barraqué (2013 : 98), un bien exclusif (accessible seulement à ceux qui paient), mais sans rivalité (l'accès des uns ne se fait pas au détriment des autres). L'eau restant une ressource vitale, les ingénieurs des sociétés de desserte et les États du Sud cherchent à repousser les limites spatiales du service, qui continue d'être pensé idéalement comme un *bien public pur*, dont on doit s'efforcer d'étendre les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion[81].

Dans le cadre du référentiel marchand, la réalisation de la valeur économique de l'eau ne peut se faire qu'à deux conditions.

Premièrement, l'organisation chargée de la desserte en eau doit être une véritable institution. Elle doit être capable, avec du personnel compétent, d'étendre ses infrastructures techniques de manière à toucher de plus en plus de consommateurs (et sans que le coût des raccordements excède les revenus qu'elle peut en espérer). Elle doit disposer de bonnes techniques comptables :

– pour être apte à transformer la volonté de payer des consommateurs en factures effectives et qui sont honorées (mais cela dépend au premier chef de l'existence d'un réseau fonctionnel de compteurs, condition *sine qua non* pour une facturation à la consommation – cf. encadré 3) ;

– pour pouvoir identifier ses revenus nets et ses possibilités d'investissement (de manière à améliorer ses capacités de production).

81 Barraqué (2013 : 98) précise que, dans le cas des pays européens, les services publics à caractère commercial, comme la desserte en eau potable, sont des « biens de club » assez particuliers. Si les consommateurs sont libres d'acheter de l'eau ou pas, il y a en général assez de ressources en eau et assez de pression dans le réseau pour desservir tous les abonnés, et si les exclusions une fois que l'on est abonné sont possibles (défaut de paiement de la facture), elles sont en fait rares, pour cause de santé publique et d'inclusion sociale.

Encadré 2

Quelques précisions sur la notion d'institution

Notons que l'on appelle institution dans notre texte, l'organisation capable de se reproduire en tant qu'entité administrative et de satisfaire à ses finalités officielles : pour l'eau potable, la demande d'extension, qualitative et quantitative, du service par les consommateurs principalement au travers des revenus de la vente d'eau. Plusieurs indicateurs de l'institutionnalisation (l'institution est toujours un horizon à atteindre, jamais véritablement réalisé) peuvent être mis en avant :

– l'organisation est capable de faire face à ses objectifs officiels (fonctionnement, investissement) en dépit du renouvellement de ses membres, ce qui suppose une organisation interne efficace et qui ne dépend pas pour l'essentiel des relations entre personnes. Ainsi, un changement de directeur général ne modifie en rien l'efficacité du service (cas de l'ONEA au Burkina Faso, par exemple). Pour ce faire, elle doit bénéficier d'une autonomie suffisante vis-à-vis des pressions externes (État, bailleurs de fonds, pressions clientélistes) ;

– l'organisation est capable de fournir un service aux usagers en échange du paiement de leurs factures et sans demande de contribution supplémentaire de leur part ;

– l'organisation propose un service suffisamment performant (en efficacité et en équité) pour éliminer progressivement ou décourager les propositions d'offres alternatives (attachement des consommateurs, monopole).

Deuxièmement, comme le montrent nos différentes études de cas, la réalisation conjointe des deux principes (augmentation de la production de l'eau selon un idéal de service universel grâce à l'application du référentiel marchand) n'est possible que si l'organisation chargée de la desserte est assurée d'avoir un marché suffisant, ce qui passe par un certain monopole de l'offre. C'est en effet à l'intérieur d'un monopole garanti qu'une organisation peut étendre son offre de service tout en la finançant avec les recettes. Atteindre un niveau de performance institutionnelle et financière suffisant est corrélé à l'augmentation constante du nombre des usagers payants. Nous supposons que c'est également à partir du moment où ce monopole lui est garanti que la question de l'équité et de l'accès des plus pauvres à la ressource peut être posée, et qu'elle peut être traitée, notamment grâce aux systèmes de tarification par tranches et à la subvention, que les gros payeurs peuvent apporter par leur consommation au service des petits payeurs. Sur une ressource vitale et porteuse d'un enjeu politique fort, la politique de tarification traduit en effet la tension entre objectif de rentabilité

du service et objectif d'accessibilité au plus grand nombre, tension d'autant plus forte que l'organisation doit rembourser des investissements lourds, et que la population est pauvre et dispersée. Le travail effectué à l'ONEA sur la tarification et les modélisations économiques montre bien cet enjeu (Reymond, 2015). Des changements dans les paramètres (volumes disponibles, coût de raccordement de nouveaux quartiers, prix de l'eau) déplacent significativement les équilibres et peuvent rendre possible ou empêcher d'atteindre les deux objectifs simultanément. L'accroissement du nombre des consommateurs ne satisfait donc pas seulement un objectif de service universel ou de rentabilité du système global. Il est une condition de la mise en place de tarifs sociaux pour un certain type de consommateurs.

Seul l'État peut garantir ce monopole. Dans les faits, l'analyse de nos études de cas montre qu'un seul État, à savoir l'État burkinabè, fournit de telles garanties à la structure de desserte en eau en milieu urbain. L'ONEA est aussi le seul dont les performances sont reconnues. En Haïti, l'État est trop faible pour imposer de telles conditions. La CAMEP fait face à des offres concurrentes, multiples, et la situation s'est encore aggravée avec l'arrivée de l'aide humanitaire à la suite du séisme de 2010. Au Ghana, l'État est dans une logique non monopolistique, du moins dans le cadre de l'offre globale de service à l'échelle nationale. Auparavant, les frontières entre l'urbain et le rural étaient fixes, avec des offres différenciées selon les espaces. Cette politique n'a plus cours, depuis les années 1990. La compagnie chargée traditionnellement de la desserte en eau urbaine, la GWCL, est aujourd'hui en concurrence directe, pour le marché des nouveaux consommateurs des petites villes et du rural proche des villes, avec les associations communautaires (CWSMT, ou CWSDB pour le péri-urbain) gérant des mini-réseaux AEP autonomes financés par la coopération internationale. La nécessité d'avoir un monopole de l'offre pour assurer l'accomplissement des deux principes (production d'eau en quantité suffisante et référentiel marchand) resurgit cependant au niveau de chaque mini-réseau AEP installé. Dans chaque aire de desserte d'un mini-réseau, les organisations gérant les AEP cherchent à réorganiser à leur profit l'offre pré-existante (PMH notamment) à l'arrivée du mini-réseau.

3.4.2. Acteurs du réseau de service, acteurs du réseau de projet : qui intéresse qui ?

Les deux principes (production d'eau en quantité suffisante et référentiel marchand) étant posés, ils peuvent servir à classer les interventions du point de vue de l'intérêt des acteurs centraux des réseaux R1 et R2 à les soutenir[82]. On admet comme hypothèse de base que toutes les organisations chargées du service de l'eau (les organisations centrales de R1) sont intéressées par l'amélioration des capacités de production d'eau dans une optique de service universel[83].

On admet également que tous les réseaux R2 insistent sur l'incorporation du référentiel marchand parce qu'il s'agit d'un référentiel général, partagé, diffusé par l'ensemble de la coopération internationale et qui est la condition *sine qua non* à l'accès aux financements. Tous les réseaux R2 ne sont pas d'accord pour améliorer les capacités de production de R1, d'une part, parce que cela demande des moyens considérables qui ne sont pas toujours disponibles au moment où une intervention dans un pays est décidée (notamment lorsque R1 a un sérieux problème de production), et d'autre part, parce qu'une mauvaise réputation de R1 soulève le doute chez les bailleurs de fonds quant à ses capacités institutionnelles à tirer parti des financements octroyés. Par ailleurs, tous les réseaux R1 ne peuvent pas s'aligner immédiatement sur le référentiel marchand, puisque cela demande des changements internes importants, peu faciles à mettre en place. Ils impliquent en effet de faire le choix de nouveaux systèmes de gestion, inspirés des outils du *New Public Management* (NPM). La question de l'aptitude de R1 à s'aligner sur le référentiel marchand peut par ailleurs être l'objet de controverses entre R1 et R2, notamment lorsqu'il s'agit d'aider R1 à étendre son offre de service (cas du Burkina Faso). Les doutes quant aux performances de R1 peuvent également servir d'argument pour n'offrir que des moyens limités, congruents aux capacités supposées de R1 (cas d'Haïti et de la GWCL au Ghana).

Savoir jusqu'où une organisation jugée inefficace peut, si l'on lui permet de réaliser ses objectifs, se transformer est un des dilemmes de l'aide. Dans quelle mesure les changements et les réformes internes sont des conditions préalables à l'amélioration des capacités de service et dans quelle mesure des investissements significatifs, permettant de traiter le problème de l'offre et de changer la

82 Pour simplifier les choses, R1 représente ici l'organisation chargée de la mise en œuvre du service de l'eau, et R2 le réseau d'appui (État et bailleurs de fonds).

83 Cette hypothèse n'est pas toujours vérifiée. Si les ingénieurs de l'organisation portent cette conception du service, l'organisation elle-même – dans sa structure interne, son recrutement, son management –, ne l'incorpore pas forcément, et elle n'est pas forcément en mesure de le faire en raison des usages politiques qui sont faits de l'organisation : clientélisme, paix sociale ou positions à l'intérieur de l'organisation occupées par des alliés du régime.

donne en termes technico-économiques, suffisent à obtenir cette transformation – ou sont une condition pour pouvoir l'enclencher ? Un des indicateurs est que l'organisation soutienne elle-même clairement cette ambition d'augmentation de la production dans une perspective de service universel. Dans le cas du Burkina Faso, c'est le binôme ministère de l'Eau et ONEA qui porte la problématisation et négocie les modalités institutionnelles pour intéresser les bailleurs de fonds à une maîtrise d'ouvrage ONEA sans privatisation. Dans le cas de Haïti, c'est le GRET qui porte la problématisation « quartiers défavorisés », sans lien avec le problème central de la CAMEP. La volonté politique de la CAMEP ou de l'État d'affronter ce problème central (la production et l'adoption d'un référentiel marchand) n'est pas claire, même si certains cadres portaient sans aucun doute un projet d'amélioration du service ; l'AFD n'avait pas les moyens de faire ce pari (plus difficile sans doute qu'au Burkina Faso, du fait de l'environnement institutionnel général défaillant et de l'absence de compteurs dans les quartiers lotis), ni la capacité d'associer d'autres bailleurs de fonds à cette intervention.

Les problèmes se posent un peu différemment lorsque l'organisation censée être au centre du réseau de service est créée par le projet, à l'instar des mini-réseaux AEP en milieu rural au Ghana. Dans ce cas, une organisation préexiste (R0, à base de PMH), mais elle est fondée sur des technologies simples, une implication minimale des acteurs locaux, des exigences de gestion qui peuvent être différées, jusqu'à ce qu'une panne vienne paralyser le système d'exhaure. Les systèmes AEP sont beaucoup plus complexes et demandent un suivi permanent. Dans ce cadre, le choix de l'organisme de gestion à même d'assumer le rôle défini par R2 est essentiel : gestion directe, délégation communautaire, délégation au privé ? Au Ghana, partout où des mini-réseaux AEP ont été mis en place, c'est la gestion directe au travers d'associations communautaires qui a été privilégiée, sans que l'on connaisse vraiment les raisons de ces choix, ni s'il existe en milieu rural une expérience de gestion « communautaire » de biens publics marchands, si l'on aurait pu trouver des entrepreneurs intéressés, aptes à s'investir dans cette tâche (voire à investir du capital)… Le *design* institutionnel a été défini *ex ante* par des acteurs non-parties prenantes de cette organisation et de son fonctionnement, et sur un raisonnement technico-économique qui ne prend pas acte des problèmes d'intérêts, de compétences, d'actions collectives et de gouvernance, d'enchâssement social et politique, que ces nouvelles organisations ne manqueront pas de rencontrer. Cela laisse planer une forte incertitude sur les pratiques et les performances réelles de R1 dans le futur.

3.4.3. Le contrôle du dispositif de mise en œuvre et le problème principal-agent

Un dernier point d'analyse dans ces rapports entre acteurs porte sur les relations entre dispositif de mise en œuvre (R2b) et porteurs du projet (R2a) au sein du réseau de projet. Dans les dispositifs « projet » classique, comme le projet Brong Ahafo au Ghana, il existe une forte différenciation entre les deux : les porteurs du projet (ministère et bailleurs de fonds) se mettent d'accord sur une intervention et confient la mise en œuvre à des organisations tierces (la CWSA et les DA) – dans d'autres cas, ce peut être une UGP. Se pose alors la question des logiques institutionnelles et financières propres à ces organisations chargées de la mise en œuvre, ainsi que leurs impacts sur les pratiques. Mosse (2005) a insisté sur les disjonctions entre *« policy model »* (le cadre conceptuel et les objectifs assignés au projet) et *« practice »* (les pratiques des acteurs chargés de la mise en œuvre du projet), soulignant la relative autonomie des dispositifs d'action par rapport aux politiques qu'ils sont censés incarner. Une telle autonomie est *a priori* plus forte lorsque l'organisation chargée de la mise en œuvre est une institution nationale, avec sa propre politique et l'avantage de la durée. Ce problème de contrôle sur la mise en œuvre était d'ailleurs une des raisons du recours à des UGP, censées être davantage tenues par leurs objectifs contractuels, mais qui sont disqualifiées dans le contexte de la Déclaration de Paris. Renforcer les contrats et leur supervision est un outil par lequel les porteurs du projet tentent de contrôler les pratiques de l'organisation chargée de la mise en œuvre, avec le risque de rigidifier cette mise en œuvre. Un autre outil est le recours à une assistance technique capable de faire remonter une information plus autonome et éventuellement de se substituer à l'organisation de service pour assurer certaines fonctions que cette dernière est incapable de remplir, avec les problèmes posés par les contradictions entre script officiel et script officieux décrits par Rottenburg (voir Partie 1, 1.1.3. *supra*).

3.5. La durabilité : créer l'irréversibilité

La durabilité est une faiblesse récurrente des interventions de développement. Trop souvent, les acteurs (R1 et R2) jouent le rôle qui leur est affecté le temps du financement, lorsque les incitations financières d'un côté, la pression politique de l'autre, sont là. Après la fin du projet, les dispositifs mis en place tendent à se déliter progressivement, voire à disparaître. Définissons la durabilité comme une situation dans laquelle les processus mis en place deviennent irréversibles, où les dispositifs se pérennisent, où les acteurs acceptent leur enrôlement et où il serait difficile, sinon impossible, de revenir en arrière (Akrich, 2006). Ce que l'on appelle « échec » des projets de développement

représente en général une incapacité à atteindre un stade suffisant d'irréversibilité technique et institutionnelle du réseau sociotechnique mis en place ou recomposé par l'intervention.

3.5.1. Les sources possibles de réversibilité

Nous pouvons identifier en théorie une série de sources possibles de réversibilité[84], qui se révèlent à des moments différents de l'histoire d'une intervention (cf. tableau 6). Elles sont liées à des causes différentes, et ont des conséquences spécifiques. Elles peuvent ou pas se combiner. Elles constituent autant d'épreuves, que les différents acteurs intéressés au projet arriveront ou non à surmonter.

Tableau 6. Les sources de réversibilité

Source de réversibilité	Causes possibles	Conséquences
Les organisations du réseau R1, chargé de la mise en œuvre du service, n'ont pas d'intérêt ou de capacités pour le mettre en œuvre.	Définition *a priori* du dispositif institutionnel, sans prise en compte du niveau de développement des organisations nationales et locales et de leurs intérêts.	Mise en œuvre des actions par substitution. Faible investissement dans la mise en œuvre du service. Fragilité du dispositif et déliquescence progressive, ou mise en échec, avec parfois récupération dans une autre logique.
Les actions prévues ou réalisées n'intéressent pas les gens (producteurs ou usagers du service), ou pas suffisamment. *Les organisations du réseau R1, chargé de la mise en œuvre du service, n'arrivent pas à mobiliser les soutiens politiques et financiers dont ils ont besoin.* *Le projet ne bénéficie pas d'un soutien politique et institutionnel dans la durée.*	Définition *a priori* du « besoin ». Absence ou échec des stratégies d'intéressement. Absence d'intérêt de l'État et des bailleurs de fonds pour ce secteur/cette région. Manque de confiance des bailleurs de fonds dans les capacités du réseau R1. Contraintes du bailleur potentiellement intéressé en termes de ressources ou d'instruments. Intervention pilotée par les bailleurs sans véritable engagement politique de l'État. Stratégies divergentes des bailleurs de fonds. Dispositif proposé en marge du cadre légal et institutionnel.	Peu de demandes et de réalisations. Abandon des équipements ou réaffectation à d'autres usages. Recours partiel ou opportuniste au service, qui met en cause sa viabilité (cf. Partie 3). Incapacité du réseau R1 à réaliser les investissements nécessaires et à engager les réformes internes. Maintien de la situation de faible efficacité, voire dégradation avec l'augmentation de la population et le vieillissement des équipements. Fragilité du dispositif. Flous importants dans la gestion. Blocages de la part des services techniques ou des collectivités, entraînant des blocages politiques et des crises du dispositif ou des récupérations dans une autre logique.

84 La liste présentée dans le Tableau 6 n'est pas exhaustive. On pourrait y ajouter des facteurs externes (crise politique, etc.).

Source de réversibilité	Causes possibles	Conséquences
Le dispositif n'est pas viable d'un point de vue technico-économique.	Niveau de vie des gens. Acceptation incomplète du principe marchand. Concurrence des autres offres. Coût d'accès au service, coûts des dispositifs de gestion. Contraintes locales (distance, etc.). Normes techniques et de fonctionnement liées aux références de l'aide, mais incompatibles avec le contexte économique.	Demande inférieure aux prévisions. Problèmes d'équilibre financier. Désintérêt des responsables du service. Absence de maintenance et déliquescence progressive.
Le réseau 1 (avec maintenance, etc.) est incomplet ou ne se consolide pas. *Le cadre légal et institutionnel ne fournit pas à R1 les ressources dont il a besoin pour se stabiliser.*	Incomplétude du cadre institutionnel ayant des conséquences sur la viabilité du dispositif. Absence, carences ou coût d'accès des autres organisations nécessaires au sein du réseau 1 (artisans de maintenance, système bancaire, etc.). Absence ou carence de supervision technique ou financière. Absence de réforme institutionnelle favorable, retard dans sa mise en œuvre, ou réforme centrée sur d'autres priorités. Incomplétude institutionnelle (carence de l'environnement : contrôle administratif, lois, réglementations, etc.). Inadéquation du cadre légal, issu de phases de politique antérieures, au nouvel référentiel et aux innovations institutionnelles liées à la problématisation.	Fragilité du dispositif. Flous importants dans la gestion. Déliquescence progressive au fur et mesure des pannes. Incapacité de l'organisation à faire respecter les engagements, en interne comme en externe. Dispositif R1 en marge de la légalité, sinon « hors légalité ». Situation fragile face aux risques de mise en cause ou de défection de membres du réseau.
Les temporalités du financement sont incohérentes avec les processus de changement en jeu	Contradiction entre temporalités du changement et temporalités des phases de financement. Objectifs quantitatifs de réalisation l'emportant sur objectifs institutionnels. Absence d'enchaînement cohérent entre phases de financement ou phases.	Équipements réalisés sur une logique externe, sans responsabilisation et prise en charge par les organisations chargées de leur gestion. Dispositif de gestion mis en place de façon formelle. Dispositif de gestion livré à lui-même à la fin du projet, sans accompagnement de l'apprentissage. Déliquescence progressive, suite aux conflits, problèmes financiers ou pannes.

Source : les auteurs.

Dans le cas des projets étudiés dans cette recherche, la durabilité est la situation dans laquelle le réseau R1 est capable d'une telle qualité de service qu'il réussit à fidéliser un nombre croissant de consommateurs qui ne se redirigent pas vers d'autres sources d'approvisionnement. L'irréversibilité du comportement des consommateurs est donc obtenue par l'irréversibilité des performances du réseau R1, c'est-à-dire par sa capacité à fonctionner comme une institution apte à croître et à répondre à une demande croissante à partir des ressources qu'elle obtient grâce à la production et à la vente de l'eau. Nous analyserons donc ci-après trois facteurs essentiels de réversibilité :

(i) l'existence et la solidité de l'intéressement des usagers ;

(ii) la solidité de l'intéressement du réseau d'appui (R2) au problème du producteur du service (R1), qui ne peut lui-même constituer un réseau viable que s'il réussit à intéresser durablement les usagers ;

(iii) l'adéquation de l'environnement institutionnel aux besoins de consolidation de R1.

3.5.2. L'existence et la solidité de l'intéressement des usagers

Le premier nœud de relations où les processus doivent devenir irréversibles est celui qui lie le producteur du service à ses consommateurs. Comme nous l'avons montré, dans les contextes des pays du Sud, les usagers ne sont pas attachés de longue date à un service centralisé destiné à satisfaire leurs besoins en eau moyennant un prix, et cet attachement est donc potentiellement réversible. Pour peu qu'il y ait défaillance du producteur du service (l'eau ne coulant plus qu'épisodiquement, ou à un prix prohibitif, ou avec une mauvaise qualité, etc.), les gens peuvent chercher à s'approvisionner ailleurs, retournant à leurs anciens puits, en réouvrant les PMH fermées lors de la mise en service du réseau d'AEP, ou ayant recours à d'autres alternatives (eau transportée par des camions, forages privés, etc.) proposées par d'autres acteurs. Or, le producteur de service a besoin d'un nombre croissant de consommateurs pour réaliser ses objectifs de service universel et assurer la rentabilité financière de ses opérations.

Il faut faire cependant une distinction entre nos différents cas. En effet, la question de l'attraction des consommateurs et du monopole ne se posent pas de la même manière, selon qu'il s'agit de dispositifs existants de desserte en eau performants, dont il faut simplement envisager l'extension (cas de l'ONEA au Burkina Faso après le barrage de Ziga), ou qu'il s'agit de dispositifs existants aux performances

médiocres (cas de la CAMEP en Haïti)[85], en passant par des dispositifs nouveaux qui viennent réorganiser complètement le champ de l'offre d'eau potable et doivent créer l'intéressement autour de leur action (cas des mini-AEP au Ghana).

Dans le premier cas, qui correspond à des grandes villes où le réseau est ancien, la production d'eau n'est pas un facteur limitant ; la qualité du service est bonne, et le monopole est déjà en place. Il est devenu, dans le langage de Latour (1989), une boîte noire, c'est-à-dire un acquis sur lequel on peut compter. Il est bien entendu toujours possible de rouvrir cette boîte noire pour voir la somme des expectatives à résoudre et des efforts qui ont été nécessaires pour arriver à cet acquis, ce que nous tentons de faire dans l'encadré 3.

Encadré 3

Les politiques internationales et les adaptations demandées aux réseaux de service

Les règles du service de l'eau potable dans les pays du Sud sont définies par des grands principes internationaux largement diffusés depuis la Conférence de Dublin de 1992 et par des contraintes sociologiques particulières, qui déterminent la possibilité d'application de ces grands principes. Les politiques internationales dans le domaine sont fondées sur l'objectif du service universel, à la fois dans une perspective éthique et comme condition pour l'autonomisation économique et la viabilité (voire la rentabilité) des réseaux de service. Pour se conformer à cet *agenda*, une compagnie de desserte en eau potable dans un pays du Sud doit opérer une série importante de transformations, intégrant au moins partiellement les prescriptions internationales en la matière et les normes du *New public management*. Elle doit, d'une part, incorporer en son sein des langages et des technologies matérielles, organisationnelles, financières qui lui sont en partie étrangères, mais dont elle doit faire le cœur de sa pratique. Elle doit, d'autre part, identifier des usagers qui ne sont pas, comme dans le contexte européen contemporain, déjà des consommateurs.

…/…

85 L'exemple, intermédiaire, de la CAMEP ne sera pas traité en détail ici. Dans ce cas, la situation des quartiers non desservis rend aussi l'intéressement des usagers aisé, mais les carences de l'offre (en quantité et en régularité) entraînent des réversibilités, empêchent la mise en place d'un monopole et l'attachement durable des usagers au réseau. Ce constat pose plusieurs types de questions : 1) celle de la volonté et de la capacité du producteur de service (R1) à entreprendre un travail de réforme interne et d'amélioration de ses performances (tant en termes de capacités de production qu'en organisation interne), 2) celle de la capacité et de la volonté de l'État et des bailleurs de fonds (R2) à impulser ou soutenir de tels processus.

…/…

Elle doit maintenir l'équilibre entre production et consommation en temps réel (qui suppose, à nombre constant d'abonnés, d'éviter à la fois les pièges du sous-dimensionnement des infrastructures et de leur surdimensionnement). Les coûts de production, d'adduction et d'investissement doivent être autant que possible réglés par les consommations, alors même que le caractère de service public de la desserte en eau et le faible pouvoir d'achat des consommateurs suscitent une forte tension entre logique de rentabilité du service et logique d'inclusion sociale (Baron et Isla, 2005).

Résoudre cette tension fait peser une contrainte particulièrement forte sur l'organisation interne et son efficience. Pour conjuguer rentabilité et bas prix de l'eau, il faut un service efficace pour le suivi des clients et des factures, et que l'information sur les clients soit centralisée, pour que les données que le service collecte puissent être utilisables pour d'autres types d'activités (comme la planification ou l'amélioration du service). Il faut que la compagnie fasse des choix solides concernant le *hardware* et les technologies, concernant l'adduction, le traitement de l'eau ou son exhaure (introduction actuelle de la télégestion). Il faut que la compagnie ait une politique tarifaire cohérente et un management efficace de son personnel (dont la productivité doit augmenter pour faire baisser les coûts de fonctionnement). Un nombre toujours croissant de ménages étant susceptible de réclamer le raccordement, et les consommateurs déjà connectés pouvant faire pression pour obtenir des améliorations du service (ils veulent une eau de potabilité acceptable, pas chère, sans coupure ni baisse de pression), Il faut que la compagnie puisse disposer d'un système de planification efficace qui lui permette de raccourcir le délai entre la décision d'investissement et sa réalisation, et d'intégrer l'amortissement des équipements.

L'image qui se dégage de l'ensemble de ces prescriptions est celle d'une organisation qui doit être capable d'agir sur n'importe quel point du réseau et qui doit adopter des procédures normalisées lui permettant de présenter un ensemble synthétique de variables, reflétant de la manière la plus fidèle possible (pour elle-même et pour les organismes de contrôle) l'ensemble des moyens administratifs qu'elle se donne pour délivrer le service : des courbes, des prévisions, des statistiques, des rapports d'activités, des formulaires, des récépissés, des factures, des compteurs, etc.

Les quartiers non desservis sont par ailleurs des quartiers urbains ou péri-urbains relativement denses, où les sources d'approvisionnement en eau sont chères et/ou de qualité médiocre. L'intéressement des habitants à une offre de bornes fontaines ou de branchements privés ne pose pas de problème, dès lors que le service

est efficace (coût réduit et acceptable, proximité, régularité de l'approvisionnement). Dans ces conditions (qui supposent que la politique de tarification a pu définir un compromis viable entre objectif de rentabilité du service et objectif d'inclusion sociale), étendre le service à de nouveaux quartiers[86] suffit à étendre le monopole de l'offre. Les variables indépendantes nécessaires à l'application de cet objectif sont la disponibilité de la ressource (production) et la disponibilité des bailleurs à appuyer l'amélioration de la production et éventuellement l'extension du réseau.

Dans des contextes de réseaux de service nouveaux, comme ceux des mini-AEP au Ghana, les réseaux de service doivent à la fois se créer et créer les conditions nécessaires à la réussite de leurs objectifs, ce qui pose des difficultés spécifiques. La capacité de ces réseaux à assurer un service de l'eau accessible et de qualité n'est pas simple. En effet, les mini-réseaux sont indépendants, leur surface financière et donc leur capacité à mobiliser du personnel qualifié sont limitées. Ils doivent également fidéliser une clientèle, intégrer la notion de service public de l'eau, développer leur offre, assurer la réparation des compteurs en cas de panne, et faire en sorte que les arrangements et compromis pratiques dans la gestion ne mettent pas en cause la viabilité de l'ensemble du système. Autour de ces organisations, un environnement favorable, permettant d'assurer leurs fonctions dans la durée, doit également être mis en place : un réseau de service, des entreprises de maintenance fiables et accessibles, un système bancaire pour déposer les recettes, des dispositifs de suivi et d'audit, des recours juridiques possibles, etc.

Plus encore, le monopole de l'AEP n'est pas assuré. L'obtenir face aux offres existantes, de qualité variée mais dont une partie est gratuite (les puits familiaux, les mares) et l'autre partie (PMH) à faible coût, permettant des compromis avec le principe marchand, est loin d'être facile. D'autant que le nouveau service doit à la fois appliquer le référentiel marchand et capturer un marché de consommateurs, le tout avec des coûts plus élevés que les PMH.

Dans le cas ghanéen, le monopole est obtenu par la suppression autoritaire de l'offre d'eau préexistante (notamment celle des PMH, voir la photographie 1) ou éventuellement par l'alignement de ses prix sur les prix pratiqués par le nouveau service. La position des associations communautaires, les CWSMT, qui ont la charge de la gestion des mini-AEP, est extrêmement délicate du fait qu'elles sont chargées de faire basculer les usagers dans le référentiel marchand et de les lier à tout prix à leur offre de service, sans pouvoir (à la différence des systèmes centralisés anciens) les faire bénéficier immédiatement d'avantages (politique

86 Moyennant des compromis sociotechniques éventuels : par exemple le choix de gestion du réseau par une association ou un acteur privé.

d'extension, amélioration de la qualité du service, prix différenciés) qui ne pourront apparaître, dans le meilleur des cas, qu'ultérieurement, lorsque l'application du référentiel marchand pour un marché de consommateurs substantiel sera suffisamment rodé pour dégager les volumes financiers nécessaires à ces politiques. Il s'agit donc d'une situation potentiellement réversible dans laquelle les associations communautaires possèdent certains avantages (une composition sociologiquement proche de celle des populations et leur alliance avec les chefs coutumiers, qui rend plus aisée la production du consentement à payer). Elles sont également capables de resituer les enjeux des mini-AEP en termes de grandeur politique locale… Ces avantages ne leur permettent pas cependant de surmonter tous les obstacles. Il suffirait que les performances des CWSMT ne soient pas bonnes pendant quelques années (inaptitude à collecter des revenus suffisants, problèmes internes de gestion, incapacité à assurer la maintenance et la continuité du service) pour que l'impatience émerge, que la discipline collective ne puisse pas être maintenue, et que les mécontents, de plus en plus nombreux, exigent la réouverture de l'accès à l'eau des PMH, plus rustique mais moins chère.

Photographie 1. Une PMH cadenassée (village de Fenteta, Brong Ahafo, Ghana)



Crédit photo : J.-P. Jacob, avril 2015.

Dans le cas des réseaux AEP, l'approfondissement du principe marchand, les pressions pour son incorporation locale déplacent et accentuent à la fois la tension entre principe marchand et principe d'inclusion sociale, provoquant des différenciations accrues dans les pratiques des ménages. Dans de nombreux cas, au-delà de la pression exercée sur les fontainières, on observe la réapparition des tolérances, des flous de gestion, comme au Sénégal, au milieu des années 2000, où la gestion de réseaux AEP couplant bornes fontaines et branchements privés est confiée à des associations d'usagers des forages (ASUFOR) et déléguée à un gérant, dans l'espoir de faire mieux respecter le principe marchand : *« Les normes de gestion imposées stipulent que le gérant doit couper l'eau à tout usager en défaut de paiement. Mais ce dernier préfère trouver un compromis qui peut avoir des effets pervers sur la pérennité du service. Ainsi, il va préférer, par exemple, accepter un acompte, ou utiliser son salaire ou encore utiliser sa caisse d'avance pour couvrir son déficit en attendant de recouvrer les impayés. Les gérants sont donc souvent confrontés aux mêmes difficultés que rencontraient les trésoriers des comités classiques (…) À défaut d'être prise en compte dans le montage institutionnel de la réforme, la dimension sociale de l'accès à l'eau est gérée de manière discrétionnaire par l'ASUFOR et le gestionnaire délégué. En tant que maître d'œuvre local, et ne pouvant régler tous les problèmes d'impayés, l'ASUFOR procède à une sélection pour exercer sa fonction d'arbitre. C'est ainsi qu'elle choisit d'être sensible et tolérante aux arriérés dont sont redevables les édifices communautaires – écoles, dispensaires, mosquées, maraîchers (bacs à jardin) et éleveurs (abreuvoirs) –, et se défausse sur le gérant privé qu'elle emploie lorsque les arriérés concernent les utilisateurs individuels du service »* (Diop et Hamath Dia, 2011 : 51-52). Les risques de situation d'entre-deux, de déséquilibre financier des réseaux AEP, de dégradation progressive du service, ne sont donc pas négligeables.

3.5.3. La solidité de l'intéressement du réseau de projet aux problèmes du producteur de service

L'organisation productrice du service a besoin d'intéresser des consommateurs. Elle a même besoin, dans ses propres perspectives de survie et d'expansion organisationnelle, d'intéresser un nombre toujours croissant de consommateurs. L'arrivée des organisations d'aide et la constitution d'un réseau de projet (R2) peut compliquer les choses ou au contraire les simplifier. Le producteur du service a besoin du financement apporté par R2, et parfois de ses apports techniques, pour qu'il lui donne les moyens de s'attacher un nombre toujours croissant d'usagers, au travers d'une augmentation de la production et d'appuis institutionnels lui permettant de créer une relation irréversible avec ses usagers. Or, le réseau de projet n'est pas toujours d'accord pour apporter son appui

inconditionnel au producteur de service, du fait de ses doutes sur les capacités de R1 à absorber son aide et à réaliser les objectifs qu'il se donne. Nous allons reprendre nos différentes études de cas en cherchant à définir la position des acteurs du réseau de projet du point de vue de sa volonté à prolonger l'effort d'intéressement des consommateurs fourni par le producteur de service, en précisant la manière dont les différents acteurs parties prenantes appréhendent les deux principes de base du service (production d'eau dans une perspective de service universel et référentiel marchand).

Burkina Faso

Tableau 7. Comportements des réseaux (Burkina Faso)

Burkina Faso	Attitude R1	Attitude R2
Production d'eau	Oui	Oui (financement d'un grand barrage)
Référentiel marchand	Oui, mais R2 conteste pendant 15 ans la capacité de R1 à intégrer le référentiel.	Oui
Commentaires : le processus est irréversible : R1 sort renforcé de l'épreuve, et R2 n'exprime plus aucun doute sur ses capacités.		

Source : les auteurs.

Pendant une quinzaine d'années, au Burkina Faso, certains bailleurs de fonds refusent de s'associer dans une relation forte avec l'ONEA. Ils pensent que ce dernier, en tant que société d'État, ne donne pas les garanties maximales d'intégration du référentiel marchand. Des arguments symétriques sont avancés par les uns et les autres pour expliquer leur position. Les bailleurs de fonds répètent que *« ça ne peut pas marcher, parce que l'ONEA n'est pas à la hauteur des objectifs du projet Ziga »*, et les dirigeants de l'ONEA rétorquent que *« ça ne peut pas marcher, parce que les bailleurs de fonds refusent de comprendre que l'ONEA est la seule structure à même de mener à bien le projet Ziga et d'assurer un service public efficace dans la durée »*. La rupture avec ces arguments symétriques et l'admission par les bailleurs de la nécessité de travailler avec l'ONEA ne sont pas liées aux débats et aux échanges entre les instances en désaccord sur les performances réelles de la société nationale, mais aux rythmes même du développement. Les bailleurs qui n'ont pas de position *a priori* sur le sujet (comme les pays arabes) et ceux qui sont pour le maintien d'une société publique aux commandes du processus (comme les pays nordiques) s'impatientent et veulent décaisser : finalement, tous les bailleurs s'alignent sur l'idée qu'il faut aller de l'avant et que la seule solution pour sortir de l'impasse est de travailler

avec l'ONEA. Les négociations ont duré 15 ans. Le projet burkinabè illustre les difficultés pour les institutions aidante et aidée à s'accorder sur la capacité de l'institution aidée à mener à bien un programme (production d'eau et référentiel marchand) qui, quant à lui, n'est contesté par personne. Les différents acteurs du réseau de projet sont d'accord dès le départ sur la nécessité d'accroître de façon massive la production d'eau et d'augmenter ainsi le nombre d'habitants desservis. Le désaccord porte sur la nature et l'identité de l'organisation à même de mener à bien ces objectifs, dans un contexte fortement déterminé par l'idéologie de l'époque (néo-libéralisme et promotion tous azimuts des PPP).

Haïti

Tableau 8. Comportements des réseaux (Port-au-Prince)

Haïti	Attitude R1	Attitude R2
Production d'eau	Oui (les techniciens de la CAMEP savent qu'ils ont un problème de production d'eau, lié notamment aux nombreuses pertes sur le réseau).	Non à l'échelle de la ville de Port-au-Prince (les moyens dévolus à l'intervention ne permettent pas d'entrer en matière sur cette question). Oui à l'échelle des QD sur la base des ressources en eau fournies par la CAMEP.
Référentiel marchand	Non (de manière globale, la CAMEP est incapable de se reproduire en tant qu'organisation et d'étendre son réseau de service sur la base des revenus de l'eau).	Oui (dans le domaine très circonscrit de la connexion aux QD, c'est bien le référentiel marchand qui est mis en place avec un relatif succès tant que l'opération dure, sur la base d'une très forte implication de R2 dans le processus).
Commentaires : le projet « Bornes fontaines » s'avère réversible. Quelques années après, faute de soutien politique et face à une contrainte d'eau croissante, la CAMEP (puis le CTE) cesse d'alimenter les quartiers défavorisés.		

Source : les auteurs.

Le cas haïtien nous fournit un autre exemple de positionnement des questions de réversibilité. Faute de moyens et probablement aussi faute de confiance dans les capacités de la CAMEP à mener à bien un programme axé sur l'extension du bien public en intégrant le référentiel marchand, R2 ne contribue pas à renforcer l'attachement de l'ensemble des consommateurs d'eau de la ville de Port-au-Prince à la CAMEP. À la place, ce réseau propose une sorte de réplique en miniature de ce que la CAMEP devrait faire à plus grande échelle, en se concentrant sur les QD. L'hypothèse d'action implicite de l'AFD semble être de l'ordre du projet pilote (avec son possible effet d'entraînement sur le

reste de la structure), et pourrait se formuler ainsi : *« Créons un univers idéal du point de vue du service de l'eau quelque part dans la ville de Port-au-Prince, si possible là où les gens ont le plus besoin de la ressource, et cet univers idéal finira par s'imposer globalement »*. C'est donc au niveau des QD que le couple opérateur/bailleur va développer une action originale, en association avec certains éléments de la CAMEP et de l'administration haïtienne, et propose une action centralisée du service de l'eau répondant aux deux principes définis (*i.e.* production d'eau et référentiel marchand). Dans la limite de l'aire géographique d'un certain nombre de quartiers bien définis, l'idée est de faire bénéficier d'un accès à la ressource le plus grand nombre de consommateurs, en appliquant le référentiel marchand : l'eau est payée au volume par les consommateurs *via* des associations de consommateurs, et les factures correspondantes sont payées à la CAMEP. Au départ, cette stratégie fonctionne bien : les consommateurs paient, les recettes en provenance des QD sont significatives eu égard aux volumes livrés. Mais l'effet d'entraînement souhaité ne se produit pas. Les financements massifs promis par la BID n'arrivent pas, retardés par la négociation de la réforme du secteur puis par l'instabilité politique régnant en Haïti et la décision américaine de suspendre les financements. La tension entre production et demande s'accroît alors même que le soutien politique dont ce projet avait bénéficié au départ s'effrite avec le second départ du président Aristide (en 2004) et celui de personnes clés à la CAMEP. L'opération se révèle réversible, la fourniture d'eau dans les quartiers défavorisés baisse dès le milieu des années 2000, et s'arrête peu après le dernier financement de l'AFD et la fin de la présence du GRET (dont la relation avec la CAMEP tenait pour une bonne part à l'existence du financement AFD), et donc après la dislocation du réseau R2 porteur de la problématisation des QD. L'opération est réversible parce que la problématisation sur laquelle elle repose n'a pas été prise en charge au-delà de la configuration politique et institutionnelle initiale, ni par le pouvoir politique, ni par la CAMEP en tant qu'organisation (à l'exception des quelques personnes qui la défendaient en son sein). Le GRET qui a promu cette opération a réussi à la concrétiser dans les quartiers (ce qui au départ suscitait beaucoup de scepticisme), mais pas à véritablement l'institutionnaliser, à l'inscrire dans les objectifs de la CAMEP et dans le dispositif légal et institutionnel. Le GRET n'a pas pu intéresser suffisamment d'autres bailleurs de fonds, ou faire en sorte qu'ils intègrent la question des QD dans leur propre problématisation. Il n'a pu maintenir cette problématisation que tant qu'il avait les moyens d'agir et d'intéresser des éléments de la CAMEP et du gouvernement haïtien à son opération (l'attention du gouvernement haïtien cesse avec le départ définitif du président Aristide). À l'instar du projet burkinabè, le projet haïtien illustre les difficultés pour les institutions aidante et aidée à s'accorder sur la capacité de l'institution aidée à mener à bien un programme (production d'eau et référentiel marchand). Ici, à la différence

du projet burkinabè, le diagnostic est irrévocable, et la symétrie des arguments s'exprime pleinement, sans trouver de solution. Personne ne se fait l'avocat de la CAMEP et de la priorité à donner au problème de production, aucun bailleur ne se profile pour imposer une ligne de soutien à la société nationale, étant donné l'incertitude quant aux capacités de cette dernière. À la différence du projet burkinabè, le projet haïtien montre que le réseau de projet n'est pas en situation (faute de moyens ou faute de volonté) de donner à la CAMEP, même réformée, les moyens nécessaires pour poursuivre ses propres objectifs.

Pour avoir tenté de traiter la question des QD sans avoir voulu ou pu traiter en parallèle la question centrale de la production d'eau et des performances de la CAMEP, l'intervention est réversible, malgré 15 années d'efforts soutenus, et les habitants des quartiers défavorisés recommencent à se fournir selon d'autres circuits. Dans un contexte comme celui-là, et en toute connaissance des faiblesses de la CAMEP et des moyens limités mis en jeu, fallait-il agir ? Naudet (1999) évoque le devoir de retenue de l'aide dans les situations où l'action peut avoir pour conséquence d'affaiblir encore les institutions nationales. Il s'est agi d'un double pari sur la capacité d'entraînement de l'exemple des quartiers défavorisés au sein de la CAMEP et sur la volonté politique d'inclusion de quartiers. La décision a peut-être aussi été fortement influencée par des considérations diplomatiques (la France voulait faire un geste pour Haïti au moment du retour d'Aristide en 1994, mais n'avait pas les moyens d'investir fortement sur l'ensemble du secteur).

Le cas haïtien amène à insister sur un autre avantage de l'alignement du réseau de projet aux objectifs du producteur de service (quelle que soit la force de ce dernier), à savoir celui de travailler au renforcement des capacités institutionnelles et techniques d'un service centralisé de production, de traitement et de distribution d'eau potable. Aucune mode, aucun changement des normes internationales ne peuvent affecter ce type de soutien (maintenant que le référentiel marchand est établi et qu'il est durablement incorporé dans les dispositifs), du moins dans un horizon temporel raisonnable, ce qui permet d'agir (de développer des méthodologies, d'apporter des améliorations progressives au niveau des procédures) dans un contexte qui ne comporte pas trop d'incertitudes. Il n'en est pas de même pour l'ensemble des formules de gestion de la consommation d'eau potable, qui ne cessent de changer, parce qu'il s'agit d'un domaine non stabilisé, ainsi que le montre le positionnement de l'opérateur dans le projet haïtien. En cohérence avec une priorité donnée aux organisations locales, et faute de levier d'action sur le cadre institutionnel du service de l'eau, le GRET s'est lancé dans la consolidation d'associations d'usagers d'eau potable dans les QD avec en tête un schéma de passage à l'échelle supérieure fondé sur une organisation faîtière, qui devait progressivement prendre une place de représentation des intérêts

des consommateurs en dialogue avec les institutions haïtiennes, dans une perspective proche des manières de concevoir le développement local dans les années 1990 en Afrique de l'Ouest (voir sur le sujet Jacob et Lavigne Delville, 1994). En Haïti, comme en Afrique de l'Ouest, les années 2000 voient émerger des politiques de décentralisation administrative qui viennent compléter l'organigramme de l'État local et invalident en grande partie les montages associationnistes des années précédentes. La loi cadre de 2009 vient sanctionner l'avancée de ces processus.

Ghana eau potable rurale

Tableau 9. Comportements des réseaux (eau potable, Ghana)

Ghana eau potable « rurale »	Attitude R1	Attitude R2
Production d'eau	Oui	Oui (financement de dispositifs supplémentaires d'accès à l'eau de type AEP et PMH en milieu rural).
Référentiel marchand	Oui (le compteur et le dispostif institutionnel des comités de gestion [CWSMT] jouent un rôle essentiel dans la discipline des comportements, dans un contexte rural dans lequel l'accès à l'eau reste une relation sociale, « enchâssée » dans les rapports sociaux). À partir de la mise en place de réseaux AEP, il y a une réorganisation de l'ensemble de l'offre d'eau en fonction du référentiel.	Oui
Commentaires : le projet s'arrête en 2015 et a surtout mis l'accent sur la mise en œuvre des infrastructures d'accès à l'eau. Les CWSMT font un travail de transition pour amener les populations à intégrer le référentiel marchand. Ils imposent un monopole de l'offre d'eau, mais n'ont pas encore fait la preuve qu'ils pouvaient dégager des capacités d'investissement et de réponse aux consommateurs sur la base de l'application du référentiel. L'action est potentiellement réversible. Les usagers peuvent imposer un retour au modèle d'offre ancien au travers des PMH en cas de mauvaises performances des CWSMT.		

Source : les auteurs.

L'exemple ghanéen pose des questions spécifiques, liées à la jeunesse des réseaux de service mis en place autour de l'installation de mini-réseaux AEP. Ici en effet, les organisations communautaires en charge de la gestion locale de l'eau (les CWSMT) sont nouvelles et naissent avec la création des réseaux AEP, et donc avec les ressources du projet. Il existe bien d'anciens réseaux sociotechniques en

place (R0), les comités WATSAN (*Water and Sanitation Committee*), mais ils sont organisés autour de PMH qui satisfont au principe du bien public, mais pas au référentiel marchand. Pour toutes sortes de raison, l'eau des PMH n'est pas payée ou n'est pas suffisamment payée par le consommateur. L'AFD s'aligne sur l'objectif du gouvernement ghanéen de faire de l'eau potable un bien accessible à de plus en plus d'usagers, notamment en milieu rural, en donnant des moyens pour que ce principe se concrétise dans la région de Brong Ahafo (au travers de l'équipement en PMH et en AEP). Les caractéristiques sociologiques des membres de la communauté qui investissent les structures AEP (les CWSMT), mettent en lumière de nouvelles tendances. Avec les dispositifs AEP mis en place qui fournissent des services centralisés de production et de distribution de l'eau au niveau d'une communauté, on observe une diffusion rapide du référentiel marchand, du fait *(i)* qu'il n'est plus une affaire de normes externes venant de l'État, mais de normes internalisées dans des dispositifs pris en charge par des membres de la communauté elle-même, à savoir ceux qui composent les CWSMT[87] ; et *(ii)* que l'adéquation des comportements individuels des consommateurs et des fontainières au référentiel est facilitée par l'arrivée d'interfaces, les compteurs, qui donnent une mesure fiable et rapide du rapport entre comportement espéré et comportement réel (les compteurs permettent de calculer le ratio entre eau produite et eau payée).

Encadré 4

L'agentivité des compteurs d'eau

Le compteur d'eau est un dispositif technique utilisé depuis le milieu du XIXe siècle. Bien qu'il ne soit pas en usage partout où un service public marchand de l'eau est instauré[88], il est considéré comme un outil d'information concernant l'utilisation de l'eau et reste au cœur de nombre de modèles managériaux. Le compteur accomplit une double fonction : *(i)* il informe la société de service sur le comportement des consommateurs (les volumes consommés) et sur sa propre efficacité (à partir du ratio entre eau produite et eau facturée et payée) ; *(ii)* il informe le consommateur sur son comportement de consommation en produisant un signal, soit le prix à payer.

…/…

87 On a signalé que les chefs coutumiers sont toujours membres des bureaux des CWSMT, ce qui facilite l'incorporation des normes. La capacité à assurer une gestion suffisamment rigoureuse et à faire en sorte que les compromis avec le principe du paiement ne mettent pas en cause l'équilibre financier, sera un test du degré d'acceptation du référentiel.

88 Voir sur le sujet Barraqué (2013), Bodiguel et Buller (1996), Chatzis (2006). En Grande-Bretagne, jusqu'à récemment, l'eau était facturée forfaitairement en fonction des caractéristiques du quartier et de l'habitation (Bodiguel et Buller, 1996). Pour la France, Barraqué (*ibid.*) discute la pertinence du compteur individuel dans les immeubles d'habitation, vu le faible coût de l'eau.

…/…

Conformément à la proposition d'Akrich (1989, 2006), le compteur d'eau est un objet qui conduit à l'instauration d'un nouveau monde, c'est-à-dire à de nouveaux arrangements des relations entre les gens à partir des ressources. Dans le cadre de la politique nationale indienne, Amiraly et Prabakhar (2016) soulignent qu'il est perçu comme une promesse d'instauration d'un cercle vertueux dans un contexte marqué par de nombreuses difficultés : politiques de prix non soutenables, absence de management sérieux de la ressource et problèmes de pénurie d'eau. Le compteur individuel est un objet multifonctionnel (Hatchuel, 2000), qui représente la compagnie de service au domicile du consommateur, et constitue un point particulier d'un système d'information global, à la fois technique et financier. On compte sur sa présence pour obliger la compagnie à entrer dans un nouveau modèle institutionnel, avec une gestion effective de l'eau, une durabilité financière du service reposant sur une tarification réaliste des volumes payés, et une identification de la demande potentielle et des besoins d'investissement qui en découlent, etc.

Dans le cadre de cette recherche, on a surtout insisté sur le fait que le compteur : *(i)* était un indicateur extrêmement important de l'état d'engagement des usagers vis-à-vis des services publics et donc de l'État (par les mesures qu'il permet d'obtenir entre le comportement espéré du consommateur et son comportement réel) ; *(ii)* permettait de désenchâsser le service offert de sa gangue sociale et facilitait l'incorporation du processus du paiement de l'eau dans des contextes où ce principe n'est que partiellement intériorisé par les habitants et où l'autocontrainte a un pouvoir limité.

Le référentiel marchand sert également de base pour réorganiser l'offre préexistante des PMH et autres sources d'eau plus ou moins gratuites qui existaient dans le paysage local avant l'arrivée des mini-réseaux AEP, en les faisant passer sous le contrôle des CWSMT. La plupart du temps, cette offre préexistante est perçue par les CWSMT comme du *dumping*, et les sources d'eau sont fermées. La position des membres des CWSMT est extrêmement difficile à tenir en tant qu'opérateurs de transition : ils sont chargés de faire basculer les usagers dans une intégration totale du principe marchand, en les forçant à venir s'approvisionner exclusivement à leurs points d'eau. Mais il s'agit d'une situation potentiellement résistible et réversible, car :

– les dispositifs AEP ont des avantages (une eau qui coule sans effort) et aussi des inconvénients (un prix en augmentation), et les autres sources d'eau plus ou moins gratuites sont toujours accessibles (sauf certaines PMH, fermées à l'aide de chaînes et de cadenas) ;

– la capacité des CWSMT à assurer un paiement effectif de la consommation – ou tout au moins à limiter suffisamment les arrangements avec la norme du paiement au volume pour ne pas mettre en péril la rentabilité du service –, n'est pas garantie dans la durée ;

– la pérennité de l'application stricte de la logique marchande suppose que les compteurs fonctionnent, et donc qu'ils ne soient pas sabotés et soient rapidement réparés en cas de panne ;

– il suffirait que les performances des CWSMT ne soient pas bonnes pendant quelques années (inaptitude à étendre l'offre de service et à répondre aux exigences des consommateurs à partir des revenus dégagés, incapacité à assurer la maintenance et la continuité du service) pour subir la critique de tous ceux qui pourront se dire que « c'était mieux avant » et qui exigeront une réouverture de l'accès à l'eau des PMH[89].

Ghana péri-urbain

Poussée par l'AFD, l'expérimentation en milieu péri-urbain, qui vise à tester des formules de gestion de la distribution de l'eau (*Unit Committee*, opérateur privé ou association d'usagers), est vite mise en échec, du fait de l'attitude de la compagnie de desserte en eau, la GWCL. Cette attitude peut se comprendre au regard des éléments suivants : l'État ghanéen a supprimé la division du territoire national entre le monde urbain et le monde rural, et a éliminé par la même occasion le monopole d'organisations qui, selon les cas, offraient un accès à l'eau courante dans l'un ou l'autre espace. Il met en quelque sorte les organisations de desserte en eau en concurrence pour le marché des consommateurs avec, d'un côté, le maintien d'une compagnie nationale (la GWCL) traditionnellement chargée du service en milieu urbain, mais qui déborde actuellement de ce cadre pour aller chercher ses consommateurs en milieu rural proche des villes et, de l'autre côté, dans le domaine traditionnellement rural, l'ouverture libérale aux financements des intervenants externes chargés d'installer des mini-réseaux AEP avec des organismes de gestion autonomes (les CWSMT). Ces zones sortiront après installation, et du fait de la législation ghanéenne (the *Community Water and Sanitation Agency Act*), de l'aire strictement rurale pour devenir des espaces urbains (*« small towns »*).

89 Sur ces quatre points, le principe de délégation à un entrepreneur privé n'offre pas forcément de meilleures garanties, comme le montrent Bonnassieux et Gangneron à propos du Bénin (2011).

Tableau 10. Comportements des réseaux (péri-urbain, Ghana)

Ghana « péri-urbain »	Attitude R1 (GWCL)	Attitude R2
Production d'eau	Oui (mais dans un contexte concurrentiel, où plusieurs organisations, GWCL d'un côté, les CWSMT de l'autre, développent une offre de service et cherchent à gagner des consommateurs).	Non : R2 ne s'intéresse pas à augmenter les capacités de la GWCL dans ce domaine. Elle appuie les CWSMT, concurrents de la GWCL
Référentiel marchand	Oui : la GWCL a mis en place un système de perception du prix de l'eau qu'elle distribue aux bornes fontaines (fontainières).	Oui : toute l'expérimentation vise à trouver de nouvelles formules de perception et de gestion des revenus des usagers, alternatives à la gestion faite par GWCL. R2 laisse entendre que, si l'expérience avec une ou l'autre formule réussit, elle pourra être généralisée à l'ensemble du pays.
Commentaires : ce cas illustre des problèmes de frontières de compétences entre plusieurs types d'organisation qui sont dans des stratégies de conquête de parts de marché dans des contextes où les habituelles séparations entre rural et urbain, et les monopoles de l'offre qui vont avec, ont sauté (du fait de décisions prises par l'État). L'opération est hautement réversible et sera rapidement bloquée. On comprend aisément pourquoi la GWCL sabote l'expérimentation menée par l'AFD en milieu « péri-urbain » : l'AFD a une démarche générale d'appui aux concurrents directs de la GWCL (les CWSMT) sur la question de la production d'eau, et son action en « péri-urbain » questionne directement la GWCL dans son aptitude à mettre en place le référentiel marchand.		

Source : les auteurs.

La GWCL paraît dans ce contexte doublement contesté par l'AFD : à la fois dans sa volonté de s'attacher de nouveaux consommateurs (le projet AFD consacre l'essentiel de ses moyens à développer des systèmes alternatifs d'accès à l'eau au travers de mini-réseaux AEP et la mise en place d'instances communautaires de gestion) et dans sa capacité à mettre en place un référentiel marchand. L'opération pilote a pour but d'expérimenter des modèles alternatifs de mise en œuvre dudit référentiel. Légitimée par de forts doutes sur les capacités de l'organisation (Tschibambe [2015 : 93 ss]), la démarche de l'AFD exclut d'emblée la GWCL de la fourniture directe du service dans les zones d'expansion urbaine. L'AFD et le gouvernement ghanéen laissent entendre qu'en cas de succès d'un modèle particulier, celui-ci pourrait être généralisé sur l'ensemble du territoire, limitant fortement les capacités futures de développement de la compagnie. L'AFD a de bonnes raisons de ne pas vouloir travailler avec la compagnie

nationale[90], et cette dernière a probablement perçu comme une menace pour ses intérêts et son expansion l'expérimentation sur la gestion de la distribution de l'eau sur une portion du réseau. Dans ces conditions, le sabotage de l'opération pilote par la GWCL n'est pas vraiment surprenant.

3.5.4. L'adéquation de l'environnement institutionnel aux besoins de consolidation du réseau de service

La consolidation des dispositifs de gestion du service de l'eau potable mis en place ou réformés dans le cadre des interventions étudiées suppose un environnement légal et institutionnel en cohérence avec les dispositifs proposés, au sein duquel les organisations, d'une part, les rapports qu'elles établissent entre elles, d'autre part, puissent s'ancrer juridiquement. Dans les faits, dans les pays du Sud, les dispositifs publics sont marqués par un fort inachèvement juridique et institutionnel. Qu'entend-on par inachèvement dans ces domaines ? Premièrement, le fait que les lois ne sont pas appliquées parce que la trajectoire juridique est incomplète (décrets inexistants, circulaires manquantes), ou parce que les États ne mettent pas en place des moyens suffisants (personnel, budget) pour constituer des organisations aptes à mettre en œuvre l'ensemble des objectifs que la loi (ou un changement de loi) cherche à atteindre (Ouattara, 2010). Deuxièmement, le terme d'inachèvement renvoie au manque d'environnement, notamment économique et juridique, favorable. La formation de cet environnement ne dépend qu'en partie de l'État, et son absence peut entraîner des difficultés accrues pour le succès d'une action sectorielle locale. Par exemple, comment instaurer une procédure de marchés publics dans des régions où il n'y a pas de véritables entrepreneurs ? Comment établir une gestion communautaire d'un dispositif technique de type AEP, là où il n'existe pas de personnes spécialisées dans leur maintenance ? Comment protéger des relations professionnelles établies majoritairement au travers de contrats, là où il n'existe pas de tribunaux chargés de les faire respecter (Diop et Hamath Dia, 2011) ? Troisièmement, l'inachèvement institutionnel concerne également les compétences des usagers, des agents et des organisations de base. Rottenburg (2009) souligne la difficulté à incorporer les objectifs généraux de l'organisation chez les agents de la société de desserte en eau potable qu'il étudie

90 D'après Nicolas Vieux (2015 : 20), la capacité financière de la GWCL, en termes de gestion administrative et de recouvrement des coûts, a toujours été et continue de demeurer extrêmement faible, les performances techniques de l'organisation en matière d'entretien et d'investissement et celles du personnel (management, corruption, incompétence) sont médiocres. Le *Non-Revenue Water* (NRW) est estimé entre 50 et 60 % en 2006. Les problèmes de paiement sont fréquents et les branchements illégaux monnaie courante.

en Ruritania[91]. La littérature sur les comportements des agents des services publics (cf. les travaux du LASDEL – Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local[92]), comme celle sur les usagers (cf. les travaux du Laboratoire Citoyennetés[93]), met en avant la même difficulté : l'attachement des agents aux histoires individuelles et aux particularités des situations, et leur difficulté à intégrer dans leurs comportements le référentiel plus large (bien d'intérêt général) sur lequel est structuré le service. D'une part, les agents sont extrêmement sensibles aux relations interpersonnelles et ne traitent pas les usagers qui se présentent à eux de manière égale, « indifférente » eu égard à leur statut, leurs moyens. D'autre part, les usagers font pression pour obtenir un service personnalisé, voire une faveur ou un passe-droit, et ne sont pas persuadés que leur statut de citoyen suffit à leur donner des droits.

Si l'on reprend la terminologie de Boltanski et Thévenot (1991), les services publics requièrent la mise en place d'un monde à la fois civique et industriel. Ils doivent pouvoir bénéficier à tous, devenir des sujets d'investissement, de débats et de revendications communs. Ils doivent également être délivrés de manière efficace dans une constante recherche d'amélioration des prestations. Or, il ne peut pas exister d'organisations porteuses de justice et d'efficacité sans agents ni usagers aptes à se distancier de leurs propres réflexes, capables de faire une place en eux pour l'intérêt général, en acceptant de relativiser (voire de réprimer par l'autocontrainte) leurs intérêts particuliers pour adopter, au moins aux moments cruciaux des processus, le point de vue de tous. La chose paraît d'autant plus difficile à obtenir qu'elle exige de ces parties prenantes, en plus de différer leurs avantages immédiats, de modifier leur perception sur les manières normales d'agir et de raisonner[94]. L'intérêt général peut être vu comme une grammaire commune qui doit structurer les pratiques (le travail des producteurs, leurs rapports aux usagers, les devoirs de ces derniers, etc.), parce que c'est à partir du moment où cette grammaire est incorporée qu'une organisation peut satisfaire à des objectifs d'équité et d'efficacité. En son sein, les agents développeront les comportements stables et prévisibles, sur lesquels les autres pourront compter pour agir.

91 Les releveurs de compteurs incapables de remplir les fiches clients de la manière escomptée et privant la compagnie d'informations générales utiles sur l'état du réseau, sa localisation géographique, ses clients… (voir Partie 1, 1.1.3.).

92 http://www.lasdel.net/

93 http://www.laboratoire-citoyennetes.org/

94 Par exemple, Carboni (2015) montre qu'en milieu rural burkinabè, les parents d'élèves ont tendance à expliquer l'échec de leurs enfants à l'école par des défauts qui leur seraient propres et non pas par des carences de l'institution scolaire.

Nous noterons également, à un niveau plus général, la remarque importante de Rottenburg (2009 : XXI-XXII)[95] sur le fait qu'il manque souvent, dans les contextes des pays du Sud, l'infrastructure globale développée sur laquelle s'appuyer pour mettre en place l'infrastructure sectorielle (le service de desserte en eau potable) souhaitée. Avec d'importantes différences cependant, selon les pays. Au Burkina Faso, les réformes du cadre légal et institutionnel ont précédé les interventions, qui s'inscrivent dans un cadre stabilisé. Les ajustements institutionnels et en personnel ont pu se faire dans la période de 15 ans qu'ont pris les négociations autour du projet Ziga. Au Ghana, la politique de l'eau définit un cadre institutionnel ambitieux, mettant les instances décentralisées au cœur du dispositif en milieu rural, mais l'intervention se heurte à un problème important, lié notamment à l'incapacité des *District Assemblies* (DA) de gérer la construction des infrastructures et de contracter des experts et des consultants en respectant les procédures d'adjudication des marchés publics. Il a donc fallu trouver une sortie de crise par le haut, pour sauver la mise en œuvre du projet, en faisant appel au siège de la CWSA à Accra. En Haïti, le projet « Bornes fontaines » a été conçu en marge du cadre légal et de la société d'État, du fait de la crise institutionnelle profonde de la CAMEP et de l'État haïtien tout entier. Il existe donc de forts décalages entre les dispositifs prévus sur le papier et la réalité des organisations qui les composent et sont censées les prendre en charge, autrement dit entre l'environnement institutionnel dont a besoin le dispositif prévu pour pouvoir fonctionner et la réalité, ce qui fragilise fortement les interventions et la capacité des dispositifs à se stabiliser.

Idéalement, nous pouvons considérer qu'un environnement institutionnel favorable est un préalable nécessaire pour que des dispositifs de terrain puissent se pérenniser. En pratique, les projets d'investissement rendus possibles par les financements des bailleurs de fonds servent à négocier des évolutions légales ou institutionnelles, parfois constituant un préalable au déblocage des fonds, parfois devant être mises en place au cours du projet lui-même. Coupler réformes institutionnelles et actions de terrain au sein d'une même convention de financement est cependant risqué, au sens où il existe de nombreux décalages de

95 *"The lion's share of financial assistance in development cooperation flows into the public infrastructure of developing countries. This includes formally organized systems… which aim primarily at securing education, health, communications, transportation, and administration… […] As soon as the support gets underway, organizational structures and appropriate procedures must be set up to enable the transfer of funds, ideas, models, artifacts. This poses a second and more fundamental problem: insofar as the key internal issue requiring external support is the weakness of organizational structures and the unreliability of bureaucratic procedures, the entire process is caught in a vicious circle… Needing an infrastructure in order to be able to establish an infrastructure, is a typical 'Catch-22' situation"* (Rottenburg, 2009: XXI-XXII).

temporalité : les rythmes du changement des institutions publiques ne sont pas ceux de la mise en œuvre des actions sur le terrain. Les réformes supposent en outre des transformations des subjectivités, difficiles à obtenir (que l'on songe à la difficulté de passage à la culture écrite dont parle Rottenburg (cf. *supra* et section 1.1.). Enfin, les réformes supposent un engagement politique fort de l'État, et donc un soutien ferme de ce dernier au projet politique sous-jacent au sein du réseau porteur du projet. Dans le cas où ces réformes sont perçues par l'État comme des conditionnalités illégitimes, mais auxquelles il faut souscrire formellement pour bénéficier des financements, il est probable que les stratégies d'inertie les feront traîner ou échouer, laissant les réseaux de service – ou des parties de ce dernier, comme dans le cas de Port-au-Prince – sans soutien institutionnel.

Le couplage entre réforme institutionnelle et mise en place de nouveaux réseaux de service est donc à la fois important et complexe à gérer, parce que les deux relèvent de temporalités et de conditions de réussite différentes.

4. Conclusion

4.1. Lire la trajectoire des interventions de développement, comprendre la « réussite » ou l'« échec »

En interrogeant la trajectoire de trois interventions de développement dans le secteur de l'eau potable, cette recherche visait à comprendre comment se construit la réussite ou l'échec d'un projet tout au long de son histoire. « Réussite » et « échec » sont évidemment des termes ambigus : il y a rarement réussite ou échec complets, on peut réussir sur certains plans, certaines composantes, et échouer sur d'autres. La notion de réussite dépend des critères de jugement, qui ne sont pas les mêmes pour les différents protagonistes d'un même projet. Chaque acteur a plusieurs objectifs et intérêts, dont certains sont explicites (par exemple, fournir de l'eau aux populations dans un espace donné), et d'autres implicites mais pas moins prégnants ou légitimes (pour l'État, renforcer sa légitimité politique et son ancrage local ; pour l'agence d'aide, se positionner favorablement dans la concurrence entre bailleurs de fonds). Selon le pas de temps pris en considération, le jugement peut varier, parfois parce que les objectifs et les critères de jugement évoluent, souvent parce que les choses changent sur le terrain[96] : ainsi, les interventions pour raccorder les quartiers précaires de Port-au-Prince paraissaient des réussites au cours des années 2000, et s'avèrent aujourd'hui un échec, du fait de leur absence de durabilité. Enfin, comme le rappelle Mosse (2005), du fait de la multiplicité possible de points de vue et de critères, qualifier globalement un projet de succès ou d'échec est pour partie une question de soutien : est considéré comme un succès, le projet dont la communauté d'acteurs qui le porte arrive à en imposer sa lecture comme un succès (et inversement). C'est d'autant plus vrai si le projet est peu « spécifique »[97].

Pour analyser la trajectoire des projets, nous sommes partis du constat que, par nature même, tout projet est soumis à *« l'incertitude qui accompagne inévitablement une démarche consistant à structurer une réalité à venir »* (Garel, 2003 : 5). Comme le dit Hirschman (1967 : 3), tous les projets comportent des problèmes,

96 Cf. Lavigne Delville (2015*b*, schéma 4).

97 Nous reviendrons un peu plus loin sur cette notion.

et la seule distinction qu'on peut faire est entre les projets qui réussissent à les dépasser et ceux qui n'y arrivent pas. Un projet se construit grâce au travail des acteurs qui le portent, et qui doivent, pour le concrétiser, faire face à de multiples difficultés et épreuves, intéresser des acteurs variés aux logiques et intérêts contradictoires, les convaincre de s'y investir. Pour cela, il faut adapter le projet, en renégocier certains aspects. Suivant les principes de la sociologie de la traduction, nous avons considéré que, pour comprendre la trajectoire des projets, il fallait adopter une lecture processuelle et analyser la façon dont les jeux d'acteurs autour du projet – leur somme des décisions, alliances, confrontations, conflits – ont construit une histoire en partie contingente. En termes de méthode, une même grille d'analyse doit être appliquée à tous les projets, à la fois pour ceux qui ont « réussi » et pour ceux qui ont « échoué », en évitant le biais rétrospectif qui consiste à relire l'histoire à partir de la fin.

S'intéresser aux processus signifie qu'on ne peut pas déduire mécaniquement le résultat d'un projet de ses conditions initiales (la façon dont le projet a été défini, ses objectifs, ses hypothèses, son dispositif). Mais celles-ci sont très importantes et marquent sa trajectoire. En fonction des secteurs, de la façon de définir les problématisations, les capacités d'intéressement varient. Il y a des projets dont les conditions de réussite sont plus aisées que d'autres à réunir. Il y a des projets dont l'échec est programmé. Il y a des projets bien partis qui sont mis en échec au cours de leur mise en œuvre. Il y a aussi des échecs annoncés qui, dans des cas très particuliers, peuvent se transformer en réussites.

On peut imaginer qu'un service qui répond aux besoins primaires des consommateurs (comme l'eau potable), et que l'État considère comme un enjeu important de gouvernance, possède certains atouts de départ qui lui sont favorables, la question étant de savoir s'il peut conserver ces atouts, une fois le service mis en place selon les conditionnalités qu'impose l'intervention pour la mise à disposition de moyens (prix de l'eau, transformation d'usagers en clients, etc.).

Le pas de temps pertinent pour comprendre ces processus n'est que rarement la convention de financement. Les interventions étudiées ici portent sur des durées longues, parfois plus de 20 ans, et se sont construites à travers une succession de conventions de financement, de « phases projet », parfois financées par différents bailleurs de fonds. L'unité d'analyse que nous avons choisie et que nous avons appelée « unité de problématisation » est constituée d'un ensemble de conventions de financement qui répondent globalement à une même façon de poser le problème à traiter et d'y répondre. Une unité de problématisation a une histoire : elle se cristallise à un moment donné, au carrefour des évolutions de la pensée institutionnelle et des doctrines sur le secteur, à l'échelle internationale, et de l'évolution de l'histoire politique et institutionnelle nationale. Pendant un temps au moins, l'unité de problématisation structure les actions, et les différents projets

s'inscrivent en son sein, de façon plus ou moins coordonnée, la succession des phases marquant des avancées dans sa concrétisation. Mais cette trajectoire fait face à des épreuves, à des difficultés, de toutes natures, qui peuvent amener à faire évoluer les stratégies d'actions, voire à remettre en cause la problématisation. Notre recherche visait à rendre compte de la trajectoire d'interventions de développement sur un pas de temps correspondant à une unité de problématisation, et à élucider les moments clés de cette trajectoire, là où les choses se cristallisent et où les acteurs se fédèrent, les moments de crise ou de doute, quand les controverses réémergent ou les options sont remises en cause.

La première leçon forte d'une approche en termes de processus, c'est qu'un projet « réalisé » (au sens de Latour, à savoir de « devenu réalité ») suppose des réseaux d'acteurs qui le portent et le concrétisent, que la constitution et la stabilisation de ces réseaux ne vont pas de soi, et qu'un projet ne peut se matérialiser qu'à travers de multiples traductions. Sur un pas de temps d'une vingtaine d'années, il n'est pas possible de reconstituer dans le détail toutes les confrontations, les négociations et autres conflits, qui ont façonné les interventions au quotidien. En revanche, il est possible d'identifier les éléments clés de chaque histoire et, par comparaison, d'approfondir la compréhension des facteurs structurants qui conditionnent largement les trajectoires. Prise en compte des logiques et des intérêts des acteurs concernés par les actions, degré de consensus politique sur l'action, portage politique du projet, cohérence des dispositifs avec leur environnement institutionnel, apparaissent ainsi autant de paramètres clés.

Cette recherche a abouti à déconstruire la notion de projet, qui tend à recouvrir des choses différentes : *(i)* l'intention, ce que l'on veut faire ; *(ii)* le document qui décrit les objectifs et le dispositif technique et financier censé permettre de les atteindre ; *(iii)* le dispositif organisationnel chargé de réaliser les activités prévues (R2) ; *(iv)* le résultat final (en l'occurrence, le réseau de service chargé de délivrer un bien comme l'eau potable [R1]). Il paraît indispensable de clairement séparer analytiquement le dispositif final souhaité du dispositif temporaire chargé de le mettre en œuvre. Un service comme celui de l'eau potable suppose, pour fonctionner dans la durée, qu'un ensemble d'acteurs et de choses soient réunis et que ces différents éléments soient reliés entre eux par des relations fonctionnelles : des forages ou un barrage, des réseaux, des châteaux d'eau, des compteurs, des robinets ; des fontainières, des facturiers, des techniciens, des agents de maintenance, rassemblés dans une organisation capable d'assurer le service de l'eau, sa maintenance et sa gestion (en interne ou en sous-traitance) ; des clients qui se comportent en consommateurs et acceptent de payer l'eau, etc. Cet ensemble d'hommes et de choses peuvent s'appréhender comme un réseau sociotechnique, qu'il faut constituer ou restructurer, et que l'intervention a pour objectif de faire advenir.

Au-delà d'un même référentiel marchand global, qui exige que l'organisation produisant le service soit rentable, et donc que l'eau soit vendue, que des compteurs permettent de faire le lien entre volumes produits, volumes distribués et recettes, il peut exister une diversité de choix institutionnels sur d'autres aspects comme les formules de gestion (gestion communautaire, déléguée à une entreprise, assurée en régie). Le choix des modes de gestion du réseau local ne renvoie pas seulement à des critères d'efficacité technico-économique, il intègre aussi des enjeux sociaux et politiques. Le choix de la délégation communautaire dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince découle clairement d'une analyse des rapports sociaux internes aux quartiers et du rapport de leurs habitants à l'État, analyse selon laquelle un équipement public ne saurait être respecté et échapper aux piquages sauvages sans cette formule d'association. Au Ghana, le débat entre gestion communautaire et régie privée dans le « péri-urbain » renvoie à un enjeu à la fois technico-économique (la compagnie des eaux a-t-elle la capacité de gérer les extensions de réseau ?) et politique, au sens où le modèle de gestion « communautaire » est considéré par certains comme le meilleur modèle pour assurer un service de desserte en eau performant et pour mobiliser les ressources financières nécessaires aux investissements portant sur l'extension et la montée en qualité du réseau. On avance également l'idée que, dans ces contextes en tout cas, les représentants communautaires sont probablement mieux placés que les agents de l'État ou un gestionnaire privé pour faire adopter par les usagers les nouvelles normes et disciplines liées au référentiel marchand.

La mise en place (ou la restructuration partielle) du réseau de service (R1) ne va pas de soi. Elle suppose des moyens financiers, mais aussi des négociations, des études techniques et des équipes spécifiques. Elle est fragile, ce qui explique les fréquents cas de réversibilité, d'échec de la consolidation du réseau sociotechnique, pour des raisons qui peuvent relever de registres très différents. Nous avons appelé réseau 2 le réseau constitué des acteurs dont la collaboration est nécessaire pour mettre en place ou restructurer le réseau 1. Ce réseau de projet (R2) est lui-même composé *(i)* d'un sous-réseau 2a des acteurs institutionnels, politiques et financiers, porteurs du projet, et *(ii)* d'un sous-réseau 2b, constitué des acteurs chargés de sa mise en œuvre. Ces différents réseaux rassemblent des organisations qui varient selon les interventions, et en leur sein, des individus qui changent au gré des mutations. Les unes (les organisations) et les autres (les individus) ont des représentations du problème à traiter et de la façon de le faire. Les unes et les autres ont également des intérêts propres, des priorités stratégiques. La coopération de tous ces acteurs dans un but commun ne va pas de soi. Qui a intérêt à quoi ? Qui arrive à intéresser et à enrôler qui ? Par quels processus, autour de quels compromis ? Le « projet » explicité et formalisé dans une convention de financement recouvre-t-il, et jusqu'à quel degré, les « projets »

des acteurs qui en sont à l'origine, ou dont on attend qu'ils y contribuent ? La nature et la composition de chacun de ces réseaux, le degré de convergence d'intérêts en leur sein, les recoupements ou disjonctions entre eux, sont des clés d'analyse opératoires. En effet, ceux qui définissent et portent le projet ne sont pas toujours ceux qui le mettent en œuvre ; la convergence d'intérêts entre populations et État, entre État et bailleurs de fonds, n'est pas donnée d'emblée. Et cette somme de disjonctions définit des enjeux spécifiques de mobilisation, d'intéressement des acteurs, centraux ou plus périphériques. Nous considérons donc que la durabilité d'un projet suppose que la convergence des acteurs au sein des réseaux soit suffisamment solide pour se stabiliser, que le réseau sociotechnique de service puisse s'institutionnaliser et assurer ainsi une certaine irréversibilité des recompositions induites par l'intervention.

4.2. La question de la spécificité

Les trois cas étudiés dans cette recherche portaient sur l'eau potable, secteur où la demande est claire mais où le problème est de s'assurer de l'irréversibilité des comportements des usagers vis-à-vis de l'offre fournie par tel ou tel réseau de service. Dans ce secteur, la gamme des solutions techniques et institutionnelles est largement déterminée par la nature même du bien en question : il n'existe pas plusieurs façons d'approvisionner les populations ; dans un contexte où, depuis la Conférence de Dublin en 1992, l'eau potable est considérée comme un service marchand devant être équilibré financièrement, les grands types de dispositif institutionnel sont eux-mêmes en nombre réduit et les systèmes techniques d'exhaure et de distribution sont standardisés. Cela pose la question de la validité de nos résultats au-delà de ce secteur.

La pertinence d'une lecture des interventions en termes de processus, les enjeux liés à la constitution de réseaux porteurs du projet, le problème de l'intéressement des gens à qui est destiné le projet et de ceux qui sont censés le mettre en œuvre, sont des problèmes généraux inhérents à toute intervention. Mais la nature et l'ampleur des problèmes d'intéressement, les caractéristiques des réseaux de service, la sensibilité aux contextes locaux de mise en œuvre, les problèmes de stabilisation de ces réseaux, varient fortement selon les secteurs d'intervention.

Trois critères complémentaires permettent de caractériser les différentes interventions : la « spécificité » (Israel, 1996), la sensibilité au contexte, le degré d'innovation. Reprenant Israel (1996), Naudet (1999 : 99) donne une définition simple du concept de spécificité : *« Une activité est plus ou moins spécifique selon la facilité que l'on a à définir les objectifs dans leur objet et dans leur durée, mesurer les résultats, les imputer aux acteurs et en déduire une discipline*

des comportements professionnels ». Nous pouvons qualifier le service de l'eau potable de service spécifique, ce qui n'est pas le cas du développement rural, par exemple. Qu'est-ce que cela signifie ? Que les projets non spécifiques relèvent de l'art de faire, et les mesures de leur succès ne peuvent pas toujours être précisées. On sait depuis Perroux (1966) au moins, que l'accent mis sur l'augmentation soutenue de la production en biens et services dans un domaine comme la production agricole (la croissance) ne mène pas nécessairement à l'ensemble des mutations positives qui caractérisent le développement rural (progrès dans les secteurs sanitaire, démographique, technique, social…). Les déterminants de la production agricole sont multiples, et certains échappent à l'espace restreint des éléments sur lesquels on peut agir à un moment donné. Les objectifs des projets de soutien à la production agricole, les méthodes, les indicateurs d'évaluation sont multiples et controversés et surtout ils ne permettent pas d'établir une relation causale entre croissance et développement. Ce qui rend d'autant plus important la construction de la réussite en termes de réseau de soutien et de communauté interprétative, telle que l'analyse Mosse (2005). Les projets spécifiques, au contraire, sont ceux pour lesquels des mesures de performance (sur les liens entre objectifs et méthodes pour les atteindre, entre actions accomplies et résultats, entre demande des usagers et offre institutionnelle, motivation et productivité du personnel, réputation dans le domaine de spécialisation, etc.) peuvent être effectuées avec relativement de précisions à la fois pour le réseau de service et pour le réseau de projet. Ce qui rend moins essentielle la question de la construction sociale de la réussite de l'intervention, pour autant que l'intéressement ne pose pas de problème majeur et que l'irréversibilité des comportements des consommateurs soit acquise. L'eau coule ou ne coule pas, elle est considérée comme chère ou abordable, de bonne qualité, avec suffisamment de pression ou pas, la société de service est jugée capable d'assurer la fonction de service universel ou pas… La distinction entre spécificité et non-spécificité renvoie à une autre question. Toutes les interventions partent d'acquis, de choses déjà en place et sur lesquels l'action peut s'appuyer, mais qu'elle n'a pas à créer. Toutes les interventions se heurtent également à des insuffisances, à des carences dans le paysage juridique et institutionnel national, qui empêchent l'action d'avoir des effets exactement conformes à son potentiel. Il est extrêmement facile selon nous, dans les projets non spécifiques, d'ignorer ces deux dimensions, dans la mesure où les exigences de la construction sociale de la réussite du projet, donc la prépondérance de R2 dans la production du sens, prédéterminent les acteurs à insister sur leurs performances, donc à la fois à oublier l'inventaire des acquis préexistants au projet (ou à les mettre éventuellement au crédit dudit projet !) et à présenter les résultats comme des absolus, en euphémisant les difficultés structurelles persistantes. La relative autonomie des projets spécifiques par rapport à ces questions de construction de sens révèle au

contraire de manière très claire l'importance de ces questions d'environnement juridique et institutionnel (voir *infra*).

La spécificité recoupe donc pour partie la question de la sensibilité aux contextes locaux. Dans son étude de projets de développement dans les années 1960, Hirschman (1967) distingue les projets *« trait-making »* (cherchant à transformer la réalité) et *« trait-taking »* (tirant partie de la réalité). Les premiers sont relativement autonomes par rapport au contexte : par exemple, un projet de ligne électrique à haute tension devra prendre en compte la topographie et l'habitat pour définir son trajet. Mais le dimensionnement électrique, les pertes de charge, etc. sont indépendants de l'endroit où l'on pose la ligne. Ses caractères propres s'imposent. Inversement, un projet de développement agricole est *fortement trait-taking* : il faut prendre en compte les sols, la pluviométrie, les routes et les débouchés, mais aussi les systèmes de production paysans et leurs stratégies. On ne peut reproduire le même projet dans un autre contexte, et chaque initiative nouvelle devra au préalable identifier les caractéristiques de l'environnement dans lequel le projet considéré doit s'inscrire (ce qui est d'ailleurs une source d'incertitude : connaît-on vraiment à l'avance la pédologie, l'hydrologie, les économies familiales, etc. ?).

Enfin, qu'elles soient spécifiques ou non, cherchant à transformer la réalité (*« trait-making »*) ou s'en inspirant (*« trait-taking »*[98]), les interventions peuvent reposer sur un *corpus* relativement stabilisé de démarches et d'outils, ou bien représenter des tentatives d'innovations (techniques, organisationnelles, institutionnelles), et affronter des problèmes inédits sur lesquels peu de références existent dans le pays, voire à l'échelle internationale.

Spécificité, sensibilité au contexte et degré d'innovation permettent de caractériser la nature des interventions et leurs enjeux en termes d'intéressement des usagers. D'autres critères, comme la dimension politique du projet, le degré d'incomplétude de l'environnement institutionnel et le besoin d'évolution du cadre institutionnel, complèteraient utilement cette caractérisation.

4.3. La sociologie de la traduction et l'étude des interventions de développement : pertinence et adaptations

La socio-anthropologie du développement a, depuis 25 ans, apporté des éléments essentiels de compréhension des pratiques et des enjeux autour des interventions de développement dans les pays « du Sud » ou « sous régime d'aide ». Elle poursuit ses travaux sur de nouveaux objets, dont les administrations

98 Sur la distinction « *trait-taking* », « *trait-making* », voir Hirschman (1967).

et les politiques publiques. Ses résultats fournissent un cadre essentiel pour contextualiser les interventions de développement. Mais au sein de ce très riche ensemble, peu de travaux se sont intéressés spécifiquement aux processus d'intervention eux-mêmes, à l'histoire des projets, aux jeux d'acteurs en amont des interfaces locales. L'objectif de cette recherche était de mettre à l'épreuve certains outils proposés par la sociologie de la traduction pour l'analyse d'interventions de développement, dans la lignée des premiers travaux sur le sujet (Mosse, 2005 ; Rottenburg, 2009). Notre hypothèse était qu'une lecture constructiviste des trajectoires de l'intervention permettait d'identifier les processus à travers lesquels celles-ci se « réalisent » ou se « déréalisent », apportant ainsi un regard renouvelé sur la pratique du développement et sur la compréhension des conditions de durabilité des actions. La sociologie de la traduction a l'avantage de poser explicitement la question des processus, de nous confronter à la question des rapports entre intervenants et bénéficiaires de l'aide, d'échapper à la dichotomie technique/société qui est un obstacle à la compréhension des projets à forte dimension technique, et d'inciter à une analyse symétrique des réussites et des échecs. Une telle approche permet de dévoiler à la fois la(les) problématisation(s) sur laquelle(lesquelles) l'intervention repose, les acteurs qui la(les) portent. Elle permet d'identifier les contextes institutionnels dans lesquels elle émerge, de s'interroger sur la façon dont elle est traduite dans des dispositifs de projet, et sur la façon dont ces dispositifs tentent d'inscrire cette problématisation dans des contextes pour la *« réaliser »*. Elle permet enfin de comprendre son histoire, les débordements et les épreuves auxquels elle est confrontée, sa capacité à les dépasser et à *« imposer sa cohérence grandissante »* ou, au contraire, la façon dont elle est mise en échec, sans postuler *a priori* que la vraie explication est dans le technique, dans le politique ou dans les modes de financement, dans les conditions initiales ou dans l'histoire de l'intervention.

La sociologie de la traduction n'est cependant pas la seule approche pour lire les processus. En l'occurrence, nous avons mobilisé ce questionnement et certains de ses concepts, de façon assez libre, pour les mettre à l'épreuve et en tester la pertinence.

D'autres approches auraient pu être choisies : insistant sur le travail de formulation et de propagation d'énoncés de politique publique, et sur le travail *« d'assemblage »* entre problèmes et solutions, les approches pragmatiques de l'action publique proposent des perspectives très voisines, plus centrées sur l'amont de l'action publique, sur la formulation des politiques et la prise de décision, que sur l'aval, la mise en œuvre (Zittoun, 2013*a* et *b*). Cette approche aurait pu être également testée et pourrait l'être lors d'une recherche ultérieure. Mais le choix de travailler sur des projets d'eau potable plaidait en faveur de notre choix initial : lire les dispositifs d'eau potable en termes de réseau sociotechnique a l'avantage

de mettre en avant la profonde imbrication des « humains » et des « non-humains » dans de tels dispositifs, de permettre de discuter le rôle des compteurs, des châteaux d'eau, des cahiers de comptabilité en même temps que celui des fontainières, des comités, des entreprises, et de mettre en évidence leurs interrelations.

Au-delà du principe d'une lecture processuelle, les questionnements de la sociologie de la traduction avaient l'avantage de mettre en lumière et de questionner les stratégies actives des promoteurs de projets pour convaincre, recruter des alliés, se protéger contre les ennemis, étendre le réseau des acteurs qui adhèrent à la problématisation et contribuent à la *« réaliser »,* et pour cela *« mettre en contexte »* leur projet, *« négocier des compromis sociotechniques ».* Les notions d'intéressement, d'enrôlement permettent de poser dès le départ le fait que l'adhésion des acteurs – et des objets – n'est pas donnée, qu'elle doit être construite à tous les niveaux, et qu'aucun projet ne peut se *« réaliser »* sans compromis, sans adaptations. La nature, l'ampleur et les modalités de ces adaptations dépendent des configurations – dans certains cas, comme l'eau potable, l'intéressement des futurs usagers ne pose pas de problème majeur, même s'il y a débat sur les dispositifs techniques aptes à répondre aux attentes des usagers, sur les modes de gestion du service, sur les prix –, mais de telles adaptations sont inévitables. Elles sont indispensables à chaque étape de réalisation de l'action, pour assurer la fédération des intérêts et la solidité du réseau sociotechnique que l'on cherche à établir et à stabiliser. On peut ensuite débattre pour savoir jusqu'où les stratégies d'intéressement peuvent marcher, si une « bonne » stratégie peut permettre de dépasser des problèmes majeurs d'intérêt. Travailler sur l'assainissement dans la région de Brong Ahafo au Ghana était-ce une impasse dès le départ, vu le manque d'intérêt de l'État ghanéen comme des populations pour ces questions ?

Ces notions d'intéressement, de négociation et de compromis ont aussi l'avantage de montrer que l'adéquation entre la gamme des acteurs dont la participation au réseau est nécessaire et celle qui a été identifiée par le projet, d'une part, et l'adéquation entre les intérêts de ces acteurs et ceux qu'on leur prête dans les discours et les études, d'autre part, ne se recouvrent pas dès le départ, et peuvent poser problème. Ces acteurs – et leurs intérêts – préexistent pour partie au projet, et c'est alors aux études de se poser les bonnes questions. Mais ils se définissent aussi pour partie dans le cours même de l'action : le fait que les habitants des quartiers précaires de Port-au-Prince soient des citoyens ayant droit à l'eau ou que les habitants des bourgs de la région de Brong Ahafo soient des « clients » du service de l'eau est d'abord le résultat – éventuellement partiel et provisoire – du projet. Dans le premier cas, les acteurs du projet doivent imposer cette vision face à un État qui ne considère pas que les populations des quartiers défavorisés font partie de la ville. Dans le second cas, les comités de gestion des adductions d'eau potable doivent construire un marché de

l'eau, en s'opposant aux sources d'approvisionnement plus ou moins gratuites des pompes manuelles. Enfin, en montrant que les stratégies d'intéressement et d'enrôlement ne marchent pas toujours, une lecture processuelle rappelle que tout projet fait face à une incertitude, que l'histoire concrète d'une intervention est contingente, pas entièrement planifiable.

L'application de la sociologie de la traduction aux interventions de développement se pose cependant de façon différente selon les types d'intervention, et en particulier quant à leur dimension matérielle et technique. Ce cadre d'analyse demande d'être adapté sur au moins deux points majeurs, à savoir : *(i)* les contextes sociaux, politiques et institutionnels dans lesquels se déploient les projets ; *(ii)* la nature des réseaux d'acteurs et d'organisations impliqués, en tenant compte de la présence d'acteurs particuliers, propres aux contextes que nous étudions, ceux qui sont liés à l'aide internationale.

4.3.1. La question des contextes et des environnements institutionnels nationaux

Les pays du Sud sont marqués par une forte hétérogénéité sociale et par des superpositions entre appartenances communautaires et appartenances nationales. La pluralité des normes est la règle. Les rapports État/société ne favorisent pas l'expression autonome des demandes sociales, et les attitudes des acteurs qui ne sont pas en situation de pouvoir, s'expriment de façon préférentielle par l'escapisme, l'évitement, le détournement, la neutralisation plus que par des oppositions explicites.

Pour faire face à leurs problèmes, les populations ont recours à des solutions variées, dont certaines renvoient aux logiques communautaires, d'autres à l'offre étatique, d'autres encore aux innovations ou aux entrepreneurs locaux. Les affaires publiques locales relèvent – en particulier en milieu rural – d'autorités et de normes coutumières ou néo-coutumières, ou de réseaux locaux de notabilités. Les services reposent sur des « offres », marchandes ou non, néo-coutumières, liées à des organisations locales, à des projets, aux ONG, aux États. Les acteurs locaux ne sont pas seulement des citoyens nationaux, des consommateurs. La capacité – et parfois la volonté – de l'État à pleinement les intégrer comme citoyens est de toute façon limitée : l'offre d'accès à l'état civil, à des droits fonciers reconnus par l'État, aux services de base n'est pas toujours satisfaisante, et ce pour de multiples raisons. Parfois la reconnaissance politique elle-même est en question : par exemple, pour les habitants des quartiers irréguliers qui ne peuvent pas bénéficier de services de base parce que l'on ne veut pas qu'ils puissent arguer de cet accès pour se maintenir dans un espace donné (exemples de Port-au-Prince ou de Ouagadougou).

Au fil des décennies, l'offre de service étatique – et, avec elle, l'inscription de l'État sur le territoire – a fortement progressé. Mais, même là elle où existe, cette offre est elle-même de qualité variable, elle est faiblement institutionnalisée et n'est pas irréversible. Les réformes des dernières décennies ont profondément remodelé les politiques publiques. Cependant, les environnements institutionnels sont souvent incomplets et peu porteurs. Dans de nombreux cas, l'intervention de développement ne peut pas s'appuyer sur un contexte, sur un environnement déjà stabilisé ; elle doit tenter de le construire en partie, créer les conditions d'environnement dont elle a besoin pour atteindre ses objectifs. Les ingénieurs et les techniciens de Matra, de la RATP (Régie autonome des transports parisiens) ou du ministère français des Transports qui négocient le projet Aramis sont issus d'institutions qui fonctionnent, et ils bénéficient d'un contexte – économique, social et institutionnel – stable sur lequel ils peuvent s'appuyer pour construire leurs actions, aller un peu plus loin dans la résolution des problèmes de transport dont l'histoire est ancienne et cumulative. Ils bénéficient, sans avoir rien à faire, à la fois de toute l'expérience industrielle française spécifique en matière de transports depuis la fin du XIX^e^ siècle et de toute l'histoire du développement général institutionnel et juridique de la France, bien plus ancienne encore. Dans les pays du Sud – avec des variantes considérables selon les continents et selon les pays sous régime d'aide –, on manque parfois de tout contexte, c'est-à-dire que les acteurs concernés doivent produire en même temps que les connexions nécessaires pour résoudre un problème précis – celui de l'adduction d'eau potable dans les quartiers d'une ville, par exemple – une partie plus ou moins importante de l'environnement juridique, institutionnel et infrastructurel de base indispensable pour pouvoir agir (Ouattara, 2010). À des degrés variables, les opérations que nous avons étudiées n'échappent pas au problème que l'on vient de mentionner.

La trajectoire spécifique des États, la nature des conflits pour le pouvoir, le degré de différenciation entre le pouvoir politique et l'appareil administratif de l'État, la capacité des institutions nationales à produire un environnement relativement prévisible pour les citoyens, varient fortement d'un pays à l'autre (le Cambodge ou le Mexique ne sont assurément pas Haïti ou le Burkina Faso), mais aussi d'un secteur à l'autre : à l'intérieur d'un même pays, les secteurs sont – du fait de leur histoire spécifique – dans des états d'achèvement différents. Par exemple, l'infrastructure juridique et institutionnelle nécessaire à la délivrance de l'eau en milieu urbain burkinabè est plus avancée que la délivrance de l'électricité ou des titres de propriété sur la terre en milieu rural dans le même pays (Hochet et Jacob, 2014 ; Lavigne Delville, 2018).

Comme le montre Rottenburg (2009), ces carences de l'environnement institutionnel tendent à être à la fois mises en avant et occultées dans les politiques d'aide : elles sont mises en avant au sens où ce sont elles qui légitiment la

coopération et la mobilisation de ressources externes (financières et humaines). Les interventions de développement ont de plus en plus vocation à renforcer les capacités, à contribuer aux réformes des politiques publiques, voire à transformer les modes de gouvernance[99]. Mais elles sont aussi occultées au sens où l'idéologie du « partenariat » suppose une égalité des partenaires. La volonté d'agir en cohérence avec les politiques nationales amène à définir les dispositifs opérationnels en fonction du cadre institutionnel théorique plus qu'en fonction des capacités réelles de la société et de ses organisations. En conséquence, les opérateurs internationaux s'attendent à pouvoir s'appuyer sur des institutions et des acteurs nationaux compétents, aptes à acheminer et à absorber sans problème l'aide proposée, en maintenant le cap sur des objectifs qu'ils ont eux-mêmes définis. Cela arrive parfois, comme avec l'ONEA au Burkina Faso, mais ce type de collaboration réussie est loin d'être généralisable, et dans le cas de l'ONEA, elle a mis 15 ans à émerger. En définitive, le développement est moins la question de ce que l'on fait pour résoudre un problème précis que de ce que l'on n'a pas à faire, c'est-à-dire des éléments sur lesquels on peut compter sans avoir à les produire, pour aller plus loin, attaquer des problèmes de sous-développement de plus en plus sophistiqués, avec des chances de réussite durable, parce que des problèmes plus simples ont déjà été résolus.

4.3.2. La question de l'aide internationale et de la disjonction entre réseaux

Les faibles capacités financières des États du Sud font que les interventions visant à réaliser des infrastructures et à développer des services reposent, pour une part significative, sur des financements internationaux. Les institutions d'aide ont leurs logiques et leurs intérêts. Elles mettent des conditions à la mobilisation de leurs ressources, promeuvent leurs solutions propres, leurs doctrines. Dès lors que leurs financements sont externes (internationaux), les interventions supposent un accord entre une ou plusieurs institutions nationales et un ou plusieurs bailleurs de fonds, qui relèvent d'espaces différents, sont dans des rapports asymétriques, et dont les intérêts politiques et les conceptions techniques n'ont pas de raisons manifestes de s'ajuster spontanément. De plus, le pouvoir du bailleur de fonds, détenteur à la fois d'expertise et de ressources financières, est un piège. Ce double pouvoir l'incite en effet à être dans des stratégies d'offres plus que de réponses à des demandes, l'amène parfois à croire que les changements peuvent être « achetés » par l'argent, pousse ses interlocuteurs à accepter des projets auxquels ils

99 Ce qui pose la question de la légitimité de ces interventions à vouloir agir sur cet environnement institutionnel, et ainsi à s'ingérer dans le fonctionnement de l'État et de ses institutions (Whitfield et Fraser, 2009), mais aussi celle de la capacité des interventions de développement à peser sur l'environnement institutionnel dans le cadre de projets aux temporalités courtes.

n'adhèrent pas pour bénéficier de ressources qui ne répondent que marginalement à leurs propres priorités. Dès lors, la question de la négociation du projet et de ses modalités, et la question de l'enrôlement des acteurs aux différents niveaux, se posent de façon particulièrement problématique. Cinq décennies d'aide internationale ont renforcé les logiques d'extraversion (Bayart, 1999), parfois affaibli les institutions nationales et leur capacité à porter des projets propres, et suscité des stratégies d'instrumentalisation de l'aide, qui complexifient les rapports entre institutions nationales et acteurs internationaux. Aux différents niveaux des chaînes d'intermédiation, les acteurs qui se sentent – à tort ou à raison – en situation dominée tendent à adopter des stratégies indirectes pour poursuivre leurs objectifs propres tout en sécurisant les flux financiers, plutôt qu'à se mettre en position de négociation explicite, ce qui complique la question de l'accord politique sur le projet aux différents niveaux. Enfin, les institutions d'aide cherchent à coproduire les politiques nationales, ce qui – nous l'avons déjà souligné – peut poser question en termes de souveraineté, et induit un risque de « double pilotage » de l'intervention. *Dans les configurations d'aide, les rapports entre porteurs de projets et fournisseurs de ressources sont particulièrement ambigus. Une convention de financement entre un État et un bailleur de fonds ne signifie pas forcément un accord politique complet sur les objectifs du projet*. Il peut y avoir différents projets dans le projet, ce qui aura évidemment des conséquences sur son déroulement.

Les interventions d'aide ont une autre caractéristique, que nous avons mise en évidence dans cette recherche : elles reposent en fait sur différents réseaux, plus ou moins disjoints, celui que le projet cherche à faire advenir (R1), celui qui initie et porte le projet (R2a), celui qui est chargé de le mettre en œuvre (R2b). *Loin que le projet soit toujours défini autour des besoins de l'organisation au cœur du service, on observe fréquemment des dissociations entre les promoteurs du projet et les acteurs du réseau sociotechnique censé assurer un service pour des bénéficiaires*.

Le cas de l'ONEA au Burkina Faso correspond assez bien au modèle idéal, au sens où ce sont des acteurs ayant directement intérêt au projet (les ingénieurs de l'ONEA, le ministère de l'Eau burkinabè) qui le portent. Ils se trouvent en résonance avec un groupe de bailleurs de fonds qui a le même diagnostic des problèmes techniques, même s'ils ne s'accordent pas au départ pour penser que l'ONEA est l'institution idéale pour mener à bien les changements et gérer les effets induits par l'arrivée du barrage de Ziga. Une fois le consensus (qui a pris du temps !) établi autour du montage institutionnel, la coordination se fait assez facilement sous la houlette de l'office et du ministère de l'Eau.

Mais ceci n'est pas le cas de figure le plus général. Les rapports entre les acteurs centraux du service, le porteur initial de la problématisation, les acteurs du réseau portant cette problématisation, ceux à qui la mise en œuvre du projet

est confiée, sont variables, et ont des conséquences importantes sur la capacité à concrétiser le nouveau réseau de service et à le faire vivre. Dans le cas du projet « Eau et assainissement » en milieu rural à Brong Ahafo (Ghana), il existe des comités pour les pompes manuelles, mais pas d'organisation de gestion de réseau d'eau potable à l'échelle du bourg, et celle-ci doit être créée de toutes pièces ; la mise en œuvre du projet est handicapée par le fait que les biens d'équipement nécessaires aux organisations de service doivent être acquis selon des procédures (marchés publics) que les DA ne maîtrisent pas. Dans le cas du projet « Bornes fontaines » en Haïti, la CAMEP, entreprise assurant le service de l'eau à Port-au-Prince, est associée à la mise en œuvre, mais dans le cadre d'une problématisation qui a été largement conçue par une ONG. Les problèmes de production d'eau de la CAMEP, les questions de sa mise à niveau pour assurer un service qui se fonderait sur un référentiel marchand, n'y sont pas abordés[100].

Les configurations liées à l'aide complexifient la possibilité de constituer des alliances, du fait de l'hétérogénéité des acteurs et des institutions en jeu, et des fréquents problèmes de coordination entre organisations nationales, ce qui multiplie les risques d'échec des problématisations ou des stratégies d'enrôlement. De plus, la logique du financement par projet induit des temporalités qui s'imposent à l'action, de façon pas toujours cohérente avec les temporalités du changement institutionnel (Lavigne Delville, 2014). Les objectifs de court terme (la satisfaction, par les acteurs de la mise en œuvre du projet, des objectifs de réalisation qui leur ont été assignés) l'emportent sur les objectifs de long terme (la pérennisation des dispositifs mis en place)[101]. La mobilisation des ressources apportées par l'aide peut aboutir à créer des situations artificielles, où les réorganisations institutionnelles ne tiennent pas à la consolidation d'un nouveau réseau de service, mais à la permanence du réseau de projet et de l'injection de ressources. L'aide est une condition nécessaire des recompositions des réseaux sociotechniques assurant le service, mais peut en même temps être un obstacle à leur autonomisation.

Pour ces deux ensembles de raisons, les interventions de développement font face à des difficultés particulièrement fortes en termes de durabilité (constitution de réseaux d'acteurs partageant un même projet, institutionnalisation de réseaux sociotechniques produisant un service). Les risques de réversibilité sont élevés. Ce constat – qui répond à l'expérience des praticiens comme aux résultats des évaluations, mais trouve ici un cadre explicatif – amène à mettre en avant plusieurs champs d'approfondissement des analyses proposées dans cette étude, en termes de recherche et en termes opérationnels.

100 Ils l'ont été plus tard, par d'autres acteurs.

101 Pour Dubois (2009), les financements européens par projets pour le développement local en Europe, sur sept ans, constituent « *une précarisation de l'action publique* »…

4.4. Poursuivre l'analyse processuelle des interventions, sur des secteurs différents, dans des configurations variées

Deux perspectives de prolongement peuvent être proposées en termes de recherche :

– notre étude a porté sur le service de l'eau potable, secteur spécifique, où la demande ne pose pas de problème majeur (malgré la tension entre logique de marché et logique d'inclusion), où les questions de réversibilité des comportements des consommateurs sont constantes et où les scripts pour l'action sont stabilisés (même s'il subsiste des choix d'option possibles sur les modalités de gestion des réseaux). Il pourrait être intéressant de p*oursuivre l'analyse de trajectoires de projets, sur des secteurs différents*, de façon à approfondir la compréhension des processus et des conditions d'intéressement, d'enrôlement et de construction de l'irréversibilité, sur des objets de spécificité différente[102] ;

– nous avons travaillé sur des interventions achevées. Nous avons reconstitué une trajectoire stylisée, soulignant ses grandes articulations, ce qui a probablement comme conséquence de minimiser le détail des controverses, des négociations, des épreuves et des compromis. *On pourrait explorer l'idée de mettre en place un dispositif de recherche autour des mêmes questionnements, sur un projet en préparation ou en cours*, qui permettrait de suivre et de documenter la façon dont se surmontent en temps réel les hiatus, les discontinuités entre les acteurs, les projets, les espaces géographiques (le Nord et le Sud).

4.5. Travailler les implications pour l'action des résultats de cette recherche

Il ne nous appartient pas de proposer des recommandations. C'est aux agents de l'AFD de discuter si, et jusqu'où, les perspectives dessinées dans le présent rapport ouvrent des voies nouvelles pour eux, et dire si, et jusqu'où, les résultats de cette recherche peuvent avoir des conséquences sur leurs pratiques, en dialogue avec les chercheurs s'ils le souhaitent. Quelques pistes de réflexion nous semblent cependant utiles à expliciter, dans une logique globale de *« retenue »* de l'aide qui, comme le dit Jean-David Naudet (1999 : 285), *« ne doit rien tant redouter, et tenter de prévenir, que ses propres excès »*.

Six leçons majeures – qui ne sont pas nouvelles, mais prennent plus de force adossées à nos analyses – nous semblent pouvoir être tirées de ce travail.

102 Pour une analyse comparée du foncier rural et de l'eau potable en milieu rural en Afrique de l'Ouest, voir Lavigne Delville, 2018.

La première leçon est un rappel. Toute intervention est contingente et connaît de multiples aléas, la réussite n'est pas donnée ; la prise en charge des problèmes relève d'abord et essentiellement des organisations et institutions nationales, et même, avant tout, des organisations chargées de la délivrance des services aux populations ; l'aide peut seulement appuyer ces organisations à traiter les problèmes qu'elles se posent. L'aide peut contribuer à faire émerger d'autres questions, mais avec deux fortes limites :

– si elle n'est pas suffisamment portée politiquement par des acteurs nationaux influents au sein d'un réseau de projet[103], la problématisation restera artificielle et dépendante de la présence de l'aide ;

– indépendamment du réseau de projet, ces problèmes émergents ne seront véritablement pris en charge que si les problèmes centraux des institutions nationales sont traités, au préalable ou parallèlement.

Dès lors que la problématisation doit plus au bailleur de fonds qu'aux institutions directement concernées, le risque est grand que l'adhésion soit de façade, liée aux autres enjeux du financement, qu'il y ait confusion entre performances du réseau de mise en œuvre du projet et solidité des résultats, et donc de gros risques de réversibilité. Ce constat interroge la propension de l'aide à définir les problèmes à la place des acteurs concernés, à se situer dans une logique d'offre.

S'interroger sur ce qui fait qu'un réseau se constitue ou non autour d'une problématisation, sur le degré de convergence des intérêts et des priorités, sur ce qui permet ou handicape la convergence de ces intérêts et la solidité du réseau, oblige à prendre au sérieux ces enjeux. C'est la deuxième leçon. Au-delà du caractère formalisé du cycle de projet, et des procédures qui scandent l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet, une partie importante du travail des acteurs de l'aide, tant au siège que dans les bureaux des pays receveurs au niveau des agences et des prestataires, consiste à discuter, à négocier, à convaincre, à argumenter… Loin d'être secondaire, ce travail est essentiel. C'est à travers lui que se jouent la réalité et la solidité des réseaux, la capacité à maintenir les problématisations malgré les mises en cause, à permettre aux projets « *d'imposer leur cohérence croissante* » et de s'ancrer dans leurs contextes. Penser la conception et le pilotage des projets sous cet angle ouvre des regards nouveaux sur ce que représentent les étapes du cycle de projet.

103 Ce qui renvoie à la question de la publicisation et de la mise sur agenda des problèmes dans l'analyse des politiques publiques : comment des acteurs qui portent un problème peuvent-ils parvenir à le faire reconnaître plus largement, à faire évoluer la façon de penser pour que ce problème soit intégré, à fédérer autour d'eux d'autres acteurs ? Voir *infra*.

La troisième leçon porte sur la nécessité de situer, de façon plus systématique, les projets dans leurs différents contextes (celui de la pensée internationale et des doctrines sur le développement, mais aussi celui de l'histoire politique nationale et locale et celui de l'histoire institutionnelle, nationale et locale, du secteur). Cette triple histoire permet de comprendre les référentiels en vigueur au sein du secteur dans un pays donné en les replaçant non seulement dans l'évolution des idées dans le monde de l'aide, mais aussi dans une perspective de construction de l'État, avec ses enjeux en termes de rapports État/citoyens, État/pouvoirs locaux, bureaucratie/populations, inclusion/exclusion sociale et économique. C'est une condition pour comprendre les positions des différents acteurs et des organisations concernées, dans leurs multiples dimensions, et pour anticiper au mieux sur leurs intérêts, sur les conditions de leur intéressement.

La quatrième leçon porte sur la question de la problématisation, la façon dont elle fait sens dans l'espace national, est portée par d'autres acteurs que les bailleurs de fonds, au sein de l'État et du gouvernement, mais aussi au-delà : y a-t-il une demande sociale ? Portée et formulée par qui ? En négociation avec qui ? Qui sont les alliés dans le système politique, dans les administrations, dans les organisations de la société civile (OSC), avec qui porter la problématisation et tenter de la faire partager[104] ? Investir dans un travail de publicisation des problèmes, de formation de réseaux de politiques publiques portant un projet de réforme est parfois un préalable à une intervention concrète.

La cinquième leçon interroge les modalités de conception et de pilotage des interventions, pour intégrer l'incertitude inhérente à tout projet[105], les exigences – variables selon les secteurs d'intervention – en vue de l'intéressement des acteurs dont la contribution est nécessaire à la réussite du projet, les exigences – elles aussi variables – pour la « mise en contexte local » des principes généraux définis par la problématisation. Il s'agit de rendre possible la négociation des compromis sociotechniques inhérents à cet intéressement, tels que l'on peut pour partie les anticiper dans la conception du projet, et tels qu'ils se révèlent

104 Nous aboutissons là à une autre question, celle des conditions du changement dans les politiques publiques (Muller, 2005 ; Palier et Surel, 2010), très peu analysée en ce qui concerne les pays sous régime d'aide.

105 Comme le dit Hirschman, le fait de ne pas tout prévoir, de sous-estimer les difficultés, permet de se lancer dans un projet : *"If the project planners (…) had known in advance all the difficulties and troubles that were lying in store for the project, they probably would never have touched it, because a gloomy view would have been taken of the country's ability to overcome these difficulties by calling into play political, administrative, or technical creativity. In some, though not all, of these cases advance knowledge of these difficulties would therefore have been unfortunate, for the difficulties and the ensuing search for solutions set in motion a train of events that not only rescued the project but often made it particularly valuable"* (Hirschman, *op. cit.* : 12 ; voir la notion de *hiding hand* dans le même ouvrage).

en cours de mise en œuvre. Parler d'intéressement et de compromis suppose de reconnaître qu'un projet ne peut se « réaliser » qu'à travers la mobilisation d'alliés, et que celle-ci implique de tels compromis. À l'intérieur du complexe de relations entre le réseau de service (R1) et le réseau porteur du projet (R2a) se pose la question spécifique des organisations chargées de la mise en œuvre du projet (R2b) et de leur place dans ces relations. Plus elles sont extérieures au réseau de service et aux porteurs du projet, plus la question de leur intéressement et des conditions de leur mobilisation au soutien du projet se pose. Les institutions nationales n'ont pas forcément intérêt à intégrer les objectifs qu'on leur assigne. Les bureaux d'assistance technique sont censés être davantage liés par leur contrat mais ils sont en général dans des positions qui ne leur permettent pas d'avoir un contrôle direct sur l'action, et ils peuvent mobiliser de nombreux arguments – dont cette impuissance contractuelle – pour justifier de ne pas avoir atteint les objectifs assignés. Par ailleurs, Rottenburg (2009) (voir aussi la section 1.1.) a rappelé l'existence de « *scripts officieux* » (script U) par lequel le bailleur tente d'obtenir, en dehors du cadre contractuel du projet, le comportement espéré de la part de l'organisation bénéficiaire du financement au travers de l'utilisation de l'assistance technique. Nous avons enfin souligné le rôle de fusible que cette dernière joue dans des circonstances où ni R1 ni R2 ne peuvent être remis en question.

La sixième et dernière leçon incite à interroger la légitimité et la capacité d'interventions externes à promouvoir des problématisations qui ne sont pas d'abord portées par des organisations nationales, à mieux identifier ce sur quoi l'intervention peut ou non s'appuyer, en termes d'institutions et d'environnement institutionnel, et à ne pas surestimer ses capacités à enrôler des acteurs, à stabiliser des organisations, aux différentes échelles. Prendre au sérieux l'état de l'environnement institutionnel et l'état des institutions, c'est dépasser la contradiction entre principe d'égalité et principe de différence à partir d'une analyse réaliste. C'est tenter d'échapper à la mise en question systématique des capacités des institutions nationales comme à leur surestimation.

C'est aussi se poser la question des problèmes, des intérêts et des demandes des institutions nationales tels qu'elles les vivent et les formulent elles-mêmes : la question de l'intéressement du réseau d'appui (R2) aux problèmes de l'organisation au centre du réseau de service (R1) doit donc également être posée. En Haïti, l'AFD était consciente des problèmes de gestion et de production auxquels la CAMEP était confrontée, mais elle n'avait pas les moyens d'agir à ce niveau et n'avait pas pu fédérer d'autres bailleurs sur cet objet. Au Burkina Faso, la Banque mondiale et l'AFD ont refusé pendant 15 ans de s'intéresser aux problèmes organisationnels de l'ONEA, car ces institutions estimaient que l'office n'était pas le bon partenaire pour mener à bien le projet Ziga. Au Ghana, le réseau d'appui

constatait les grandes difficultés des districts à maîtriser les procédures d'octroi des marchés publics, mais ne pouvait rien faire pour les aider dans ce domaine.

C'est enfin négocier un cadre d'actions où les institutions nationales sont en situation de traiter leurs problèmes essentiels, et donc de s'investir dans les réformes internes ou les nécessaires évolutions des cadres légaux et institutionnels, et intégrer ces dimensions dans la conception du projet et la formulation de ses objectifs. Le débat sur l'ampleur des ambitions institutionnelles des projets est d'autant plus crucial que les temporalités des phases de financement, d'une part, et les objectifs quantitatifs de réalisation, d'autre part, sont difficilement compatibles avec l'exigence de réunir les conditions de durabilité (l'enrôlement là où il ne va pas de soi, le renforcement de capacités des acteurs chargés de la mise en œuvre, l'évolution de l'environnement institutionnel). Les temporalités des tranches de financement tendent à mettre au second plan les objectifs de renforcement de capacités par la pratique, et poussent à des logiques de substitution. La volonté de s'inscrire dans le cadre institutionnel national amène à confier des responsabilités opérationnelles à des instances qui n'en ont pas les capacités, au détriment de la faisabilité. L'ampleur des objectifs quantitatifs – souvent surdimensionnés pour obtenir le soutien des décideurs – aggrave encore la situation, au sens où elle accroît la pression aux réalisations physiques au détriment de la dimension d'apprentissage des acteurs.

Il s'agit finalement de prendre au sérieux le travail d'intéressement et d'enrôlement d'acteurs multiples et hétérogènes, et de mettre au centre des interventions la consolidation (parfois la création) et l'institutionnalisation de réseaux sociotechniques de service. Une condition pour ce faire est la constitution d'un réseau porteur d'une vision politique partagée, intégrant les acteurs centraux du réseau de service, mobilisé dans la durée pour le faire advenir. Ce qui suppose une attention accrue sur :

– le travail préalable de mise en réseau et de négociation de la problématisation ; les acteurs à enrôler dans le compromis politique initial et la façon de prendre au sérieux leurs représentations et leurs objectifs ; la façon d'évaluer la solidité de la problématisation et du réseau de projet avant de s'engager ;

– la façon de se représenter les acteurs qui ne sont pas encore enrôlés dans la problématisation lors des négociations et des études préalables ; la conception du dispositif opérationnel et l'affectation des responsabilités en son sein ; la façon de traiter dans la conception du projet ce qui paraît raisonnablement stabilisé et ce qui est à construire ;

– les temporalités cohérentes avec le changement souhaité et la cohérence entre ambitions et phases de financement ;

– les modalités de pilotage de l'intervention pour mener les négociations et les expérimentations nécessaires pour intéresser les acteurs dont l'enrôlement ne va pas de soi, pour faire face aux imprévus et pour arriver à « *imposer une cohérence grandissante* » au projet.

Ces différents points ont bien évidemment des implications (qui restent à explorer) sur ce que l'on attend des différentes étapes du cycle d'un projet : études et conventions de financement.

Annexes

Méthodologie

Grille d'enquête

La grille d'enquête a été structurée en cinq points : *(i)* contextualiser, *(ii)* le projet et ses histoires, *(iii)* la construction des réseaux sociotechniques, *(iv)* leur stabilisation, *(v)* les questions transversales. Les quatre premiers points ont servi à structurer le travail des étudiants et à organiser leur protocole d'enquête. Le cinquième et dernier point concernait principalement les coordinateurs du projet, même si certaines données nécessaires au traitement de ce point ont été recueillies lors de la phase d'enquêtes primaires. Les deux premiers points ont été traités de manière préférentielle lors du séjour à Paris des étudiants, les deux points suivants lors de leur travail de terrain. La recherche étant exploratoire, la grille a été conçue pour permettre une appréhension globale de chaque projet et pour faire émerger les points saillants, les questions clés posées par chacun d'entre eux. La durée de l'enquête ne permettait pas de l'appliquer de façon systématique. En particulier, du fait de l'investissement nécessaire pour reconstituer la trajectoire des projets, la question des individus et du rapport entre individus et organisations n'a pas pu être traitée de manière exhaustive. De même, les questions transversales, qui portaient sur des épisodes précis ou sur des modalités de gestion de la relation entre l'AFD et ses partenaires, n'ont pas été étudiées de façon approfondie.

Opérer une première contextualisation

Quelle est l'histoire institutionnelle du projet tant du côté de l'AFD que du côté du pays bénéficiaire ?

Points à documenter : l'histoire générale des référentiels de politiques publiques concernant le secteur de l'eau potable et leur évolution ; les grandes étapes et les grands enjeux politiques et institutionnels dans le secteur ; l'histoire antérieure des interventions de l'AFD sur ce secteur, sa doctrine actuelle ; l'histoire des politiques de l'eau dans le pays concerné.

Le projet, ses histoires

Quelle est la trajectoire du projet dans la perspective des différents professionnels qui y ont été impliqués (en sollicitant donc leurs points de vue respectifs) ? Il s'agissait de croiser les lectures sur l'histoire du projet, en remontant en amont sur les origines et les premières formulations, et en le suivant tout au long de sa mise en œuvre sur le terrain. Qu'est-ce ce qui a précédé le projet (la situation antérieure, les projets et les dynamiques précédentes, les connaissances préalables) ? Qu'est-ce qui était considéré comme insatisfaisant à l'époque, et quels étaient les enjeux du projet du point de vue de l'interlocuteur ? Comment le projet a-t-il été défini et négocié, autour de quelles visions du problème, de quels points d'accord et de quelles controverses ? Comment les choix ont-ils été faits ? Quelles ont été les grandes étapes ? Quels ont été les enjeux et les problèmes importants, la position des différents acteurs à chacune de ces étapes ? Quels ont été les moments de controverse ou de conflit, de blocage ? Pourquoi et autour de quels enjeux ? Quels ont été les principaux obstacles au déroulement du projet et à la mise en place fluide du service ? Comment le projet est-il jugé, et par qui est-il jugé plutôt positivement ou plutôt négativement ? Quel est le devenir du projet considéré ? Quelle définition du service public le projet permet-il d'établir ?

Points à documenter : le projet vu par les différents protagonistes (nationaux et internationaux) : les histoires, les objectifs, les enjeux, quel acteur a joué un rôle crucial, quand est-ce que cela a démarré, les grandes étapes, les reformulations, les blocages et leurs causes, les bifurcations, les « frontières » du projet, les emboîtements de temporalités ? Les jugements sur le projet : a-t-il « réussi » ? A-t-il « échoué » ? Par rapport à quels objectifs, à quels acteurs ? Par qui le projet était-il porté, quels étaient les acteurs impliqués dans la négociation et la formulation ? Les principaux acteurs (institutions et personnes) aux différentes étapes ; ceux qui sont entrés, ceux qui sont sortis ; les acteurs laissés/mis sur la touche ; les opposants ; la représentation des acteurs qui n'étaient pas physiquement présents lors de sa définition (la question des porte-paroles). Les objectifs et intérêts des principaux protagonistes. Les « projets » dans « le projet » : les problématisations successives ou les problématisations concurrentes ; les flous, les malentendus, les contradictions sur les objectifs et leurs conséquences sur le devenir du projet. Sur quelles connaissances préalables s'est basée la conception du projet ? Quelles études ? Quels antécédents, quels projets déjà en place ? Quels besoins de connaissances pour la poursuite du projet ?

Le script du réseau sociotechnique imaginé

Le projet doit être abordé comme dispositif simultanément social et technique, cherchant à créer les moyens de sa mise en œuvre au travers d'opérations, qui s'appuient sur les acteurs et la réalité existante (en fonction du niveau de complétude de l'environnement juridique et institutionnel), ce qui suppose l'enrôlement de nouveaux acteurs et des changements de la réalité existante comme condition de son succès. Dans le secteur de l'eau, dès lors que la caractéristique de la ressource et le dispositif technique transportent avec eux des scripts pour l'action (Akrich, 2006), il est alors nécessaire d'accorder une place particulière à l'analyse de ces scripts et aux problèmes spécifiques sur le terrain.

Points à documenter : les grandes stratégies d'intéressement et d'enrôlement, les relations de l'AFD avec les différents acteurs nationaux, la maîtrise d'ouvrage, les questions d'effectivité. L'étude du projet (objectifs, mise en œuvre) vue comme une combinaison de stratégies *trait-taking* – le projet s'appuie sur ce qui existe déjà – et *trait-making* – la réussite du projet est conditionnée aux modifications du contexte. Le basculement entre la phase de conception (*a priori* plutôt au niveau national, entre partenaire(s) technique(s), AFD et pouvoirs politiques) et la phase de mise en œuvre. Les négociations autour des conventions, les évolutions des hommes et du contexte entre la stabilisation du projet « sur le papier » et le début de la mise en œuvre sur le terrain. Les aspects *trait-making* propres au dispositif technique. Le script propre au dispositif technique mis en place. Le contrôle des conditions environnementales et sociales nécessaires à la mise en place du réseau technique (les « frontières du projet »). Les changements de référentiels et ses effets de désenchâssement/réenchâssement sur le réseau d'acteurs. Comment le dispositif s'est-il stabilisé ?

La mise en œuvre et les tentatives de construction et de stabilisation des réseaux sociotechniques sur le terrain, leurs conditions de stabilisation au-delà du « projet »

Quelles sont les conditions de la durabilité du projet ? Analyse des différentes étapes du projet et les controverses qui ont surgi éventuellement à ces occasions, quel a été le dosage de technicisation et de politisation propre à l'opération, comment a été abordée la question du service rendu et de son utilité pour les usagers ?

Points à documenter : identifier et approfondir des moments clés de la construction du réseau d'acteurs, les blocages, les conflits, les controverses, les épreuves. Qu'est-ce que cette analyse des moments clés révèle des acteurs en présence (anticipés ou non), de leurs intérêts ? Les problèmes techniques rencontrés. L'état d'inachèvement institutionnel et juridique du pays et ses conséquences

sur les objectifs du projet. Le service fourni et les usagers. Les problèmes de stabilisation au-delà du projet, en termes de soutien politique et institutionnel, de complétude de l'environnement, de viabilité technico-économique.

Questions transversales

Analyse d'une série de pratiques propres à l'AFD (travail avec des maîtrises d'ouvrage nationales, types d'instruments mobilisés, temporalité des projets et mobilité des personnes, les choix techniques et leurs conséquences politiques) dans une optique prospective, afin d'identifier les lieux d'une possible amélioration des projets dans leur préparation, leur conception ou leur conduite.

Points à documenter :

– *le rapport maîtrise d'ouvrage / bailleurs de fonds*. L'AFD finance des projets portés par une maîtrise d'ouvrage nationale. Elle n'a donc *a priori* qu'une prise limitée sur leur évolution. Comment l'AFD conserve-t-elle une certaine capacité de contrôle (sur les objectifs, les modes de mise en œuvre, l'usage des moyens financiers) dans ces conditions ? La relation aux maîtres d'ouvrage, les différences de visions et d'objectifs, la gestion des zones d'incertitude ; la capacité de dialogue et d'influence, l'usage des ANO, des comités de pilotage, la capacité d'accès aux autres acteurs, l'usage des consultants et des bureaux d'études. Qu'est-ce qui permet un dialogue constructif, des négociations ?

– *dialogue technique et négociation politique*. Le dialogue sur les projets mobilise principalement les chefs de projets AFD et leurs interlocuteurs dans les institutions partenaires, ainsi que le ministère de tutelle, le gouvernement, etc. Ces relations couplent dialogues techniques (et financiers) et négociations politiques à différentes échelles. Comment se joue cet équilibre entre les dimensions techniques et politiques ? Comment est-il vécu du côté national ?

– *temporalités des projets et mobilité des personnes*. Les projets s'instaurent dans des durées courtes, avec un certain nombre de problèmes : un environnement institutionnel inachevé, des organisations nationales qui ne sont pas toujours aptes à utiliser de manière productive l'aide fournie, sans que cela ne les désorganise un peu plus. De quelle manière les temporalités réelles des projets – marqués la plupart du temps par des retards d'exécution importants, des négociations qui se prolongent et empiètent sur le temps imparti aux différentes phases – reflètent-elles des incompatibilités entre ce qui est attendu des bailleurs de fonds et les performances que les organisations nationales peuvent accomplir ? Par quels moyens régler ces différences ? Les processus de projet sont marqués par une forte mobilité des personnes et par un problème de mémoire institutionnelle. Cela influe-t-il sur la dynamique de la relation et du projet ? Quelles sont les conditions qui permettraient au

réseau d'acteurs de résister à cette mobilité ? La mobilité permet-elle parfois de débloquer les choses ? La réussite du projet est-elle due à des leaders ayant des personnalités fortes, à des interactions entre des personnes qui se connaissent et peuvent travailler ensemble ou encore à des institutions qui fonctionnent quels que soient les individus qui y sont investis ? Quelle combinaison de ces éléments peut-on repérer dans le cas étudié ?

– *les instruments et leur rôle*. Les normes internes à l'AFD et notamment les normes financières et les questions de décaissement : sont-elles des contraintes ou des ressources ? Comment ont-elles influé sur la conception et le déroulement du projet ? À quel moment ont-elles joué un rôle crucial ? Quand ont-elles posé problème ? Est-il possible de faire preuve de souplesse au bon moment ? Quels sont les usages qui ont été faits de la mobilisation stratégique des « contraintes » dans les négociations et les rapports de force ?

Production des données

La production des données pour la constitution des études de cas se fait selon une démarche essentiellement qualitative. La rigueur dans ce type de démarche vient de la solidité des liens établis entre données empiriques et interprétations théoriques (Laperrière, 1997), ce qui suppose la mise en place d'un système de validation interne. À partir de techniques d'enquête (entretiens semi-directifs, observation directe, participante, analyse de la littérature grise et de la littérature officielle) destinées au recueil des données empiriques sélectionnées à l'aide de la grille d'enquête, les étudiants mettent en œuvre une série de procédures destinées à améliorer progressivement la concordance entre les données recueillies et leur interprétation : mise en perspective de la subjectivité personnelle (le travail par équipe de deux étudiants par projet devait aider à cette mise en perspective), triangulation des données, descriptions en profondeur, reformulation des théories et des hypothèses jusqu'à ce que plus aucun fait nouveau ne vienne les contredire, comparaison avec d'autres situations, production de théorisations provisoires pouvant résister aux informations nouvelles. Dans le projet de recherche proposé, ces procédures de validation interne sont doublées par des procédures de validation externe qui permettent aux étudiants de tester et de négocier leurs théorisations progressives et leurs « découvertes » avec le groupe des professionnels investis dans les projets étudiés ainsi qu'avec les coordinateurs de la recherche.

Bibliographie

Mémoires produits dans le cadre de la recherche

BUSSY S. (2015), *L'approvisionnement en eau à Ouagadougou : la durabilité d'un projet en question au travers du « projet Ziga »,* mémoire de master en Études du développement, IHEID, Genève.

CUVELIER C. (2015), *The anatomy of an unquenchable thirst. A Retrospective Study of the Impact of the Earthquake and WASH Reform on a Community Delegation of Water Public Services Development Project in Precarious Neighbourhoods of Port-au-Prince*, mémoire de master en Études du développement, IHEID, Genève.

PERRIN S. (2015), *Étude rétrospective du projet « Bornes-fontaines » (1994-2010) pour l'alimentation en eau potable des quartiers défavorisés de Port-au-Prince : la « réalisation » d'un projet de développement dans un contexte sans cesse renouvelé*, mémoire de master en Études du développement, IHEID, Genève.

REYMOND D. (2015), *Approvisionnement en eau potable de Ouagadougou. Analyse socio-anthropologique du « projet Ziga »*, mémoire de master en Études du développement, IHEID, Genève.

TSCHIBAMBE M. (2015), *Processus projet, réseaux d'acteurs et durabilité des interventions de développement. Le projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la région de Brong Ahafo (Ghana)*, mémoire de master en Études du développement, IHEID, Genève.

VIEUX N. (2015), *Processus projet, réseau d'acteurs et durabilité des interventions de développement. Analyse socio-anthropologique du projet d'hydraulique mixte dans la région de Brong Ahafo (Ghana) financé par l'AFD*, mémoire de master en Études du développement, IHEID, Genève.

Références citées dans l'étude

ABRAHAMSEN R. (2000), *Disciplining Democracy: Development discourse and good governance in Africa*, Zed Books, Londres.

AHMED S.A. (2010), "The CLTS Story in Bangladesh: Chronicles of a People's Movement", *in* MEHTA L. et S. MOVIK (eds), *Shit Matters: The Potential of Community-Led Total Sanitation*, Practical Action/IDS, Londres.

AKRICH M. (2006), « La description des objets techniques », *in* AKRICH M., M. CALLON et B. LATOUR (dir.), *Sociologie de la traduction : textes fondateurs,* Presses de l'École des Mines, Paris, pp. 159-178.

AKRICH M. (1989), « De la position relative des localités. Systèmes électriques et réseaux socio-politiques », *Cahiers du Centre d'études pour l'emploi*, pp. 117-166.

AKRICH M., M. CALLON et B. LATOUR (2006), *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Presses de l'École des Mines, Paris.

AKRICH M., M. CALLON et B. LATOUR (1988*a*), « À quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement », *Gérer et comprendre. Annales des Mines,* N° 11, pp. 4-17.

AKRICH M., M. CALLON et B. LATOUR (1988*b*), « À quoi tient le succès des innovations ? 2 : Le choix des porte-paroles, *Gérer et comprendre. Annales des Mines*, pp. 14-29.

AMIRALY A. et P. PRABAKHAR (2016), *The water meter, a management tool reconfiguring the sociotechnical context of water consumption practices in an Indian city: the case of Belgaum (Karnataka)*, non publié.

ANDERS G. (2010), *In the shadow of good governance. An ethnography of civil reform in Africa*, Leiden, Brill.

APTHORPE R. et D. GASPER (1996), *Arguing development policy: frames and discourses*, Routledge, Londres.

AUBERTIN C., R. CABANES, J.-P. CHAUVEAU *et al.* (1982), « Où il est dit que le développement est un objet historique », *Tiers-Monde,* Vol. 23, N° 90, pp. 297-305.

BARON C. (2014), *« Corporatisation » dans le secteur de l'eau potable. L'ONEA, une expérience inédite en Afrique de l'Ouest*, Municipal Services Project.

BARON C. et A. BONNASSIEUX (2013), « Gouvernance hybride, participation et accès à l'eau potable. Le cas des associations d'usagers de l'eau (AUE) au Burkina Faso », *Annales de géographie,* Vol. 693, N° 5, pp. 525-548.

BARON C., A. BONNASSIEUX et A. BONTIANTI (2016), *Eau des villes, assainissement et précarités – des réalités contrastées à Ouagadougou (Burkina Faso) et Niamey (Niger)*, Notes techniques N° 19, AFD, Paris.

BARON C., A. BONNASSIEUX et M. SAUSSEY (2013), « Une action publique éclatée dans la gestion de l'eau potable en Afrique de l'Ouest », *Journal des anthropologues,* Vol. 132, N° 1, pp. 447-452.

BARON C. et M. MAILLEFERT (2011), « Une lecture institutionnaliste de la gouvernance de l'eau potable : des terrains d'Afrique de l'Ouest francophone aux faits stylisés », *Régions & Cohésion,* Vol. 1, N° 3, pp. 7-33.

BARON C. et É. PEYROUX (2011), « Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux de développement. Regards croisés sur deux terrains contrastés (Burkina Faso, Afrique du Sud) », *Cahiers d'études africaines,* Vol. 202-203, N° 2-3, pp. 369-393.

BARON C. et A. ISLA (2005), « Modèles d'accès à l'eau dans les villes d'Afrique subsaharienne : entre efficacité et équité », *Sciences de la société,* N° 64, pp. 157-173.

BARRAQUÉ B. (2013), « Le compteur d'eau : enjeux passés et actuels », *Sciences Eaux & Territoires,* N° 1, pp. 98-105.

BARRAU É. et C. FRENOUX (2010), « Vers l'institutionnalisation d'une délégation communautaire ? Le cas de l'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince », *Revue Tiers Monde,* Vol. 203, N° 3, pp. 123-140.

BARTHE Y. (2010), « Cause politique et "politique des causes" », *Politix,* N° 3, pp. 77-102.

BAYART J.-F. (1999), « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale,* Vol. 5, N° 1, pp. 97-120.

BERNARD B. (2005), « Le "cadrage-débordement" : un concept pour comprendre le changement. Le cas de la gestion des forêts publiques », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique,* N° 10, pp. 25-38.

BERTRAND J. et H. GÉLI (2015), *L'ONEA – Office national de l'eau et de l'assainissement du Burkina Faso. De la faillite à l'excellence. Histoire extraordinaire d'une transformation*, Foxit Reader, Ouagadougou.

BIERSCHENK T. et J.-P. OLIVIER de SARDAN (eds) (2014), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies, Vol. 12, Brill, Leiden.

BIERSCHENK T. et J.-P. OLIVIER de SARDAN (dir.) (1998), *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Karthala, Paris.

BIERSCHENK T., J.-P. CHAUVEAU et J.-P. OLIVIER de SARDAN (2000), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, APAD/Karthala, Paris.

BLUNDO G. (2012), « Le roi n'est pas un parent. Les multiples redevabilités de l'État post-colonial en Afrique », *in* HAAG P. et C. LEMIEUX (dir.), *Faire des sciences sociales. Tome 1 – Critiquer,* Éditions de l'EHESS, Paris, pp. 59-86.

BLUNDO G. (2011), « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines,* Vol. 202-203, N° 2-3, pp. 427-452.

BLUNDO G. and P.-Y. LE MEUR (2009), *The Governance of Daily Life in Africa: Ethnographic Explorations of Public and Collective Services*, Brill Academic Pub.

BLUNDO G. et J.-P. OLIVIER de SARDAN (dir.) (2007), *État et corruption en Afrique : une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Karthala, Paris.

BODIGUEL M. et H. BULLER (1996), « Gestion publique ou gestion privée de l'eau ? Une réflexion franco-britannique », *in* INRA (dir.), *Hydrologie dans les pays celtiques,* INRA, Paris, pp. 443-452.

BOIRAL P., J.-F. LANTERI et J.-P. OLIVIER de SARDAN (dir.) (1985), *Paysans, experts et chercheurs en Afrique noire. Sciences sociales et développement rural*, Karthala/Ciface, Paris.

BOLTANSKI L. et L. THÉVENOT (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris.

BONGARTZ P., S.M. MUSYOKI, A. MILLIGAN et H. ASHLEY (2010), "Tales of shit: Community-Led Total Sanitation in Africa – an overview", *Participatory Learning and Action*, Vol. 61, pp. 27-50.

BONNASSIEUX A. et F. GANGNERON (2011), « Des mini-réseaux d'eau potable : entre enjeux politiques et arrangements locaux. Le cas de la commune de Djougou au Bénin », *Mondes en développement,* Vol. 155, N° 3, pp. 77-92.

BONNASSIEUX A., C. BARON et A. TSITSIKALIS (2015), « Innovation organisationnelle et pérennisation des modes de gestion des adductions d'eau potable. La gestion partagée : le cas de l'ADAE au Burkina Faso », *in* VALETTE E., C. BARON, F. ENTEN *et al.* (dir.), *Une action publique éclatée ?,* GRET/LEREPS, Nogent-sur-Marne, pp. 30-35.

BOONE C. et D. DUKU (2012), "Ethnic Land Rights in Western Ghana: Landlord-Stranger Relations in the Democratic Era", *Development and Change*, 43, No. 3, pp. 671-694.

BOUBA DJOURDEBBÉ F., S. DOS SANTOS, T.K. LEGRAND *et al.* (2015), « Influence des facteurs environnementaux et démographiques dans la co-occurrence de la diarrhée et de la fièvre chez les enfants dans cinq quartiers périphériques de Ouagadougou (Burkina Faso) », *Cahiers québécois de démographie,* Vol. 44, N° 1, pp. 35-64.

BOUJU J. (2000), « Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali) », *Logiques identitaires, logiques territoriales,* Vol. 14, N° 14, pp. 143-163.

BOURDIEU P. (1991), « Une mission impossible », *Actes de la recherche en sciences sociales,* Vol. 90, N° 1, pp. 84-94.

BRAILOWSKY S. et A.-S. BOISGALLAIS (2000), *Intermédiation sociale et construction institutionnelle. Démarche du programme d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port-au-Prince en Haïti*, GRET, Paris.

BRILLON N. (2013), *Bilan des évaluations décentralisées réalisées par l'AFD en 2011-2012*, Ex-post N° 49, AFD, Paris.

CALLON M. (2017), *L'emprise des marchés. Comprendre leur fonctionnement pour pouvoir les changer*, Éditions de la Découverte, Paris.

CALLON M. (1999), « La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités ? Petit essai sur le cadrage-débordement », *in* FORAY D. et J. MAIRESSE (dir.), *Innovations et performances des entreprises,* Éditions de l'EHESS, Paris, pp. 399-431.

CALLON M. (1998), *The laws of the markets*, Oxford/Malden, Blackwell Publishers/ The Sociological Review.

CALLON M. (1986), « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique,* Vol. 36, pp. 170-208.

CALLON M., P. LASCOUMES et Y. BARTHE (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique,* Coll. La couleur des idées, Seuil, Paris.

CARBONI S. (2015), *École et politiques territoriales au Burkina Faso. Inachèvement institutionnel et configurations de délivrance des services d'éducation primaire à Boromo (province des Balè),* thèse de doctorat en Études du développement, IHEID, Genève.

CHATZIS K. (2006), « Brève histoire des compteurs d'eau à Paris, 1880-1930. (archives) », *Terrains & travaux,* Vol. 11, N° 2, pp. 159-178.

CHAUVEAU J.-P. (1994), « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », *in* JACOB J.-P. et P. LAVIGNE DELVILLE (dir.), *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques,* Karthala/APAD/IUED, Paris, pp. 25-60.

CHAUVEAU J.-P., M.-C. CORMIER SALEM et E. MOLLARD (ed.) (1999), *L'innovation en agriculture (questions de méthodes et terrains d'observation)*, IRD, Paris.

CHAUVEAU J.-P., P. LEFÈBVRE et P. LAVIGNE DELVILLE (1997), *La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural : Réflexions et propositions d'action à partir d'expériences d'Afrique de l'Ouest*, Participation populaire N° 11, FAO, Rome, 149 p.

CHEVRIER S. (2004), « Le management des équipes interculturelles », *Management international,* Vol. 8, N° 3, pp. 31-45.

COUILLARD J. et C. NAVARRE (1993), « Quels sont les facteurs de succès des projets ? Résultats d'une enquête menée à partir d'un échantillon de projets militaires canadiens », *Gestion 2000,* Vol. 2, pp. 167-189.

d'IRIBARNE P. (2007), *Successful companies in the developing world. Managing in Synergy with Cultures*, Notes et Documents N° 36, AFD, Research Department, Paris.

DARBON D. (2004), « Peut-on relire le politique en Afrique *via* les politiques publiques ? » ou "Policies make politics: Does it make sense in African Countries?", *in* TRIULZI A. et C. ERCOLESSI (eds), *State, power, and new political actors in postcolonial Africa,* Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, pp. 175-199.

de GAULEJAC V., M. BONETTI et J. FRAISSE (1995), *L'ingénierie sociale,* Coll. Alternatives sociales, Syros Alternatives, Paris.

DELIGNE A. (2013), *Réseaux socio-techniques et politiques de gestion des systèmes irrigués au Cambodge*, thèse de doctorat en Anthropologie, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.

DIALLO CÔ-TRUNG M. (1998), *La Compagnie générale des oléagineux tropicaux en Casamance. Autopsie d'une opération de mise en valeur coloniale (1948-1962)*, Karthala, Paris.

DIMIER V. (2014), *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

DIOP M. et A. HAMATH DIA (2011), « Réformes des services d'eau en milieu rural africain : enjeux et limites du montage institutionnel de gestion. Une étude de cas au Sénégal », *Mondes en développement,* Vol. 155, N° 3, pp. 37-58.

DOS SANTOS S. (2015), « Le paradoxe de la fièvre infantile et de la fosse septique », *Sciences au Sud*, N° 80, p. 2.

DUBOIS J. (2009), *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement,* Coll. Res Publica, Presses universitaires de Rennes (PUR), Rennes.

DURAN P. (1999), *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris.

EBOKO F. (2015), *Repenser l'action publique en Afrique*, Karthala, Paris.

EHRENSTEIN V. (2014), *Géopolitique du carbone : L'action internationale pour le climat aux prises avec la déforestation tropicale*, École nationale supérieure des Mines de Paris.

ELWERT G. et T. BIERSCHENK (1988), "Development Aid as An Intervention in Dynamics Systems", *Sociologia Ruralis,* Vol. 28, No. 2/3, pp. 99-112.

EPELBOIN A. (1998), « Culture, environnement et péril fécal : réflexions anthropologiques », *Bulletin de la Société de pathologie exotique,* Vol. 91, N° 5bis, pp. 397-401.

ESCOBAR A. (1991), "Anthropology and the development encounter: the making and marketing of development anthropology", *American Ethnologist,* Vol. 18, No. 4, pp. 658-682.

FERGUSON J. (1990), *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

FICHTNER S. (2012), *The NGOisation of Education: Case Studies from Benin,* Coll. Mainzer Beiträge zur Afrikaforschung, Rüdiger Köppe.

GAREL G. (2003), *Le management de projet,* Coll. Repères, La Découverte, Paris.

GARRAUD P. (1990), « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année Sociologique,* N° 40, pp. 17-41.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (2000), *Integrated Water Resources Management,* TAC Background paper No. 4, GWP, Stockholm.

HARGROVE E.C. (1994), *Prisoners of myth: The leadership of the Tennessee Valley Authority, 1933-1990*, Princeton University Press, Princeton.

HASSENTEUFEL P. (2009), *Sociologie politique : l'action publique,* Coll. U, Armand Colin, Paris.

HATCHUEL A. (2000), « Les métamorphoses de la confiance dans l'échange marchand. Petite histoire des compteurs d'eau », *in* LAUFFER R. et M. ORILLARD (dir.), *La confiance en question*, L'Harmattan, Paris, pp. 353-370.

HEEKS R. et C. STANFORTH (2014), "Understanding Development Project Implementation: An Actor-Network Perspective", *Public Administration and Development,* Vol. 34, N° 1, pp. 14-31.

HIRSCHMAN A.O. (1967), *Development projects observed*, The Brookings Institution, Washington D.C.

HOBART M. (dir.) (1993), *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, EIOS/Routledge, Londres.

HOCHET P. (2011), « La terre, l'étranger et le citoyen. Des situations de citoyenneté associées à la terre », *in* JUL-LARSEN E., P.-J. LAURENT, P.-Y. LE MEUR *et al.* (dir.), *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau,* APAD/IRD/Karthala, Paris, pp. 405-422.

HOCHET P. et J.-P. JACOB (2014), « Quelle place pour la reconnaissance des droits coutumiers dans la réforme foncière burkinabé ? Entre substitution et adaptation », *Colloque final du projet de recherche ANR APPI,* Toulouse, décembre.

HOCHET P. et J.-P. JACOB (2006), compte rendu de « La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dérives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique », MARIE A. (2005), Karthala, Paris, 229 p., *Cahiers d'études africaines,* Vol. XLVI (4), N° 184, pp. 1025-1029.

HOGENDORN J.S. et K. SCOTT (1981), "The East African groundnut scheme: lessons of a large-scale agricultural failure", *African Economic History,* No.10, pp. 81-115.

ISRAEL A. (1996), *Le développement institutionnel : les organisations à l'épreuve de la spécificité et de la concurrence*, L'Harmattan, Paris.

JACOB J.-P. (2015), « La sociologie de la traduction, l'anthropologie du développement et l'APAD », *Anthropologie & développement,* Vol. 42-43, pp. 85-98.

JACOB J.-P. (2013), « "Vrais" et "faux" indigents. Une synthèse des contributions réunies dans l'ouvrage », *in* RIDDE V. et J.-P. JACOB (dir.), *Les indigents et les politiques de santé en Afrique : expériences et enjeux conceptuels,* Académia/L'Harmattan, Bruxelles, pp. 431-454.

JACOB J.-P. (2009), « Comment les politiques publiques prennent-elles corps ? À propos de l'usage de la notion de société civile au Burkina Faso », *in* MAPPA S. (dir.), *Les impensés de la gouvernance. La société civile, réponse à la crise ?* Karthala, Paris, pp. 253-272.

JACOB J.-P. (2007), *Terres privées, terres communes : gouvernement de la nature et des hommes en pays winye (Burkina Faso),* Coll. À travers champs, IRD éditions, Paris.

JACOB J.-P. (2006), *Un unanimisme politique presque parfait : les élections municipales du 23 avril 2006 dans trois communes de la province des Balé (Centre-Ouest, Burkina Faso)*, Études RECIT N° 14, Laboratoire Citoyennetés/IUED, Ouagadougou.

JACOB J.-P. (2005), *Sécurité foncière, bien commun, citoyenneté : quelques réflexions à partir du cas burkinabè,* Coll. Études RECIT, Association ACE/RECIT, Institut universitaire d'études du développement (IUED), Ouagadougou.

JACOB J.-P. (dir.) (2000), *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Coll. Nouveaux cahiers de l'IUED, Vol. 10, PUF/IUED, Paris/Genève.

JACOB J.-P. (1998), « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain », *Politique africaine,* N° 71, pp. 133-147.

JACOB J.-P. et P.-Y. LE MEUR (2010), « Citoyenneté locale, foncier, appartenance et reconnaissance dans les sociétés du Sud », *in* JACOB J.-P. et P.-Y. LE MEUR (dir.), *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud,* Karthala, Paris, pp. 5-57.

JACOB J.-P. et P. LAVIGNE DELVILLE (dir.) (1994), *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, APAD/Karthala/IUED, Paris/Genève.

JACOB J.-P., I. HÉMA et S. KASSEM (2009), *L'infirmier, l'instituteur, l'agent social. Synthèse des travaux de recherche sur le service public du Laboratoire Citoyennetés (2006-2009)*, Étude RECIT N° 30, Laboratoire Citoyennetés, Ouagadougou.

JACOB J.-P., P. HOCHET et H. CHÉRON (2009), *L'action publique dans la commune de Réo (Sanguié, Burkina Faso). Surpolitisation et surpersonnalisation des institutions locales*, Étude RECIT N° 26, Laboratoire Citoyennetés, Ouagadougou.

JAFFRÉ Y. et J.-P. OLIVIER de SARDAN (dir.) (2003), *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, APAD/Karthala, Marseille/Paris.

JAGLIN S. (1995), Gestion urbaine partagée à Ouagadougou : pouvoirs et périphéries (1983-1991), Karthala/ORSTOM, Paris.

JENSEN M.C. et W.H. MECKLING (1976), Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, No.4, pp. 305-360.

JOBERT B. (1985), « L'État en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique,* Vol. 35, N° 4, pp. 654-682.

JOLIVET F. (1998), « Management de projet : et si on parlait vrai ? », *Gérer et comprendre*, pp. 19-31.

JOZAN R. (2012), *Les débordements de la mer d'Aral : une sociologie de la guerre de l'eau*, Presses Universitaires de France (PUF), Paris.

KUMAR S. et S. CORBRIDGE (2002), "Programmed to Fail? Development Projects and the Politics of Participation", *Journal of Development Studies,* Vol. 39, No.2, pp. 73-103.

LAPERRIÈRE A. (1997), « Les critères de scientificité des méthodes qualitatives », *in* POUPART J., J.-P. DESLAURIERS, L.-H. GROULX, A. LAPERRIÈRE, R. MAYER et A.P. PIRÈS (dir.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Éditions Gaëtan Morin, Boucherville, pp. 365-391.

LASCOUMES P. et P. LE GALÈS (2007), *Sociologie de l'action publique,* Coll. 128, Armand Colin, Paris.

LASCOUMES P. et P. LE GALÈS (dir.) (2005), *Gouverner par les instruments*, Coll. Gouvernances, Presses de Sciences Po, Paris.

LATOUR B. (2012), *Enquête sur les modes d'existence. Une anthropologie des modernes*, La Découverte, Paris

LATOUR B. (2006), *Changer la société, refaire de la sociologie*, La Découverte, Paris.

LATOUR B. (2001), *Pasteur : guerre et paix des microbes ; suivi de Irréductions*, La Découverte, Paris.

LATOUR B. (1992), *Aramis ou l'amour des techniques*, La Découverte, Paris.

LATOUR B. (1989), *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences*, La Découverte, Paris.

LATOUR B. et S. WOOLGAR (1996), *La vie de laboratoire : la production des faits scientifiques*, La Découverte, Paris.

LAVIGNE DELVILLE P. (2018), « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre polity, politics et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *Gouvernement et action publique,* vol. 2018/2 n° 2, pp. 53-73.

LAVIGNE DELVILLE P. (2015*a*), « Un projet de développement qui n'aurait jamais dû réussir ? La réhabilitation des polders de Prey Nup (Cambodge) », *Anthropologie & développement,* N° 42-43, pp. 59-84.

LAVIGNE DELVILLE P. (2015*b*), « Évaluer la contribution des actions de développement au changement social. Regards de sciences sociales, dilemmes méthodologiques », *in* ABERLEN É., F. BÉDÉCARRATS et C. BOISTEAU (dir.), *Analyser, suivre et évaluer sa contribution au changement social. Donner du sens à la mesure des pratiques de solidarité internationale et de coopération décentralisée,* AFD/F3E, Paris, pp. 19-29.

LAVIGNE DELVILLE P. (2015*c*), *Aide internationale et sociétés civiles au Niger*, Karthala/APAD/IRD, Paris, Montpellier, Marseille.

LAVIGNE DELVILLE P. (2014), « Temps des politiques, temps des projets. Confusion des temporalités et contradictions institutionnelles dans la réforme

foncière au Bénin (2005-2014) », *Conférence finale du projet ANR APPI « Une action publique éclatée ? »,* Toulouse.

LAVIGNE DELVILLE P. (2012), « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la "révolution du management de projet" », *Revue Tiers Monde,* Vol. 2012/3, N° 211, pp. 153-168.

LAVIGNE DELVILLE P. (2011*a*), « Du nouveau dans la "participation" au développement ? Populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif », *in* JUL-LARSEN E., P.-J. LAURENT, P.-Y. LE MEUR *et al.* (dir.), *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau,* APAD/IRD/Karthala, Paris, pp. 161-188.

LAVIGNE DELVILLE P. (2011*b*), « Pour une anthropologie symétrique entre "développeurs" et "développés" », *Cahiers d'études africaines,* Vol. 202-203, N° 2-3, pp. 491-509.

LAVIGNE DELVILLE P. (2007), « Les diagnostics participatifs dans le cadre des projets de développement rural en Afrique de l'Ouest : postulats, pratiques et effets sociaux des PRA/Marp », *in* NEVEU C. (dir.), *Cultures et pratiques participatives : perspectives comparatives,* L'Harmattan, Paris, pp. 313-330.

LAVIGNE DELVILLE P. (2002), *Contre l'autisme des projets, analyser les pratiques préalables à l'intervention*, GRET.

LAVIGNE DELVILLE P. et A. ABDELKADER (2010), *« À cheval donné, on ne regarde pas les dents ». Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des acteurs nigériens*, Études et Travaux N° 83, LASDEL, Niamey, 113 p.

LE MEUR P.-Y. (2015), « Un barrage contre le Pacifique. Polders et développement au Cambodge », *Anthropologie & développement,* Vol. 42-43, pp. 27-57.

LE MEUR P.-Y. (2012), « Grandeurs villageoises : la politique des ressources et des appartenances au centre du Bénin », *Cahiers d'études africaines,* N° 208, pp. 877-903.

LE MEUR P.-Y. (2011), « Une petite entreprise de réassemblage du monde. Ethnographie et gouvernance des ressources foncières en Afrique de l'Ouest », *Ethnologie française,* Vol. 41, N° 3, pp. 431-442.

LE MEUR P.-Y. (2008), « Le développement comme constructivisme. Point de vue anthropologique », *Sociétés politiques comparées,* Vol. 8.

LEWIS D. et D. MOSSE (2006), *Development Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Kumarian Press, Bloomfield.

LEWIS D. et D. MOSSE (2005), *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, Pluto Press, Londres.

LI T.M. (2013), « Les engagements anthropologiques vis-à-vis du développement », *Anthropologie & développement,* Vol. 37-38-39, pp. 241-256.

LIVINGSTON J. (2012), *Improvising medicine. An African Oncology Ward in an Emerging Cancer Epidemic*, Duke University Press, Durham.

LONG N. (2001), *Development sociology: actor perspectives*, Routledge, Londres.

LONG N. (1989), *Encounters at the Interface. A Perspective in Social Discontinuities in Rural Development*, Wageningen Agricultural University.

LONG N. et A. LONG (1992), *Battlefields of Knowledge. The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, EIDOS-Routledge, Londres.

MAMDANI M. (2004), *Citoyen et sujet : l'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Karthala, Paris.

MASSARDIER G. (2003), *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Paris.

MATHIEU M. (2007), « "Une république autonome". La corruption au quotidien dans un programme de coopération au Sénégal », *in* BLUNDO G. et J.-P. OLIVIER de SARDAN (dir.) (2007), *État et corruption en Afrique,* APAD/Karthala, Marseille, Paris, pp. 285-316.

McCOURT W. et M. MINOGUE (eds) (2001), *The internationalization of public management: reinventing the Third World state*, Coll. New Horizons in Public Policy, Vol., Edward Elgar Pub.

MATTHIEUSSENT S., R. CARLIER et P. LAVIGNE DELVILLE (2005), *Un projet d'électrification rurale en Mauritanie (1995-2000) : alizés électriques : histoire et enjeux d'une tentative de construction d'un service durable*, Études et travaux en ligne N° 6, GRET, Paris.

MIDLER C. (1993), *L'auto qui n'existait pas. Management de projets et transformation de l'entreprise*, Dunod, Paris.

MOSSE D. (2005), *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Pluto Press, Londres.

MOSSE D. (2004), "Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice", *Development and Change,* Vol. 35, N° 4, pp. 639-671.

MOSSE D. (2000), « Autorité, genre et savoirs. Réflexions théoriques sur la pratique du diagnostic participatif en milieu rural », *in* LAVIGNE DELVILLE P., N.-E. SELLAMNA et M. MATHIEU (dir.), *Les enquêtes participatives en débat : ambitions, pratiques, enjeux,* Karthala/Gret/Icra, Paris/Montpellier, pp. 359-392.

MULLER P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique – Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, Presses de Sciences Po, Vol. 55, N° 1, pp. 155-187.

MULLER P. (1990), *Les politiques publiques,* Coll. Que sais-je, Presses universitaires de France (PUF), Paris.

NACHI M. (2006), *Introduction à la sociologie pragmatique*, Armand Colin, Paris.

NAUDET J.-D. (1999), *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris.

OLIVIER de SARDAN J.-P. (2016), "For an Anthropology of Gaps, Discrepancies and Contradictions", *Antropologia*, Vol. 3, No. 1 n.s, pp. 111-131.

OLIVIER de SARDAN J.-P. (2010), « Développement, modes de gouvernance et normes pratiques (une approche socio-anthropologique) », *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement,* Vol. 31, N° 1-2, pp. 5-20.

OLIVIER de SARDAN J.-P. (2004), « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest. Un diagnostic empirique, une approche historique », *Politique africaine,* N° 96, pp. 139-162.

OLIVIER de SARDAN J.-P. (1995), *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changemement social*, APAD, Karthala, Paris.

OLIVIER de SARDAN J.-P. et V. RIDDE (dir.) (2014), *Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Karthala, Paris.

OLIVIER de SARDAN J.-P., A. ABDELKADER, A. DIARRA (2011), *Gouvernance locale. La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes*, Études et Travaux, N° 95, LASDEL, Niamey.

OLIVIER de SARDAN J.-P. et M. TIDJANI ALOU (2009), *Les pouvoirs locaux au Niger*, Codesria/Karthala, Dakar/Paris.

OLIVIER de SARDAN J.-P. et E.H.A. DAGOBI (2000), « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique africaine,* N° 80, pp. 153-168.

OSTROM V. et E. OSTROM (1994), "Public goods and public choices", *in* OSTROM E., R. GARDNER and J. WALKER (eds), *Rules, Games, and Common Pool Resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor, pp. 163-197.

OUATTARA B.F. (2010), *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le dévelopanradpement*, Études RECIT, N° 33, Laboratoire Citoyennetés, Ouagadougou.

PALIER B. et Y. SUREL (dir.), (2010), *Quand les politiques changent – Temporalités et niveaux de l'action publique*, Collection Logiques politiques, L'Harmattan, Paris.

PAUL B. D. (1958), "The role of beliefs and customs in sanitation programs", *American Journal of Public Health and the Nation's Health,* Vol. 48 n° 11_Pt_1, pp. 1502-1506.

PERROUX F. (1966), « Les blocages de la croissance et du développement », *Revue Tiers-Monde*, 26, pp. 239-250.

PINSON G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes,* Coll. Collection Gouvernances, Presses de Sciences Po, Paris.

PINSON G. (2004), « Le projet urbain comme forme d'action publique », *in* LASCOUMES P. et P. LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments,* Presses de Sciences Po, Paris, pp. 199-233.

POTTIER J., A. BICKER et P. SILLITOE (2003), *Negotiating Local Knowledge. Power and Identity in Development*, Pluto Press, Londres.

QUARLES van UFFORD P. (1988), "The Hidden Crisis in Development: Development Bureaucracies between Intentions and Outcomes", *in* QUARLES van UFFORD P., D. KRUIJT and T. DOWNING (eds), *The Hidden Crisis in Development: Development Bureaucracies,* United Nations and Free University Press, Tokyo et Amsterdam.

RABEHARISOA V. et M. CALLON (2002), « L'engagement des associations de malades dans la recherche », *Revue internationale des sciences sociales,* Vol. 171, N° 1, pp. 65-73.

RIDDE V. (2013), « Réflexions sur les *per diem* dans les projets de développement en Afrique », *Bulletin de l'APAD,* N° 34-36, pp. 81-114.

ROSE C.M. (1994), *Property and Persuasion: essays on the history, theory and rhetoric of ownership*, Westview Press, Boulder.

ROTTENBURG R. (2009), *Far-Fetched Facts: A Parable of Development Aid-Inside Technology*, The MIT Press.

SCHREYGER E. (1984), *L'Office du Niger au Mali. 1932 à 1982. La problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone du Sahel*, Steiner, Wiesbaden.

SCOTT J. (1998), *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven & London.

SUREL Y. (1998), « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, pp. 161-178.

TIDJANI ALOU M. (1994), « Les projets de développement sanitaire face à l'administration au Niger », *Santé publique,* Vol. 6, N° 4, pp. 381-392.

TSITSIKALIS A. et A. QUENTIN (2014), *Adaptations institutionnelles d'un dispositif original d'approvisionnement en eau potable dans les Hauts-Bassins et les Cascades. Rapport de recherche pour le projet ANR APPI*, GRET, Nogent-sur-Marne.

VALETTE H., C. BARON et F. ENTEN (dir.) (2015), *Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier – Burkina Faso, Niger, Bénin*, Coll. Actes du colloque, Gret/LEREPS, Nogent-sur-Marne.

Van der GEEST S. (1998), "Akan shit: Getting rid of dirt in Ghana", *Anthropology Today*, pp. 8-12.

Van der GEEST S. et N. OBIRIH-OPAREH (2009), "Liquid Waste Management in Urban and Rural Ghana: Privatisation as Governance", *in* BLUNDO G. and P.-Y. LE MEUR (eds), *Governance of Daily Life in Africa: Ethnographic Explorations of Public and Collective Services,* Brill, Leiden/Boston, pp. 205-222.

Van der GEEST S. et N. OBIRIH-OPAREH (2002), "Getting out of the shit: toilets and the daily failure of governance in Ghana", *Bulletin de l'APAD,* N° 23-24, pp. 151-166.

WHITFIELD L. (ed.) (2009), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford/New York.

WHITFIELD L. et A. FRASER (2009), "Introduction: Aid and Sovereignty", *in* WHITFIELD L. (ed.), *The Politics of Aid,* Oxford University Press, Oxford, pp. 1-26.

ZITTOUN P. (2013*a*), « Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours en "action" dans le changement d'une politique publique », *Revue française de science politique,* Vol. 63, N° 3-4, pp. 625-646.

ZITTOUN P. (2013*b*), *La fabrique politique des politiques publiques,* Coll. Sciences Po Gouvernances, Presses de Sciences Po, Paris.

Liste des sigles et abréviations

AEP	Adduction d'eau potable
AFD	Agence française de développement
ANO	Avis de non-objection
AO	Appel d'offres
APAD	Association pour l'anthropologie du changement social et du développement
ASUFOR	Association d'usagers des forages (Sénégal)
AT	Assistance technique
AUE	Association d'usagers de l'eau
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
CIS	Cadre d'intervention sectoriel (AFD)
DfID	*Department for International Development* (Royaume-Uni)
ECO	Diagnostics économiques et politiques publiques (département de l'AFD)
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EUR	Euro(s)
EVA	Évaluation et apprentissage (département de l'AFD)
FIP	Fiche d'identification de projet
FMI	Fonds monétaire international
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GRED	Gouvernance, Risque, Environnement, Développement (UMR, Montpellier)
GTZ	Ancienne agence de coopération technique allemande (devenue la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* – GIZ, début 2011)

IBRFP	*Indo-British Rainfed Farming Project*
IFI	Institution(s) financière(s) internationale(s)
IHEID	Institut de hautes études internationales et du développement
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRS	Innovation, recherche et savoirs (direction de l'AFD)
LASDEL	Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local
M	Million
NPM	*New Public Management*
ONG	Organisation non gouvernementale (en anglais : NGO, *Non-governmental Organization)*
OSC	Organisation de la société civile
PAS	Plan d'ajustement structurel (FMI/BM)
PED	Pays en développement
PERT	*Programme Evaluation and Review Technique*
PMH	Pompe à motricité humaine
PPP	Partenariat public-privé
RATP	Régie autonome des transports parisiens
TDR	Termes de référence
TVA	*Tennessee Valley Authority* (États-Unis)
UE	Union européenne
UGP	Unité de gestion de projet
UMR	Unité mixte de recherche
UNICEF	*United Nations International Children's Emergency Fund* (Fonds des Nations unies pour l'enfance)
USD	Dollar américain

Ghana

CLTS	*Community-Led Total Sanitation*
CWSA	*Community Water and Sanitation Agency*
CWSA-HO	*Community Water and Sanitation Agency – Head Office*
CWSDB	*Community Water and Sanitation Development Board* (péri-urbain)
CWSMT	*Community Water and Sanitation Management Team (small town)*
DA	*District Assemblies*
DWST	*District Water and Sanitation Team*
GWCL	*Ghana Water Company Limited*
GWSA	*Ghana Water and Sanitation Agency*
NCWSP	*National Community Water and Sanitation Program*
NRW	*Non-Revenue Water*
OAD	*Open Air Defecation*
PIMS	*Public Investment Management System*
WATSAN	*Water and Sanitation Committee (village level)*

Burkina Faso

ADAE	Association pour le développement des adductions d'eau
DG COOP	Direction générale de la Coopération
DGRE	Direction générale des ressources en eau
MOZ	Maîtrise d'ouvrage de Ziga
ONE	Office national de l'eau
ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement
PADQP	Projet d'aménagement et de désenclavement des quartiers périphériques
PDDO	Projet de développement durable de Ouagadougou
PE-HD	Polyéthylène haute densité
PGAIE	Plan gouvernemental d'atténuation des impacts sur l'environnement

PN-AEPA	Programme national d'approvisionnement en eau potable et assainissement
SAFELEC	Société africaine d'eau et d'électricté
SNE	Société nationale des eaux

Haïti

CAMEP	Centrale autonome métropolitaine d'eau potable
CAEPA	Comité d'approvisionnement en eau potable et assainissement
CEPA	Comité d'eau potable et d'assainissement
CTE	Centre technique d'exploitation
DINEPA	Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement
FCAS	Fonds de coopération pour l'eau et l'assainissement
FEKOD	Fédération des comités d'eau
GRET	Professionnels du développement solidaire (anciennement Groupe de recherches et d'échanges technologiques)
Komité DLO	Comité de gestion d'eau d'un quartier
MTPTC	Ministère des Travaux publics, Transports et Communications
OEA	Organisation des États américains
OREPA	Office régional de l'eau et de l'assainissement
QD	Quartiers défavorisés
UCQD	Unité de coordination des quartiers défavorisés
URSEP	Unité de réforme du secteur de l'eau potable et de l'assainissement

Liste des encadrés, tableaux, graphiques, schémas et photographie

Liste des encadrés

Encadré 1. L'alimentation en eau des quartiers non lotis à Ouagadougou 85
Encadré 2. Quelques précisions sur la notion d'institution 110
Encadré 3. Les politiques internationales et les adaptations demandées aux réseaux de service 118
Encadré 4. L'agentivité des compteurs d'eau 128

Liste des tableaux

Tableau 1. Cadrages et débordements à l'ONEA 55
Tableau 2. Cadrages et débordements dans le projet « Bornes-fontaines » à Port-au-Prince 65
Tableau 3. Cadrages et débordements à Brong Ahafo. 72
Tableau 4. Critères de caractérisation des trois interventions. 79
Tableau 5. Les réseaux de service et de projet. 82
Tableau 6. Les sources de réversibilité 115
Tableau 7. Comportements des réseaux (Burkina Faso) 123
Tableau 8. Comportements des réseaux (Port-au-Prince) 124
Tableau 9. Comportements des réseaux (eau potable, Ghana) 127
Tableau 10. Comportements des réseaux (péri-urbain, Ghana) 131

Liste des graphiques

Graphique 1. La dynamique du projet. 17
Graphique 2. Échelle de l'assainissement 103

Liste des schémas

Schéma 1. La trajectoire d'interventions de développement : un schéma analytique 43

Schéma 2. Les recompositions souhaitées de l'accès à l'eau en milieu rural 47

Schéma 3. Les recompositions souhaitées du service de l'eau en périphéries urbaines 49

Schéma 4. La trajectoire des trois projets Ziga 54

Schéma 5. Trajectoire des projets « Bornes fontaines » à Port-au-Prince . . . 64

Schéma 6. La trajectoire du projet Brong Ahafo 71

Schéma 7. Les réseaux du projet Ziga 88

Schéma 8. Les réseaux du projet « Bornes fontaines à Port-au-Prince » . . . 90

Schéma 9. La recomposition du service de l'eau potable à Port-au-Prince selon le projet « Bornes fontaines » 93

Schéma 10. Les réseaux du projet Brong Ahafo 95

Schéma 11. Les reformulations du volet « assainissement » dans le projet Brong Ahafo 103

Photographie 1. Une PMH cadenassée (village de Fenteta, Brong Ahafo, Ghana). 121

Qu'est-ce que le groupe AFD ?

Le groupe Agence française de développement (AFD) est un établissement public qui finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et durable. Plateforme française d'aide publique au développement et d'investissement de développement durable, nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud.

Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer et dans 115 pays, pour les biens communs de l'humanité – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé.

Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable. Pour un monde en commun.

Agence française de développement
5, rue Roland-Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél : 33 (1) 53 44 31 31 – www.afd.fr

Dépôt légal : 3e trimestre 2019
ISSN : 2492-8313
ISBN : 978-2-37902-012-4

Imprimé par la Dila IMPRIM'VERT® PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC

Comprendre la trajectoire des interventions de développement

Processus et réseaux d'acteurs dans trois projets d'eau potable (Burkina Faso, Haïti, Ghana)

Qu'est-ce qui concourt au « succès » ou à l'« échec » d'un projet de développement ? Comment comprendre la trajectoire d'interventions et leurs résultats ?

Analysant trois interventions visant à restructurer et étendre la desserte en eau potable dans trois pays (Burkina Faso, Ghana, Haïti), la présente étude montre que le succès d'une intervention tient au fait qu'elle réussit à réunir et faire tenir ensemble des acteurs et des objets hétérogènes, à construire et stabiliser un « réseau sociotechnique » nouveau, offrant un service amélioré. Cela ne va pas de soi et suppose un travail actif d'« intéressement », de négociation, de stabilisation de règles du jeu dans des environnements complexes et souvent peu stables.

Une intervention de développement suppose en effet la coopération d'acteurs et d'institutions multiples qui n'ont ni les mêmes intérêts ni les mêmes objectifs, ne jouissent pas des mêmes capacités institutionnelles et ne déploient pas leurs activités selon des temporalités identiques.

Cette étude donne des clés pour comprendre la trajectoire, parfois mouvementée, d'une intervention (définie comme un ensemble articulé de « phases projets »), à travers son histoire et les différentes épreuves qu'elle a rencontrées. Elle montre que les rapports entre les différents réseaux d'acteurs mis en jeu dans l'intervention – et, en particulier, la place qu'occupent les usagers et les acteurs du service de l'eau dans la définition des objectifs et le pilotage – sont déterminants dans sa trajectoire.

À partir de ces trois cas, l'étude propose des réflexions et des outils d'analyse de validité plus générale, qui éclairent la trajectoire des interventions de développement et leurs conditions de réussite. Elle ne manquera pas d'intéresser praticiens, évaluateurs et décideurs.

ISBN : 978-2-37902-012-4

AFD
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT