

Comprendre la trajectoire des interventions de développement

Jacob Jean-Pierre, Philippe Lavigne Delville

▶ **To cite this version:**

Jacob Jean-Pierre, Philippe Lavigne Delville. Comprendre la trajectoire des interventions de développement . [Rapport de recherche] AFD - Agence Française de Développement; IRD Institut de recherche pour le developpement; IHEID; APAD. 2016. ird-01558783v2

HAL Id: ird-01558783

https://ird.hal.science/ird-01558783v2

Submitted on 10 Jan 2018 (v2), last revised 19 Mar 2021 (v3)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Comprendre la trajectoire des interventions de développement

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

Rapport définitif de la recherche

Jean-Pierre Jacob (IHEID)
Philippe Lavigne Delville (IRD/UMR GRED)
11/10/2017

Sommaire

Table des tableaux 4

Table des figures 4

Liste des sigles 5

Introduction 7

I. Comprendre les processus pour interroger la question de la durabilité des interventions de développement : le projet de recherche 8

1. Les projets de développement comme objet d'étude socio-anthropologique 8

Les projets et la socio-anthropologie du développement 9

Les projets d'innovation et la sociologie de la traduction 12

Mobiliser la sociologie de la traduction dans la socio-anthropologie du développement : deux exemples 19

2. Le projet de recherche 23

Objectifs scientifiques et opérationnels 24

Dispositif de recherche et étapes 25

Méthodologie et déroulement 26

II. Les interventions de développement comme processus : trois histoires, autour de l'eau potable 27

1. Cadre conceptuel : au-delà des phases de financement, représenter de façon synthétique la trajectoire d'interventions de développement 27

L'émergence d'une « unité de problématisation » 28

La trajectoire des interventions : controverses, épreuves, bifurcations 29

2. Trois interventions, trois histoires 31

Le secteur de l'eau potable : quelques repères généraux 31

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

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 40

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 47

III. Réseaux, intéressement et (ir)réversibilité : analyse transversale 53

1. Promoteurs des projets, alliances, épreuves : une lecture synoptique des trois projets 54

2. Les réseaux dans le projet : désagréger la notion de projet 57

Distinguer réseau socio-technique de mise en œuvre du service et réseau du projet 57

Trois interventions, trois configurations d'acteurs 59

3. Une question centrale : l'intéressement des usagers 68

Accès aux services publics et fabrique du citoyen 69

Grandeur villageoise et histoire locale des politiques globales : quelles préférences parmi les différents dispositifs d'eau potable ?.....70

L'assainissement au Ghana : un intéressement impossible ? 72

4. L'intéressement réciproque au sein du réseau de projet et la cohérence des dispositifs d'action 76

L'eau potable : quel type de bien et quel type de référentiel ? 76

Acteurs du réseau de service, acteurs du réseau de projets : qui intéresse qui ?.....79

Le contrôle du dispositif de mise en œuvre et le problème principal-agent 80

5. La durabilité : créer l'irréversibilité.....81

L'existence et la solidité de l'intéressement des usagers 83

La solidité de l'intéressement du réseau de projet aux problèmes du producteur de service 85

L'adéquation de l'environnement institutionnel aux besoins de consolidation du réseau de service.....92

Conclusion 94

1. Lire la trajectoire des interventions de développement, comprendre la « réussite » ou « l'échec » 94

2. Au-delà du service de l'eau potable, la question de la spécificité 97

3. La sociologie de la traduction et l'étude des interventions de développement : pertinence et adaptations 98

La question des contextes et des environnements institutionnels nationaux 100

La question de l'aide internationale et de la disjonction entre réseaux 102

4. Poursuivre l'analyse processuelle des interventions, sur des secteurs différents, dans des configurations variées.....103

5. Travailler les implications pour l'action des résultats de cette recherche 104

Bibliographie.....107

Annexe 1. Méthodologie 119

Grille d'analyse 119

Production des données 121

Annexe 2. La sociologie de l'action publique et la question du « projet » 123

Table des tableaux

Tableau 1. Cadrages et débordements à l'Onea 39
Tableau 2. Cadrages et débordements dans le projet Bornes fontaines à Port-au-Prince 46
Tableau 3. Cadrages et débordements à Brong Ahafo 51
Tableau 4. Critères de caractérisation des trois interventions 56
Tableau 5. Les réseaux de service et de projet 58
Tableau 6. Les sources de réversibilité 81
Tableau 7. Comportements des réseaux (Burkina Faso) 86
Tableau 8. Comportements des réseaux (Port-au-Prince) 87
Tableau 9. Comportements des réseaux (eau potable, Ghana) 89
Tableau 10. Comportements des réseaux (péri-urbain, Ghana) 91

Table des figures

Figure 1. La dynamique du projet 13
Figure 2. La trajectoire d'interventions de développement : un schéma conceptuel 30
Figure 3. Recompositions de l'accès à l'eau en milieu rural 33
Figure 4. Recompositions du service de l'eau en périphérie urbaine 34
Figure 5. La trajectoire des projets Ziga 38
Figure 6. Trajectoire des projets Bornes fontaines à Port-au-Prince 45
Figure 7. La trajectoire du projet Brong Ahafo 50
Figure 8 . Les réseaux du projet Ziga 62
Figure 9. Les réseaux du projet « Bornes fontaines à Port-au-Prince » 64
Figure 10. La recomposition des réseaux à Port-au-Prince selon le projet Bornes Fontaines 65
Figure 11. Les réseaux du projet Brong Ahafo 67
Figure 12. Les hésitations sur le volet « assainissement » à Brong Ahafo 72
Figure 13. Echelle de l'assainissement 73

Liste des sigles

Liste générale

AEP	Adduction d'eau potable
AFD	Agence française de développement
ANO	Avis de non objection
AT	Assistance technique
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
CIS	Cadre d'intervention sectoriel
DFID	Department for International Development
FIP	Fiche d'identification de projet
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GTZ	Agence allemande pour la coopération technique (devenue GIZ)
IBRFP	Indo-British Rainfed Farming Project
IFI	Institutions financières internationales
IHEID	Institut des hautes études internationales et du développement
IRD	Institut de recherche pour le développement
NPM	New Public Management
PERT	Programme Evaluation and Review Technique
PMH	Pompe à motricité humaine
TDR	Termes de référence
UE	Union européenne
UGP	Unité de gestion de projet

Ghana

CLTS	Community-Led Total Sanitation
CWSA HO	Community Water and Sanitation Agency – Head Office
CWSA	Community Water and Sanitation Agency
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
NCWSP	National Community Water and Sanitation Program

NRW Non Revenue Water

OAD Open Air Defecation

Watsan Water and Sanitation Committee (village level)

Burkina Faso

DG COOP Direction Générale de la Coopération

DGRE Direction Générale des Ressources en Eau

MOZ Maîtrise d'ouvrage de Ziga

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

PEHD Polyéthylène haute densité

PGAIE Plan gouvernemental d'atténuation des impacts sur l'environnement

PN-AEPA Programme national d'approvisionnement en eau potable et assainissement

Haïti

Camep Centrale autonome métropolitaine d'eau potable

CAEPA Comités 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

KomitéDlo Comité de gestion d'eau d'un quartier

MTPTC Ministère des travaux publics, transports et communication

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

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'AFD : dans le dernier bilan des évaluations décentralisées de projets financés par l'AFD pour la période 2011-2012, couvrant 56 projets (d'un montant total de 799 M €), évalués 6 à 18 mois après leur achèvement, 93% des 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 4 projets sur 10 (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, les infrastructures sont sous-utilisées et leur maintenance n'est pas assurée, 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 des risques potentiels insuffisants, un manque de suivi des réalisations et des objectifs. Toutefois, du fait de leur approche « photographique » et 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, conçus sur des bases beaucoup plus fragiles, ont pu être des succès incontestables (Lavigne Delville, 2015a).

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 *« 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 ». "The term « implementation » understates the complexity of the task of carrying out projects that are affected by a high degree of initial ignorance and uncertainty. Here « project implementation » may often mean in fact a long voyage of discovery in most varied domains, from technology to politics »* (idem : 35).

La recherche que restitue ce 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), centrée sur les acteurs et les organisations qui négocient un projet, ceux qui cherchent à le mettent en œuvre, et sur les interfaces avec les acteurs et les organisations locales. Nous nous appuyons sur les acquis de la socio-anthropologie du développement, champ de recherche dans lequel nous nous inscrivons. Mais 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 cette littérature. Du fait de l'objet de notre recherche, nous mobilisons ici des questionnements et des concepts tirés de la sociologie de la traduction, qui a mis l'accent sur l'innovation comme processus contingent, et les imbrications entre dimensions techniques, sociales et politiques des systèmes mis en place.

Proposant un regard de sciences sociales sur la pratique de l'intervention de développement, cette étude souhaite éclairer certaines dimensions de la pratique, en particulier le travail actif de négociation, intéressement, construction d'alliances, ajustements, qui, à tous les niveaux de l'action, est indispensable pour permettre à un projet d'exister et de se concrétiser. Elle cherche également à faire le lien entre cette pratique et les résultats de ce projet. En ce sens, nous espérons qu'elle alimentera la réflexion des praticiens du développement.

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

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 celui de l'aménagement. Lancée à l'époque du New Deal, la Tennessee Valley Authority aux Etats-Unis est l'archétype (très empirique au début ; cf. Hargrove, 1994) des projets d'aménagement régional intégré, fondés sur une administration publique ou para-publique. 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, 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 aux débuts 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 pour la puissance publique, à la veille des ajustements structurels, et quasiment abandonnés par la suite.

En cohérence avec les ajustements structurels, les organismes d'aide 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 technicistes. Face à une administration jugée corrompue et incompétente, les organismes d'aide tendent à sortir 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, 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'Etat à travers ses services techniques, se substituent des relations complexes entre bailleurs, Etat, équipes projets,

communes, organisations paysannes, sociétés nationales, ONG et 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 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 (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[1].

Les projets et la socio-anthropologie du développement

A 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, Lanteri et Olivier de Sardan, 1985). Elle a aussi questionné les postulats technicistes 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 *Seing like a State*, J.Scott (1998) met au jour les logiques simplificatrices et uniformisatrices des conceptions d'ingénieur et montre qu'elles se sont appliquées de façon particulièrement systématique et peu régulée dans le contexte des pays en développement, où cette 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'Etat installés là ils étaient absents.

La socio-anthropologie européenne du développement s'est constituée autour de l'idée *« du développement comme objet historique »* (Aubertin, Cabanes, Chauveau *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, Cormier Salem et Mollard, 1999), la production d'ignorance dans le développement (Hobart, 1993; Jacob, 2000), la question de la « participation » (Chauveau, 1994; Lavigne Delville, 2011a).

Après avoir travaillé 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, Chauveau et Olivier de Sardan, 2000). Deux axes se sont ensuite différenciés : 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). De l'autre, 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

[1] Pour une histoire de la bureaucratisation de l'aide au développement européenne, cf. Dimier, 2014.

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 (Olivier de Sardan, 2010) est centrale.

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[2], intermédiation, courtage, en sont des corollaires. Le dialogue – toujours ambigu et partiel - à l'interface 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.

Dans cette approche, la question de l'Etat s'est imposée « par le bas », à partir d'une étude des rapports aux usagers, qui amenait à s'interroger sur une dimension de l'Etat sous-estimée par la sociologie politique de l'Etat en Afrique : l'Etat 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'*« Etats en chantiers »* (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014) entre processus ambivalents de formation de l'Etat, pénuries de ressources et réformes permanentes. Dans cette perspective, la mise en évidence empirique des « gaps » (Olivier de Sardan, 2016) entre intentions et résultats est au cœur de l'analyse, rapprochant la socio-anthropologie du développement des « implementation studies » de l'analyse des politiques publiques. 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, 2015c) émerge plus récemment.

Du côté anglo-saxon, les travaux fondateurs se sont partagés entre une socio-anthropologie des savoirs locaux (Pottier, Bicker et Sillitoe, 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 ambigüités des discours sur la démocratie et la bonne gouvernance (Abrahamsen, 2000), ses impacts sur les administrations (Anders, 2010). 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 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

[2] *« 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).

des temporalités hachées (Tidjani Alou, 1994, Valette, Baron, Enten 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 qu'elle juge pensable et des moyens dont elle dispose (Ferguson, 1990; Chauveau, Lefèbvre et Lavigne Delville, 1997; Naudet, 1999). Elle constitue une rente pour les Etats comme pour les acteurs nationaux : ceux-ci cherchent à entrer dans les chaines d'intermédiation et de redistribution de l'aide, tant pour y constituer ou consolider leurs ressources que 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 néopatrimoniales 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 Etats 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) 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, vaut pour toute la chaîne 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 Etat, entre tutelle, bailleur et opérateur, etc. (Lewis et Mosse, 2006). Cette dimension a été moins travaillée 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[3], 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 n'est guère posée. Or, le maintien de principes coutumiers et la recherche de « grandeur » de la communauté (Jacob, 2007 et III.3.), d'un côté, les conceptions de l'Etat et du service public, de l'autre, structurent aussi les représentations des acteurs. Autant le souci d'une approche empirique et la prudence par rapport au risque de surinterprétation est légitime, autant évacuer ces représentations de l'explication est problématique (Hochet et Jacob, 2006).
- D'autre part, ces jeux d'acteurs prennent place dans des contextes faiblement institutionnalisés, où l'Etat et ses dispositifs n'ont qu'une prise partielle sur la société, et où la pluralité des normes est la règle (Chauveau, Le Pape et Olivier de Sardan, 2001) ; les dispositifs publics sont marqués par un fort inachèvement juridique et institutionnel qui rend problématique l'application des lois (Ouattara, 2010) ; les organisations elles-mêmes sont peu institutionnalisées au sens où elles fonctionnement plus sur des rapports interpersonnels que sur des règles impersonnelles, et même sur des logiques de « surpersonnalisation » (Olivier de Sardan, 2004). Les pratiques des acteurs s'inscrivent dans des contextes marqués par une forte incertitude – plus ou moins marquée selon les

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

contextes et les secteurs – ce qui explique pour partie l'importance des jeux stratégiques qui visent aussi à réduire cette incertitude (Crozier et Friedberg, 1977). Mettre l'accent sur les pratiques des individus, leur agentivité, leur créativité relative, est important. Cependant, on peut se demander jusqu'où l'ampleur de ces stratégies et de la personnalisation des relations d'interface ne traduit pas aussi des contextes sociaux spécifiques, dans lesquels les institutions (au sens des normes gouvernant les pratiques) ne fournissent pas aux acteurs le support nécessaire pour réguler leurs interactions.

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 ? Quelles sont les processus à l'œuvre ? La forme des dispositifs 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 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 1/ souligner l'ampleur des dérapages temporels et budgétaires des projets[4] ; 2/ 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 »* (idem : 200) de management des projets[5].

Les mutations de la conception des innovations industrielles

Dans les années 70, 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 son évolution ». (…) On assiste ainsi à un impressionnant processus de rationalisation et de formalisation des décisions »* (Garel, 2003: 175). De nombreux outils (PERT, 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 projet traditionnelles, mettant l'accent sur l'explicitation poussée des procédures, la complexification des systèmes de reporting, le jalonnement strictement séquentiel des étapes »* (idem : 199*). « Contrairement à la tendance dominante qui est de rechercher plus d'efficacité par l'emploi d'outils de plus en plus*

[4] *« Seuls 16 % des projets de développement de logiciels aux Etats-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 80 % d'échecs commerciaux pour les projets de nouveaux produits »* (Garel, 2003-: 101).

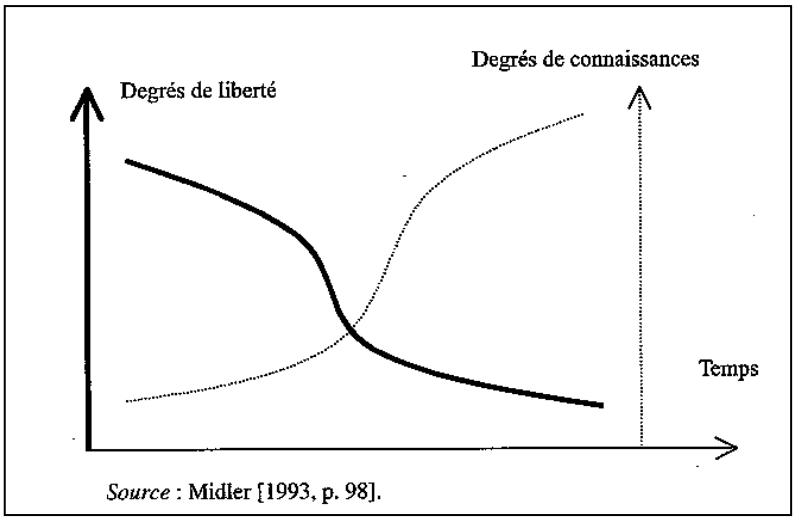
[5] D'autres travaux s'intéressent à la mobilisation de l'outil projet dans la gestion publique, avec le problème de la participation et du débat sur les infrastructures, la question des représentations des « publics » (Bourdieu, 1991; de Gaulejac, Bonetti et Fraisse, 1995; Pinson, 2009). Ils mettent 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, 2010 (1999) : 188). Cf. annexe 2.

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, idem : 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, 2004 : 100). Avec un pilotage centralisé, un reporting bi-annuel à la direction de l'entreprise, il peut se passer de 2 à 6 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 »* (idem : 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 »* (idem : 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 (quelles seront les comportements des consommateurs lorsque le futur véhicule sera mis en vente ?) et des problèmes imprévus se révèlent en cours de route.

Figure 1. La dynamique du projet



(Source : Garel, 2003 : 12)

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 qu'on n'a plus le temps] *alors qu'on a tout appris* [par la confrontation au réel] *». «L'activité projet est profondément marquée par cette dialectique entre la connaissance et l'action »* (idem : 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 »* (idem). Les démarches 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, 2004 : 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, Callon et Latour, 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 stabiliser des réseaux socio-techniques, 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[6], 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 »[7] 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.). Partis 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, Callon et Latour, 1988 a et b; Akrich, 1989; 2006; 2010), aux marchés (Callon, 1998; 1999), aux rapports entre chercheurs, experts et acteurs porteurs de problèmes publics (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001; Rabeharisoa et Callon, 2002) et à la mise en politique de problèmes collectifs (Barthe, 2010), cherchant finalement à proposer une sociologie générale (Latour, 2006).

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 socio-technique 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 projets dépensent une énergie importante à tenter de convaincre des acteurs de les rejoindre et de porter le projet avec eux, à se battre et 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 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), 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) ou se *« déréaliser »* (revenir en arrière, s'éloigner du réel et redevenir idée ou projet de papier) lorsque des obstacles surgissent, que des échecs techniques s'accumulent, que 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, se protéger des risques de défections 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-parole » qui sont censés les représenter (des études, des phases pilotes, des projections, etc.) et parlent à leur place.

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

[7] 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.

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 et posent à leur intéressement des conditions »* (idem : 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 du transport, 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 »* (1992: 35). Mais le risque de ces négociations et reformulations est de perdre la cohérence du projet, sous des pressions divergentes...

A 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 St 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. Lors d'un voyage, les chercheurs ont découvert que la Coquille St 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. Celle de la baie de St 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 les 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, mettre au point en laboratoire les techniques et vérifier qu'elles marchent, que les larves en laboratoire acceptent de se comporter comme prévu, qu'elles sont de bons « porte-parole » 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[8]. 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, les chercheurs) pour aboutir à une « communauté » d'acteurs partageant une même façon de poser le problème et prêt 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 :

- *La problématisation ou comment se rendre indispensable*. Des acteurs formulent des problèmes (ici, peut-on transposer l'élevage de coquilles St Jacques vu au Japon : la larve de l'espèce St 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 ».* Ils construisent un argumentaire pour montrer que les acteurs ont intérêt à passer par leur manière de poser le problème. *« 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, parfois par la rupture de relations que ces acteurs avaient avec d'autres[9]. *« 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-parole 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 du 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*

[8] 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, Lascoumes et Barthe, 2001). Pour une application à un projet pilote en Afrique, cf. Le Meur, 2011.

[9] M. Callon modifiera sa position sur le sujet, notamment dans ses travaux sur le cadrage/débordement (1999 et plus bas). 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 de la problématisation, éprouvant la solidité du réseau des acteurs associés.

> *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 qu'on lui assigne, 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 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, pêcheurs et chercheurs dans une communauté d'intérêt, et qui est une condition 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 tous 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 morts-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 multiplient les 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 et 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 »* (idem). D'autres types de projets 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 ces cas, 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 des événements qui viennent perturber le déroulement prévu peuvent 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 socio-technique était conceptualisée dans l'article de Callon de 1986. *« Par cadrage, nous entendrons ici l'ensemble des éléments humains ou non humains contribuant à délimiter l'espace du jeu et des interactions entre acteurs »* (Bernard, 2005 : 25), c'est-à-dire une façon de structurer les rapports entre ces acteurs. Selon Callon (1999), le cadrage découpe dans un monde infini de relations possibles une série limitée d'actions à entreprendre 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 obliger à sa reformulation. Un réseau de mise en œuvre d'un service se juge également à sa capacité à faire face aux débordements (en matière de production d'eau, de politique financière et commerciale) et donc à réformer ses propres cadrages.

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 deux propositions complémentaires :

- Tout objet inscrit dans sa forme même des contraintes de comportement chez son utilisateur potentiel, ce que l'auteure appelle un *scenario* ou un *script pour l'action*. Une ressource comme l'eau ou l'électricité, et les systèmes socio-techniques 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 introduit des questions morales inédites[10]. Autrement dit, 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 lorsqu'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[11].

M. 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 plus bas— pour montrer que ce service ne produit pas seulement des usagers, mais qu'il produit également de la citoyenneté, de deux façons :

— là où le réseau électrique a été installé, les compteurs mis en place, ils 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'état de l'engagement des populations vis-à-vis de l'Etat, 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, les projets plus nombreux), les communautés qui ne sont pas 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 III.3.) 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 le cas également pour l'eau) ne peut se faire traditionnellement (pour une exception au Burkina Faso voir II.2.) sans une réorganisation foncière et un plan préalable de lotissement[12], ce qui suppose certaines conditions : la décision collective de changer le mode de gestion de l'espace (généralement soumis jusque là à un régime "coutumier"), la capacité des foyers qui souhaitent bénéficier du lotissement à construire "en dur"[13] (la décision d'attribution de droits individuels sur une

[10] *« La technique*, dit Akrich, *c'est de la morale »* (2006), elle permet par exemple, comme nous l'indiquons ci-après, une mesure de l'engagement de l'usager vis-à-vis de l'Etat.

[11] Il faut bien entendu du temps et des efforts pour qu'il en soit ainsi : les habitants non raccordés pratiquant les branchements sauvages, ceux qui le sont ne payant pas leurs factures et créant des problèmes de trésorerie aux compagnies fournisseuses, etc.

[12] Une opération qui 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'Etat sur les ouvrages électriques et celui des chefs de ménage sur des parcelles privées et donc sur leur droit contracter avec une compagnie publique pour des prestations.

[13] 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

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 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 de l'Etat, au fur et à mesure qu'elle entre davantage dans le réseau des prestations publiques (électricité, eau, mais aussi scolarisation, santé…). Par le même mouvement, la compagnie de desserte 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.

On notera que dans les travaux d'Akrich, la question de l'intéressement des usagers (donc de la demande) est centrale et elle rompt singulièrement avec les interprétations hâtives qu'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 qu'on réussisse à intéresser et à enrôler les acteurs nécessaires à la réussite de ses objectifs. Etudiant l'électrification en Côte d'Ivoire et en Algérie, et non un projet futuriste avec des consommateurs seulement virtuels comme Latour, 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 est adossé (voir section III.5).

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

A l'exception de M. Akrich, intéressée très tôt par la question des connections 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[14]. L'approche constructiviste de l'innovation, la mise en évidence du travail actif de négociation et d'enrôlement, la difficulté de la constitution et la stabilisation de réseaux socio-techniques, font pourtant largement écho au 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 »* que sont, selon Hirschman (1967), la mise en œuvre de nombreux projets.

Ce sont en fait 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 anciens et les plus complets se trouvent dans deux ouvrages majeurs d'anthropologues du développement, *Cultivating development* de David Mosse (2005), et *Far-Fetched Facts* de Richard Rottenburg (2009)[15].

---

l'efficacité technico-économique (les branchements 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).

[14] Pour des exceptions récentes, cf. Jozan, 2012; Ehrenstein, 2014 ; Heeks et Stanforth, 2014.

[15] 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, 2015a; Le Meur, 2015), dont le projet de réhabilitation des polders de Prey Nup, projet *« qui n'aurait pas dû réussir »*.

David Mosse est intervenu pendant une dizaine d'années comme consultant en appui à l'IBRFP (Indo-British Rainfed Farming Project) financé par la coopération britannique. 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 mobilise des équipes importantes pour travailler selon une approche participative au plus près des populations. Dans un contexte de méfiance des agences d'aide vis-à-vis de l'Etat, il est mis en œuvre en partenariat avec une entreprise privée indienne d'engrais. Dans son analyse rétrospective de ce projet, D. 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 avec les objectifs politiques qu'il est censé poursuivre, et d'autre part avec les dynamiques économiques et sociales des populations concernées[16]. Malgré de réels efforts de participation[17], 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 ce qui leur semble faisable. L'objectif d'autonomie des organisations soutenues 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 »[18], 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 diffuser une image du projet, de façon à constituer et maintenir dans son orbite un réseau d'acteurs qui le soutienne. *« 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)"* (Mosse, 2005 : 8, souligné par nous).

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

[16] *" The work of organisations 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).

[17] Sur les enjeux de savoirs et de pouvoirs dans les ateliers participatifs, cf. Mosse, 2000, Lavigne Delville, 2007.

[18] A. Israel (1996) distingue entre projets « spécifiques » et « non spécifiques », c'est-à-dire entre les projets («non spécifiques ») qui relève de l'art de faire et pour lesquels les mesures de succès ne peuvent pas toujours être précisées et ceux (« spécifiques ») pour lesquelles 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 socio-techniques de desserte d'eau potable appartiennent aux dispositifs spécifiques, l'éducation ou l'agriculture aux secteurs non spécifiques. Voir conclusion (2).

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 : *« 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"* (Mosse, 2005: 157). Le changement d'orientation stratégique de la coopération britannique au tournant des années 2000 en fournit une démonstration éclatante. La priorité du nouveau DFID (Department for International Development) est l'influence sur les politiques publiques des pays en développement. 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'Etat) devient objet de critiques : ce type de dispositif est lourd et peu efficient ; il n'a d'impact que 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 : *"projects do not fail, they are failed by wider networks of support and validation"* (2005: 18)[19].

Le second exemple est l'ouvrage de Richard Rottenburg (2009), *« Far-Fetched[20] Facts. A parable of Development Aid ».* R. 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 la banque. Les enquêtes de l'auteur interviennent après que les questions de production d'eau des trois dispositifs techniques aient été solutionnées et 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 son personnel salarié. Sur la base de ses 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 être résumée en deux points importants.

Premièrement, *l'idéologie égalitariste qui préside actuellement aux relations d'aide et qui insiste sur la souveraineté des pays aidés (sanctionnée dans 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 parce que les pays du Sud ne sont pas au même niveau (institutionnel, politique, social, économique) que les financements et l'assistance technique dont ils bénéficient de la part des pays du Nord 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 devraient, en conséquence, trouver dans le Sud toutes sortes de prédispositions permettant à leur projet de

[19] David Mosse mobilise le livre de Latour, dans le contexte d'un projet faiblement « spécifique » et où l'objectivation des pratiques et des impacts est difficile à mesurer. La dimension « technique » est minimale, et dispersée dans de nombreux champs d'intervention. Dès lors, le rôle du jugement subjectif dans le succès ou l'échec du projet est très fort. Bien davantage en tous cas que pour un projet à forte dimension technique comme la réhabilitation des polders de Prey Nup. Là, la remise en culture de près de 3000 ha, l'augmentation du rendement du riz permis par la protection contre le sel, le fait que l'organisation paysanne gère le polder et ouvre et ferme les vannes à bon escient, peuvent fournir la matière de données objectivables et de relations quantifiables.

[20] Terme polysémique qui signifie à la fois « aller chercher à distance », mais aussi « improbable, douteux, farfelu »…

prendre facilement sa place dans un environnement institutionnel favorable à sa réussite[21]. L'idée que les pays du Sud constituent des partenaires et qu'ils sont « propriétaires » de leur développement devrait permettre aux agences du Nord de se recentrer sur les tâches de coordination (des acteurs et des ressources nécessaires à l'intervention) tandis que les institutions du Sud prendraient en charge l'essentiel de la décision et des tâches de définition de programmes, de leur mise en œuvre et de la responsabilité pour leurs résultats. Sauf que si le constat 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 qu'on puisse s'appuyer sur lui pour consolider un autre secteur.

R. Rottenburg, à partir de l'analyse de ce paradoxe, s'intéresse à un déficit infrastructurel particulier, celui qui concerne les dispositions procédurales ou plus largement les questions de rapports à la culture écrite dans les agences urbaines objets des réformes. Il y a, dit-il, dans les cas qu'il étudie, une absence de compréhension entre les parties aidantes et les parties aidées (et notamment pour les parties aidées, au niveau du personnel situé au plus bas de l'échelle, releveurs de compteurs et personnel de maintenance) sur la question de savoir quelles sont les données importantes en matière de consommation d'eau potable, comment elles doivent être mises en forme pour pouvoir constituer des données exploitables et comment elles doivent être associées entre elles pour pouvoir constituer une information valable. 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 y a très peu d'occasions de donner une priorité quelconque à la culture écrite sur la culture orale. 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. Comme le dit un des protagonistes de son livre *« 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 structure des formulaires imprimés »* (2009 : 141). En conséquence, les agents de base échouent largement à remplir les rubriques des fiches clients de la manière stipulée et ruinent toute possibilité de constituer une documentation solide permettant 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 sont conscientes du paradoxe identifié ci-dessus (similarité vs différence) sans pouvoir l'exprimer publiquement et elles doivent inventer des pratiques spécifiques pour faire face à cette double contrainte*. Rottenburg propose une description de l'organisation des rapports entre acteurs qui permet d'y faire face, en simplifiant l'analyse du contenu de ces rapports à trois protagonistes : le bailleur de fonds, l'agence nationale bénéficiaire (également emprunteur et maître d'ouvrage du projet) et le consultant. Il utilise pour son analyse la théorie de l'agence (les relations entre principal et agent) qui met l'accent sur l'usage de l'asymétrie informationnelle dans les relations entre contractants[22].

Le bailleur de fonds a plusieurs problèmes dans ses relations avec l'organisation nationale bénéficiaire. Il veut apparaître comme reconnaissant la souveraineté du pays et de l'institution nationale, mais il veut en même temps être sûr que son argent est utilisé de manière avisée, dans un contexte dans lequel les remboursements de crédits ne peuvent pas servir immédiatement

[21] Par exemple un cadre légal, des organisations publiques ou privées déjà en place et suffisamment solides pour qu'elles puissent s'appuyer sur elles pour mener à bien leurs propositions d'amélioration ponctuelle sur tel ou tel point des systèmes.

[22] M. Jensen and W. Meckling définissent la relation d'agence de la façon suivante: *« 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).

d'indicateurs pour le vérifier. Il veut également échapper à toute mise en cause en cas de problèmes avec le projet et il veut également que l'institution nationale y échappe (pour des raisons essentiellement « diplomatiques »). Rottenburg montre que pour résoudre ces différents problèmes, les acteurs ont recours à deux scripts, un script officiel (script O), vanté par tous et mis en avant chaque fois que l'occasion se présente et un script officieux (script U) qui est mobilisé, parfois comme substitut au premier, parfois comme un complément. Leur usage alterné permet aux acteurs de répondre aux objections et d'échapper aux arguments provenant soit de ceux qui tiennent à rappeler l'agenda essentiellement égalitaire de l'aide soit 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).

Le script O est parfait pour répondre au problème n° 1 (respecter le paradigme égalitaire) mais pas pour répondre au problème n° 2 (l'utilisation avisée des fonds et les mesures efficaces pour s'en assurer). Pour faire face à ce problème, le script U est nécessaire. Cela permet au bailleur de fonds de rester secrètement au pilotage de l'opération et d'essayer d'obtenir des changements au niveau de l'institution nationale bénéficiaire au travers de la mobilisation de consultants[23]. Par ailleurs le script O et le script U peuvent être utilisés de manière indifférente pour répondre au problème n° 3 : faire en sorte que les responsabilités pour l'échec du projet ne retombent ni sur le bailleur ni sur l'institution nationale bénéficiaire mais de préférence sur les consultants[24].

Avec des entrées et des questionnements différents, ces deux ouvrages s'intéressent aux 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, project design,* et *practices* et sur l'enjeu de constituer et maintenir des réseaux d'acteurs, tant pour tenter d'avoir prise sur des réalités complexes, que pour tenter d'imposer et maintenir des interprétations de l'action. Rottenburg insiste plus particulièrement sur la diversité des interprétations de l'histoire d'un projet et de ses enjeux en fonction du point de vue de l'observateur et de sa position dans le jeu, sur l'hétérogénéité culturelle des acteurs impliqués et la reconnaissance/négation des différences (sociales, économiques, politiques, culturelles), sur l'enjeu d'un *metacode*[25], 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.

2. Le projet de recherche

Le projet de recherche proposé à l'AFD et dont le lecteur a les résultats sous les yeux, s'inscrit dans ce contexte intellectuel. Il découle d'échanges entre le Département de la recherche de l'AFD et Philippe Lavigne Delville, chercheur à l'IRD et président de l'APAD, autour de la pertinence des regards de sciences sociales pour la pratique du développement. Porter le regard sur les processus et

[23] Comme l'indique Rottenburg, il y a très peu de chances que ce script fonctionne si l'institution nationale insiste sur le fait que le seul script qui s'applique est le script O. La notion de consultant ici peut être étendue à toutes sortes de structures : l'assistance technique, une structure opératrice de type ONG, une Unité de gestion de projet, etc.

[24] Dans son étude pour ce projet de recherche, M. Tschibambe (2015) donne plusieurs exemples de cet usage des consultants comme fusibles.

[25] Pour Rottenburg, le métacode est l'ensemble des formes standardisées qui consistent le langage commun à l'ensemble 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, procédures pour évaluer et agréger les données, schémas, tableaux, mots clefs, concepts, etc.

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 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.

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 socio-technique 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 un ensemble de projets, 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, 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[26]. 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 double 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 mis à l'épreuve la pertinence de la sociologie de la traduction pour comprendre les processus d'intervention et leurs résultats dans une lecture processuelle, en abordant les problèmes spécifiques posés par la construction et la stabilisation de réseaux socio-techniques dans des situations d'aide, et dans les environnements politico-institutionnels des pays bénéficiaires. En effet, autant lire les projets en termes de tentative de construire des réseaux socio-techniques et affirmer un postulat symétrique sur la réussite et l'échec semble *a priori* pertinent, 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 et la façon dont ils conditionnent et orientent les processus projets sont à identifier. 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. Au-delà, cette recherche souhaitait aussi contribuer à davantage ouvrir la socio-anthropologie du développement à l'analyse de la réflexivité des professionnels de l'aide[27], et à « l'agentivité » des systèmes techniques, 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

[26] Cf. la liste des mémoires produits, aux débuts de la bibliographie.

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

projet (étude de faisabilité, 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 socio-technique ancré dans son contexte soit mis en place et institutionnalisé, cela impliquerait que cet objectif soit plus explicitement mis 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 constamment indexé sur les seules performances des agents du projet (avec leurs effets inévitables sur la fermeture de leur expression), une telle lecture pouvait avoir des effets à la fois:

- sur 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;
- sur la manière de présenter les projets, de les décrire, d'en présenter les effets, de les évaluer ;
- sur la manière de penser les différentes étapes du cycle de projet et leur enjeu en termes de réseau.

Dispositif de recherche et étapes

La recherche a été coordonnée par Philippe Lavigne Delville (anthropologue, directeur de recherche IRD – UMR GRED Montpellier, président de l'APAD) et a été conduite en commun avec Jean-Pierre Jacob (anthropologue, professeur, IHEID Genève). Un comité de pilotage a été constitué à l'AFD, avec des représentants du Département de la recherche, de la direction des évaluations et des départements opérationnels et une chercheuse issue du Centre de Sociologie de l'Innovation: Vera Ehrenstein (Goldsmiths, University of London).

Les principales étapes en ont été :

- Elaboration d'une grille d'analyse (décembre 2014);
- Choix des études de cas (décembre 2014);
- Formation des étudiants et formation et enquêtes à l'AFD (janvier février 2015) ;
- Plan détaillé des études de cas (février 2015);
- Réalisation des études de cas avec enquêtes dans les pays concernés (mars-avril 2015) et missions d'appui d'un ou des deux responsables de la recherche pendant une semaine dans chacun des pays concernés (fin-mars/début avril 2015);
- Finalisation des études de cas (juin- octobre 2015);
- Elaboration de la synthèse provisoire (décembre 2015);
- Rapport final (version provisoire, début avril, puis finale, fin novembre 2016);
- Restitution (décembre 2016).

Sur la base d'une grille d'analyse établie en commun (cf. annexe 1), 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 J.P.Jacob[28], ils ont bénéficié d'un atelier de préparation à la recherche en janvier 2015, avec introduction à la sociologie de la traduction, présentation des projets, discussion de la grille d'analyse et discussion sur la démarche de recherche. Les étudiants ont travaillé un mois à l'AFD, pour dépouiller la littérature et interroger les

[28] Ce sont Nicolas Vieux et Maurane Tschibambe pour le Ghana, Cannelle Cuvelier et Saskia Perrin pour Haïti, Deborah Reymond et Sandrine Bussy pour le Burkina Faso.

acteurs ayant été impliqués dans le projet, à l'AFD ou ailleurs. Ils ont ensuite passé deux mois sur le terrain (mars-avril 2016). Ils ont bénéficié d'une mission d'appui d'une semaine (des deux coordinateurs pour le Ghana, de J-P Jacob pour le Burkina Faso et P. Lavigne Delville pour Haïti). Ces missions ont également permis de préciser le questionnement spécifique de chaque cas, en fonction des points apparaissant déterminants sur le terrain. Dans chaque binôme, les étudiants se sont spécialisés sur une question spécifique d'approfondissement.

Le premier comité de pilotage a discuté la grille d'analyse et le choix des projets. Le second 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 mémoires des étudiants ont fait l'objet de plusieurs versions, suite aux lectures et commentaires des chercheurs. Ils ont été diffusés début octobre 2015. Le 3° comité de pilotage a précisé le cahier des charges du rapport final et les thèmes d'approfondissement pertinents. Le 4° comité a été consacré à une discussion sur la version provisoire du rapport final.

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 une zone rurale (région de Brong Ahafo au Ghana). A Ouagadougou, l'étude a porté sur l'amélioration de l'alimentation en eau de Ouagadougou, sous l'égide de la société nationale (l'Office national de l'eau et de l'assainissement), grâce à la construction du barrage de Ziga. A Port-au-Prince, les interventions ont porté sur le raccordement des quartiers défavorisés au réseau public, dans un contexte de crise de production et de forte instabilité institutionnelle de la société nationale (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 de capitales en forte croissance démographique, et celle de l'alimentation des quartiers populaires/non lotis/périphériques par le réseau urbain, pour des processus étalés sur quinze ou vingt ans. Le projet « Eau et assainissement » dans la région de Brong Ahafo porte sur une série d'infrastructures, pompes à motricité humaine (PMH) et mini-réseaux AEP, autonomes ou raccordés au réseau urbain de la ville de Sunyani, avec un volet assainissement.

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 grille d'analyse en annexe 1). Ce travail d'enquête auprès des principaux acteurs du projet devait permettre, à partir d'une description la plus fine possible des processus, de répondre aux questions suivantes : quel a été le processus et les acteurs de l'émergence et de l'identification du 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/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 processus de l'avancement des différents projets devait permettre repérer les problèmes de l'action et leurs causes probables ainsi que les éléments de contexte, les acteurs, les négociations qui leur ont permis d'avancer dans les moments difficiles.

La recherche étant exploratoire, la grille a été conçue pour permettre une appréhension globale de chaque projet, et 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 acteurs individuels et du rapport entre acteurs et organisations n'a pas pu être traitée de façon systématique. Sauf lorsque cela s'avérait indispensable à l'analyse, on a pris comme unité d'analyse les organisations – ou des parties d'organisations : un bureau régional, une sous-direction – en assumant les ambiguïtés liées au fait de paraître prêter une personnalité propre et des actions à une organisation. De même, certaines 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 pu être étudiées de façon approfondie.

La durée de deux des trois interventions étudiées dépasse la vingtaine d'années. Il n'est pas possible au niveau d'une synthèse de retracer le détail des événements qui les ont scandés. Dans une logique de montée en généralité et d'utilité de l'analyse pour les praticiens, nous avons fait le choix d'une analyse plus « macro » que les recherches habituelles en anthropologie du développement, d'assumer le risque de la simplification pour gagner en intelligibilité, au risque de réduire la complexité des processus que les études de cas sur lesquelles se fonde ce rapport ont restituée, et de paraître trop systématiques dans les analyses. La partie II propose une grille d'analyse de la trajectoire des interventions, puis une analyse stylisée des trois cas étudiés, qui 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 III 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 – intéressement plus ou moins problématique selon le secteur d'intervention -, et enfin la question de la durabilité, en termes de stabilisation du réseau socio-technique mis en place par l'intervention.

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

II. 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 n'est 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. Retracer une histoire souvent tumultueuse, étalée sur un pas de temps assez long - parfois plus de vingt ans ! -, et faite de plusieurs conventions de financement, négociées et mises en œuvre par des acteurs différents, suppose un schéma conceptuel pour sélectionner et organiser les éléments déterminants. Ce schéma a été un des premiers produits de la recherche (voir figure 2). Nous l'appliquons ensuite aux trois cas, identifiant pour chacun des cas quelques questions centrales, et des questions de validité plus générale.

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 certes 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 avant. 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 ruptures. Mais les

remises en cause peuvent être antérieures, avoir émergé au cours de la phase précédente. A 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.

L'émergence d'une « unité de problématisation »

Un projet de développement est défini à la confluence entre la politique des institutions nationales qui les portent et des institutions d'aide qui les financent. Il traduit un certain consensus, ou en tous cas 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 Etat receveur et 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 à traiter et d'y répondre, dans un lieu et dans un contexte historique donnés. 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* une façon 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 qu'ils ont 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 en tous cas ont des intérêts — éventuellement divergents— à s'allier entre eux autour de cette idée. Fédérer des acteurs nouveaux, les intéresser, suppose de négocier avec eux, d'ajuster la problématisation pour qu'elle rencontre leurs visions et leurs intérêts, bref de passer des « *compromis socio-techniques* ». Une problématisation peut être contestée par d'autres réseaux (d'autres acteurs, d'autres 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.

A chaque unité de problématisation correspond 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) et il faut, à chaque fois, 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* (voir tableaux 1, 2, 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 de la problématisation peut résulter de déplacements de questionnement, d'intégration de nouvelles dimensions. Elle peut représenter la clôture d'une controverse, ou en susciter d'autres.

La trajectoire des interventions : controverses, épreuves, bifurcations

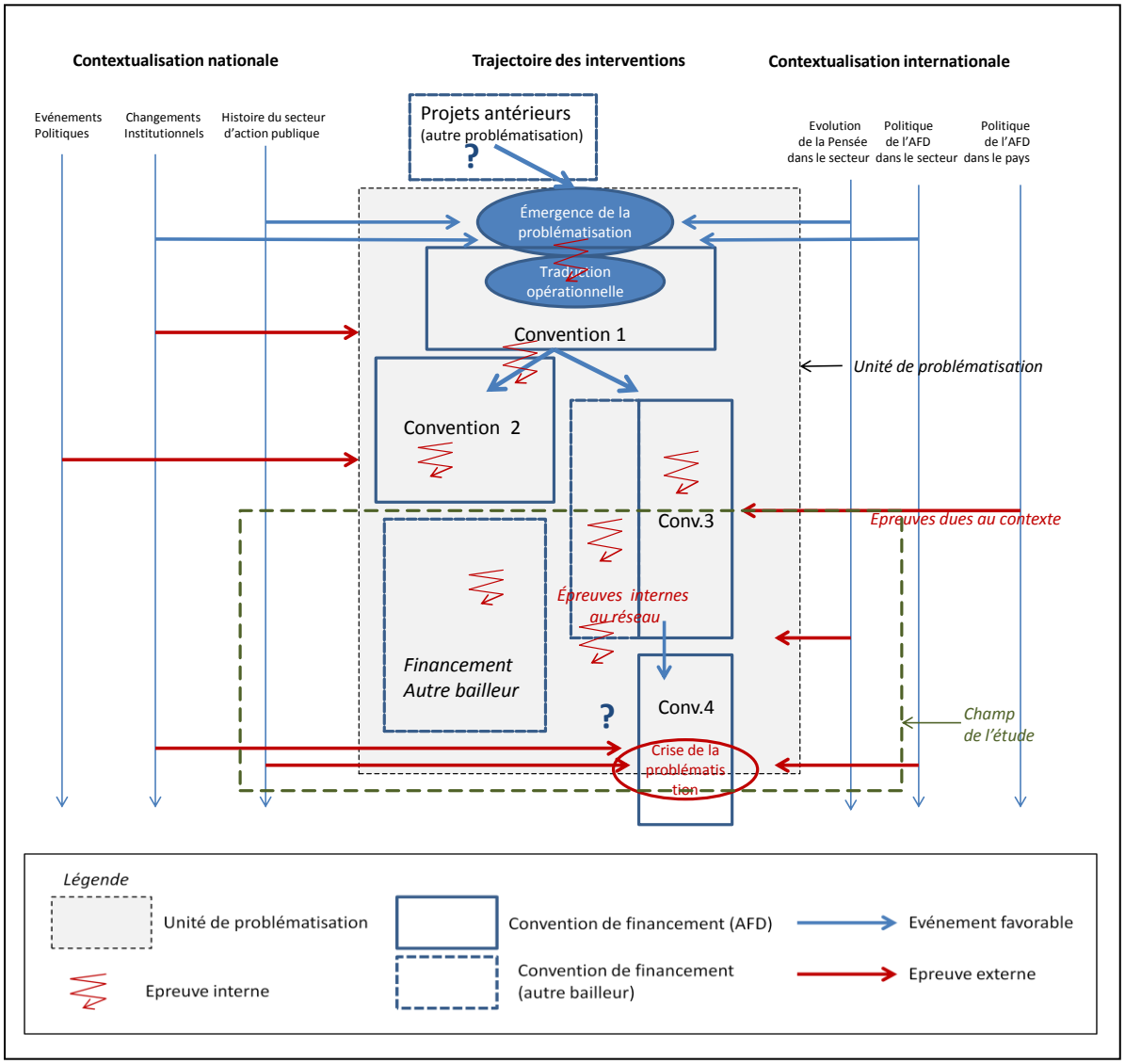
Dans le cours de la mise en œuvre, les projets font face à de multiples problèmes, d'ordre différent. Les unes touchent au noyau d'acteurs qui porte le projet politique sous-jacent : un changement de gouvernement ou d'orientation politique, un ministre qui change, des hommes clés sont mutés, un bailleur redéfinit sa politique, etc. D'autres à des événements externes : une insurrection éclate, le pays subit un tremblement de terre. D'autres enfin, sont plus internes au projet lui-même, et renvoient 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, etc.

A la suite de Latour (2001) on peut qualifier ces événements *d'épreuves*. L'épreuve est le moment au cours duquel 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 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 le sujet Nachi, 2006 : 58-59). L'épreuve teste la solidité de la problématisation et de l'intéressement, la possibilité de l'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 va pas de soi. La possibilité d'ajuster - ou parfois même de redéfinir - un projet en cours de route 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 bien se cristalliser lors de la préparation de la convention suivante. Parfois, elles mettent en cause le projet lui-même, dans 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 des stratégies ou des dispositifs, mais dans un changement dans la façon de penser le problème. On abandonne 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 (le CLTS - Community Led Total Sanitation - au Ghana).

Mais les changements de problématisation peuvent aussi provenir d'événements externes, qui n'ont rien à voir avec les épreuves traversées par un projet concret : un changement dans les politiques d'aide, un changement de doctrine des institutions internationales sur le secteur, une nouvelle méthodologie « à la mode » qu'on se doit d'essayer, peuvent amener à abandonner une problématisation au profit d'une autre, comme dans le cas de l'IBRFP analysé par D. Mosse (2005, voir plus haut).

Figure 2. La trajectoire d'interventions de développement : un schéma conceptuel



On peut ainsi représenter de façon stylisée la trajectoire d'une intervention, 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 financements 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. Selon les cas, l'étude de cas a porté sur l'histoire d'une problématisation ou sur une partie seulement de celle-ci, en restreignant le champ de l'étude à une période de temps traitable dans le cadre de la recherche. Ces synthèses s'achèvent par le schéma qui résume leur trajectoire et l'identification de questions clés, de portée plus générale, qui touchent aux interventions, à leurs conditions de réussite ou de pérennité, qui seront développées dans la suite du rapport. Nous renvoyons aux études de cas elles-mêmes et à la littérature qu'elles mobilisent, pour une analyse plus complète.

2. Trois interventions, trois histoires

Le secteur de l'eau potable : quelques repères généraux

L'eau est un enjeu vital pour les populations et la manière dont elles se sont efforcées en cours des siècles de se rende plus aisée l'accès à cette ressource (mares, rivières, puits, branchements privés) le démontre aisément. 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 leur eau reste un bien commun : tous les membres de la communauté locale peuvent en bénéficier gratuitement dans le cadre de leurs usages domestiques (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 Etats 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 sollicitude et de leur volonté d'améliorer le sort de leurs administrés. Dans les capitales et les grandes villes, les Etats ont mis en place depuis plusieurs décennies des sociétés d'Etat 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 grands barrages, captages dans des fleuves ou forages) 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). Elles 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[29]). 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 même 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, couplé aux pertes du réseau, entraîne des ruptures du service, plus ou moins fréquentes. Dans les années 1980, les sociétés d'Etat 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 Etats 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 pompes à motricité humaine (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.)[30]. La maintenance était au départ assuré par les brigades hydrauliques puis, avec les ajustements structurels, elle 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) et peinent souvent à assurer la maintenance des ouvrages, faute de gestion, mais aussi d'environnement institutionnel (existence, accessibilité et coût d'artisans ou d'entreprises de maintenance). La responsabilité de la maintenance passe fréquemment en pratique entre les mains de la chefferie ou d'un commerçant, ou tombe en déshérence. Dans le cas de

[29] Voir Global Water Partnership (2000).

[30] En zone pastorale, on a plutôt des forages motorisés.

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 et un réseau de canalisation d'adduction et de distribution d'eau et des points de desserte (points de distribution collective et branchements particuliers). Ces équipements peuvent être gérés par des instances communautaires composées de ressortissants de la collectivité bénéficiaire ou délégués à des entreprises privées. Avec l'introduction de la décentralisation (à partir des années 2000), les politiques de l'eau confient aux nouvelles municipalités 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 privés ou aux communautés (Baron et Bonnassieux, 2013; Baron, Bonnassieux et Saussey, 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 : 1/ l'eau doit être considérée comme un bien économique ; 2/ la production et la distribution de l'eau ont un coût qui doit être couvert par le prix payé par les usagers et l'élaboration d'une grille tarifaire (Conférence de Dublin, 1992) (Baron et Peyroux, 2011). La question de l'eau est alors être abordée en dissociant la question de la propriété de la ressource et des dispositifs techniques d'adduction (aux mains d'une entité publique de type municipalité ou société d'Etat) et celle de la gestion de la distribution, qui peut être déléguée à un comité de gestion local ou 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 versement d'argent contre un seau ou une bassine remplis au bénéficie des indigents, de membres de leur communauté, de parents, ou de ceux qui ne veulent tout simplement pas payer. A l'inverse, le prix de l'eau peut être fermement exigé —et même être augmenté— pour les étrangers à la communauté (orpailleurs, éleveurs, etc.). 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 certain désenchâssement des relations sociales autour de l'eau, 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 des dispositifs institutionnels qui incitent les gestionnaires du service (qu'ils soient privés ou « communautaires ») à dégager des bénéfices, d'autre part, aboutit à l'intériorisation par les instances locales du principe de la vente au volume, au risque d'exclusions. Il faut bien entendu, pour que de tels comportements se mettent en place, que l'association ou le privé gestionnaire du dispositif AEP se voit concéder un quasi-monopole de l'offre locale d'accès à l'eau potable (y compris l'offre qui a été constituée antérieurement à la mise en place des dispositifs AEP —puits, PMH—, voir sur le sujet notre analyse du cas ghanéen, section III), faute de quoi il ne peut pas bénéficier de la structure de contraintes propres à susciter les attitudes souhaitées (les possibilités de défection et de retour vers l'eau des PMH à l'eau quasi-gratuite restant toujours possibles[31]).

[31] Comme cela a été le cas à Mopti (Bouju, 2000).

Figure 3. Recompositions de l'accès à l'eau en milieu rural

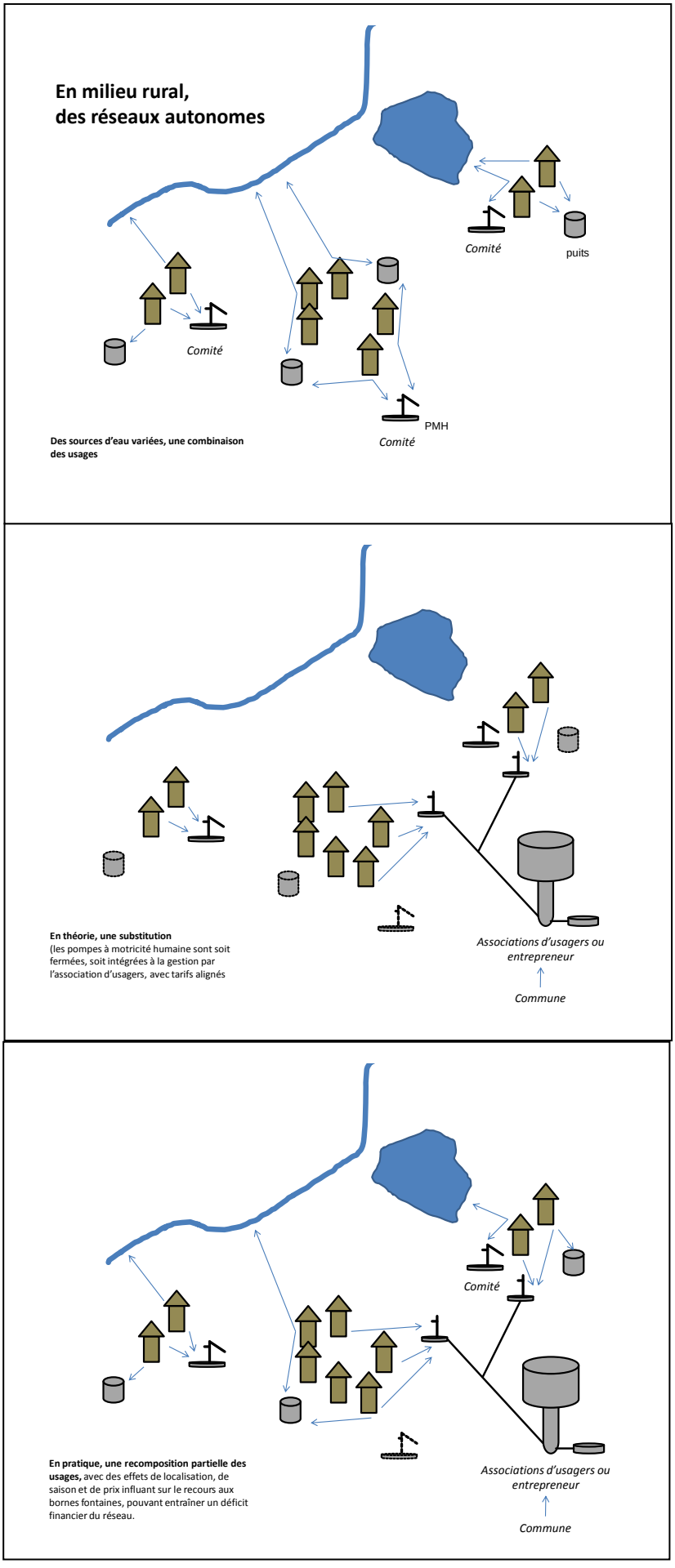
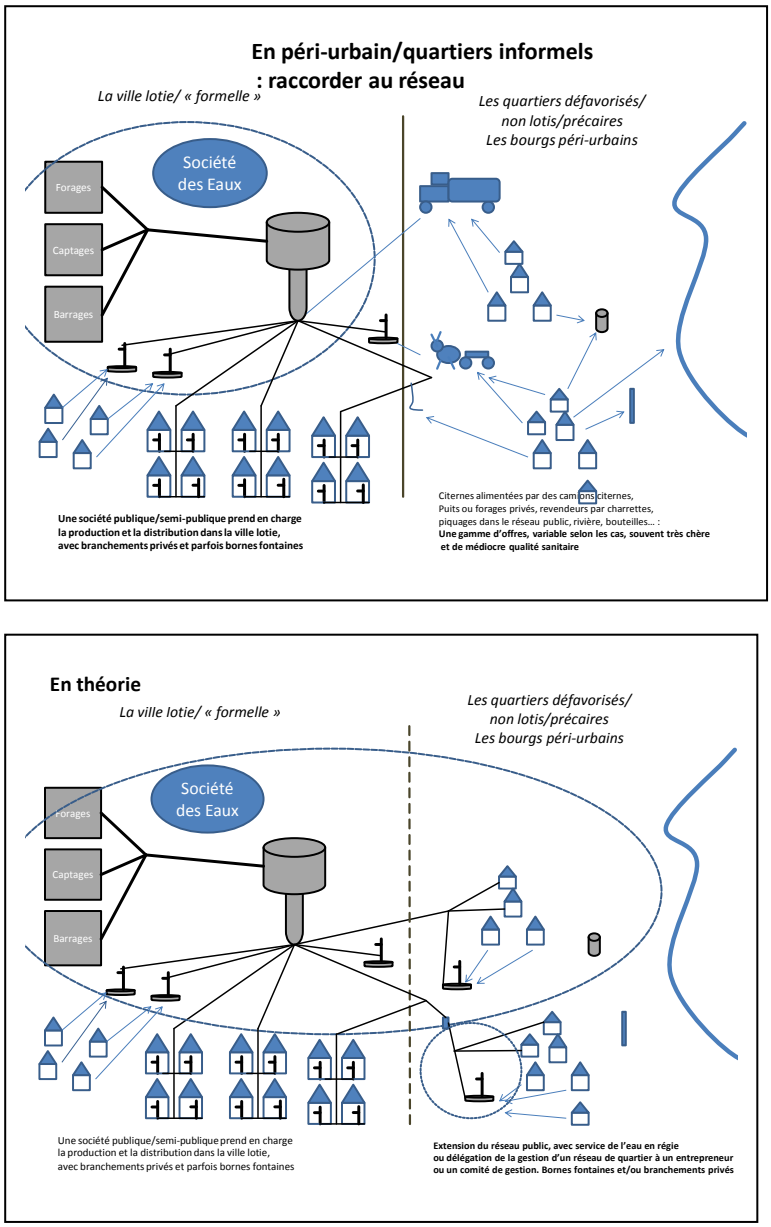


Figure 4. Recompositions du service de l'eau en périphérie urbaine



En milieu urbain populaire, et en particulier dans les quartiers non lotis/spontanés, l'Etat n'assure pas un service en réseau, mais met parfois en place des bornes fontaines. Au départ gratuites (service aux populations pauvres), elles sont de plus en plus payantes et confiées à des organisations locales ou des entrepreneurs privés, à la fois pour éviter les gaspillages et rentabiliser le service. Dans les zones peu/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, ou bien par charrettes et bidons, ou camions citernes lorsque la source est plus lointaine. Le prix de l'eau est alors très élevé, trois à quatre fois plus que ce que paient les abonnés raccordés. Les interventions actuelles ont deux objectifs, parfois couplés : 1/ 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. Ceci se fait souvent au prix d'un accroissement du prix de l'eau, auparavant subventionné, pour les usagers raccordés et d'une tension accrue entre équilibre financier et inclusion sociale. 2/ dans une logique de service universel, 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 une délégation du service à des instances communautaires ou à des entrepreneurs privés. L'eau des forages ou du réseau est un produit marchand depuis longtemps et, du fait du coût de l'eau fournie par les revendeurs, la mise en place de mini-réseaux ou l'extension d'un réseau urbain géré par une société d'Etat, peut entraîner une baisse de son prix pour les ménages. Dès lors que l'offre existe, est régulière et à un prix acceptable, le basculement des usagers – en tous cas ceux qui sont suffisamment proches des bornes fontaines - se fait aisément. Mais le recours aux alternatives se poursuit dans les zones éloignées du réseau, il reprend là où le service se dégrade (coupures, etc.). On aboutit alors à des formes hybrides de service.

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[32]

Capitale sahélienne à la démographie galopante, Ouagadougou a une longue expérience de la pénurie en eau. Contrairement à Bamako et Niamey, 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, ces ouvrages étant insuffisants pour faire face aux besoins croissants créés par l'étalement de la ville et le boom démographique. De 710 000 habitants en 1996, Ouagadougou passe à 1 475 000 habitants en 2006[33], ce qui va de pair avec la multiplication de quartiers non lotis et le développement d'inégalités sociales et spatiales de plus en plus marquées. 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'Etat et débloque l'accès à la terre en milieu urbain. Il lance des opérations de lotissement urbain à Ouagadougou et réorganise administrativement la ville en la découpant en secteurs. Les différents programmes de lotissement – fondés sur l'expulsion autoritaire des occupants qui n'ont pas les moyens d'accéder aux parcelles loties et vont s'installer 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 ».

Entreprise privée déficitaire en charge du secteur de l'eau au Burkina (alors Haute-Volta) entre 1964 et 1970, la Société Africaine d'eau et électricité (Safelec) 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 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, traitement et distribution de l'eau potable dans la ville de Ouagadougou, chargé de trouver l'équilibre entre contraintes de rentabilité financière et 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, elles réorganisent le secteur de l'eau et créent l'Onea (Office National de l'Eau et de l'Assainissement), établissement public à caractère industriel et commercial 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, l'emporte. Pourtant, ce n'est qu'en 2000 que les travaux débutent véritablement, les bailleurs de fonds et les autorités burkinabè s'étant longtemps affrontés sur le rôle à donner à l'Onea. Du côté international,

[32] D'après Bussy, 2015 et Reymond, 2015. Voir aussi Bertrand et Géli, 2015, et les travaux de C. Baron (cf bibliographie).

[33] Et plus de 2 000 000 aujourd'hui.

l'heure est en effet à la promotion de la privatisation et des partenariats public-privé. Selon l'orthodoxie néolibérale portée par les institutions financières internationales (IFI), si un rôle de régulation est reconnu à l'Etat, 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 s'est engagé dans une vague de libéralisations et a dû consentir à un plan d'ajustement structurel en 1991. Ces éléments participent pleinement au contexte des négociations autour de Ziga. Ainsi, la Banque mondiale (et l'AFD au départ) est très méfiante par rapport aux capacités de l'Onea, organisme public alors en pleine restructuration (voir ci-dessous), et elle promeut la solution d'une délégation de service au privé, scénario que les Burkinabè refusent fermement. D'autres bailleurs (pays nordiques en tête) défendent l'idée de maintenir l'Onea en place mais de le doter d'une assistance technique 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 connaît un climax à la fin des années 1990, où le directeur de l'Onea, d'une part, le Ministre de l'Eau, d'autre part, s'opposent frontalement aux pressions de la Banque mondiale. Son dénouement en faveur des acteurs nationaux influencera durablement la trajectoire prise par le projet Ziga.

Les tarifs 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). A partir de 1994 (le premier contrat-plan avec l'Etat date de 1993), l'Onea jouit du statut de « société d'Etat à caractère stratégique » ce qui lui permet de bénéficier d'une plus large autonomie. En parallèle, suite à un audit social financé par la GTZ en 1995, l'office s'engage avec le soutien de bailleurs de fonds dans des grandes réformes de l'entreprise et de son redressement. Le compte de résultat dégage un bilan positif sans besoin de subventions d'exploitation dès 1996. La réforme est axée autour du prix de l'eau et d'une meilleure gestion (y compris au niveau des ressources humaines). Ces tendances inspirées par le NMP (New Public Management) 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 ce dernier et sanctionnera 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. Ce contrat doit permettre à l'Onea de prendre en charge les nouveaux abonnés et d'améliorer son efficacité interne, de façon à assurer son équilibre financier et lui permettre de rembourser les prêts du projet. L'AFD soutient cette option, la Banque mondiale 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 pour 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 Veolia et un de Mazars & Guérard) sont en position de responsabilité de direction, intégrés dans l'organigramme de l'Onea, pour la gestion des opérations commerciales, comptables et financières. 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 12 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 ont été réalisées, l'Etat 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 et 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 (Banque mondiale 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.

L'AFD occupe une place de choix au sein de cette histoire. Le Burkina Faso est un des pays prioritaires pour la coopération française qui y intervient depuis l'indépendance en 1960. Les secteurs de concentration de l'AFD sont l'éducation et la formation professionnelle, l'eau et l'assainissement, ainsi que les infrastructures urbaines et rurales. Entre 2006 et 2010, l'AFD a octroyé au Burkina près de 26 milliards de FCFA d'engagements par an. Dans le secteur de l'eau, l'AFD est engagée auprès 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 eau 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 mais aussi la capacité à payer pour un accès à l'eau d'une majorité des ménages habitants 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'Etat 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 pas 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.

Figure 5. La trajectoire des projets Ziga

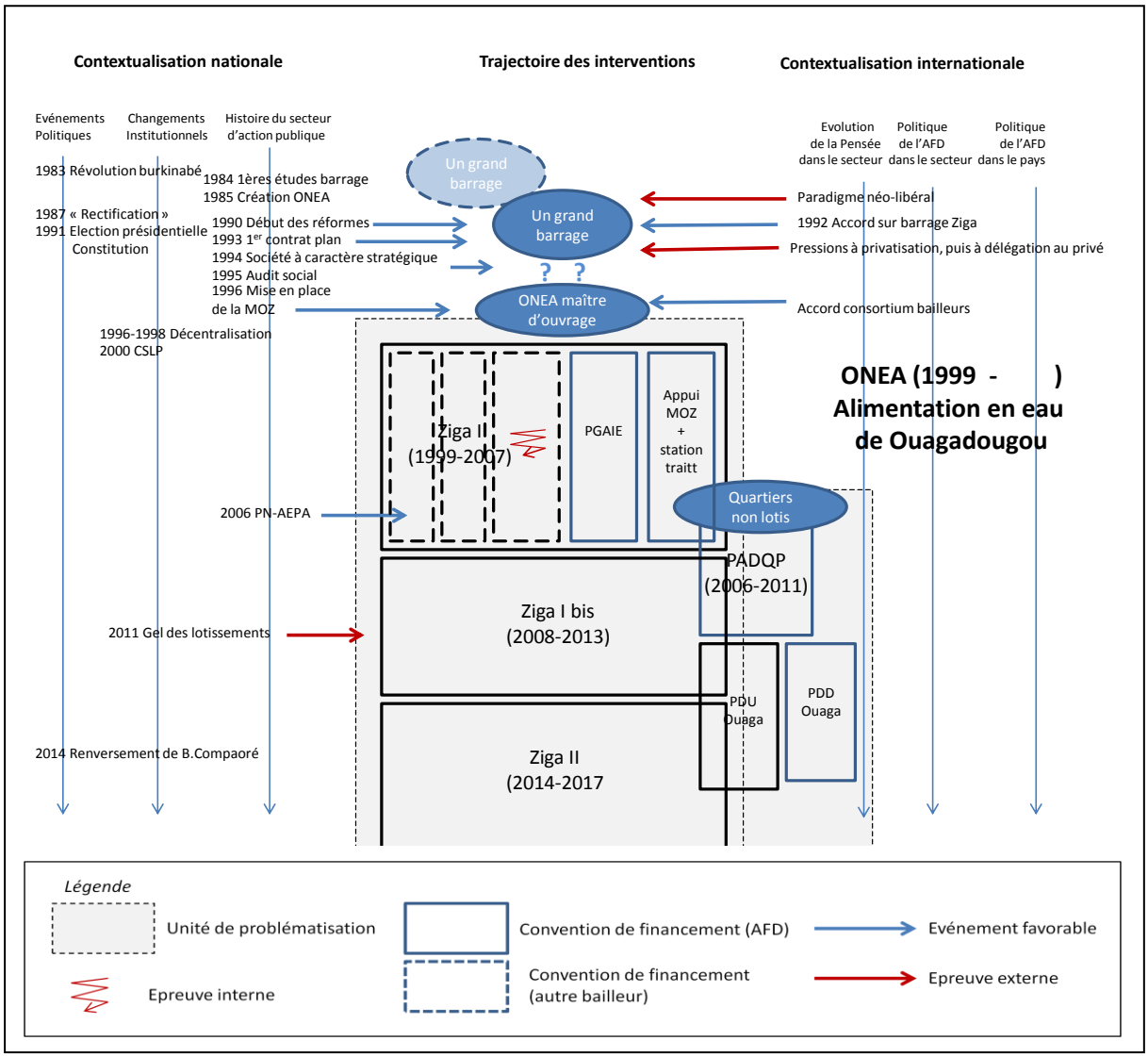


Tableau 1. Cadrages et débordements à l'Onea

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 contestent ce diagnostic mais le DG continuera sa politique d'ajustement dans les années qui suivent (malgré les syndicats). 180 personnes sur 570 sont licenciées ou mises à la retraite.*
	Sous-problématisation 2 *(portée par la Banque mondiale 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 ceux 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'Etat burkinabè qui place l'Onea sur la liste des entreprises à privatiser en 2001 (et ne le retirera qu'en 2010)*
	Sous-problématisation 3 *(portée par le gouvernement burkinabè et l'Onea, 1998): l'Onea doit/peut rester 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. 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 MOZ (1996) et d'une série d'arrangements connexes : mise en place de l'AT, institution d'une maîtrise d'œuvre, d'un chef de file du côté des bailleurs, d'un comité de pilotage (Etat, Onea/bailleurs), d'un président du CA Onea qui est également DG Coop.*	*Pas de débordement. La MOZ fonctionne. Les bailleurs 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 suit son cours avec dispositif technique adapté (tubes en PEHD) et 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.*
Les sous-problématisations 1 et 2 sont imposées de l'extérieur (acceptée en interne pour 1 et rejetée en interne pour 2, l'Etat et l'Onea promouvant la sous-problématisation 3), les problématisations suivantes (plus récentes) émanent de l'Onea avec le soutien des bailleurs.		

Dans cette histoire, 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'Etat burkinabé et à l'Onea à la fois de préparer le projet de barrage, de mener des réformes internes importantes, 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 par personne 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 partenariats public/privé) met en difficulté l'Onea en tant que structure publique. Ses capacités de gestion sont mises en doute.* On peut penser que c'est finalement la mise en œuvre réussie du projet Ziga et la maîtrise des gros moyens qu'il implique qui vont permettre aux cadres de l'Onea de véritablement faire la preuve du potentiel qu'ils prétendaient détenir et de lever 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 souhaitée avec l'adoption au final 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 de la 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 !-. Le cas burkinabè repose de manière cruciale la question des moyens de gérer la tension entre objectifs de rentabilité et objectifs sociaux.*

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[34]

Première République noire, issu de la révolution de 1804 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 particulièrement complexe, violente à certains moments, autour de la figure du Président Jean-Bertrand Aristide, arrivé au pouvoir par les urnes en 1990, chassé en 1991, remis en selle par la communauté internationale en 1994, réélu en 2001, chassé par un coup d'Etat en 2004 après une phase de conflits. Capitale longtemps restée de petite taille, Port-au-Prince n'a quasiment plus fait l'objet d'investissement urbain depuis les années 1940. Elle a connu une explosion démographique dans les années 1980 (crise rurale) et surtout après la chute de J.C. 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 Camep, Centrale autonome métropolitaine d'eau potable, créée en 1964[35]. 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

[34] D'après Cuvelier, 2015, et Perrin 2015. Voir aussi Barrau et Frenoux, 2010.

[35] La Camep a été dissoute lors de la réorganisation institutionnelle du secteur en 2009 et remplacée par un Centre technique d'exploitation, (CTE) sous le contrôle de la Dinepa.

gouvernement haïtien avait obtenu en 1998 un prêt de 54 millions de $ et une subvention de 965 000 $ de la part 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 USA décidant de sanctions en 2001, alors que le pays avait réuni les conditions nécessaires pour le déblocage du prêt. Celui-ci interviendra finalement 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 historiquement concerné des appuis institutionnels à la Camep, dans le but 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'Etat 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 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 d'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 ONG française, le Gret, en partenariat avec la Camep.

Les quartiers défavorisés sont alors approvisionnés par différents moyens : de l'eau gratuite, par piquages illégaux sur le réseau de la Camep ou à partir de rares puits, et surtout de l'eau payante, très chère[36], 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 dans ces quartiers, sur le secteur de la santé. Elle démarre ses actions sur l'eau potable en 1994, sur financement d'urgence de l'Union européenne, avec un modèle d'approvisionnement par camions mis en œuvre par des ONG locales. Au bout de quelques mois, elle rejette 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 est 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 quartier et des bornes fontaines à des associations locales d'usagers. A 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, 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 pré-existant. Pour pouvoir financer le projet, elle accepte de se mettre en décalage avec ses principes habituels de travail (maîtrise d'ouvrage publique, appel d'offre 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

[36] 5 à 10 fois le prix payé par les habitants du centre ville, raccordés au réseau.

nouveaux quartiers, le Gret se repositionnant dans l'appui à la société d'Etat. Trois conventions de financement, dont les deux dernières couplant appui à la Camep et financement de nouveaux réseaux, ont été mises en œuvre entre 1995 et 2009, marquant chacune une évolution dans les 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 l'eau 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 quartier*, avec un compteur de tête qui permet de mesurer le volume à payer à la Camep ; et un château d'eau en tête de réseau de quartier ou au dessus des bornes fontaines, qui doit permettre de réguler l'approvisionnement et de faire face aux coupures, de maintenir le réseau de quartier sous pression, et de faire fonctionner les compteurs ;
- *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, 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 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 étaient peu réalistes ;
- *La capacité d'ingénierie sociale des animateurs du Gret*, engagés politiquement, très ancrés dans les quartiers défavorisés du fait d'expériences antérieures, capables de négocier des compromis politiques avec les leaders du quartier.

Le raccordement des quartiers défavorisés repose sur un dispositif socio-technique et une logique technico-économique propre, mais aussi 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 donc co-exister 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 aussi engagé, la

Camep connaît une succession de crises internes. Haïti connait 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 à deux autres épreuves :

- *La relation entre Camep et comités 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'associationisme ;
- *La demande d'eau à la Camep en provenance des quartiers s'accroît alors que celle-ci fait face à de problèmes croissants de production et de pertes dans le réseau*.

La problématisation connaît donc de multiples épreuves, certaines liées aux carences institutionnelles de la Camep (crises internes, départ du directeur et baisse du soutien politique, inefficacité globale), et d'autres aux multiples crises politiques que connaît Haïti durant les années 2000 et 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 abandon de forages pollués, accroissement de la demande et baisse de priorité politique de l'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, les châteaux d'eau ne suffisent pas à compenser les coupures de la Camep et à assurer une continuité du service.

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 de réorganisation du secteur a été déposé dès 1997. Il 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[37], 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 Etats Américains sur pression des USA 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 10 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 chargés de la gestion de la ressource (Orepa), qui agissent *« comme maîtres d'ouvrages de tous les systèmes d'eau potable jusqu'à ce que les structures de coordination communales et intercommunales remplissent les condition pour le faire »* (loi-cadre) et d'entreprises de gestion du service de l'eau (Centre technique d'exploitation, CTE). L'AFD sort du secteur à ce moment, laissant la place à la BID qui mobilise des investissements conséquents mais n'est – au départ en tous cas - guère intéressée par les quartiers populaires.

La réforme est juste lancée, la Dinepa[38] et le CTE de Port-au-Prince sont à peine en ordre de marche que la ville de Port-au-Prince est frappée par un séisme du 10 janvier 2010, qui la détruit en grande

[37] Trois points semblent avoir cristallisé les débats : l'élargissement de l'intérêt pour les différents usages de l'eau (pas seulement urbains), le degré de décentralisation, la politique tarifaire (Cuvelier, 2015 : 50-51).

[38] Dont le directeur a été nommé en juillet 2009.

partie. Pour alimenter les populations sans abri, les multiples organisations humanitaires parent au plus pressé et mettent en place des citernes gonflables alimentées par camion. 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. Mais le CTE ne fournit de 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 camion a repris de plus belle. Avec l'épidémie de choléra, les entreprises et les ONG ont diffusé les kiosques à eau osmosée[39], 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.

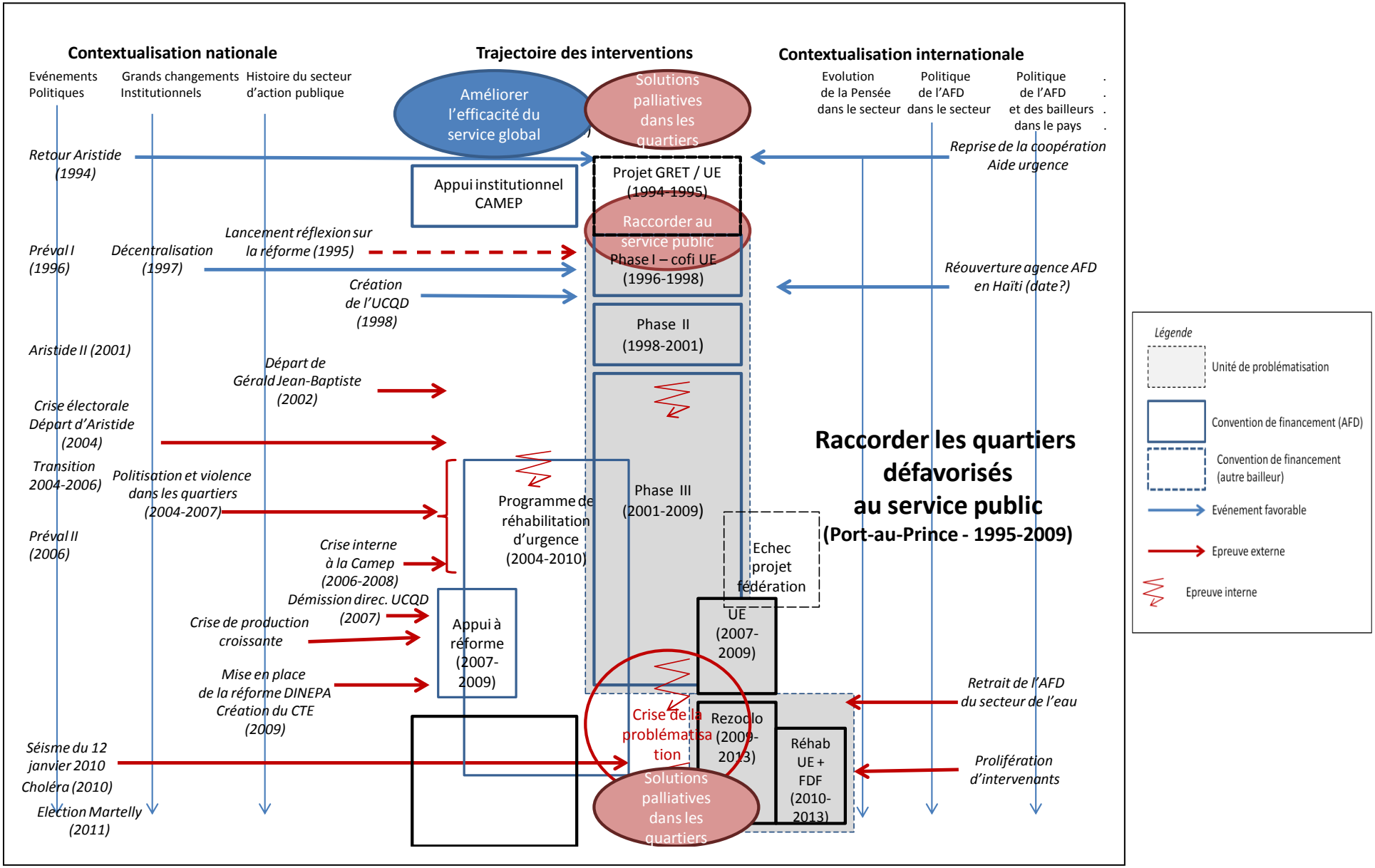
Le cas de l'eau potable à Port-au-Prince montre comment une problématisation nouvelle a émergé au milieu des années 1990, dans un contexte politique très spécifique, et a pu fédérer autour d'elle un réseau d'acteurs, au sein de la Camep (le premier directeur, la directrice de l'UCQD) et de l'AFD, élargissant 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 trouvé 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 d'Aristide. L'AFD a entériné le dispositif existant, et a passé outre certaines de ses règles (appel d'offres). Elle a ensuite 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 par le gouvernement de l'autre, 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 alimenté assez régulièrement pour être maintenus sous pression, les compteurs ont séché 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 dépassaient 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 remarquable 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 de programme. Il s'est lui aussi redéployé sur la restructuration des quartiers et la reconstruction.

[39] Traitement permettant de potabiliser l'eau.

Figure 6. Trajectoire des projets Bornes fontaines à Port-au-Prince



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 imposer comme une sous-problématisation dans les débats sur la réforme institutionnelle globale, disparaît des radars. L'arrivée à la BID d'une ancienne salariée du Gret, porteuse de cette vision, permettra peut-être de la réintégrer dans les débats.

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

<table>
<tr><th colspan="2">Cadrages</th><th>Débordements</th></tr>
<tr><td colspan="2">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</td><td>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 lui permettent pas de régler le problème de production</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">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 quartier à des associations.</td><td>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.

A 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) se conjuguent pour mettre en échec la problématisation.</td></tr>
<tr></tr>
<tr><td></td><td>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)</td><td>Pas de débordement. Les comités continuent à payer leurs factures même pendant la phase de violence</td></tr>
<tr><td></td><td>Sous-problématisation 2 (portée par le Gret) : le raccordement des QD à la ville entraîne une intégration de ces quartiers à l'espace urbain</td><td>La crise politique de 2004 et la violence urbaine ont aggravé la stigmatisation des QD.</td></tr>
<tr><td></td><td>Sous-problématisation 3 (portée par le Gret): l'institutionnalisation du dispositif peut reposer sur le modèle associatif des Comités DLO, complété par une fédération des comités.</td><td>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.</td></tr>
<tr><td colspan="3">La problématisation « quartiers défavorisés » et ses sous-problématisations sont toutes impulsées de l'extérieur, à partir de la spécificité de l'opérateur Gret, et partagée à des degrés variables par les autres acteurs. A 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 faite. Dans les années 1980 et 1990, la Camep ne s'engage pas dans une réforme interne visant à plus d'efficacité, 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 de plus 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 tous cas celui-ci s'est effrité avec les crises politiques. La reconnaissance politique des quartiers, condition d'une volonté</td></tr>
</table>

politique de développer leur accès à l'eau ne s'est pas concrétisé, elle a même été fragilisée par 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.

Ce cas pose plusieurs questions importantes:

- *la possibilité politique d'étendre significativement le service de l'eau dans les quartiers périphériques dans un contexte 1) de pénurie structurelle, 2) d'inachèvement institutionnel et de faibles capacités administratives de l'Etat*, et donc sans intervention significative préalable ou parallèle sur le problème de la production et les capacités de la société d'Etat responsable du captage, de l'adduction, du traitement et de la distribution de l'eau potable ;
- *les conditions de possibilité de la réorganisation d'une offre de service pré-existante et les conditions de son institutionnalisation*. Le coût élevé de l'eau supporté par les habitants des QD avant les réseaux a été une condition favorable, sinon nécessaire, car elle a permis d'intéresser les consommateurs à la solution proposée par le Gret et l'a rendu viable économiquement. Au-delà du contrat Camep/Komités Dlo, l'institutionnalisation du dispositif nécessitait des innovations institutionnelles en chaine, 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 normes internationales nouvelles 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.

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[40]

Au Ghana, l'ajustement structurel a eu lieu sous la présidence de Jerry Rawlings, arrivé au pouvoir par un coup d'Etat 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 le régime de ce « bon élève » des institutions internationales. Le tournant démocratique est pris en 1992, Rawlings étant élu (1992), puis réélu (1996). Les alternances au

[40] D'après Vieux, 2015, Tschibambe, 2015.

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 de l'époque, 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 1994-2009. Dans la logique de l'ajustement structurel et de la Conférence de Dublin de 1992, les principes sont établis dans une logique de réponse à la demande, 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) et du rural. En 1998 est adopté le Community Water and Sanitation Act, extrêmement important pour notre problématique (voir plus bas). La loi confie la responsabilité du service de l'eau en milieu rural aux Districts Assemblies (DA). La structure d'Etat, la GWSA – Ghana Water and Sanitation Agency, 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, CWSMT). 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 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'Etat lève la division du travail et des espaces entre opérateurs spécialisés dans l'équipement du milieu 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 stabilisée dans la National Water Policy, en cours 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 $ entre 1990 et 2008, dont 0,8% par le Ghana. L'AFD est au 5° 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 y finance deux projets successifs, en appui à la CWSA, avec la réalisation de puits, de forages équipés de pompes à motricité humaine (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 lui demande finalement 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, le projet démarre en 2009. En cohérence avec la politique nationale, il prévoit de donner un rôle accru au District Assemblies, de financer des pompes à motricité humaine (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 : la délégation à un opérateur privé, la gestion par une association d'usagers (Community Water and Sanitation Development Board, CWSDB), ou par un Unit Committee (une organisation ghanéenne de mobilisation des populations autour de travaux d'intérêt commun qui existe de longue date[41]). Il intègre un volet assainissement, conçu au départ selon la politique de « sanimarket » mais qui

[41] Voir sur le sujet C.Boone et D. Duku (2012).

intègre en cours de route la stratégie CLTS (Community Led total sanitation), 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 majeur, le cadre institutionnel national est stabilisé, la politique nationale n'est pas encore formalisée mais ses principes sont établis. L'AFD a déjà une expérience dans le secteur, mais la politique 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 Districts 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'investissement venant des régions. La composante péri-urbaine est mise en œuvre avec GWCL, chargée de réaliser les travaux.

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

- En milieu rural, les capacités des DA s'avèrent plus faibles qu'anticipées, celles de l'agence régionale de CWSA aussi. La volonté de s'inscrire pleinement dans le cadre institutionnel se heurte aux faibles capacités des DWST (District Water and Sanitation Teams), petites équipes de trois techniciens rattachés au DA. Le Project Implementation Manual, qui définit les règles pour le secteur, est 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 (Accra, CWSA-HO), de faire des appels d'offres regroupant plusieurs Districts (qui s'y opposent un moment). Le tout induit des retards successifs, oblige 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 pompes à motricité humaine 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). 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[42] ; l'expérimentation de gestion communautaire est interrompue en 2013, au bout de deux ans : la nouvelle direction de GWCL reprend la gestion en direct, provoquant un conflit avec le Community Water and Sanitation Development Board (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 plus bas).
- *Le volet assainissement* reste marginal dans le projet. Son objet a longtemps été flottant. Le changement de politique de l'Etat entre l'étude de faisabilité et le démarrage du projet, et les contraintes de budget amène à intégrer le CLTS (Community Led Total Sanitation), qui

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

prend le contre-pied de l'approche antérieure de promotion par le marché, intégrée au départ du projet. 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[43]. 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, et aucune latrine privée (contre 5000 prévues).

Suite aux réorganisations budgétaires, retards, nécessité de réorganisations organisationnelles, le projet a été prolongé deux fois, et s'est finalement déroulé sur 5 ans au lieu de 3. L'environnement est resté stable, la demande pour un changement de région n'a pas été un obstacle puisqu'elle a eu lieu avant l'étude de faisabilité. L'adoption de l'approche CLTS a, pour une part, perturbé le volet assainissement. Le projet a connu des épreuves qui sont essentiellement des épreuves internes, qui découlent des limites de la problématisation, des contradictions liées aux choix de dispositif ou de démarche.

Figure 7. La trajectoire du projet Brong Ahafo

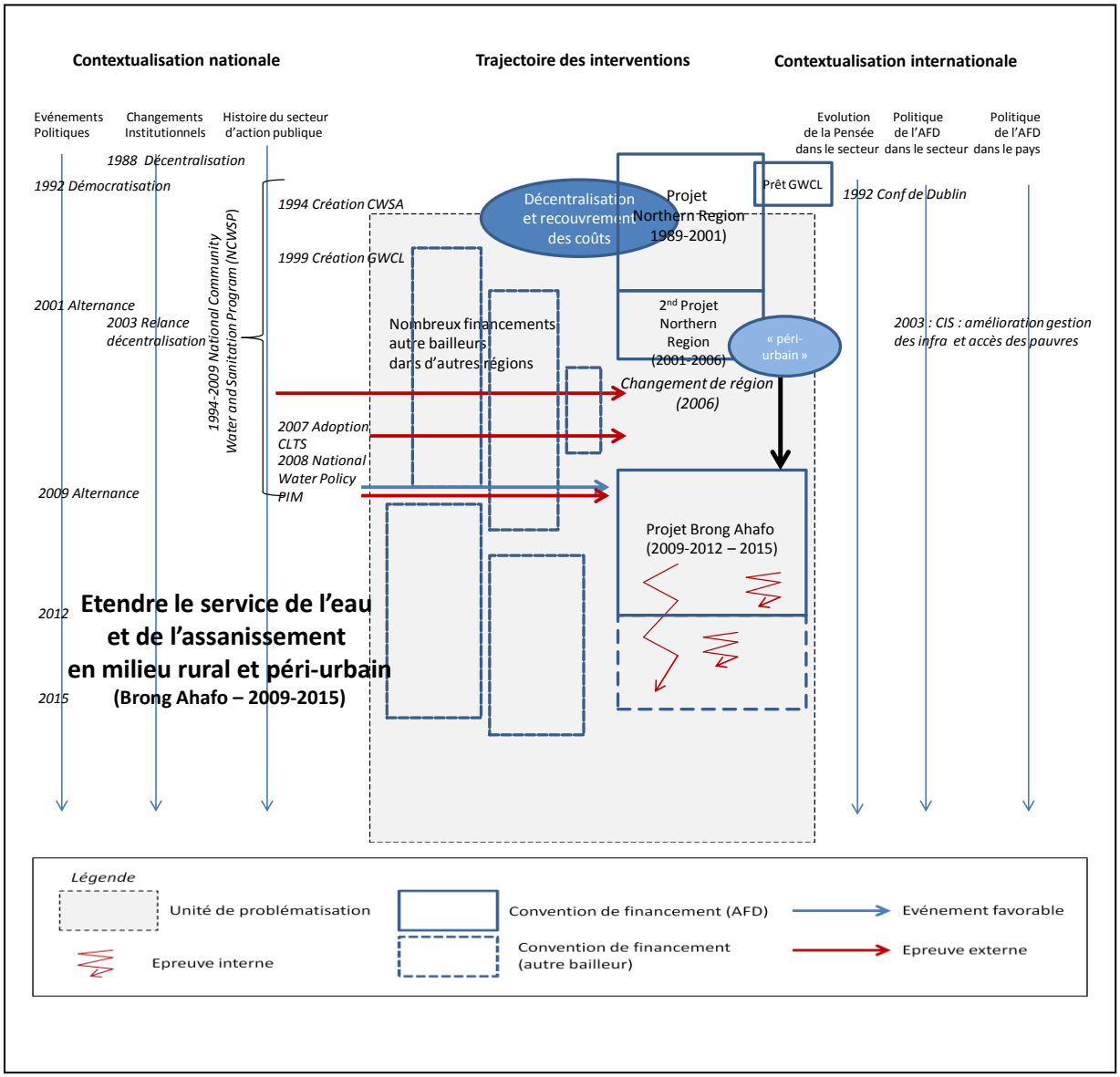


Tableau 3. Cadrages et débordements à Brong Ahafo

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 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 leur rôle de maître d'ouvrage. L'AFD est obligé 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 locale dans des contextes de concurrence entre communautés. On délaisse les offres d'équipement les plus simples.*
	***Eau : Sous-problématisation 3** (portée par 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. GWCL s'oppose à des formes de gestion de la consommation d'eau qui pourraient remettre en cause à terme ses capacités de développement et bloque l'expérimentation dès qu'elle le peut.*

<table>
<tr><td colspan="2">Assainissement : problématisation générale (portée par Etat et bailleurs) : il faut que les ménages ghanéens possèdent des latrines privées.</td><td>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. La défécation et les pratiques y afférant font l'objet d'auto-censure qui les rejette hors de la conscience et cette optique est partagée par les élites et par les populations. 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.</td></tr>
<tr><td></td><td>Assainissement, Sous-problématisation 1 (portée par le ministère de la décentralisation et les WSMT au niveau des districts) : Promouvoir l'offre par des dispositifs sanimarket (démonstration, subvention au départ, formation d'artisans) permet de stimuler la demande</td><td>Voir ci-dessus.

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).</td></tr>
<tr><td></td><td>Assainissement, Sous-problématisation 2. (Portée par le projet) : le déterminant de la demande de latrine 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</td><td>Les actions sont mises en œuvre à la fin du projet. L'impact paraît faible ou nul. L'ensemble de la sous-problématisation est fondée sur une hypothèse théorique - la démarche CLTS par prise de conscience peut changer les pratiques- qui ne se vérifie pas.</td></tr>
<tr><td colspan="3">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 (Etat+bailleurs) 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, 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 dans le projet, dans les politiques et dans les représentations de tous les acteurs. Les contraintes de mise en œuvre reflètent sa marginalisation.</td></tr>
</table>

Ce projet illustre plusieurs grandes questions :

- *La contradiction entre une politique de l'eau qui sur le papier intègre pleinement la décentralisation, les capacités réelles des instances décentralisées, et les contraintes pratiques de 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 les besoins de*

renforcement institutionnel plus large, qui conditionnent en partie la réussite du projet, mais sur lesquelles ce dernier n'a guère de moyens propres d'action ;

- *Le rôle des objets (les compteurs) et des choix techniques (mini-AEP gérées par des structures communautaires) dans la construction d'un environnement institutionnel*, et les enjeux politiques et institutionnels de 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)*.

III. Réseaux, intéressement et (ir)réversibilité : analyse transversale

Au-delà de leur diversité, ces trois cas confirment qu'un service durable de l'eau potable suppose qu'un « réseau socio-technique » stabilisé soit en place, composé d'objets (de tuyaux, de robinets, parfois 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 du jeu organisant les rapports entre ces acteurs et ces organisations (un cadre légal, des procédures, des contrats, etc.), dont le nombre, l'agencement, dépend des contextes mais doit aussi répondre à des conditions de cohérence et de fonctionnalité. Que les compteurs tombent en panne, que certains des acteurs ne joue pas le jeu qui leur est imputé au sein du réseau, le service est 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 le 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 veut s'appuyer pour mettre en oeuvre le service.

Dans l'optique de cette recherche, qui est centrée sur les conditions dans lequelles une intervention peut contribuer à mettre en place et stabiliser un tel réseau, trois enjeux clés nous semblent émerger de ces cas pour comprendre la trajectoire qu'ont connue ces interventions :

- 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 ;
- 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 différents éléments 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.

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

La lecture synoptique et la comparaison des trois trajectoires montre que ces trois histoires sont très singulières et que le terme « projet », commun à tous, recouvre dans les faits des réalités très différentes.

Le cas du Burkina Faso comme 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, le projet de barrage à Ziga a été porté très tôt par le gouvernement, 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, pendant le bras de fer avec les bailleurs de fonds, l'Etat refusant de déléguer la gestion du service à une entreprise extérieure. L'accord sur le contrat de service a permis de débloquer la situation, avec des bailleurs au départ suspicieux et une Onea tenue de faire ses preuves. La majorité des épreuves ont donc eu lieu avant le démarrage du projet, qui se fait dans un cadre institutionnel clarifié et stable. L'Onea, porteur du projet, est partie prenante de sa réalisation, puisqu'il internalise et prend en charge la maîtrise d'ouvrage de Ziga (MOZ) au sein d'une unité dédiée. Elle a un intérêt direct à la réussite du projet. L'Etat 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 est 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 et lui permet de trouver des consommateurs pour l'eau produite par le barrage, 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).

A Port-au-Prince, il y a jusqu'à l'intervention récente de la BID un refus des bailleurs de fonds de 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 au sujet. La crise de production ne peut pas être traitée sans de gros financements, dont seule la BID dispose, et celle-ci conditionne son appui à la réforme du secteur, qui met 10 ans à se réaliser. La problématisation centrée sur le raccordement des quartiers précaires, émerge dans un contexte politique spécifique (celui du retour du Président Aristide) : elle est portée par une ONG, le Gret, qui réussit à convaincre le directeur de la Camep de l'époque 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, ce qui permet d'enrôler l'AFD. Mais le soutien politique, tant interne à la Camep que du Ministère de tutelle, demeure faible. Dès le début des années 2000, on voit se multiplier les épreuves - liées aux crises politiques et aux crises internes de la Camep - qui fragilisent le dispositif en réduisant l'eau envoyée dans les quartiers. Malgré ces difficultés, l'intervention continue à être perçue comme un succès jusque la fin des années 2000 : là, la réforme institutionnelle – qui n'entérine pas le principe de délégation aux associations d'usagers –, le séisme, puis enfin l'arrêt de la fourniture d'eau dans les réseaux, se conjuguent et aboutissent à la ruine du dispositif. L'intervention a pris place dans un environnement institutionnel peu stabilisé, n'a pas réussi à intéresser le gouvernement et la BID à son modèle. L'AFD se retire fin 2009. Le Centre technique d'exploitation de Port-au-Prince, qui a remplacé la Camep, réduit progressivement puis stoppe l'alimentation en eau des quartiers et les dispositifs cessent de fonctionner, bien que les équipements (remis en état après le séisme) et les institutions (les Komités DLO) soient toujours en place.

Onea et Camep représentent donc deux histoires très contrastées, autour du problème de l'alimentation en eau de métropoles, avec la question de l'extension du service aux quartiers non lotis. Le projet Brong Ahafo relève d'une problématique différente : celle du milieu rural et des gros

bourgs, où le service de l'eau relève d'une somme de dispositifs autonomes (PMH, ou mini-réseaux AEP branchés sur un forage et un château d'eau). Le pas de temps est aussi différent : on est là sur un projet de 3 ans et non sur une somme de conventions s'étalant sur une vingtaine d'années. L'expérimentation dans le « péri-urbain » pose la question de l'extension de réseaux urbains existants (voir plus bas). C'est aussi le seul des trois projets qui a un volet assainissement, qui reste cependant très marginal. Ce sont le péri-urbain et l'assainissement, deux volets minoritaires en termes d'objectifs et de budget, qui 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 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[44]. C'est l'AFD qui est porteuse initiale du projet, l'accord se fait 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 CWSA, en appui aux Districts Assemblies. 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 entre Ministère et AFD. La volonté de respecter le cadre institutionnel se heurte au manque de compétences ou de volonté des DA et de CWSA (régional), 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;
- le type d'innovations en jeu, l'existence ou non de références dans le pays ;
- les premiers alliés et la nature de l'accord/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 être lui-même objet d'actions pour évoluer) ;
- les principaux décalages entre la problématisation et les intérêts des acteurs locaux, et en particulier sa capacité à traiter un problème central pour ces derniers (décalages qui induisent des problèmes spécifiques d'intéressement et d'enrôlement);
- les rapports entre promoteurs du projet et acteurs chargés de la mise en œuvre.

[44] 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.

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 burkinabé (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 grande stabilité (1987-2014)*	*Retour du Président Aristide, chassé après son élection par un coup d'Etat, et de reprise de la coopération* *Succession d'instabilité politique, avec pic de violences en 2004-2006*	*Démocratie néo-libérale stabilisée*
Type et degré d'innovation	*Technique : Ziga sera le plus grand barrage du Burkina*	*Technique et politico-institutionnel : service public de l'eau potable rétabli dans les QD (réputés violents et habituellement exclus de la ville) avec 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 eau et assainissement, mais pas dans ce montage institutionnel et pas sur 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 de l'Onea (1992)* *-Accord en 1998 sur le montage institutionnel et contrat de service adopté pour surmonter la réticence des bailleurs*	*-Le Gret négocie une alliance avec le directeur de la Camep, puis l'AFD, dans le contexte politique spécifique du retour du Pdt Aristide.* *-Adhésion limitée de la Camep au projet. Pas de soutien politique sectoriel clair*	*AFD + ministère, accord sur localisation à Brong Ahafo.*
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 PN AEPA vient parachever en cours de projet les liens avec les accords internationaux*	*-Carences techniques et organisationnelles de la Camep* *- Faiblesse du pilotage politique* *-Faible présence des collectivités territoriales de l'agglomération de Port-au-Prince dans les quartiers défavorisés*	*Faibles capacités des DA à assurer la maîtrise d'ouvrage des procédures d'octroi des marchés publics* *Incapacité du CWSA régional à leur fournir un appui*

Principaux décalages entre intérêts des acteurs locaux et la problématisation	*- intérêts des paysans sur le site du barrage (poursuite des cultes sur les sites sacrés)*	*-pb de capacité et volonté de la Camep à internaliser la problématisation des quartiers défavorisés et/ou problème de capacité et volonté des bailleurs d'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 GWCL à délégation de gestion des extensions de réseau* *Assainissement : problème d'intérêt des populations*
Capacité à traiter le problème central des gens	*L'eau est effectivement un problème central ; 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 moindre coût* *- Mais les interventions ne traitent pas la contrainte de production (et contribuent 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 réseau promoteur du projet et les acteurs de la mise en œuvre	*Le réseau promoteur 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.*	*Gret et certains secteurs de la Camep sont impliqués dans la mise en œuvre, avec transfert progressive à la Camep dans un contexte d'affaiblissement de la volonté politique*	*Ministère et AFD délèguent mise en œuvre à CWSA (+ AT) et Districts Assemblies. Face à l'incapacité de ces acteurs à mettre en œuvre le projet, l'AFD a recours au siège de 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*	*-Epreuves institutionnelles internes à la Camep* *-Epreuves liées aux crises politiques successives* *-Epreuve 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)* *-Epreuve du séisme*	*Stabilité du cadre politique et institutionnel* *- carences DA et CWSA régional et retards de mise en oeuvre;* *- fin brutale de l'expérimentation péri-urbaine* *- changement politique nationale assainissement* *-absence demande assainissement*
Moments clés de « réalisation » (+) ou de « déréalisation » (-)	*+ Accord des bailleurs sur la formule du contrat de service* *+ Réussite du barrage et surabondance d'eau* *+ Performances technico-économiques* *+ Elargissement 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 ruraux et effectivité des comités (au moins à court terme)* *+ réalisation des mini-réseaux péri-urbains mais* *- reprise en main par GWCL* *-flottements sur assainissement*

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

Distinguer réseau socio-technique de mise en œuvre du 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 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'action 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, du document, du dispositif d'appui à sa réalisation, du dispositif socio-technique 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[45].

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 socio-technique 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 qu'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 socio-technique existant, perçoivent les limites du système dans lequel ils sont engagés et demandent du soutien[46]. Appelons **« réseau initial ou réseau 0 »** le dispositif existant, et **« réseau du service » ou réseau 1** ce réseau socio-technique final que l'intervention a pour objectif de construire ou de stabiliser. Appelons **« réseau du projet », ou réseau 2**, le réseau des acteurs dont la contribution est nécessaire pour que **R1** se réalise. 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 et qui peut-être relativement durable (l'AFD et le ministère de l'eau et du logement sont en relations continues au Ghana depuis 1989, de même au Burkina Faso), et le **sous-réseau 2b** des acteurs 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, voir I.1.).

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 socio-technique final)	R1
Réseau d'appui (du projet) subdivisé en :	R2
-sous-réseau des acteurs porteurs du projet financièrement et politiquement	R2a
-sous-réseau des acteurs de la mise en œuvre du projet	R2b

Dans le cas de l'eau potable, le réseau 1, ou réseau du service, est clairement un réseau socio-technique : il est question de barrages et de forages, de tuyaux, de compteurs, en même temps que de dispositif organisationnel, de sociétés publiques ou privées, de comités de gestion ou

[45] Sur cette distinction, cf. par exemple Li, 2013.

[46] On traitera dans la section III.5 de la question de l'environnement institutionnel.

d'associations d'usagers. Les réseaux 2 sont des réseaux d'individus et d'organisations, mais ils ont aussi une dimension socio-technique : les documents projets, les budgets, les conventions, les avis de non objection, sont autant de « non humains » qui font partie intégrante du réseau et de son quotidien, et ont leurs propres logiques 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, 2004), 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 de fonds ne sont pas que des financeurs et mettent des conditions à leur engagement. Ils sont souvent dans une logique d'offre, 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 des ressources financières. Les configurations d'aide impliquent ainsi une négociation asymétrique sur les choix en plus d'une négociation sur les ressources. Les interventions sont en pratique co-produites 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[47] (voir figures 8, 9 et 10).

Trois interventions, trois configurations d'acteurs

Au Burkina, une coalition entre ministère et 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 à Ouagadougou à la fin des années 1970, ont montré que les trois petits barrages urbains ne suffisaient pas et le régime révolutionnaire engage une politique volontariste de construction de barrages. Dans le cadre des projets Ziga (Ziga I, Ziga bis, Ziga II), les porteurs de projet sont le Ministère de l'eau 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[48], les bailleurs de fonds ayant été convaincus assez rapidement, à l'instar des dirigeants de l'Onea, que l'augmentation de la

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

[48] Comme le souligne notamment Sylvy Jaglin (communication orale), le consentement à payer l'eau des consommateurs ouagalais est ancien.

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 poussent à une privatisation du service.

La coalition entre Ministère de l'eau et Onea est forte, au-delà des changements de personnes. Le Ministère (tenu 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, soutient politiquement les processus de réforme interne. Ministère et Onea se battent pour porter le projet de barrage et lutter contre les pressions pour la privatisation. Avec le soutien de certains bailleurs de fonds[49], 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 ont eu lieu 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 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 burkinabé. C'est l'Onea qui a la maîtrise d'ouvrage sur le projet de barrage, sous forme d'une unité autonome (MOZ) avec l'appui d'une assistance technique imposée mais correspondant à ses besoins. On a 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 positionné en externe.

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 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.

La négociation de l'extension du réseau Onea dans les quartiers non lotis est un exemple de compromis socio-technique réussi[50]. 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 la simple idée de connecter les quartiers périphériques inconcevable : 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 trouvent pas sur des parcelles enregistrées.

[49] L'appui de la GTZ à l'audit social notamment.

[50] Reymond, 2015 : 50 ss.

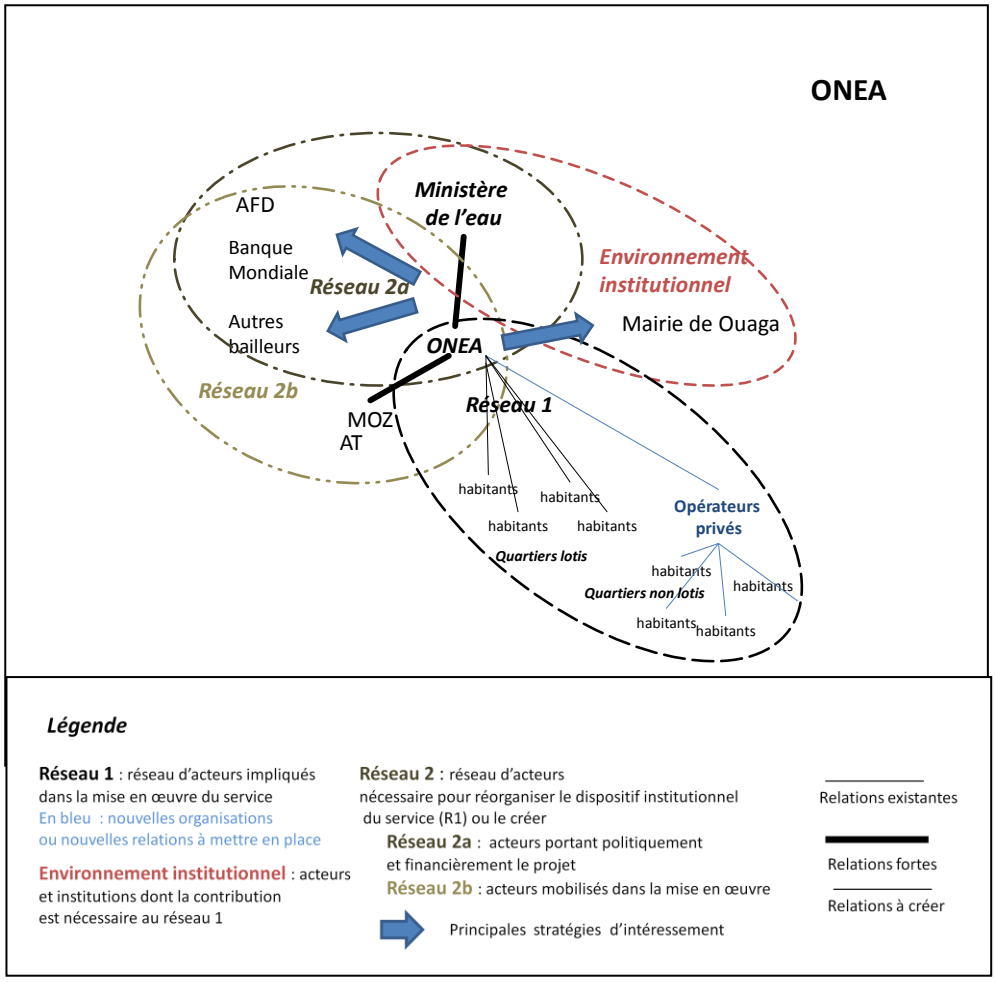
En 2003, le cabinet Hydroconseil, chargé par l'Onea d'une étude sur la demande en eau, prend l'initiative de s'intéresser aux quartiers non lotis bien que cela ne fasse pas explicitement l'objet de ses termes de références. L'étude met en évidence l'importance spatiale et démographique des quartiers 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 là une opportunité inattendue, d'autant plus que la même année, alors qu'il est censé envoyer son rapport pour l'augmentation tarifaire de l'année suivante à la Banque mondiale, le DG 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. Etendre le service est ainsi 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 : il est à cette époque 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 vaut pas réalisation de ce projet. 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 réflexion et de négociations ont été nécessaires pour faire émerger le compromis socio-technique 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 PEHD sont plus souples, 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 (2 à 5 ans), ce qui renforce l'idée d'une possible réversibilité.

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 du gouvernement burkinabè et ceux de la Banque mondiale et qui commence à se rendre compte que la politique du tout lotissement mène à des impasses, de la corruption et pas mal de mouvements de protestation. Entre l'étude de 2003 et les premiers contrats en 2009, il a fallu 6 ans pour que la question émerge, que la problématisation prenne forme, que le compromis soit trouvé et puisse ensuite être concrétisé.

Figure 8 . Les réseaux du projet Ziga



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 repose sur une problématisation conçue par le Gret Haïti, qu'il a fait partager en enrôlant la Camep, puis l'AFD au sein du réseau du projet. Il a fallu au départ intéresser, négocier et convaincre le directeur de la Camep (Brailowsky et Boisgallais, 2000), négocier avec l'Union Européenne la réorientation du projet initial qui, dans une logique d'urgence, était basé sur l'approvisionnement des quartiers par des ONG mobilisant des camions citernes. La démonstration de la capacité des Komités Dlo à payer leurs factures dans les QD 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 : le réseau 2a, constitué par le Gret, une partie de la Camep, et l'AFD est impliqué dans la mise en œuvre ; le Gret, la Camep (à travers son Unité de coordination des quartiers défavorisés) sont en contact direct avec les comités d'usagers de base (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. 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)[51], sur lequel l'AFD ne peut intervenir qu'à la marge du fait de ses moyens financiers, et qu'elle tente de traiter en négociant un prêt avec la BID.

Le projet Bornes fontaines est politiquement soutenu à ses débuts par le pouvoir du Président Aristide, mais ce soutien s'effrite avec le coup d'Etat qui le chasse en 2004, puis avec les deux années de violence politique qui ont suivi. En témoigne le fait que le Ministère (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. Mais l'administration haïtienne connait de toutes façons de gros problèmes d'efficacité et de coordination, et l'ampleur des prérogatives dudit Ministère - travaux publics, transports et communication – ne favorisait pas un investissement fort dans le secteur de l'eau potable.

La consolidation institutionnelle du dispositif Bornes Fontaines supposait une évolution légale, la possibilité de délégation à des comités d'usagers n'existant pas dans la loi en vigueur. Elle posait 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 de comités (Fekod), capable d'être un interlocuteur politique de la Camep. Une première tentative a 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 fédération, c'est à un moment où l'eau ne coule déjà plus beaucoup, et les enjeux de pouvoir internes à la Fekod gèlent sa capacité d'action.

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 qu'entretemps se profilent les politiques de décentralisation qui recomposent autrement les questions de développement local). La réforme qui se profile 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, 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 »[52] 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 en place pour l'instant[53]. La réforme est portée par le Ministère 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

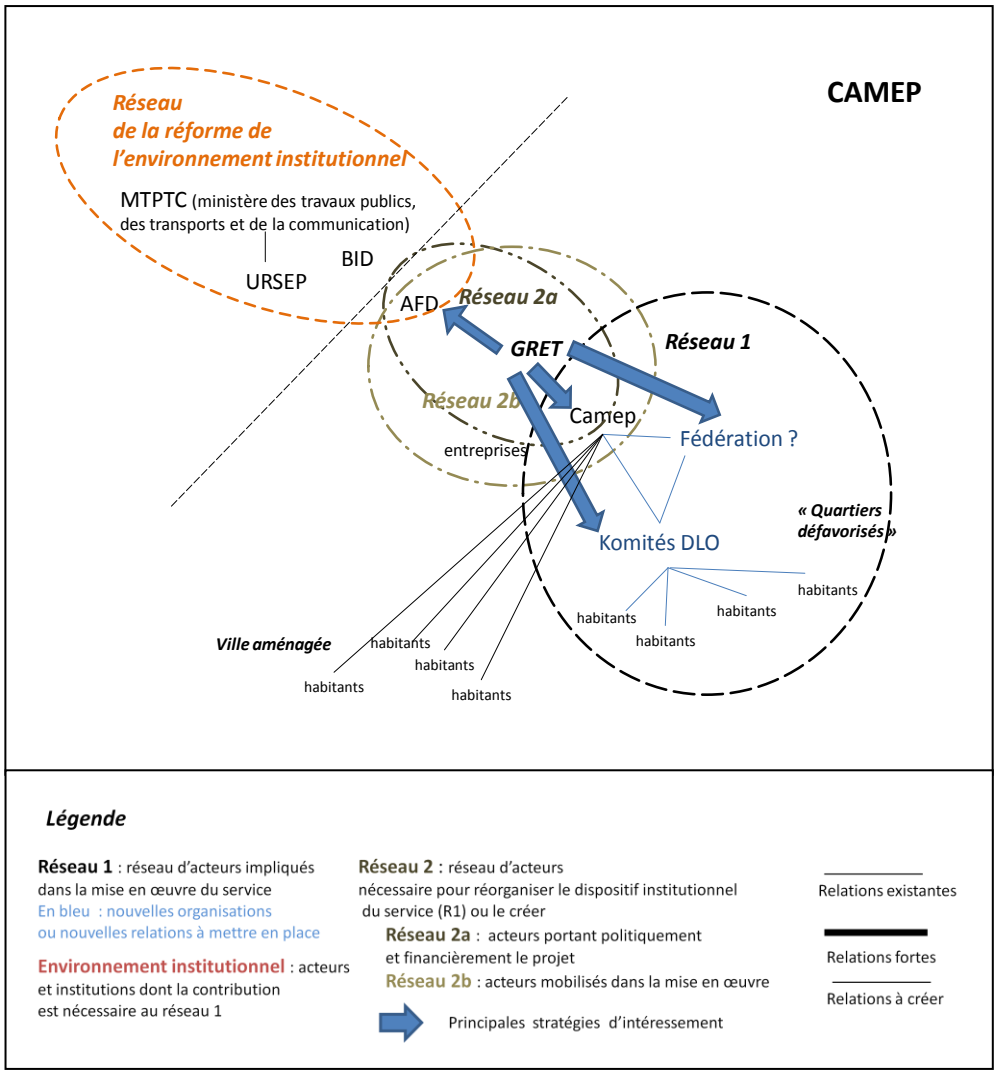
[51] L'absence de compteurs dans les quartiers lotis, d'une part, l'inefficacité interne de la Camep, d'autre part, sont également des problèmes. Mais le premier est politiquement impossible à traiter pour la Camep, et le second est institutionnellement complexe à affronter sans perspective positive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

[52] 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 dynamiques actuelles en matière de gouvernance locale.

[53] 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'Etat (ou contre des Etats 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.

ainsi à mettre en échec le réseau socio-technique des bornes fontaines (déjà fragilisé comme on l'a 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 responsables des Komités Dlo et agents de la Camep.

Figure 9. Les réseaux du projet « Bornes fontaines à Port-au-Prince »

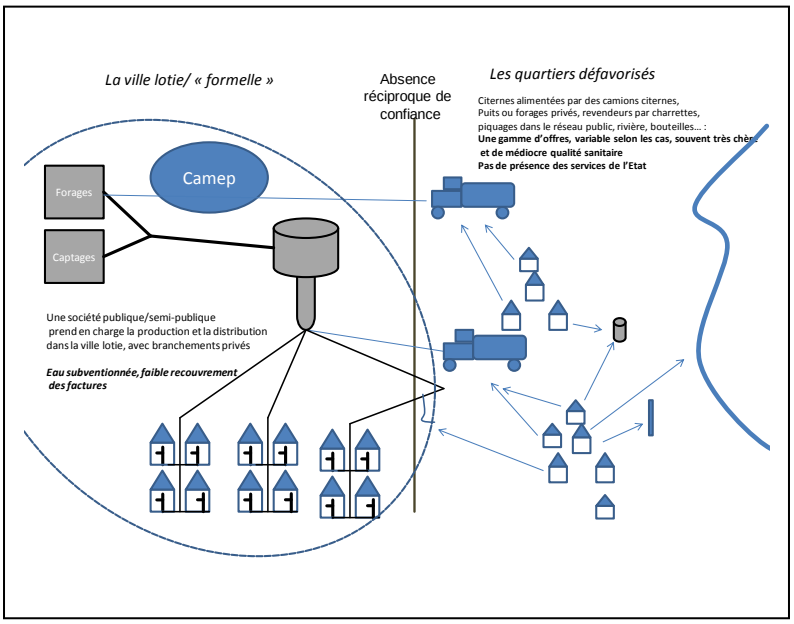


Le dispositif technico-institutionnel Gret vise à réorganiser le service de l'eau, en rompant le clivage entre la ville formelle alimentée par le service public et les quartiers informels, et en offrant par là une offre de substitution plus avantageuse que les solutions palliatives auxquelles étaient soumises jusqu'ici les habitants. Le dispositif BID 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 —largement inappliquée pour l'instant—, la Dinepa (Direction Nationale de l'eau et de l'assainissement) 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 (Orepa, offices régionaux d'eau et d'assainissement) installés dans les chefs-lieux de région et chargées de la mise en œuvre de la politique d'adduction d'eau potable à la fois dans les villes elles-mêmes ainsi que dans le milieu péri-urbain et rural qui entoure ces villes. La question de savoir comment se fera la

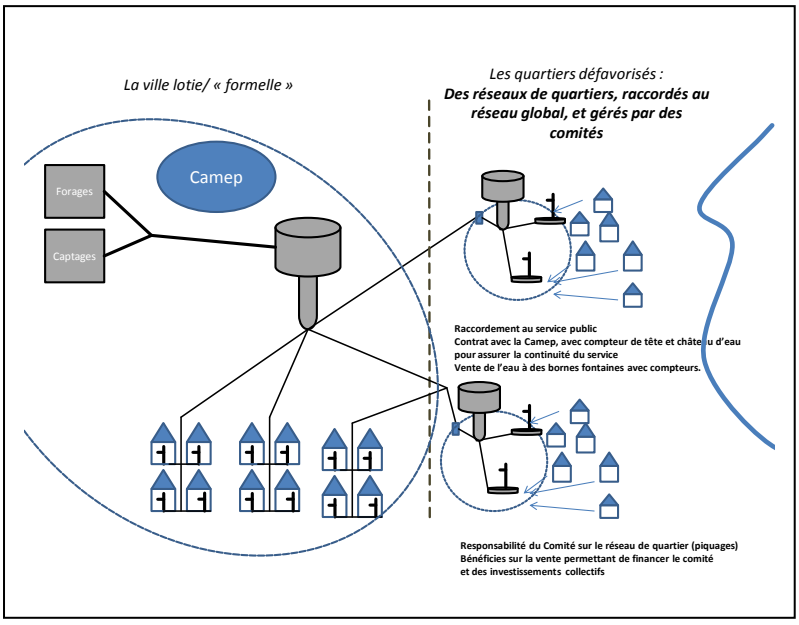
distinction entre ville, périurbain et rural n'est pas vraiment abordée dans le texte de loi mais on croit comprendre à sa lecture qu'il faut mettre en regard la politique de l'eau avec la politique de décentralisation. L'espace des villes correspond en effet à l'espace de gestion de municipalités auxquelles 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 Caepa (Comités d'approvisionnement en eau potable et assainissement) et des Cepa (Comités d'eau potable et d'assainissement), gérés soit par des associations d'usagers soit par des opérateurs privés. Dans la ville de Port-au-Prince, on l'a dit, la Camep s'est transformée en Centre Technique d'Exploitation.

Figure 10. La recomposition des réseaux à Port-au-Prince selon le projet Bornes Fontaines

Avant



Après



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 (2a). Mais le projet ne traite pas le problème de production. Le ministère de tutelle semble absent. Le Gret est au cœur du réseau de mise en œuvre (2b), auquel la Camep s'associe sans en faire une dimension centrale de sa stratégie. Le réseau 1 fonctionne à l'échelle des 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 quartiers défavorisés. Le projet bornes-fontaines présente une certaine cohérence entre réseaux 1, 2a et 2b, mais avec un portage politique insuffisant et un échec de l'intéressement des acteurs de l'environnement institutionnel. Trop centré sur les acteurs étrangers (Gret, AFD), le réseau 2a n'a pas su/pu intéresser ces derniers.

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). L'AFD propose au Ministère de l'eau, du travail et du logement un projet eau et assainissement dans la Northern Region, en continuité géographique de ses intervention antérieures, mais avec la volonté d'innover sur deux fronts : en termes institutionnels, avec la pleine responsabilisation des District Assemblies dans la mise en œuvre de la politique de l'eau à l'échelle locale, en application de la NCWSP, et sur la question du péri-urbain, champ qui reste à définir. Contrairement à d'autres bailleurs de fonds[54], il choisit une approche décentralisée, responsabilisant l'antenne régionale de la Community Water and Sanitation Agency, dédiée au secteur rural. Le Ministère propose de déplacer le projet dans la région de Brong Ahafo.

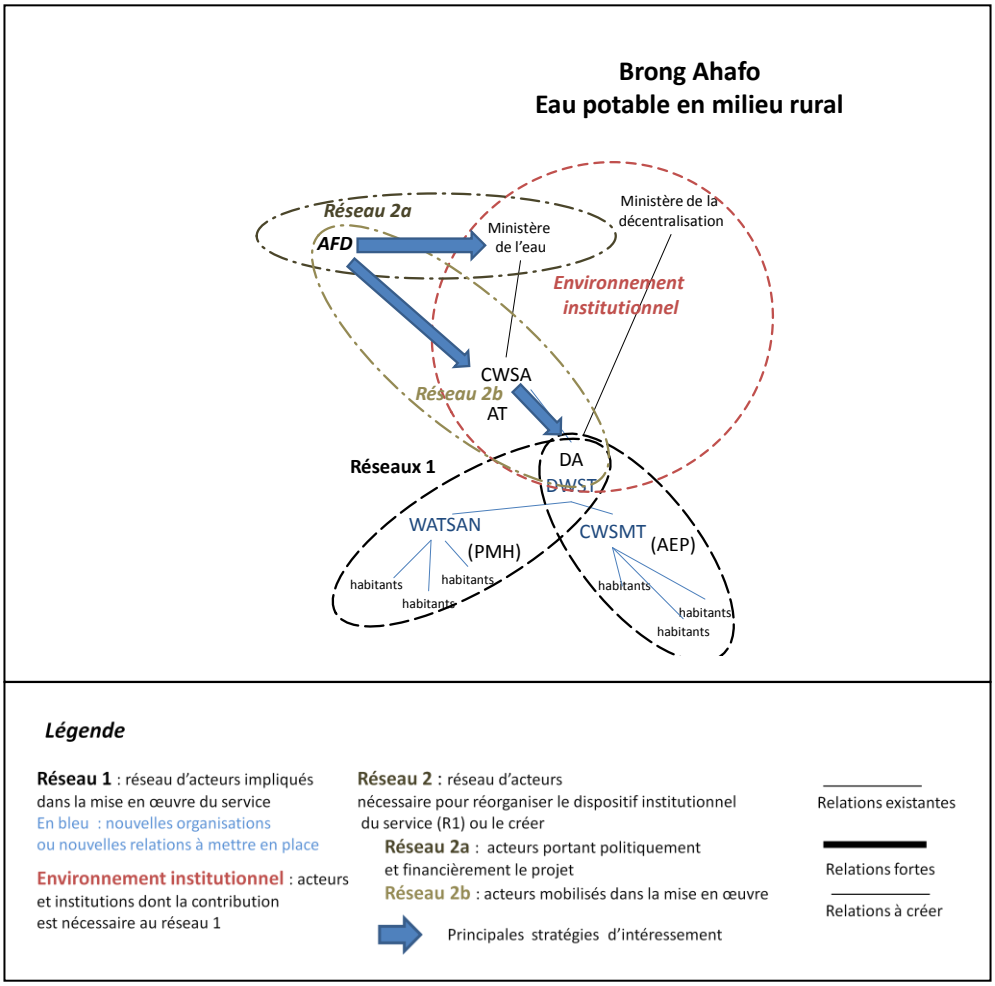
Le cadre institutionnel est clair pour l'espace rural et les gros bourgs. Du fait de l'autonomie des mini-réseaux AEP, on a une série de petits réseaux 1 à l'échelle des bourgs ruraux, sous la tutelle des District Assemblies qui sont les propriétaires légaux des équipements. Dans la pratique, la pleine responsabilisation des District Assemblies est largement théorique : leurs équipes techniques, les District Water and Sanitation Teams (DWST), ne sont pas mises en place avant le projet, n'ont ni expérience ni moyens (le véhicule financé par le projet est même récupéré par un autre service). De plus, donner aux District Assemblies la responsabilité de la gestion des appels d'offre 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, GWCL produit et distribue l'eau en ville, et sa politique de raccordement – quand elle en a les moyens financiers - déborde les frontières de la ville pour alimenter la périphérie et gagner ainsi des consommateurs. D'un autre côté, les bourgs ruraux sont équipés de mini-réseaux autonomes avec le soutien de CWSA et de l'aide internationale. Modèle urbain (extension du réseau urbain) et modèle « rural » (mini réseaux autonomes) sont ainsi en concurrence pour la fourniture d'eau et la capture 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 « 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, et 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. Mais ce faisant, l'AFD veut transformer 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 devrait être intégré dans la politique

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

nationale. GWCL impose alors une faible durée d'expérimentation, et saisit la première occasion venue pour la faire échouer : disqualification de l'entrepreneur privé postulant à l'appel d'offre ; reprise en main du service dans les deux bourgs où celui-ci avait été délégué à une instance communautaire (CWSDB). GWCL n'accepte pas le rôle qui lui est affecté par le projet. CWSA ne veut pas jouer l'affrontement. Piégée par les retards pris et 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 GWCL. L'organisation communautaire à qui la gestion du réseau avait été confié à Kato (le CWSDB) tente en vain de s'opposer à cette dépossession, arguant de ses bons résultats, mettant en avant le fait qu'il aura les moyens autonomes de financer les extensions nécessaires et qu'il intègre la question de l'assainissement (qui n'intéresse pas GWCL). Mais il n'arrive pas à mobiliser des soutiens politiques et la fin de la convention de financement fait disparaitre l'assistance technique, seul acteur qui aurait pu tenter de défendre l'expérimentation.

Figure 11. Les réseaux du projet Brong Ahafo



Le cas de Brong Ahafo est complexe, au sens où la disjonction entre les réseaux 0, 1, 2a et 2b est maximale. L'environnement institutionnel est stabilisé, avec une politique de l'eau qui est définie antérieurement au projet. Mais le projet, conçu au niveau national, repose sur des hypothèses optimistes quant aux intérêts et les capacités des acteurs sur qui repose une partie du service (GWCL pour le péri-urbain) ou sa mise en œuvre (District Assemblies, et antenne régionale de CWSA). Les organisations « communautaires » acceptent – et revendiquent même – la responsabilité de gestion des mini-réseaux, tant dans les bourgs qu'en « péri-urbain » : elles y gagnent autonomie, opportunités de rémunération, gains politiques. Mais ce n'est pas le cas pour les autres acteurs : définis par l'AFD et plus ou moins endossés par le Ministère, les rôles attribués

par la problématisation aux Districts Assemblies et à CWSA dans la mise en œuvre (au sein du réseau 2b) et plus encore à 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 d'acteurs en jeu, les acteurs qui portent la problématisation, leurs rapports avec les acteurs du réseau 1 et du réseau 2b, ont donc des implications fortes sur le déroulement de l'action et sa réussite. On y reviendra ci-dessous.

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 n'arrive pas à 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 qui considèrent que leur offre est par nature pertinente. S'il se pose des questions d'adhésion, c'est par la communication, la « participation », la « sensibilisation » qu'elle doit 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 donc nécessairement des glissements 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, on le verra.

Les interventions de développement apportent de nouvelles normes, de nouvelles techniques, de nouvelles organisations, qui ont vocation à se substituer à l'existant. Elles cherchent à introduire de à modifier la manière dont les populations se représentent leurs problèmes et la manière de les régler. Mais l'avantage de ces nouvelles solutions ne va pas toujours de soi pour ces dernières. Pour réussir, les interventions de développement doivent obtenir des populations qu'elles règlent leurs problèmes au travers des nouveaux dispositifs proposés et non plus en ayant recours aux solutions, plus ou moins satisfaisantes pour elles, dont elles disposent jusque là, ce qui suppose que cette nouvelle offre ait des avantages effectifs à leurs yeux. Ainsi, dans le domaine du foncier, les politiques de formalisation des droits en milieu rural cherchent à apporter une réponse au problème ancien de la sécurité mais en privilégiant la propriété individuelle, là où les modes locaux de sécurisation de la terre reposent, pour partie au moins, 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 vise à modifier les représentations et les pratiques de la population en ce qui concerne le propre, le sale, le pur et l'impur, à partir de principes hygiénistes qui ne font pas forcément sens pour la population. Dans de tels cas, les écarts[55] sont importants, à la fois entre l'offre et une demande qui, soit n'existe pas, soit porte sur des objets différents ; et entre les acteurs locaux, leurs logiques, leurs intérêts, et le type d'acteurs défini par la problématisation. Les nouveautés apportées par l'intervention sont le plus souvent démembrées, adoptées de façon sélective (Olivier de Sardan, 1995), les nouvelles normes et les nouvelles organisations viennent s'empiler sur les normes et les organisations existantes plus qu'elles les recomposent, aboutissant à des situations hybrides, qui parfois sont fonctionnelles et permettent aux populations de recourir à des solutions diversifiées, et parfois posent problèmes en termes de pérennité. Dès lors, se pose la question de la capacité des interventions à intéresser et enrôler les bénéficiaires ou les usagers locaux.

[55] Sur l'analyse des écarts, cf. Olivier de Sardan, 2016.

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'Etat, le rendement de cette stratégie paraissant bien supérieure 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[56]. La présence de l'Etat 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 des organisations étatiques ou régulées par l'Etat. 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). Partie par préférence, partie par absence d'alternatives, 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 de telle 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 insatisfaisants, il existe des offres alternatives à l'offre officielle. Autrement dit, l'offre de service public n'arrive pas en terrain vierge et n'est pas considérée *a priori* comme supérieure à ce qui existe déjà : elle prend place au sein d'une offre existante, qui répond plus ou moins aux problèmes des gens (Lavigne Delville, 2002; Olivier de Sardan, Abdelkader, Diarra et al., 2011) : ils peuvent aller chercher l'eau au forage, mais aussi au puits lignager ou à la mare ; ils peuvent faire appel à des revendeurs privés ou installer s'ils en ont les moyens un forage privé[57].

Les acteurs locaux doivent donc être persuadés de passer par les services publics, l'Etat et les intervenants externes doivent les convaincre qu'ils peuvent répondre à leurs problèmes mieux qu'ils n'y répondaient eux-mêmes jusque- là. Ceci ne va pas de soi pour deux raisons, qui pèse un poids différent selon les secteurs et les contextes :

- d'une part, l'offre étatique est souvent défaillante : le territoire n'est que partiellement couvert, les services sont de faible qualité, ils sont souvent irréguliers (les pompes tombent en panne, l'eau ne coule pas et les bénéficiaires doivent retourner vers les offres alternatives, les agents de santé sont absentéistes, la pharmacie locale est vide, etc.). Elle est relativement 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, Chéron *et al.*, 2009 ; Jacob, Héma, Kassem *et al*, 2009).
- d'autre part, accéder à l'offre de service suppose pour les populations d'abandonner au moins en partie leurs anciennes manières de faire. Un tel glissement se fait sans aucun problème sur certains secteurs, mais peut supposer dans d'autres cas de rompre avec une

[56] Cf. la distinction coloniale entre citoyen et sujet, ces derniers relevant de régulations politiques laissées aux pouvoirs coutumiers (Mamdani, 2004).

[57] Ce qui est en fait une situation très générale : les acteurs locaux peuvent aller emprunter de l'argent à l'institution de microfinance, ou bien aller négocier un crédit chez le boutiquier, ils peuvent consulter au centre de santé, aller voir les tradipraticiens, ou les guérisseurs qui promettent de traiter le sida. 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, de leur coût.

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 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 pré-conditions qui vont avoir pour effet de les intégrer un peu plus dans la sphère étatique : construction de maisons en matériaux durables, production d'un état civil en bonne et due forme, etc.

Autrement dit, même si en pratique, les formes hydrides, métissées dominent, le recours à des services publics pensés sur une logique individuelle, et donc l'affirmation d'une citoyenneté nationale 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 antérieures. Ainsi, en milieu rural, le passage des PMH aux AEP se traduit par une augmentation significative du coût de production de l'eau, et donc de son prix de vente : au Ghana, celui-ci a été doublé. Pour obliger les consommateurs à recourir à l'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[58]. La généralisation du principe marchand et la rigueur accrue dans sa mise en œuvre peut 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, la question de l'inclusion sociale n'est pas posée pour l'instant dans les politiques de l'eau potable en milieu rural : elles incitent plutôt à la bonne application du référentiel marchand[59]. 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[60].

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 également 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'une AEP est un marqueur de la grandeur politique du bourg[61]. 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 une AEP[62]… 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

[58] Ils ont souvent dû négocier des compromis : quelques jours d'ouverture par mois, ou ouverture en cas de panne de l'AEP, etc.

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

[60] Cf. les discours sur la fontainière pieuse (qui ne fait pas payer) et l'impie (qui fait payer) au Niger (Olivier de Sardan et Dagobi, 2000).

[61] Sur la notion de grandeur villageoise, voir J-P Jacob 2007.

[62] La loi ghanéenne de 1998 (Community Water and Sanitation Agency Act —Act 564, section 22) dit 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 districts sont des « small towns » et où le nombre des districts n'arrête pas d'augmenter.

l'électricité), et plus largement disposent d'infrastructures et de services, deviennent aptes à attirer les meilleurs fonctionnaires, de nouveaux services, des entreprises…

Dès lors que certains gros villages ont obtenu une AEP, ne pas en avoir relègue un village dans un statut secondaire. La grandeur locale d'une communauté ne paraît possible à maintenir qu'en obtenant les mêmes avantages, les seuls à même de lui permettre de se maintenir dans la concurrence avec d'autres collectivités. Ces processus entraînent des mouvements d'intégration et d'attachement supplémentaires à l'Etat, à un coût supplémentaire pour les finances publiques (ou une dépendance accrue à l'aide) puisque les villages vont délaisser les équipements les plus simples pour réclamer des investissements sophistiqués (ici, refuser les PMH pour réclamer une AEP). Dans le cas ghanéen, on voit par exemple la difficulté du projet AFD à faire accepter les dispositifs techniques les plus simples (les Hang Dug Wells, 112 prévus, 12 installés) dans des espaces dans lesquels l'horizon du possible et du pensable ont été complètement transformés par les possibilités d'accès à des mini-réseaux AEP.

Il faut cependant éviter de généraliser l'exemple ghanéen à tous les terrains et de 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 est fonction pour chaque terrain, de ses acquis, de l'histoire de son insertion dans le territoire national, des incitations qu'il a subies et des ressources qui lui ont été proposées et qui structure au moins pour un temps, ce qui est considéré comme le maximum[63] du *"possible et du pensable"* en matière de besoins et donc de réponses à ces besoins (voir sur le sujet 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 complètement différentes selon que le problème de la communauté est le manque d'accès proche à la ressource, qui oblige les femmes à faire des kilomètres pour en obtenir (dans ce cas de simples puits ou forages simples suffiront[64]), d'améliorer son prestige en termes d'équipement (en passant par exemple des puits aux forages équipés de PMH, pendant que le bailleur cherchera, au travers de l'équipement nouveau, à intéresser la communauté à l'amélioration de la santé ou de ses compétences de gestion) ou encore de ressembler à des villes, de manière à conserver sa grandeur et son attractivité, et donc d'avoir accès à des dispositifs de type AEP (d'autant plus, lorsque, comme au Ghana, l'Etat en fait un indicateur officiel d'un changement de statut et de développement).

Du fait de la jeunesse des secteurs, des différences dans les investissements, des inégalités spatiales et territoriales, un même pays peut donc présenter en synchronie plusieurs types de configurations techniques, correspondant à des histoires locales de développement différentes dans des zones elles-mêmes différentes, ou présenter une évolution tendancielle générale vers tel type de solution technique, qui diffèrent des choix (et donc des histoires spécifiques des interventions globales) faits dans d'autres pays. Il faut tenir compte de ces histoires locales dans la mesure où il est inutile de proposer une technologie donnée dans un contexte dans lequel l'intéressement auquel cette technologie permet de répondre n'est plus considéré comme un problème social sérieux. Dans certaines régions, l'accès à l'eau potable est tellement 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 ce type de problème a disparu (ou ne s'est jamais posé), les dispositifs d'accès à l'eau sont jugés en fonction de leur capacité à conserver ou à maintenir la

[63] Autrement dit, ce à quoi les habitants d'une zone spécifique à une période historique donnée peuvent raisonnablement rêver et ce qui est au-delà de leurs rêves.

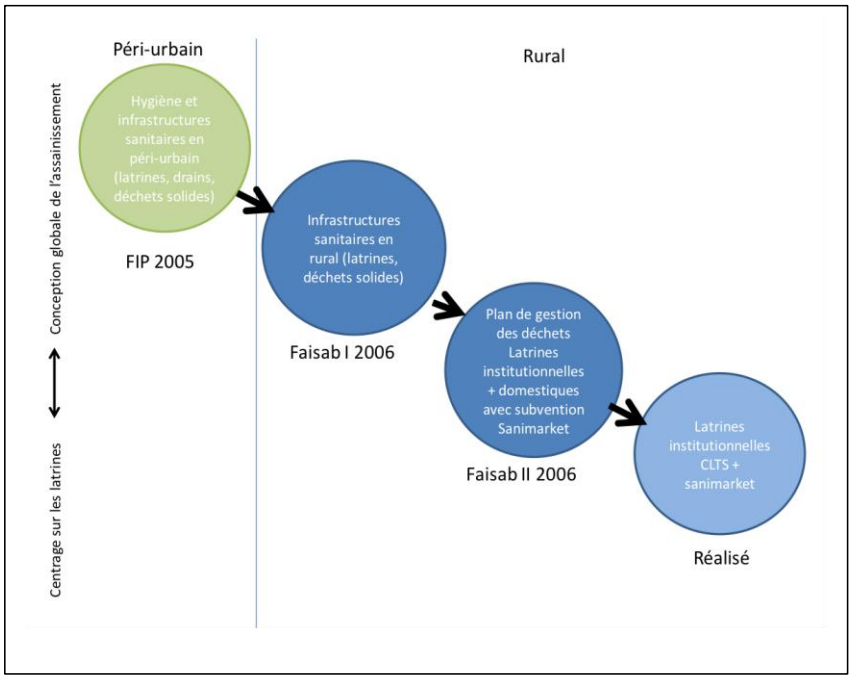
[64] Sinon les femmes mariées fuiront le village, ou n'accepteront pas de s'y marier.

grandeur politique de la communauté (dans un contexte de compétition entre communautés proches), un indicateur de cette grandeur étant 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, école…).

L'assainissement au Ghana : un intéressement impossible ?

L'intérêt des populations ne va pas toujours de soi. Il ne pose pas de problème majeur pour l'eau potable, lorsqu'il n'y a pas d'alternative de qualité[65], ce qui est la situation la plus commune. Il est largement plus problématique en ce qui concerne l'assainissement. Bien que mis en avant dès les premières réflexions, le thème de l'assainissement est longtemps resté flou au cours de la formulation du projet ghanéen. Au début l'accent est mis sur le péri-urbain, l'assainissement est vu de façon large (latrines, drains, évacuation des déchets, etc.) avant que l'étude de faisabilité recentre la question de l'assainissement sur le rural, sous l'argument 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 soit abandonnée. Ces hésitations sur le contenu à donner au thème assainissement témoignent de sa place marginale dans le projet.

Figure 12. Les hésitations sur le volet « assainissement » à Brong Ahafo



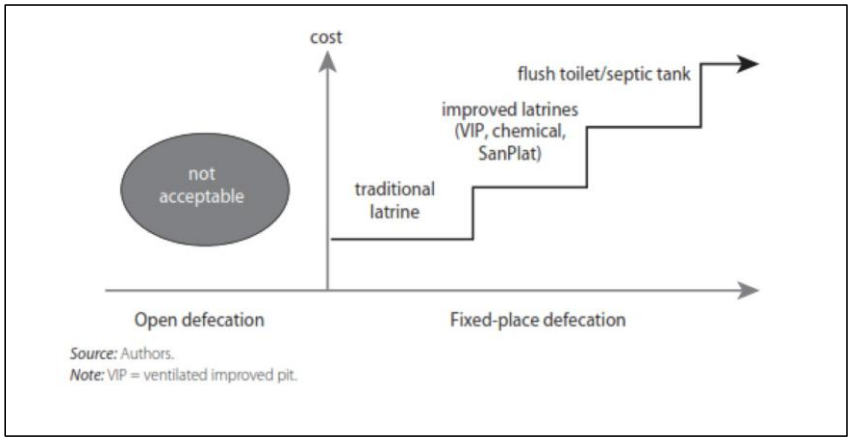
La promotion des latrines répond à un enjeu de santé publique[66], mis en avant dans l'agenda international qui lie fortement eau potable et assainissement, mais pas à une forte demande locale, ni au niveau politique, ni au niveau des populations. Suite à leurs études sur le sujet au Ghana, Sjaak van der Geest et Nelson Obirih-Opareh (2002) considèrent que les autorités publiques *"have the "chance" to prove their concern about the well-being of their citizens by providing sanitary amenities and thus strengthening their political support in the community. That "chance", however, is hardly utilised. Local authorities, both in urban and rural areas, have a poor record when it comes to the building of sanitary facilities (…) During our visit to the public toilets in Accra people complained bitterly about the authorities' lack of concern and their failure*

[65] Au Niger, à Balleyara, il existe des forages artésiens, où l'eau jaillit sous pression. Les AEP auraient beaucoup de difficultés à trouver des clients prêts à payer si l'eau artésienne n'était pas relativement salée.

[66] Qui est semble-t-il discutable. Cf. la fin de la section.

to improve sanitary conditions, but they themselves showed no initiative to do something about it either ».[67]

Figure 13. Echelle de l'assainissement



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

Dans le projet – et globalement dans les doctrines internationales de l'assainissement - , le problème est posé en termes hygiénistes, avec une typologie normative et évolutionniste des types de solutions, qui rejette totalement la défécation à l'air libre.

Or, 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 comme des problèmes par les populations. Pour elles, 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 aux ménages par des projets, on les accepte, mais on les utilise peu, on en fait à l'occasion des magasins de stockage. 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 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[68].

Mise au point au Bangladesh à la fin des années 1990 (Ahmed, 2010), et objet d'une promotion internationale vigoureuse par l'Unicef et Water Aid entre autres[69], la politique du CLTS (Community-Led Total Sanitation)[70] repose sur un principe différent. 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 démarche d'animation assez musclée qui passe par une visite sur les lieux de

[67] Voir aussi Van der Geest, 1998; Van der Geest et Obirih-Opareh, 2009.

[68] 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 à d'autres postes.

[69] Fin des années 1990, plus de 40 pays auraient adopté totalement ou partiellement cette approche.

[70] Cf. Vieux, op. cit. pp.32-33 et 68ss.

défécation, le recours à un langage cru et stigmatisant[71], 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 !). Le choc de la prise de conscience, puis la décision « communautaire » de renoncer à la défécation à l'air libre, sont censés suffire pour que les ménages modifient leurs comportements, aucune incitation financière (pour éviter toute « distorsion » et effet d'aubaine) n'étant apportée aux familles.

On passe ainsi d'une problématisation qui 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 », à une problématisation du type « la défécation à l'air libre est un problème sanitaire majeur. Mais l'intérêt des populations est faible et tous les mécanismes d'incitations 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 ». Dans les deux cas, le passage d'une doctrine à l'autre fait suite aux constats d'échecs antérieurs, mais doit semble-t-il plus à la capacité de marketing des promoteurs de la nouvelle « solution » qu'à la démonstration de la pertinence de la nouvelle démarche. 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 s'appuyer sur des analyses solides sur les raisons des pratiques, les causes des échecs, le 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. Les consultants soulignent que 82% des personnes n'ont pas de latrines ou de toilettes domestiques. Ce « manque » semble suffisant pour justifier le volet, et les consultants ne se demandent pas si la question des excréta est un problème pour les gens, s'ils sont demandeurs de latrines et à quelles conditions (la question ne leur est d'ailleurs 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[72]. Ils ne sont pas allés interroger les artisans qui en construisent, pour comprendre quelle est leur offre, où ils ont appris à les fabriquer, et 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.

La question des *excréta* et de l'assainissement n'est pas qu'un problème de santé. Elle renvoie d'une part à des questions de représentation du propre, du sale, du pur, de l'impur (Bouju, 2009). Le plus souvent, la défécation ne se fait pas n'importe où, n'importe comment, comme le souligne A.Epelboin (1998), médecin devenu ethnologue, dans son article sur « le péril fécal » : *« dans les années 1978, chez les Peuls Bandé du Sénégal oriental et les populations voisines, je "découvris " qu'il existait des écarts consacrés, merde/lieu, des aires de défécation précises (1) : à Ibel, village talé organisé en quartiers distincts, reproduisant à peu près spatialement l'organisation en castes, chacun des quartiers disposait au moins d'une aire de défécation (bosquet, zone inculte, pierreuse,...) exclusivement réservée à cet usage ».* Au Ghana, à lire Van der Geest et Obiri (2002 : 64), bien que les gens se plaignent de l'état des toilettes publiques, *"governance of sanitation is*

[71] Un manuel de CLTS dit par exemple *« Après le déclenchement, si 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 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 ».*

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

mainly a matter of not thinking about it. Ironically, this applies to political authorities as well as to local inhabitants".

A 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 à 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 références), les consultants ne pouvaient jouer un rôle réaliste de « porte-parole » des habitants ; et 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'interventions[73]. Vu les échecs récurrents des projets de promotion des latrines, rien ne dit que, sur ce sujet, il soit à l'heure actuelle possible de dépasser l'absence ou le peu d'intérêt de la majorité de la population et de traiter globalement le problème. Ce qu'on peut quand même dire c'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, ce que ces 18% des ménages faisaient de leurs latrines, pourquoi les autres n'en avaient pas, et de tenter de négocier des compromis socio-techniques avec d'autres types de ménages pour élargir le recours aux latrines au-delà de ces ménages déjà équipés. 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. 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 sur la suite[74]. Il renforce une approche normative et hygiéniste fondée sur une violence symbolique accrue envers les populations et dont les fondements médicaux ne semblent pas si assurés que cela. En effet, 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, Stéphanie Dos Santos[75] souligne à partir de ses travaux sur la fièvre infantile dans des quartiers informels de Dakar et de Ouagadougou, qu'il vaut mieux ne pas avoir de système d'assainissement plutôt qu'un système de mauvaise qualité. Elle observe qu'il y a entre 20 et 40% de fièvre infantile en moins dans les ménages qui ne sont pas équipés et dont les effluents domestiques sèchent rapidement au soleil que dans les ménages qui sont équipés de systèmes défectueux où les flaques insalubres persistent. Dans une analyse menée sur 20 pays d'Afrique subsaharienne, Morrisson et Linskens (2000) montrent que l'existence d'un sol en ciment dans les habitations est un déterminant bien plus important de la santé des enfants que la présence de toilettes. Le type de toilettes ne semble d'ailleurs pas avoir d'effet déterminant dans ces résultats (voir également sur le sujet Bouba Djourdebbé, Dos Santos, Legrand et al., 2015). Ces avancées remettent potentiellement en question les stratégies nationales pour

[73] Soulignés au moins depuis 1958 *: « Numerous latrines have in fact been installed, but follow-up studies reveal that only a small proportion are used regularly »* (Paul, 1958 : 1504).

[74] Méfiant par rapport au CLTS, l'équipe projet a proposé une approche mixte, avec sanimarket en aval, mais n'a pas eu le temps de véritablement la mettre en œuvre.

[75] Sciences au Sud, n° 80, août-octobre 2015, « Le paradoxe de la fièvre infantile et de la fosse septique ».

l'assainissement en Afrique, qui ciblent presque exclusivement les toilettes comme services d'assainissement de base (UNICEF, 2007). En développant des programmes basés également sur la promotion des sols en dur, la lutte contre le mauvais état de santé des enfants serait sans doute renforcée.

Le volet assainissement semble illustratif de ces problématisations directement inspirées de doctrines internationales en compétition, reprises sans forcément toujours d'adaptation dans les politiques nationales, sans que des efforts de mise en contexte aient eu lieu. Loin que des compromis socio-techniques soient passés au fur et à mesure de ces mises en contextes successives (au niveau du Ghana, d'abord, puis de la région), 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 »* (Latour, 1992 : 35), la solution globale demeure sans ancrage local. La possibilité d'intéresser les acteurs locaux est certes particulièrement problématique sur ce sujet, mais d'autres expériences, ailleurs, tentent de prendre en compte les avis des gens pour faire évoluer les modèles techniques – et en particulier résoudre le problème des odeurs et celui de la vidange.

Le contraste entre les enjeux de l'intéressement dans les deux secteurs de l'eau potable et de l'assainissement montre l'importance de se poser sérieusement la question des représentations et des intérêts des différents groupes d'acteurs locaux par rapport aux différents volets d'intervention, et celle de la distance entre les objectifs promus et ces intérêts. Une telle analyse permet de discuter le choix d'investir sur un objet où l'intéressement est problématique et, si ce choix est fait, de prévoir des stratégies d'intervention cohérentes avec l'état des différents groupes sociaux et de leurs relations vis-à-vis de l'assainissement, intégrant le travail de connaissance, de négociation, d'expérimentations indispensable pour tenter de réduire cet écart et de réussir à intéresser au moins une partie des acteurs. Sur un secteur comme l'assainissement, où les succès semblent rares, rien ne garantit qu'une telle démarche aurait permis d'obtenir des résultats significatifs. Au moins, aurait-elle permis d'avancer dans la compréhension de la « demande » existante, et des obstacles (cognitifs, culturels, pratiques, financiers, etc.) à son développement.

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

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 constituent un dispositif d'action cohérent ne va pas de soi. De plus, les rapports entre les différents 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 qui est – ou qui est censée être – au cœur du réseau de service (R1) est pensée, et la prise en compte de ses intérêts dans la problématisation varient selon les cas. 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.

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

Dans les situations des grandes villes du Sud avant le type d'intervention que nous avons étudié, 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 souvent 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, 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 Etats 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)[76].

En termes de politique publique, les moyens pour réaliser cet objectif (une eau qui doit tendanciellement profiter à tous) sont a priori nombreux : l'Etat 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 socio-techniques chargés de la production, du stockage, du traitement et de la distribution d'eau demandent des capacités d'investissement considérables, que la plupart des Etats du Sud ne possèdent pas, ce qui les obligent à se tourner vers les bailleurs de fonds pour financer leurs projets. Les bailleurs de fonds acceptent ou n'acceptent pas de les financer (dans deux de nos cas sur trois, ils ont accepté de le faire, voir plus bas). Ces derniers 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 : 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 Etat de placer au centre du dispositif une institution (ou des institutions sur des espaces différents) chargée(s) de la desserte, apte 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 apte à élargir constamment sa capacité de service (à la fois en qualité et en quantité)[77]. Le besoin d'un nombre croissant de consommateurs ne répond donc 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 sont entrés en matière sur 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, mais qui n'est plus tout à fait de même nature que le bien de club originel, correspondant aux situations de pénurie d'avant financements, décrit plus haut. Il est, comme le précise B. 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 Etats du Sud essaient de 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 non exclusion[78].

[76] Sur ces questions, au niveau théorique, voir V. et E. Ostrom (1994), C. Rose (1994).

[77] Suivant P. 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 appliqué progressivement aux quartiers péri-urbains alimentés par des bornes fontaines, et aux situations rurales, avec le transfert de la maintenance aux comités de gestion.

[78] B. 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, parce que, 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 que, si les exclusions une fois que l'on est abonné sont possibles en principe (défaut de paiement de la facture), elles sont en fait rares pour cause de santé publique et d'inclusion sociale.

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, capable 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), disposant d'infrastructures commerciales aptes à transformer la volonté de payer des consommateurs en factures effectives honorées et de techniques comptables lui permettant d'identifier ses possibilités mais aussi ses besoins d'investissement (notamment pour améliorer ses capacités d'extraction). Cela suppose aussi un réseau fonctionnel de compteurs, condition pour une facturation à la consommation[79].

Notons qu'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 un horizon à atteindre, pas un objet fini- 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 à la fois une organisation interne efficace et une autonomie suffisante vis-à-vis des pressions externes (Etat, bailleurs, réseaux clientélistes dans la société). Un indicateur de cette autonomie est qu'un changement de directeur général ne change rien à la fiabilité du service (cas de l'Onea par exemple) ;
- l'organisation est capable de fournir un service aux usagers sans qu'ils n'aient rien à faire pour produire une partie de ce dernier (si ce n'est payer leurs factures) ;
- l'organisation propose un service suffisamment performant (en efficacité et en équité) pour éliminer progressivement les offres alternatives ou décourager à l'avance la proposition d'offres alternatives (attachement des consommateurs, monopole).

Deuxièmement, comme le montre nos différentes études de cas, la réalisation conjointe des deux principes (augmentation de la production de l'eau selon un idéal de bien public pur ou de service universel + référentiel marchand) n'est possible que si l'organisation chargée de la desserte est assurée d'avoir un marché suffisant, ce qui peut passer par un certain monopole de l'offre. C'est en effet à l'intérieur d'un monopole garanti qu'une organisation peut à la fois étendre son offre de service et penser pouvoir la financer par le prix payé par les consommateurs, donc penser pouvoir atteindre un niveau de performance institutionnelle et financière suffisant à partir de l'augmentation constante du nombre des usagers payants. Notre hypothèse est 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 sur la tarification et les modélisations économiques à l'Onea souligne bien cet enjeu (voir D. Reymond, 2015). Il montre que 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 au contraire impossible d'atteindre les deux objectifs simultanément. L'accroissement du nombre des consommateurs ne satisfait donc

[79] Cf. encadré dans la section sur « la solidité de l'intéressement du réseau de projet aux problèmes du producteur de service ».

pas seulement un objectif de service universel ou de rentabilité du système global. Il est une condition de possibilité de la mise en place de tarifs sociaux pour un certain type de consommateurs.

Bien entendu, c'est l'Etat qui peut garantir ce monopole. Dans les faits, l'analyse de nos études de cas montre qu'un seul Etat, l'Etat burkinabè, fournit de telles garanties à la structure de desserte en eau en milieu urbain (l'Onea). L'Onea est aussi le seul qui fait preuve de performances reconnues. En Haïti, l'Etat est trop faible pour imposer de telles conditions, la Camep fait face à des offres concurrentes, multiples, la situation s'étant encore aggravée avec l'arrivée de l'aide humanitaire qui a suivi le tremblement de terre de 2010. Au Ghana, l'Etat 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 relativement fixes avec des offres différenciées selon les espaces. Il a été mis fin à cette politique depuis les années 1990. Actuellement, la compagnie chargée traditionnellement de la desserte en eau urbaine (GWCL) est 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 + référentiel marchand) resurgit cependant au niveau de chaque mini-réseau AEP. On voit que dans chaque aire de desserte d'un mini-réseau, les organisations gérant les AEP cherchent à réorganiser à son profit l'offre pré-existante (Watsan, PMH notamment) à l'arrivée du mini-réseau, au prix d'un accroissement du coût de l'eau pour les usagers.

Acteurs du réseau de service, acteurs du réseau de projets : qui intéresse qui ?

Les deux principes (production d'eau + référentiel marchand) étant posés, ils peuvent servir à classer nos interventions du point de vue de l'intérêt des acteurs centraux des réseaux R1 et R2 à les soutenir[80]. 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[81].

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 mobilisables au moment où une intervention dans un pays est décidée (notamment lorsque R1 a un sérieux problème de production), d'autre part, parce que R1 peut avoir une trop mauvaise réputation et que les bailleurs doutent de ses capacités institutionnelles à tirer partie des financements octroyés. Par ailleurs, tous les réseaux R1 ne peuvent pas s'aligner immédiatement sur le référentiel marchand parce que cela demande des changements internes importants et qui ne sont pas faciles à mettre en place, notamment parce qu'ils impliquent des choix de management nouveau, inspirés des outils du NPM. La question de l'aptitude de R1 à s'aligner sur le référentiel marchand peut d'ailleurs faire l'objet de

[80] L'analyse se centre ici sur les acteurs centraux des réseaux, et non sur le réseau lui-même, c'est-à-dire l'ensemble des organisations dont la collaboration est nécessaire. Par simplicité de langage, R1 représente ici l'organisation chargée de la mise en œuvre du service de l'eau, et R2 le réseau d'appui (Etat et bailleurs de fonds)

[81] 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 du fait des usages politiques qui sont faites de l'organisation : clientélisme, paix sociale ou positions à l'intérieur de l'organisation occupées par des alliés du régime. Les agents de la compagnie peuvent ne pas adhérer au principe d'un suivi rigoureux des clients et/ou profiter des multiples arrangements que permet l'absence de dispositif rigoureux d'identification et de suivi des clients, entre oubli de facturations de relations amies, arrangement sur le paiement, etc.

controverses entre R1 et R2, notamment lorsqu'il s'agit de l'appuyer à étendre son offre de service (cas du Burkina Faso). Elle peut également servir d'argument pour n'offrir que des moyens limités, congruents aux capacités supposées de R1 (cas d'Haïti et de GWCL au Ghana).

C'est un des dilemmes de l'aide, de savoir si, et jusqu'où, une organisation jugée inefficace peut, si on lui permet de réaliser ses objectifs, se transformer elle-même. Dans quelle mesure les changements et réformes internes sont des conditions préalables à l'amélioration des capacités de service ou si des investissements significatifs, permettant de traiter le problème de l'offre et de changer la donne en termes technico-économiques suffisent à obtenir cette transformation – ou du moins sont une condition pour pouvoir l'enclencher ? Un des indicateurs – et une des conditions ? – est sans doute que l'organisation porte 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/Onea qui porte la problématisation et qui négocie les modalités institutionnelles pour intéresser les bailleurs à une maîtrise d'ouvrage Onea, sans privatisation. Dans le cas d'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'Etat 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 du fait de l'environnement institutionnel général défaillant et de l'absence de compteurs dans les quartiers lotis), ou la capacité à fédérer d'autres bailleurs de fonds.

Les problèmes se posent un peu différemment lorsque l'organisation censée être au centre du réseau de service est créée par le projet, ce qui est le cas des mini-réseaux AEP en milieu rural au Ghana. Dans ce cas, on a une organisation pré-existante (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 différées jusqu'à ce qu'une panne viennent 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 sache très bien les raisons de ces choix, s'il existe en milieu rural une expérience de gestion « communautaire » de biens publics marchands, si l'on aurait pu trouver des entrepreneurs intéressés et aptes à s'investir dans cette tâche (voire à investir du capital)… Le design institutionnel a été défini *ex ante*, par des acteurs qui ne seront pas partie prenantes de cette organisation et de son fonctionnement, et sur un raisonnement technico-économique qui prend peu acte des problèmes d'intérêts, de compétences, d'action collective et de gouvernance, d'enchâssement social et politique, que ces nouvelles organisations ne manqueront pas de rencontrer. Cela laisse planer une forte incertitude sur leurs pratiques et leurs performances réelles, et pose la question du dispositif d'accompagnement et de supervision mis en place pour favoriser leurs apprentissages.

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 rapports entre dispositif de mise en œuvre (R2b) et porteurs du projet (R2a) au sein du réseau de projet. Dans les dispositifs « projet » classique, comme Brong Ahafo, on a une forte différenciation entre les deux : les porteurs du projet (ministère et bailleurs) se mettent d'accord sur une intervention et en confient la mise en œuvre à des organisations tiers (CWSA et DA) (dans d'autres cas, cela peut être une Unité de gestion de projet, UGP). Se pose alors la question des logiques institutionnelles et financières propres à ces organisations chargées de la mise en œuvre, et de leurs impacts sur les pratiques. David Mosse (2005) a insisté sur les disjonctions entre « policy model » et « practice », 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 lesquels 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. Recourir à une assistance technique capable de faire remonter une information plus autonome et éventuellement de se substituer en est une autre, avec les problèmes posés par les contradictions entre script officiel et script officieux, bien décrits par Rottenburg (voir I.1).

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 disparaitre. Définissons la durabilité comme une situation dans lesquelles les processus mis en place deviennent irréversibles, où les dispositifs se pérennisent, et où il est difficile, sinon impossible, de revenir en arrière (voir sur le sujet Akrich, 2006). Ce qu'on appelle « échec » des projets de développement représente en général une incapacité à atteindre un stade suffisant d'irréversibilité technique et institutionnelle du réseau socio-technique mis en place ou recomposé par l'intervention. On peut à partir, des études de cas, identifier une série de sources possibles de réversibilité[82], qui se révèlent à des moments différents de l'histoire de l'intervention. Elles relèvent de causes différentes, ont des conséquences spécifiques. Elles se combinent ou non. 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 la 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'Etat 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'Etat Stratégies divergentes des bailleurs de fonds	Peu de demande 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. 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

[82] La liste présentée dans le tableau 5 n'est pas exhaustive. On pourrait y ajouter des facteurs externes (crise politique, etc.).

	Dispositif proposé en marge du cadre légal et institutionnel	Flous forts dans la gestion Blocages de la part des services techniques ou des collectivités, entrainant des blocages politique et des crises du dispositif ou des récupérations dans une autre logique
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, coût 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 à 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 défections 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	Equipements réalisés sur logique externe, sans responsabilisation et prise en charge par les organisations chargées de sa 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 à conflits, problèmes financiers ou pannes

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 repartent 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 ci-dessous trois facteurs essentiels de réversibilité :

- L'existence et la solidité de l'intéressement des usagers ;
- 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) ;
- L'adéquation de l'environnement institutionnel aux besoins de consolidation de R1.

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

Dans nos contextes de travail, le premier nœud de relations où les processus doivent devenir irréversibles est celui qui lie le producteur du service avec ses consommateurs. Comme on l'a montré plus haut (voir I.3), dans les contextes des pays du Sud, les usagers ne sont pas attachés de longue date à un service centralisé destiné à satisfaire à leurs besoins en eau moyennant le paiement d'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 de l'AEP, ou se voyant proposer d'autres alternatives payantes (eau transportée par des camions, forages privés, etc.). Or le producteur de service a besoin de consommateurs et même d'un nombre croissant de consommateurs pour réaliser ses objectifs de service universel et assurer la rentabilité financière de ses opérations.

L'irréversibilité de l'attachement des consommateurs au fournisseur du service suppose une offre largement plus performante, et/ou un monopole de l'offre. Pour ce faire, une compagnie de desserte en eau potable dans un pays du Sud doit opérer une série importante de transformations. Elle doit d'une part incorporer en son sein des langages et des technologies matérielles, organisationnelles, financières qui lui sont "étrangers" au départ 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. En matière de desserte en eau potable, les institutions en charge sont confrontées partout aux même problèmes : il faut pouvoir 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 sur-dimensionnement), les coûts de production, d'adduction et d'investissement doivent être autant que possible réglés par les consommations dans un contexte — qui est là pour durer — de domination du référentiel marchand. Le caractère de service public de la desserte en eau entraîne des demandes de réponses adaptées de la part de la compagnie à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif car le faible pouvoir d'achat des consommateurs suscite une forte tension entre logique de rentabilité du service et logique d'inclusion sociale (Baron et Isla, 2005). En outre, un nombre toujours croissant de ménages est susceptible de réclamer leur raccordement et les consommateurs déjà connectés peuvent faire pression pour obtenir des améliorations du service (ils veulent une eau de potabilité acceptable, pas chère, sans coupure ni baisse de pression)[83]. Si les mêmes questions se posent partout, les mêmes réponses déjà rôdées ailleurs s'imposent : il faut une compagnie qui dispose d'un système de planification parce qu'il y a toujours un délai entre la décision d'investissement et sa réalisation et parce que l'amortissement des équipements doit être intégré. Il faut un service efficace pour le suivi des clients et des factures et que l'information sur les clients dont dispose ce service soit centralisé pour que les données qu'il collecte puissent être utilisables pour d'autres types d'activités (comme la planification). Il faut que la compagnie fasse des choix solides concernant le hardware et les technologies concernant l'adduction, le traitement

[83] Dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince, il ne semble pas que la dégradation progressive du service ait suscité de l'action collective. Les responsables des comités tentent de négocier avec la Camep puis le CTE, mais sans jouer le rapport de force. On nous a cité un seul cas où des femmes ont organisé une manifestation devant la Camep, en tapant sur des casseroles pour réclamer de l'eau. Cette question des mobilisations pour le service serait un thème d'approfondissement.

de l'eau ou son exhaure (introduction actuelle de la télégestion). Il faut enfin que la compagnie ait une politique tarifaire cohérente et un management efficace de son personnel (à qui il est demandé d'augmenter la productivité de son travail pour faire baisser les coûts de fonctionnement). En conséquence, il faut un type d'organisation qui intègre ces différentes fonctions, qui soit capable d'agir sur n'importe quel point du réseau et adopte des procédures normalisées lui permettant de présenter un ensemble synthétique de variables reflétant de la manière la plus fidèle possible (à la fois pour elle-même et pour les organismes de contrôle) l'ensemble des moyens 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.

Dans les bourgs ruraux, les tâches des organisations chargées du service de l'eau et de la gestion des AEP sont grosso modo les mêmes que celles qu'on vient d'indiquer avec une moindre complexité technique et organisationnelle, du fait de la taille des réseaux et du nombre de points de desserte, mais avec la difficulté supplémentaire qu'il n'existe pas de tradition spécifique dans le domaine ni d'organisation pré-existante (les comités de gestion des PMH ne sont pas structurées fondamentalement autour du recouvrement des coûts et l'autonomie économique du dispositif socio-technique). Il faut donc les créer. Parce que les mini-réseaux sont indépendants, leur surface financière et donc leur capacité à mobiliser du personnel qualifié sont limitées. Il faut qu'ils réussissent à fidéliser une clientèle, qu'ils intègrent la notion de service public de l'eau, qu'ils développent leur offre, que les compteurs soient réparés en cas de panne, que les arrangements et compromis pratiques dans la gestion ne mettent pas en cause leur viabilité. Il faut enfin que soit créé autour de ces organisations 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, etc., autant d'éléments de l'environnement indispensables pour que l'organisation chargée du service soit en situation d'assurer ses fonctions, que la maintenance soit assurée, que le réseau R1 se consolide et que le service soit durable.

Ces conditions sont d'autant plus difficiles à réunir que les usagers ont plus d'alternatives qu'en milieu urbain, que le passage au mini-réseau représente une augmentation certaine du prix de l'eau, que l'environnement institutionnel (artisans de maintenance, réseau bancaire, etc.) est faible. Dès lors, le risque de réversibilité – ou en tous cas de situation intermédiaire instable - est plus élevé : recours partiel au réseau, en fonction des saisons, mettant en péril l'équilibre économique ; pannes de compteurs non réparées privant l'organisation de la possibilité de mettre en relation les volumes consommés et les recettes ; coupures d'électricité entraînant des pannes d'exhaure ; exceptions trop nombreuses au principe du paiement pour permettre l'équilibre financier ; prélèvements trop élevés par l'organe de gestion, etc. L'absence d'accompagnement des comités dans l'apprentissage de leurs fonctions accentue les risques[84].

Pour assurer la pérennité du réseau AEP, la politique ghanéenne prévoit que l'ensemble des PMH d'une zone couverte par un dispositif AEP passe sous le contrôle des comités qui gèrent l'AEP (ailleurs, les comités de gestion de PMH –Watsan- restent en place). Pour limiter la concurrence des PMH, ceux-ci bricolent des solutions : un comité aligne le prix de l'eau des PMH sur celui des AEP (mais on a dit toute la difficulté des fontainières à percevoir régulièrement de l'argent pour la vente d'eau des PMH), un autre les a fermés par des chaines et des cadenas mais face à la contestation des usagers, il les ouvre gratuitement une fois par mois. Il est trop tôt pour savoir si cette rigueur pourra être maintenue mais ces pratiques sont significatives d'une recherche de monopole sur l'offre existante. Si l'intérêt des populations pour des équipements d'eau potable est clair, si le

[84] Dans l'ouest burkinabè, une fédération des associations d'usagers de l'eau (ADAE, association pour le développement des adductions d'eau) est appuyée par une organisation qui assure aux associations d'usagers un appui technique et financier à la demande. La fédération a choisi d'avoir un prix unique dans les différents réseaux, de mutualiser les fonds de maintenance (Baron, 2013 ; Tsitsikalis et Quentin, 2014 ; Bonnassieux et al, 2015).

principe du paiement n'est pas objet de rejet, cela ne signifie pas que les habitants des bourgs ruraux vont devenir automatiquement des consommateurs du service public.

Le passage aux AEP, l'approfondissement du principe marchand, la mise en place d'incitations fortes à son incorporation locale déplacent et accentuent à la fois la tension entre principe marchand et principe d'inclusion sociale, provoquant sans doute des différenciations accrues dans les pratiques des ménages. Dans de nombreux cas, au-delà de la pression mise sur les fontainières, on observe la réapparition des tolérances, des flous de gestion, comme au Sénégal, au milieu des années 2000, où la gestion d'AEP couplant bornes fontaines et branchements privés est confiée à des Asufor (associations des usagers des forages) 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 AEP, de dégradation progressive du service, ne sont donc pas négligeables.

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. Il 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 du projet (R2) peut compliquer les choses ou au contraire les simplifier. Le producteur du service a besoin du financement apporté par le réseau de projet R2, et parfois de ses apports techniques, pour qu'il lui donne les moyens de s'attacher un nombre 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 du projet n'est pas toujours d'accord pour appuyer inconditionnellement le producteur de service à réaliser cet objectif, parce qu'il a des 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 qualifier la position des acteurs du réseau de projet du point de vue de sa volonté à prolonger l'effort d'intéressement des consommateurs par le producteur de service, en précisant chaque fois la manière dont les différents acteurs parties prenantes appréhende les deux principes de base du service (production d'eau dans une perspective de service universel + référentiel marchand).

Burkina Faso

Tableau 7. Comportements des réseaux (Burkina Faso)

Burkina Faso	Attitude R1	Attitude R2
Production 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 : Un processus irréversible : R1 sort renforcé de l'épreuve et R2 n'exprime plus aucun doute sur ses capacités		

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, dans l'état où il se présente (société d'Etat) 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 découle pas de débats et d'échange d'arguments rationnels entre les instances en désaccord sur les performances réelles de la société nationale, mais des rythmes du développement eux-mêmes. 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 et tous les bailleurs s'alignent finalement sur cette décision. On a dit que les négociations ont duré 15 ans, années pendant lesquelles certains acteurs importants au sein du réseau de projet refusaient de s'engager. 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 + référentiel marchand) qui, dans ce cas, 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, pour pouvoir augmenter le nombre d'habitants desservis. Le désaccord porte sur la nature et l'identité de l'organisation à même de mener au mieux ces objectifs, dans un contexte qui est « sur-déterminé » par l'idéologie de l'époque (néo-libéralisme et promotion tous azimuts des partenariats public-privé).

Haïti

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

Haïti	Attitude R1	Attitude R2
Production 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.		

Le cas haïtien nous fournit un autre exemple de positionnement des questions de réversibilité et d'irréversibilité. 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, le réseau de projet ne contribue pas à renforcer l'attachement de l'ensemble des consommateurs d'eau de la ville de Port-au-Prince à la Camep. A 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 quartiers défavorisés. L'hypothèse d'action implicite de l'AFD semble être de l'ordre de l'imitation, de l'effet d'entraînement ou du projet pilote 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 quartiers défavorisés 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 de service de l'eau répondant aux deux principes que nous avons défini antérieurement. Dans la limite de l'aire géographique d'un certain nombre de quartiers bien définis, l'idée est bien de faire bénéficier d'un accès à la ressource au plus grand nombre de consommateurs des quartiers, 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 quartiers défavorisés 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 en Haïti et la décision américaine de suspendre les financements. La tension entre production et demande s'accroit alors même que le soutien politique dont ce projet avait bénéficié au départ s'effrite avec le second départ du Président Aristide 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 la fin du dernier financement AFD et de la présence du Gret (dont la relation à la Camep tenait pour une bonne part à l'existence de ce financement), et donc après la

dislocation du réseau R2 porteur de la problématisation des quartiers défavorisés. 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 (au-delà des personnes qui la défendait en son sein). Le Gret qui l'a promue a réussi à la concrétiser dans les quartiers (ce qui n'allait pas de soi au départ, et suscitait de nombreux septicismes), mais il n'a pas réussi à véritablement l'institutionnaliser, à l'inscrire au-delà des personnes, ni au sein de la Camep, ni dans le dispositif légal et institutionnel. Il n'a pas pu intéresser suffisamment d'autres bailleurs, ou faire que ceux-ci intègrent la question des quartiers défavorisés dans leur propre problématisation. Il n'a finalement pu la maintenir que le temps pendant lequel il avait les moyens d'agir et pouvait continuer d'intéresser certains éléments de la Camep et du gouvernement haïtien à son opération (l'attention du gouvernement haïtien cesse dès qu'Aristide est de nouveau chassé du pouvoir en 2004). A 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 + référentiel marchand). Ici, à la différence du projet burkinabè cependant, le diagnostic est irrévocable et la symétrie des arguments ne connaissent aucun dépassement. Personne ne se fait l'avocat de la Camep et de la priorité à donner au problème de production, aucun bailleur ne se profile à l'époque pour imposer une ligne de soutien à la société nationale, même sous une voile d'incertitude quant aux capacités de cette dernière. A la différence du projet burkinabè également, 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 objectifs propres.

Pour avoir tenté de traiter la question des quartiers défavorisés sans avoir voulu ou pu traiter en parallèle (avant ou dans la foulée) la question centrale de la production d'eau et de l'efficacité de la Camep, l'intervention est réversible, malgré quinze 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 à la fois des faiblesses de la Camep et des moyens limités mis en jeu, fallait-il agir ? J-D 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 au sein de la Camep et (au départ) sur la volonté politique d'inclusion de quartiers. La décision a peut-être aussi été sur-déterminée par des questions 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 nous permet d'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). Celui de travailler au renforcement des capacités institutionnelles et techniques d'un service centralisé de production, traitement, distribution d'eau potable. Aucune mode, aucun changement des normes internationales ne peut 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 de travailler et d'agir (de développer des méthodologies, d'apporter des améliorations progressives des procédures) dans un contexte qui ne comporte pas trop d'incertitudes. Il n'en est pas de même de l'ensemble des formules de gestion de la consommation d'eau potable, qui n'arrêtent pas de changer, parce qu'il s'agit d'un domaine qui n'est pas stabilisé. On le voit bien avec 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 quartiers défavorisés avec en tête un schéma de passage à l'échelle supérieure fondée sur l'organisation d'une 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'Etat 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	**Attitude R1**	**Attitude R2**
Production 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 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). A partir de la mise en place de réseaux AEP, il y a 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 pas 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 ancien d'offre au travers des PMH en cas de mauvaises performances des CWSMT.		

L'exemple ghanéen sur l'eau potable pose d'autres questions, liées à la jeunesse des réseaux de service mis en place autour de l'installation de mini-réseaux AEP. Ici, en effet les CWSMT (Community Water and Sanitation Management Teams) sont nouveaux et naissent avec la création des AEP, et donc avec les ressources du projet. Il existe bien d'anciens réseaux socio-techniques en place (R0), les Comités Watsan, mais ils sont organisés autour de PMH qui satisfont au principe du bien public mais pas au référentiel marchand. Pour toutes sortes de raisons, l'eau des PMH n'est pas payée ou n'est pas suffisamment payée par le consommateur. L'AFD s'aligne sur les objectifs du gouvernement ghanéen : celui 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 ce principe se concrétise dans la région de Brong-Ahafo (au travers l'équipement en PMH et en AEP). Les caractéristiques sociologiques des membres de la communauté qui investissent les structures AEP (les CWSMT) permettent de voir se dégager les tendances suivantes. Avec les dispositifs AEP mis en place et 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 1) qu'il n'est plus une affaire de normes externes venant de l'Etat mais de normes internalisées dans des dispositifs pris en charge par des membres de la communauté elle-même, ceux qui composent les CWSMT[85]; 2) 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).

[85] 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'incorporation du référentiel.

Le compteur d'eau est un dispositif technique utilisé depuis le milieu du XIXème siècle. Bien qu'il ne soit pas en usage partout où un service public marchand de l'eau est instauré[86], il est considéré comme un outil d'information concernant l'utilisation de l'eau et est au cœur de nombre de modèles managériaux. Le compteur accomplit une double fonction : 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), il informe aussi le consommateur sur son comportement de consommation en produisant un signal : le prix à payer.

Conformément à la proposition de M. 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 Prabakar (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, 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 1) était un indicateur extrêmement important de l'état d'engagement des usagers vis-à-vis des services publics et donc de l'Etat (par les mesures qu'il permet d'obtenir entre le comportement espéré du consommateur et son comportement réel) ; 2) 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 pré-existante des PMH et autres sources d'eau plus ou moins gratuites qui pouvaient exister 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 pré-existante 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 parce qu'ils sont finalement des 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 (le prix de l'eau a augmenté) et les autres sources d'eau plus ou moins gratuites sont toujours accessibles (sauf les PMH qui ont été fermées par des 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 qu'ils 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

[86] 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 (idem) discute la pertinence du compteur individuel dans les immeubles d'habitation vu le faible coût de l'eau.

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 exigeront une réouverture de l'accès à l'eau des PMH[87].

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, on l'a dit, du fait de l'attitude de la compagnie de desserte en eau, la GWCL, qui fait capoter l'opération. Cette attitude se comprend assez facilement, une fois qu'on a intégré les éléments suivants. L'Etat ghanéen a supprimé la division du territoire national entre le monde urbain et le monde rural et a supprimé 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 espaces. 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 chargé 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, dans le domaine traditionnellement rural, l'ouverture large aux financements des intervenants externes chargés d'installer des mini-réseaux AEP avec des organismes de gestion autonomes (les CWSMT) dans des zones qui sortent 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 quasi-urbains (des « small towns »).

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

Ghana « péri-urbain »	**Attitude R1 (GWCL)**	**Attitude R2**
Production eau	Oui (mais dans un contexte concurrentiel, où plusieurs organisations, GWCL d'un côté, les WSDB 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 GWCL dans ce domaine. Elle appuie les WSDB, concurrents directs de GWCL.
Référentiel marchand	Oui : 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 qui 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'organisations 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'Etat). L'opération est hautement réversible et sera rapidement bloquée. On comprend aisément pourquoi GWCL sabote l'expérimentation menée par l'AFD en milieu « péri-urbain » : l'AFD a une démarche générale d'appui aux concurrents directs de GWCL (les WSDB) sur la question de la production et son action en « péri-urbain » questionne directement GWCL dans son aptitude à mettre en place le référentiel marchand.		

La GWCL paraît dans ce contexte doublement contesté par l'AFD : à la fois dans sa volonté à 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

[87] Sur ces 4 points, le principe de délégation à un entrepreneur privé n'offre pas forcément de meilleures garanties, comme le montrent (Bonnassieux et Gangneron, 2011) à propos du Bénin.

place d'instances associatives 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 des forts doutes sur les capacités de l'organisation[88], la démarche de l'AFD exclut d'emblée la GWCL de la fourniture directe du service dans les zones d'expansion urbaine. On laisse 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[89]. L'AFD a de bonnes raisons de ne pas vouloir travailler avec la compagnie nationale et il probable que cette dernière a perçu comme une menace pour ses intérêts et son expansion l'objectif de sécuriser la collecte des recettes sur une portion du réseau. Dans ces conditions, le sabotage par GWCL de l'opération pilote est-il si étonnant ?

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, et 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, comme nous l'avons souligné, 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 soit parce que la trajectoire juridique n'est pas complète (des décrets inexistants, des circulaires manquantes), soit plus fondamentalement parce que les Etats ont rarement à leur disposition suffisamment de moyens (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 accomplir (sur l'ensemble de ces sujets, voir Ouattara, 2010). Deuxièmement, le terme renvoie au manque d'environnement, notamment économique et judiciaire, favorable. Sa formation ne dépend qu'en partie de l'Etat et son absence peut entraîner des difficultés accrues pour le succès d'une action sectorielle locale. Comment par exemple, instaurer une procédure de marchés publics dans des régions où il n'y a de véritables entrepreneurs ? Une gestion communautaire d'un dispositif technique de type AEP là où il n'existe pas de maintenanciers spécialisés ? Des relations professionnelles établies majoritairement au travers de contrats là où il n'existe pas de tribunaux chargés de les faire respecter (voir sur le sujet, M. Diop et A. Hamath Dia, 2011) ? Troisièmement, l'inachèvement institutionnel concerne également les compétences des usagers, des agents et des organisations de base. R, 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 en Ruritania[90]. La littérature sur les comportements des agents des services publics (cf. les travaux du Lasdel[91]) comme celle sur les usagers (cf.les travaux du Laboratoire Citoyennetés[92]) 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

[88] Cf. Tschibambe, pp.93ss.

[89] D'après N. Vieux, la capacité financière de GWCL en termes de gestion administrative et de recouvrement des coûts a toujours été et demeure 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 50-60% en 2006, les problèmes de paiement sont fréquents et les branchements illégaux monnaie courante (2015 : 20).

[90] 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…

[91] http://www.lasdel.net/

[92] http://www.labocitoyennete.org/

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 du tout 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 potentiellement pouvoir bénéficier à tous, devenir des sujets d'investissement, de débats, 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 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'auto-contrainte) leurs intérêts particuliers pour incorporer, au moins à des 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, qu'elles modifient leurs perceptions sur les manières normales d'agir et de raisonner[93]. L'intérêt général peut être vu comme une grammaire commune qui doit structurer les pratiques des agents (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.

On notera, à un niveau plus général, la remarque importante de Rottenburg (2009 : XXI-XXII)[94] sur le fait qu'il manque souvent dans les contextes des pays du Sud l'infrastructure globale développée sur lequel s'appuyer pour mettre en place l'infrastructure sectorielle (le service de desserte en eau potable) souhaitée. Avec d'importances différences cependant, selon les pays. Au Burkina Faso, on l'a vu, 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 les 15 ans qu'ont pris la négociation 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 fait face à un grave problème, notamment parce que les District Assemblies sont incapables de gérer la construction des infrastructures et l'acquisition du conseil en respectant les procédures actuelles d'adjudication des marchés publics. Il a donc fallu trouver une sortie de crise par le haut, destinée à sauver la mise en œuvre du projet, en faisant appel au siège de CWSA à Accra. En Haïti, comme on l'a vu, le projet Bornes fontaines a été conçu en marge du cadre légal du moment et de la société d'Etat, du fait de la crise institutionnelle profonde que connaît le pays. 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, 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, on peut considérer qu'un environnement institutionnel favorable est un préalable nécessaire pour que des dispositifs de terrain puissent s'institutionnaliser et se pérenniser. En

[93] S. Carboni (2015) montre par exemple qu'en milieu rural burkinabè, les parents d'élèves ont tendance à faire de l'échec scolaire une histoire personnelle en renvoyant la faute à l'élève, en évitant de questionner l'institution.

[94] *"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"* (R. Rottenburg, 2009: XXI-XXII).

pratique, les projets d'investissements rendus possibles par les financements des bailleurs de fonds servent à négocier des évolutions légales ou institutionnelles, parfois préalables 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 les rythmes du changement dans les politiques publiques ne sont pas ceux de la mise en œuvre des actions sur le terrain, ce qui occasionne souvent de nombreux décalages de temporalité. Les réformes supposent souvent des transformations des subjectivités qui sont parmi les plus difficiles à obtenir (qu'on songe à la difficulté de passage à la culture écrite dont parle Rottenburg, voir ci-dessus et I.1). De plus, les réformes supposent un engagement politique fort de l'Etat, 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'Etat comme des conditionnalités illégitimes mais auxquelles il faut souscrire formellement pour bénéficier des financements, il est probable que les stratégies d'inertie feront traîner ou échouer les réformes, 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 différents.

Conclusion

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 certain plans, sur 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 (par exemple renforcer sa légitimité politique et son ancrage local pour l'Etat ; se positionner dans la concurrence entre bailleurs de fonds pour l'agence d'aide). Selon le pas de temps pris en considération, le jugement peut être différent, parfois parce que les objectifs et les critères de jugement évoluent, souvent parce que les choses changent sur le terrain[95] : 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 David 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 jugement : est considéré comme un succès le projet dont la communauté d'acteurs qui le porte arrive à en imposer sa lecture comme succès (et inversement). C'est d'autant plus vrai que le projet est peu « spécifique »[96], intervient sur de multiples champs aux critères d'évaluation variés.

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), *« all projects are*

[95] Cf. Lavigne Delville 2015b, schéma 4, p. 26.

[96] On revient ci-dessous sur cette notion.

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 ». Un projet se construit par le travail des acteurs qui le portent, qui doivent, pour le concrétiser, faire face à de multiples difficultés et épreuves, intéresser des acteurs variés aux logiques et aux intérêts contradictoires, et 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, ceux qui ont « réussi », ceux qui ont « échoué ».

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 la trajectoire des projets. Elles peuvent être rédhibitoires. En fonction des secteurs, de la façon de définir les problématisations, les problèmes d'intéressement varient. Il y a des échecs annoncés qui, dans des cas très particuliers, peuvent se transformer en réussites. Il y aussi des projets dont les conditions de réussite sont plus aisées que d'autres à réunir. On peut imaginer qu'un service qui répond aux besoins primaires des consommateurs (comme l'eau) et que l'Etat 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 vingt 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 est ce que nous avons appelé une « unité de problématisation », un ensemble de conventions de financement qui répondent, globalement, à une même façon de poser le problème à traiter et de penser la façon 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 d'une histoire politique et institutionnelle nationale. Pendant un temps au moins, elle 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 la concrétisation de cette problématisation. Mais cette trajectoire fait face à des épreuves, des difficultés, de toutes natures, qui peuvent amener à faire évoluer les stratégies d'action, voire à remettre en cause la problématisation. Notre recherche visait à lire la trajectoire d'interventions de développement, sur un pas de temps correspondant à une unité de problématisation, et a cherché à élucider les moments clés de la trajectoire, ceux où les choses se cristallisent, où les acteurs se fédèrent ; mais aussi les moments de crise, de doute, où les controverses réémergent, où les options sont remises en cause.

La première leçon forte d'une approche en termes de processus, c'est qu'un projet « réalisé » suppose des réseaux d'acteurs qui le portent et le concrétise, que la constitution et la stabilisation de ces réseaux ne vont pas de soi, et qu'un projet ne peut se réaliser 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 les confrontations, négociations, conflits, qui les ont façonnées au quotidien. Par contre, reconstituer, de façon stylisée, la trajectoire des interventions permet d'identifier les éléments clés de chaque histoire et, par comparaison, approfondir la compréhension des facteurs structurants qui conditionnent largement ces trajectoires. Prise en compte des logiques et 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 des paramètres clés.

Cette recherche a abouti à déconstruire la notion de projet, qui tend à recouvrir des choses différentes : l'intention, ce que l'on veut faire ; le document qui décrit les objectifs et le dispositif technique et financier censé permettre de les atteindre ; le dispositif organisationnel chargé de réaliser les activités prévues (R2); enfin le résultat final (le réseau de service chargé de délivrer un bien comme l'eau potable, R1). Il paraît indispensable de clairement séparer analytiquement le « projet » comme projection d'une réalité à venir du « dispositif projet » chargé de le mettre en œuvre, 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 soit réuni et que ces différents éléments établissent entre eux des relations fonctionnelles : des forages ou un barrage, des réseaux, des châteaux d'eau, des compteurs, des robinets, mais aussi des fontainières, des facturiers, des techniciens, des agents de maintenance, rassemblés dans une organisation de service capable d'assurer le service de l'eau, sa maintenance et sa gestion (en interne ou en sous-traitance), un cadre légal et institutionnel, etc.; et aussi des clients qui se comportent en consommateurs, et acceptent de payer l'eau. Cet ensemble d'hommes et de choses peut se lire comme un réseau socio-technique, qu'il faut constituer ou restructurer, que l'intervention a pour objectif de faire advenir, de compléter ou de restructurer.

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 (communautaire, délégué à une entreprise, assuré en régie). Le choix des modes de gestion du réseau local ne renvoie pas seulement à des critères d'efficacité technico-économique, il intègre des enjeux sociaux et politiques. Le choix de la délégation communautaire à Port-au-Prince découle clairement d'une analyse des rapports sociaux internes aux quartiers et du rapport à l'Etat de leurs habitants, 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 la fois à un enjeu 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 mobiliser les ressources financières nécessaires aux investissements pour l'extension et la montée en qualité du réseau. On avance l'idée que – dans certains contextes en tous cas - les représentants communautaires sont probablement mieux placés que les agents de l'Etat on 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) de ce réseau de service (R1) ne va pas de soi, elle suppose des moyens financiers, mais aussi des négociations, des études techniques, des équipes spécifiques. Elle est fragile, ce qui explique les fréquents cas de réversibilité, d'échec de la consolidation du réseau socio-technique, 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 ce réseau 1. Ce réseau de projet est lui-même composé d'un sous réseau 2a des acteurs institutionnels, politiques et financiers porteurs du projet et d'un réseau 2b composés 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 traiter, les unes et les autres ont 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 recoupement ou disjonctions entre deux, sont des clés d'analyse particulièrement 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 Etat, entre Etat et bailleurs de fonds, ne va pas de soi. Et cette somme de disjonctions définit des enjeux spécifiques de mobilisation, d'intéressement des acteurs, centraux ou plus périphériques. Nous considérons ainsi 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 socio-technique de service puisse s'institutionnaliser et assurer ainsi une certaine irréversibilité des recompositions induites par l'intervention.

2. Au-delà du service de l'eau potable, 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'y a pas cinquante façons d'approvisionner les populations en eau potable ; dans un contexte où, depuis la Conférence de Dublin en 1992, la fourniture d'eau potable est considérée comme un service marchand devant s'équilibrer financièrement, les grands types de dispositifs institutionnels sont eux-mêmes en nombre réduit. 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 de 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. *« 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 »* (Naudet, 1999 : 99). Nous pouvons qualifier le service de l'eau potable de service spécifique, ce qui n'est pas le cas du développement rural. Qu'est-ce que cela signifie ? Les projets non spécifiques relèvent de l'art de faire et les mesures de leur succès ne peuvent pas toujours être précisées. Les déterminants de la production agricole par exemple 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. Ce qui rend d'autant plus important la construction de la réussite en termes de réseau de soutien, telle que l'analyse D. Mosse (2005). Les projets spécifiques sont ceux pour lesquelles 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 précision à la fois pour le réseau de service et pour le réseau de projet. Ce qui rend un peu moins essentielle la question de la construction sociale de la réussite du projet, 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 elle 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 à la ressource 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 empêche 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 nous paraît au contraire militer pour une attention persistante aux questions d'environnement juridique et institutionnel (voir plus bas).

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 »* et *« trait-taking ».* Les premiers sont relativement autonomes par rapport au contexte : un projet de ligne électrique à haute tension, par exemple, 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 on pose la ligne. Ses caractères propres s'imposent. Inversement, un projet de développement agricole est fortement contextualisé : 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 il doit s'inscrire (ce qui est d'ailleurs une source d'incertitude : connait-on vraiment à l'avance la pédologie, l'hydrologie, les économies familiales, etc. ?). Un barrage est à la fois *trait-making* (il obéit à des règles strictes d'ingénieurie, il structure l'espace où il est construit) et *trait taking* : il doit être conçu en fonction du milieu, du relief, de l'hydrologie, etc.

Enfin, qu'elles soient spécifiques ou non, « trait-taking » ou « trait-making », 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 et du réseau 1. 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.

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

La socio-anthropologie du développement a, depuis vingt-cinq 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, les politiques publiques, avec des apports majeurs. 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 de socio-anthropologie du développement 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 celle-ci se « réalise » ou se « déréalise », 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, en évitant le biais rétrospectif qui consisterait à relire l'histoire à partir de la fin. Une telle approche permet de dévoiler à la fois la (ou les) problématisation(s) sur laquelle 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 projets et de la façon dont ces dispositifs tentent de l'inscrire dans des contextes pour la *« réaliser »*. Elle permet enfin de comprendre son histoire, les débordements et les épreuves auxquels elle a été 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 pas la seule approche pour lire les processus. Ses concepts et ses formulations sont parfois obscures, voire jargonneuses. C'est plus, comme nous l'avons souligné au début, un questionnement général et un ensemble de travaux souvent hétérogènes en termes conceptuels, qu'un cadre théorique véritablement systématique. Ses évolutions récentes l'ont entraîné loin des problèmes d'innovation qui étaient ses objets initiaux et qui sont ceux qui nous intéressent ici. Nous avons ici joué le jeu de mobiliser ce questionnement et certains de ses concepts, de façon assez libre, pour les mettre à l'épreuve et en tester la pertinence. Il s'agissait d'élargir les questionnements de la socio-anthropologie du développement à des questions relativement nouvelles et d'explorer les cadres analytiques susceptibles de permettre de les penser et de les étudier.

D'autres approches auraient pu être choisies : insistant sur le travail de formulation et de propagation d'énoncés de politique publique, et 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, 2013b; a). Il serait intéressant de mettre à l'épreuve les approches en termes d'action publique dans une recherche ultérieure (cf. annexe 2). Mais le choix de travailler sur de projets d'eau potable plaidait en faveur de notre choix initial: lire les dispositifs d'eau potable en termes de réseau socio-technique 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.

En soi, le fait que les interventions de développement soient des « interventions dans des systèmes dynamiques » (Elwert et Bierschenk, 1988), qu'elles soient incertaines, qu'elles mettent en relation des acteurs hétérogènes, n'a rien de nouveau. Que la stabilisation d'un service d'eau potable nécessite des capacités d'organisation et de gestion, de pouvoir s'appuyer sur d'autres acteurs pour la maintenance, non plus. L'intérêt d'une lecture processuelle est d'abord de s'interroger de façon plus systématique sur la trajectoire des interventions. 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 socio-techniques ».* Les notions d'intéressement, d'enrôlement

permettent de poser dès le départ que l'adhésion des acteurs – et parfois des choses – 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 débats sur les dispositifs techniques aptes à répondre aux attentes des usagers et des acteurs politiques, sur les modes de gestion du service, sur les prix - , mais de telles adaptations sont inévitables. Mieux, elles sont indispensables, à chaque étape de réalisation de l'action, pour assurer la fédération des intérêts et la solidité du réseau socio-technique 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 était-il une impasse dès le départ, vu le manque d'intérêt de l'Etat comme des populations pour ces questions ? On peut aussi se demander si le fait de prendre acte dès le départ de l'intérêt incertain des populations aurait pu permettre d'explorer de nouvelles solutions.

Ces notions d'intéressement, de négociation et de compromis ont aussi l'avantage de montrer que l'adéquation entre les intérêts prêtés aux acteurs dont on attend la participation au réseau et leurs intérêts réels, et même les identités de ces acteurs, ne sont pas forcément prédéfinies : ils se définissent 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, que les habitants de Kato ou Adom au Ghana soient en « péri-urbain », 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. Enfin, en montrant que les stratégies d'intéressement et d'enrôlement ne marchent pas toujours, une lecture processuelle rappelle que tout projet fait face une inexorable incertitude, que l'histoire concrète d'une intervention est contingente, pas entièrement planifiable. L'application de la sociologie de la traduction se pose cependant de façon différente selon les types d'intervention, et en particulier leur dimension matérielle et technique. Elle demande d'être adaptée sur au moins deux points majeurs, les contextes sociaux, politiques et institutionnels dans lesquels se déploient les projets, d'une part ; et la nature des réseaux d'acteurs et d'organisations impliqués, en particulier du fait de la présence de l'aide internationale, d'autre part.

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 Etat/société ne favorisent pas l'expression autonome des demandes sociales et les refus des acteurs qui ne sont pas en situation de pouvoir passent de façon préférentielle par l'escapisme, l'évitement, le détournement, la neutralisation que par des rejets 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 notabilité. Les services reposent sur des « offres », marchandes ou non, néocoutumières, liées à des organisations locales, à des projets, aux ONG, aux Etats. Les acteurs locaux ne sont pas seulement des citoyens nationaux, des consommateurs. La capacité – et parfois la volonté – de l'Etat 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'Etat, aux services de base n'est pas toujours satisfaisante, pour de multiples raisons. Parfois la reconnaissance politique elle-même est en question, pour les habitants des quartiers irréguliers par exemple : ils ne peuvent pas bénéficier de services de base parce qu'on ne veut pas qu'ils puissent arguer de cet accès pour se maintenir dans un espace donné.

Au fil des décennies, l'offre de service étatique – et avec elle l'inscription de l'Etat sur le territoire - a fortement progressé. Mais, même là elle où existe, cette offre est elle-même de qualité variable, elle est faiblement institutionnalisée, elle 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 ou du ministère des transports qui négocient le projet Aramis sont issus d'institutions qui fonctionnent et ils bénéficient d'un contexte —économique, social, institutionnel— stable sur lequel ils peuvent s'appuyer pour construire leur action, aller un peu plus loin dans la résolution des problèmes de transport dont l'histoire est ancienne et cumulative. Ils bénéficient, sans avoir rien faire, à la fois de toute l'expérience industrielle française spécifique en matière de transport depuis la fin du XIXème 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 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 d'agir (Ouattara, 2010). A des degrés variables, les opérations que nous avons étudiées n'échappent pas au problème que l'on vient de mentionner : un déficit institutionnel et infrastructurel qui limite leurs possibilités d'action. En définitive, le développement est peut être moins la question de ce qu'on fait pour résoudre un problème précis que de ce qu'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. Le problème de l'intéressement des usagers, d'une part, les carences de l'environnement institutionnel de l'autre, sont deux sources majeurs de réversibilité, et donc d'absence de durabilité.

La trajectoire spécifique des Etats, la nature des conflits pour le pouvoir, le degré de différenciation entre le pouvoir politique et l'appareil administratif de l'Etat, 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. L'infrastructure juridique et institutionnelle nécessaire à la délivrance de l'eau en milieu urbain burkinabè peut être plus avancée par exemple 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, à paraître).

Comme le montre Rottenburg, ces carences de l'environnement institutionnel tendent à être à la fois mise 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, contribuer aux réformes des politiques publiques, voire à transformer les modes de gouvernance[97]. 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

[97] 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'Etat 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.

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 quinze ans à émerger.

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

Les faibles capacités financières des Etats 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, qui sont dans des rapports asymétriques, et dont les intérêts politiques et les conceptions techniques n'ont pas de raisons 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'offre 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 n'adhèrent pas pour bénéficier de ressources dont ils ont besoin pour leurs propres priorités. Dès lors, la question de la négociation du projet et de ses modalités, la question de l'enrôlement des acteurs aux différents niveaux, se pose 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 chaines 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 co-produire les politiques nationales, ce qui, on l'a souligné, peut poser question en termes de souveraineté, et induit aussi 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 Etat 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 évidemment aura des conséquences sur son déroulement.

Les configurations d'aide ont une autre conséquence, que nous avons mise en évidence dans cette recherche : les interventions de développement reposent en fait sur différents réseaux, plus ou moins disjoints. *Loin que le projet soit toujours défini autour des besoins de l'organisation au cœur du service, on observe des dissociations entre les promoteurs du projet et les acteurs du réseau socio-technique censé assurer un service pour des bénéficiaires.*

Le cas de l'Onea correspond assez bien au modèle idéal, au sens où ce sont des acteurs ayant directement intérêt au projet (l'Onea, le ministère) qui le portent. Ils se trouvent en résonnance avec un groupe de bailleurs qui a le même diagnostic des problèmes techniques même s'ils se s'accordent pas tous 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. 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'Onea et du Ministère.

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 des porteurs du projet à mobiliser autour d'eux les acteurs dont ils ont besoin pour concrétiser le nouveau réseau de service, et le faire vivre. Dans le cas du projet eau et assainissement en milieu rural à Brong Ahafo, 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 nécessaires aux organisations de service doivent être acquis selon des procédures (marchés publics) que les Districts Assemblies 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 fortement associée à la mise en œuvre, mais dans le cadre d'une problématisation qui paraît avoir été largement conçue par une ONG, le Gret.

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 problématisation 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)[98]. Bien plus, 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 possibilité de constitution de réseaux d'acteurs partageant un même projet, comme en termes d'institutionnalisation de réseaux socio-techniques produisant un service. Les risques de réversibilité sont particulièrement 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.

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

Trois 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 constants et où les scripts pour l'action sont suffisamment 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,

[98] Pour J. Dubois (2009), les financements européens par projets pour le développement local en Europe, sur 7 ans, constituent « une précarisation de l'action publique »…

d'enrôlement et de construction de l'irréversibilité, sur des objets de spécificité différente[99].

- Nous avons travaillé sur des interventions achevées, qui avaient une longue histoire. Nous avons donc reconstitué une histoire stylisée, qui met en avant les grandes articulations d'une trajectoire, mais 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* permettrait de suivre et documenter en temps réel les jeux d'acteurs, de manière à saisir les rendements respectifs des différentes approches (rétrospective et non rétrospective) en termes de production de données et de fidélité aux réalités de terrain.
- Enfin, le choix de la sociologie de la traduction comme cadre théorique est pertinent pour des interventions à forte dimension technique. Elle permet, on l'a vu, de poser la question de la genèse des problématisations, et de bien décrire les trajectoires des interventions. De nombreuses interventions de développement ont clairement une telle dimension. Mais ces interventions peuvent aussi être vues comme des formes d'action publique, c'est-à-dire des façons dont des autorités publiques ou des acteurs publics ou privés définissent des problèmes comme problèmes collectifs justifiant d'une intervention, et cherchent des façons d'y apporter des réponses (Lascoumes et Le Galès, 2007 ; Hassenteufel, 2009 ; Duran, 2010). Ces analyses reposent également une perspective pragmatiste et entretiennent des parentés avec la sociologie de la traduction. Elle offre des pistes d'analyse très fécondes[100].

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 ce rapport ouvrent des voies nouvelles pour eux, et dire si, et jusqu'où, les résultats de cette recherche peuvent avoir des conséquences sur les 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 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.

La première revient finalement à réaffirmer des évidences. 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 mise en œuvre des services aux populations ; l'aide peut seulement aider 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 :

[99] Pour une analyse comparée du foncier rural et de l'eau potable en milieu rural en Afrique de l'ouest, Lavigne Delville, à paraître.

[100] Cf. annexe 2.

- s'ils ne sont pas suffisamment portés politiquement par des acteurs nationaux influents au sein d'un réseau de projet[101], 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 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.

Ces constats ne sont évidemment pas nouveaux. Mais 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 seconde 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 dans les pays, au niveau des agences d'aide et des prestataires, consiste à discuter, négocier, convaincre, argumenter… Loin d'être secondaire, ce travail est essentiel. C'est à travers lui que se joue 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.

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 double 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 doctrines et des idées dans le monde de l'aide, mais aussi dans une perspective de construction de l'Etat, avec ses enjeux en termes de rapports Etats/citoyens, Etat/pouvoirs locaux, bureaucratie/populations, et leurs enjeux en termes d'inclusion/exclusion sociale et économique. C'est une condition pour comprendre les différents enjeux (économiques, politiques, sociétaux) de l'action, du point de vue des différents acteurs et organisations concernées, dans leurs multiples dimensions, et d'anticiper au mieux sur leurs intérêts, sur les conditions de leur intéressement.

La quatrième leçon pose la question de la négociation de la problématisation, de la façon dont elle fait sens dans l'espace national, et est portée par d'autres acteurs que les bailleurs de fonds, au sein de l'Etat et du gouvernement, mais aussi au-delà : y a-t-il une demande sociale ? Portée et formulée par qui ? Quels sont les alliés dans le système politique, dans les administrations, dans les organisations de la société civile, avec qui porter la problématisation et tenter de la faire partager ?[102] Investir dans un travail de publicisation des problèmes, de formation de réseaux de politiques publiques portant un projet de réforme n'est-il pas parfois un préalable à une intervention physique ?

[101] 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 ?

[102] On aboutit là à un autre question, celle des conditions du changement dans les politiques publiques (Muller, 2005; Palier et Surel, 2010), très peu analysé en ce qui concerne les pays à régime d'aide.

La cinquième leçon interroge les modalités de conception et de pilotage des interventions, pour intégrer l'incertitude inhérente à tout projet[103], les exigences – variables selon les secteurs d'intervention - de l'intéressement des acteurs dont la contribution est nécessaire à la réussite du projet, les exigences – elles aussi variables - de la « mise en contexte local » des principes généraux définis par la problématisation. Il s'agit de rendre possible la négociation des compromis socio-techniques inhérents à cet intéressement, tels qu'on peut pour partie les anticiper dans la conception du projet, et tels qu'ils se révèlent 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 suppose de tels compromis.

L'intéressement réciproque de l'organisation au centre du réseau de service (R1) et du réseau porteur du projet (R2a) pose aussi la question des organisations chargées de la mise en œuvre du projet (R2b) et de leur place dans ces réseaux : 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 service du projet se pose. Les institutions nationales à qui la mise en œuvre est confiée ont leurs propres stratégies et n'ont pas forcément intérêt à intégrer les objectifs qu'on leur demande d'assumer. Les bureaux d'assistance technique sont censés être davantage liées par leur contrat mais, lorsqu'elles sont positionnées en appui à une organisation, elles sont en général dans des positions qui ne leur permettent pas d'avoir un contrôle direct sur l'action et elles peuvent mobiliser de nombreux arguments – dont cette impuissance contractuelle – pour justifier de ne pas avoir atteint les objectifs assignés. Les « scripts officieux » (script U) qui relient le bailleur à l'assistance technique, en dehors du cadre contractuel du projet (cf. Rottenburg, 2009 et I.1.) sont des tentatives pour contrôler les organisations bénéficiaires des financements. De tels scripts se rencontrent aussi dans ce type de configurations. Ils sont d'autant plus inefficaces que les intérêts (ou les compétences) de ces organisations s'opposent à certains aspects de la problématisation et que l'assistance technique est perçue comme imposée et non comme un apport nécessaires dans des stratégies d'apprentissage.

La sixième 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 et des organisations, ses capacités à construire et stabiliser en termes d'organisations, aux différentes échelles des réseaux entremêlés. 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 négocier un cadre d'action 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 cruciale que les temporalités des phases de financement, d'une part, les objectifs quantitatifs de réalisation, d'autre part, sont fréquemment difficilement compatibles avec l'exigence de réunir les conditions de durabilité, qu'elles portent sur l'enrôlement là où il ne va pas de soi, sur le renforcement de capacités des acteurs chargés de la mise en œuvre, sur l'évolution de l'environnement institutionnel. Les temporalités des tranches de financement tendent à mettre au

[103] Le fait de ne pas tout prévoir, de sous-estimer les difficultés, a son utilité : *"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).

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 pratique. 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 constitution) et l'institutionnalisation de réseaux socio-techniques de service. Une condition pour cela est la constitution préalable 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, sur les acteurs à enrôler dans le compromis politique initial et la façon de prendre au sérieux leurs représentations et leurs objectifs, sur 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 dans le jeu dans la problématisation lors des négociations et études préalables ; sur la conception du dispositif opérationnel et l'affectation des responsabilités en son sein ; sur 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 financements ;
- les modalités de pilotage de l'intervention pour mener les négociations et expérimentations nécessaires pour intéresser les acteurs dont l'enrôlement ne va pas de soi, pour faire face aux imprévus, et arriver à « imposer une cohérence grandissante » au projet.

Ces différents points ont bien évidemment des implications (qui restent à explorer) sur ce qu'on attend des différentes étapes du cycle de projet et en particulier des différentes étapes : études, conventions, etc.

******

Bibliographie

Mémoires produits dans le cadre de la recherche « AFD Processus »

Bussy, Sandrine, 2015, *L'approvisionnement en eau à Ouagadougou : la durabilité d'un projet en question au travers du « projet Ziga »,* mémoire pour le master en études du développement, Genève, IHEID, 89 p.

Cuvelier, Cannelle, 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 de développement, Genève, IHEID, 89 p.

Perrin, Saskia, 2015, *Etude 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 de développement, Genève, IHEID, 146 p.

Reymond, Deborah, 2015, *Approvisionnement en eau potable de Ouagadougou. Analyse socio-anthropologique du projet Ziga*, mémoire pour le master en études du développement, Genève IHEID, 97 p.

Tschibambe, Maurane, 2015, *Processus projet, réseaux d'acteurs et durabilité des interventions de développement. Le projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement en région Brong Ahafo, Ghana*, mémoire de Master en études de développement, Genève, IHEID, 204 p.

Vieux, Nicolas, 2015, *Processus projet, réseau d'acteurs et durabilité des interventions de développement. Analyse socio-anthropologique du projet d'hydraulique mixte en région Brong Ahafo (Ghana) financé par l'AFD*, mémoire pour le master en études du développement, Genève, IHEID, 103 p.

Références citées dans le rapport

Abrahamsen R., 2000, *Disciplining Democracy : Development discourse and good governance in Africa*, London, Zed Books.

Akrich M., 1989, "De la position relative des localités. Systèmes électriques et réseaux socio-politiques", *Cahiers du Centre d'Etudes pour l'Emploi*, pp. 117-166.

Akrich M., 2006, "La description des objets techniques", *in* Akrich M., Callon M. et Latour B., ed., *Sociologie de la traduction: textes fondateurs,* Paris, Presses de l'École des Mines, pp. 159-178.

Akrich M., 2010, "Comment décrire les objets techniques ?", *Techniques & Culture,* vol 54-55 n° 1-2, pp. 205-219.

Akrich M., Callon M. et Latour B., 1988a, "A 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., Callon M. et Latour B., 1988b, A quoi tient le succès des innovations? 2: Le choix des porte-parole, *Gérer et comprendre. Annales des Mines*, pp. 14-29.

Akrich M., Callon M. et Latour B., 2006, *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*, Presses des Mines.

Amiraly, A et Prabakhar P., 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 published paper, 12 p.

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

Apthorpe R. et Gasper D., 1996, *Arguing development policy: frames and discourses*, London, Routledge.

Aubertin C., Cabanes R., Chauveau J. P.*, 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, 14 p.

Baron C. et Bonnassieux A., 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., Bonnassieux A. et Saussey M., 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., Bonnassieux A. et Bontianti A., 2016, *Eau des villes, assainissement et précarités – des réalités contrastées à Ouagadougou (Burkina Faso) et Niamey (Niger)* Notes techniques n° 19, Paris, AFD, 274 p.

Baron C. et Isla A., 2005, "Modèles d'accès à l'eau dans les villes d'Afrique sub-saharienne: Entre efficacité et équité", *Sciences de la société,* n° 64, pp. 157-173.

Baron C. et Maillefert M., 2011, "Une lecture institutionnaliste de la gouvernance de l'eau potable: des terrains d'Afrique de l'Ouest francophone aux faits stylisés", *Regions & Cohesion,* vol 1 n° 3, pp. 7-33.

Baron C. et Peyroux É., 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

Barraqué B., 2013, "Le compteur d'eau: enjeux passés et actuels", *Sciences Eaux & Territoires,* n° 1, pp. 98-105.

Barrau É. et Frenoux C., 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 Géli H., 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*, Ouagadougou, Foxit Reader.

Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P. ed., 1998, *Les pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala.

Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P. ed., 2014, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Leiden, Brill.

Bierschenk T., Chauveau J.-P. et Olivier de Sardan J.-P., 2000, *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD/Karthala.

Blundo G. et Le Meur P.-Y., 2009, *The Governance of Daily Life in Africa: Ethnographic Explorations of Public and Collective Services*, Brill Academic Pub.

Blundo G. et Olivier de Sardan J.-P. ed., 2007, *Etat et corruption en Afrique : Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala.

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., 2012, "Le roi n'est pas un parent. Les multiples redevabilités de l'Etat postcolonial en Afrique", *in* Haag P. et Lemieux C., ed., *Faire des sciences sociales. T.1 Critiquer,* Paris, Editions de l'EHESS, pp. 59-86.

Bodiguel M. et Buller H., 1996, "Gestion publique ou gestion privée de l'eau ? Une réflexion franco-britannique", *in* INRA, ed., *Hydrologie dans le pays celtiques,* Paris, INRA, pp. 443-452.

Boiral P., Lanteri J.-F. et Olivier de Sardan J.-P. ed., 1985, *Paysans, experts et chercheurs en Afrique noire. Sciences sociales et développement rural*, Paris, Karthala/Ciface.

Boltanski, L. et Thévenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Bonnassieux A. et Gangneron F., 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., Baron C. et Tsitsikalis A., 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., Baron C., Enten F.*, et al*, ed., *Une action publique éclatée ?,* Nogent sur Marne, GRET/LEREPS, pp. 30-35.

Boone, C. et Duku D., 2012, "Ethnic Land Rights in Western Ghana : Landlord-Stranger Relations in the Democratic Era", *Development and Change*, 43 n°3, pp. 671-694.

Bouba Djourdebbé F., dos Santos S., Legrand T. K.*, et al*, 2015, "Influence des facteurs environnementaux et démographiques dans la cooccurrence 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.

Bourdieu P., 1991, "Une mission impossible", *Actes de la recherche en sciences sociales,* vol 90 n° 1, pp. 84-94.

Brailowsky S. et Boisgallais A. S., 2000, *Intermédiation sociale et construction institutionnelle. Démarche du programme d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port-au-Prince en Haïti*, Paris, Gret

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

Callon M., 1986, "Eléments 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., 1998, *The laws of the markets*, Oxford/Malden, Blackwell Publishers/The Sociological Review

Callon M., 1999, "La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités? Petit essai sur le cadrage-débordement", *in* Foray D. et Mairesse J., ed., *Innovations et performances des entreprises,* Paris, Editions de l'EHESS, pp. 399-431.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique.,* Coll. La couleur des idées, Paris, Seuil.

Caratini S., 2005, "Le «projet Alizés-Électrique» ou les paradoxes du rapport de développement", *Autrepart,* n° 35, pp. 73-95.

Carboni, S., 2015, *Ecole 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, 281 p.

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 Lavigne Delville P., ed., *Les associations paysannes en Afrique: organisation et dynamiques,* Paris, Karthala/APAD/IUED, pp. 25-60.

Chauveau J.-P., Cormier Salem M.-C. et Mollard E. ed., 1999, *L'innovation en agriculture (questions de méthodes et terrains d'observation)*, Paris IRD.

Chauveau J.-P., Le Pape M. et Olivier de Sardan J.-P., 2001, "La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique", *in* Winter G., ed., *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité de normes et jeux d'acteurs,* Paris, Karthala, pp. 145-162.

Chauveau J.-P., Lefèbvre P. et Lavigne Delville P., 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, Rome, FAO, 149 p.

Chevrier S., 2004, "Le management des équipes interculturelles", *Management international,* vol 8 n° 3, pp. 31-45.

Couillard J. et Navarre C., 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.

Crozier M. et Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système,* Coll. Points, Paris, Seuil.

d'Iribarne P., 2007, *Successful companies in the developing world. Managing in Synergy with Cultures*, Notes et Documents n° 36, Paris, Agence Française de Développement (AFD), Research Department, 247 p.

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

de Gaulejac V., Bonetti M. et Fraisse J., 1995, *L'ingénierie sociale,* Coll. Alternatives sociales, Paris, Syros Alternatives.

de Gaulejac V., Bonetti M. et Fraisse J., 1995, *L'ingénierie sociale,* Coll. Alternatives sociales, Paris, Syros Alternatives.

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, 521 p.

Diallo Cô-Trung M., 1998, *La Compagnie générale des oléagineux tropicaux en Casa-mance. Autopsie d'une opération de mise en valeur coloniale (1948-1962)*, Paris, Karthala.

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

Diop M. et Hamath Dia A., 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.

Dubois J., 2009, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement,* Coll. Res Publica, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Duran P., 2010 (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

Eboko F., 2015, *Repenser l'action publique en Afrique*, Paris, Karthala.

Ehrenstein V., 2014, *Géopolitique du carbone: L'action internationale pour le climat aux prises avec la déforestation tropicale*, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris,

Elwert G. et Bierschenk T., 1988, "Development Aid as An Intervention in Dynamics Systems", *Sociologia Ruralis,* vol 28 n° 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 n° 4, pp. 658-682.

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

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, Paris, La Découverte.

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. Stockholm, GWP.

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

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

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

Heeks R. et Stanforth C., 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*, Washington D.C., The Brookings Institution.

Hobart M. ed., 1993, *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance.*, London, EIOS/Routledge.

Hochet P. et Jacob J.-P., 2006, "Compte-rendu de « La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dérives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique », A. Marie, Paris, Karthala, 2005, 229 p.", *Cahiers d'études africaines,* vol XLVI (4) n° 184, pp. 1025-1029.

Hochet P. et Jacob J.-P., 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 2014.

Hochet P., 2011, "La terre, l'étranger et le citoyen. Des situations de citoyenneté associées à la terre", *in* Jul-Larsen E., Laurent P.-J., Le Meur P.-Y.*, et al*, ed., *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Chauveau,* Paris, APAD-IRD-Karthala, pp. 405-422.

Hogendorn J. S. et Scott K., 1981, "The East African groundnut scheme: lessons of a large-scale agricultural failure", *African Economic History,* n° 10, pp. 81-115.

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

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

Jacob J.-P. et Lavigne Delville P. ed., 1994, *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, Paris/Genève, APAD/KARTHALA/IUED.

Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y., 2010, "Citoyenneté locale, foncier, appartenance et reconnaissance dans les sociétés du Sud", *in* Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y., ed., *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud,* Paris, Karthala, pp. 5-57.

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

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)*, Etudes RECIT n° 14, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés/IUED, 41 p.

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

Jacob J.-P., 2009, "Comment les politiques publiques prennent-elles corps ? A propos de l'usage de la notion de société civile au Burkina Faso", *in* Mappa S., ed., *Les impensés de la gouvernance. La société civile, réponse à la crise?,* Paris, Karthala, pp. 253-272.

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

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., Héma I., Kassem S*., et al*, 2009, *L'infirmier, l'instituteur, l'agent social. Synthèse des travaux de recherche sur le service public du Laboratoire Citoyennetés (2006-2009)* Etude RECIT n° 30, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés.

Jacob J.-P., Hochet P., Chéron H*., et al*, 2009, *L'action publique dans la commune de Réo (Sanguié, Burkina Faso). Surpolitisation et surpersonnalisation des institutions locales*, Etude RECIT n° 26, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, 52 p.

Jaffré Y. et Olivier de Sardan J.-P. ed., 2003, *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'ouest*, Marseille/Paris, APAD/Karthala.

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*, Paris, Presses Universitaires de France.

Kumar S. et Corbridge S., 2002, "Programmed to Fail? Development Projects and the Politics of Participation", *Journal of Development Studies,* vol 39 n° 2, pp. 73-103.

Laperrière, A., 1997, 'Les critères de scientificité des méthodes qualitatives' in Poupart, J., Deslauriers, J.-P., Groulx, L.-H., Laperrière, A., Mayer, R. et Pirès, A.P. (dir.), *La recherche qualitative : Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Éd. Gaetan Morin, Boucherville, pp.365-391.

Lascoumes P. et Le Galès P. ed., 2005, *Gouverner par les instruments*, Coll. Gouvernances, Paris, Presses de Sciences Po.

Lascoumes P. et Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique,* Coll. 128, Paris, Armand Colin.

Latour B. et Woolgar S., 1996, *La vie de laboratoire: la production des faits scientifiques*, Paris, La Découverte.

Latour B., 1992, *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte.

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

Latour B., 2006, *Changer la société, refaire de la sociologie*, Paris La Découverte.

Lavigne Delville P. et Abdelkader A., 2010, *"A cheval donné, on ne regarde pas les dents ». Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des acteurs nigériens*, Etudes et Travaux n° 83, Niamey, LASDEL, 113 p.

Lavigne Delville P., 2002, *Contre l'autisme des projets, analyser les pratiques préalables à l'intervention*, Gret, 8 p.

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., ed., *Cultures et pratiques participatives : perspectives comparatives,* Paris, L'Harmattan, pp. 313-330.

Lavigne Delville P., 2011a, "Du nouveau dans la « participation » au développement ? Populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif ", *in* Jul-Larsen E., Laurent P.-J., Le Meur P.-Y*., et al*, ed., *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Chauveau,* Paris, APAD-IRD-Karthala, pp. 161-188.

Lavigne Delville P., 2011b, "Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et « développés »", *Cahiers d'études africaines,* vol 202-203 n° 2-3, pp. 491-509.

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., 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, 19 p.

Lavigne Delville P., 2015a, "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., 2015b, "Evaluer la contribution des actions de développement au changement social. Regards de sciences sociales, dilemmes méthodologiques", *in* Aberlen E., Bedecarrats F. et Boisteau C., ed., *Analyser, suivre et évaluer sa contribution au changement social. Donner du sens à la mesure des pratiques de solidarité internationale et de coopération décentralisée,* Paris, AFD/F3E, pp. 19-29.

Lavigne Delville P., 2015c, *Aide internationale et sociétés civiles au Niger*, Paris/Montpellier/Marseille, Karthala/APAD/IRD.

Lavigne Delville P., à paraître, "Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'ouest, entre polity, politics et extraversion. Les cas de l'eau potable et du foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso)", *Gouvernement et action publique*.

Le Meur P.-Y., 2008, "Le développement comme constructivisme. Point de vue anthropologique", *Sociétés politiques comparées,* vol 8, pp. 42.

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., 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., 2015, "Un barrage contre le Pacifique. Polders et développement au Cambodge", *Anthropologie & développement,* vol 42-43, pp. 27-57.

Lewis D. et Mosse D., 2005, *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, London, Pluto Press.

Lewis D. et Mosse D., 2006, *Development Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomfield, Kumarian Press.

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*, Durham, Duke University Press.

Long N. et Long A., 1992, *Battlefields of Knowledge. The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, London EIDOS-Routledge.

Long N., 1989, *Encounters at the Interface. A Perspective in Social Discontinuities in Rural Development*, Wageningen Agricultural University.

Long N., 2001, *Development sociology: actor perspectives*, London, Routledge.

Mamdani M., 2004, *Citoyen et sujet: l'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Karthala.

Massardier G., 2003, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin.

Mathieu M., 2007, ""Une république autonome". La corruption au quotidien dans un programme de coopération au Sénégal", *in* Blundo G. et Olivier de Sardan J.-P., ed., *Etat et corruption en Afrique,* Marseille/Paris, Apad/Karthala, pp. 285-316.

Matthieussent S., Carlier R. et Lavigne Delville P., 2005, *Un projet d'électrification rurale en Mauritanie (1995-2000) : Alizés électrique : histoire et enjeux d'une tentative de construction d'un service durable*, Études et travaux en ligne n° 6, Paris, Gret, 133 p.

McCourt W. et Minogue M. ed., 20011, *The internationalization of public management: reinventing the Third World state*, Coll. New Horizons in Public Policy Vol. , Edward Elgar Pub.

Mead G.H, 2006 [1934], *L'esprit, le soi, la société*, Paris, PUF.

Midler C., 2004 [1993], *L'auto qui n'existait pas. Management de projets et transformation de l'entreprise*, Paris, Dunod.

Mosse D., 2000, "Autorité, genre et savoirs. Réflexions théoriques sur la pratique du diagnostic participatif en milieu rural", *in* Lavigne Delville P., Sellamna N.-E. et Mathieu M., ed., *Les enquêtes participatives en débat : ambitions, pratiques, enjeux,* Paris/Montpellier, Karthala/Gret/Icra, pp. 359-392.

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., 2005, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London Pluto Press.

Muller P., 1990, *Les politiques publiques,* Coll. Que sais-je, Paris, Presses universitaires de France.

Nachi M., 2006, *Introduction à la sociologie pragmatique*, Paris, Armand colin.

Naudet D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE.

Olivier de Sardan J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changemement social*, Paris, APAD/Karthala.

Olivier de Sardan J.-P., 2004, "Etat, 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., 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., 2016, "For an Anthropology of Gaps, Discrepancies and Contradictions", *Antropologia*, vol 3 n° 1 n.s, pp. 111-131.

Olivier de Sardan J.P, Abdelkader A., Diarra A*., et al*, 2011, *Gouvernance locale. La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes* Etudes et Travaux n° 95, Niamey, LASDEL, 39 p.

Olivier de Sardan J.-P. et Dagobi E. H. A., 2000, "La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger", *Politique africaine,* n° 80, pp. 153-168.

Olivier de Sardan J.-P. et Ridde V. ed., 2014, *Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Paris, Karthala.

Olivier de Sardan J.-P. et Tidjani Alou M., 2009, *Les pouvoirs locaux au Niger*, Dakar/Paris, Codesria/Karthala.

Ostrom. V. et Ostrom E., 1994, "Public goods and public choices", in E. Ostrom, R. Gardner et J.Walker (dir), *Rules, Games, and Common Pool Resources*, Anne Arbor, University of Michigan Press, pp.163-197.

Ouattara B. F., 2010, *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement*, Etudes RECIT n° 33, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés

Pinson G., 2004, "Le projet urbain comme forme d'action publique", *in* Lascoumes P. et Le Galès P., ed., *Gouverner par les instruments,* Paris, Presses de Sciences Po, pp. 199-233.

Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes.,* Coll. Collection Gouvernances, Paris, Presses de Sciences Po.

Pottier J., Bicker A. et Sillitoe P., 2003, *Negotiating Local Knowledge. Power and Identity in Development*, London Pluto Press.

Pressman J. L. et Wildavsky A. B., 1984 (1973), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley, University of California Press.

Quarles van Ufford P., 1988, "The Hidden Crisis in Development: Development Bureaucraties between Intentions and Outcomes", *in* Quarles van Ufford P., Kruijt D. et Downing T., ed., *The Hidden Crisis in Development: Development Bureaucraties,* Tokyo and Amsterdam, United Nation and Free University Press

Rabeharisoa V. et Callon M., 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*, Boulder, Westview Press.

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*, Wiesbaden, Steiner.

Scott J., 1998, *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven & London Yale University Press.

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 Quentin A., 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*, Nogent sur Marne, GRET, 42 p.

Valette H., Baron C., Enten F.*, et al* ed., 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, Nogent sur Marne, GRET/LEREPS.

van der Geest S. et Obirih‑Opareh N., 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.

Van der Geest S. et Obirih-Opareh N., 2009, "Liquid Waste Management in Urban and Rural Ghana: Privatisation as Governance", *in* Blundo G. et Le Meur P.-Y., ed., *Governance of Daily Life in*

Africa: Ethnographic Explorations of Public and Collective Services, Leiden/Boston, Brill, pp. 205-222.

Van der Geest S., 1998, "Akan shit: Getting rid of dirt in Ghana", *Anthropology Today*, pp. 8-12.

Whitfield L. ed., 2009, *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford/New York, Oxford University Press.

Whitfield L. et Fraser A., 2009, "Introduction: Aid and Sovereignty", *in* Whitfield L., ed., *The Politics of Aid,* Oxford, Oxford University Press, pp. 1-26.

Zittoun P., 2013a, "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 Vol.63 n° 3-4, pp. 625-646.

Zittoun P., 2013b, *La fabrique politique des politiques publiques,* Coll. Sc Po Gouvernances, Paris, Presses de Sciences Po.

Annexe 1.
Méthodologie

Grille d'analyse

La grille d'enquête a été structurée en 5 points (contextualiser, le projet et ses histoires, la construction des réseaux socio-techniques, leur stabilisation, les questions transversales. Les 4 premiers points ont servi à structurer le travail des étudiants et à organiser leur protocole d'enquête. Le cinquième 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. Sans qu'il y ait exclusive, les deux premiers points ont été traités de manière préférentielle lors du séjour à Paris des étudiants, les deux 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 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 particulière du projet dans son contexte historique et institutionnel, tant du côté de l'AFD que du pays bénéficiaire ? Ce point comprenait également l'histoire générale des référentiels de politiques publiques concernant le secteur de l'eau et leur évolution et l'histoire plus spécifique de la pensée de l'AFD dans le domaine ainsi que les grands traits de l'histoire politique et institutionnelle du pays, l'histoire des politiques de l'eau, des grandes étapes et grands enjeux politiques et institutionnels dans le secteur ainsi que l'histoire antérieure des interventions de l'AFD sur ce secteur.

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) ? 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 été défini et négocié, autour de quelles visions du problème, de quels points d'accords et de quelles controverses? Comment les choix ont été faits ?Quelles ont été les grandes étapes, les enjeux et problèmes spécifiques, la position des différents acteurs à chacune de ces étapes? Quels ont été les moments de controverse ou de conflits, de blocage? Pourquoi et autour de quels enjeux ? Quels ont été les principaux obstacles à son déroulement 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 permet-il d'établir ?

Points à documenter: le projet vu par les différents protagonistes (nationaux et internationaux) : les histoires, les objectifs, les enjeux, qui a joué un rôle crucial, quand est-ce que ça 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 : est-il « réussi » ? A-t-il

« échoué » ? Par rapport à quels objectifs, à quels acteurs ? Par qui était-il porté, quelles 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-parole). Les objectifs et intérêts des principaux protagonistes. Les « projets » dans « le projet : les problématisations successives ou les problématisations concurrentes ; les flous, 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 socio-technique 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 tantôt s'appuient sur les acteurs et la réalité existante (en fonction du niveau de complétude de l'environnement juridique et institutionnel), tantôt suppose l'enrôlement de nouveaux acteurs et des changements de la réalité existante comme condition de son succès. Dans la mesure où dans le secteur de l'eau, la caractéristique de la ressource et le dispositif technique transportent avec eux des scripts pour l'action (Akrich, 2006), il est nécessaire d'accorder une place particulière à l'analyse de ces scripts et aux problèmes spécifiques qu'a posé leur atterrissage sur le terrain.

Points à documenter: les grandes stratégies d'intéressement et d'enrôlement, les relations 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 par des modifications du contexte— [104]. Le basculement entre la phase de conception (*a priori* plutôt au niveau national, entre partenaire technique, AFD, pouvoirs politiques) et 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 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 socio-techniques 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 comme occasions saisies ou non de controverses (le bon dosage de technicisation et de politisation propre à l'opération) ainsi de la question du service rendu et de son utilité pour les usagers.

Points à documenter: identifier et approfondir des moments clés de construction du réseau d'acteurs, les blocages, les conflits, les controverses, les épreuves. Ce que cela 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.

[104] Sur la distinction trait making/trait taking, voir Hirschman (1967).

Questions transversales

Le cinquième point proposait une 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, choix techniques et conséquences politiques des choix techniques) 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*. L'AFD finance des projets portés par une maîtrise d'ouvrage nationale. Elle n'a donc *a priori* qu'une prise limitée sur eux. Comment l'AFD conserve-t-elle une certaine capacité de contrôle (sur les objectifs, sur les modes de mise en œuvre, sur 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'incertitudes ; la capacité de dialogue et d'influence, l'usage des avis de non objection, 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 chargés de projet AFD et leurs interlocuteurs dans les institutions partenaires. Mais il ne s'y limite pas : ministère de tutelle, gouvernement, etc. Ces relations couplent dialogue technique (et financier) et négociation politique à différentes échelles. Comment se joue cet équilibre ou cette tension entre les dimensions techniques et politiques ? Comment est-elle vécue du côté national ?

- *Temporalités des projets et mobilité des personnes*. Les projets s'instaurent dans des durées courtes en ayant à faire face à un certain nombre de problèmes : un environnement institutionnel inachevé, des organisations nationales qui ne sont pas toujours en état d'absorber l'aide fournie de manière productive, sans que cela ne les désorganise un peu plus. De quelle manière les temporalités réelles des projets —ils sont marqués la plupart du temps par des retards d'exécution importants, des négociations qui se prolongent et qui influent sur le temps imparti pour les différentes phases— reflètent des différences de niveau entre ce qui est attendu des bailleurs et les performances que les organisations nationales peuvent accomplir ? Quels sont les autres moyens de régler ces différences ? Les processus projet sont de plus marqués par une forte mobilité des personnes et un problème de mémoire institutionnelle. Ceci influe-t-il sur la dynamique de la relation et du projet ? Quel équilibre entre rapports personnels et rapports institutionnels ? Quelle façon de jouer avec ? A quelles conditions le réseau d'acteurs peut-il survivre à cette mobilité des personnes ? La mobilité permet-elle parfois de débloquer des choses ?

- *Les instruments et leur rôle*. Les normes internes à l'AFD et notamment les normes financières et les questions de décaissement : contraintes ou ressources ? Comment ont-elles influé sur la conception et le déroulement du projet ? A quel moment ont-elles joué un rôle crucial ? Quand ont-elles posé problème ? Est-il possible de faire preuve de souplesse au bon moment ? 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 s'est faite 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 (voir sur le sujet, A. Laperrière, 1997). Ce qui suppose la mise en place d'un système de validation interne. A 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 partir 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 hypothèses jusqu'à ce que plus aucun fait nouveau ne vienne les contredire, comparaison avec d'autres situations, production de théorisations provisoires qui doivent pouvoir résister aux informations nouvelles. Dans le projet de recherche proposé, ces procédures de validation interne ont été doublées par des procédures de validation externe permettant aux étudiants de tester et de négocier leurs théorisations progressives et leurs « découvertes » avec le groupe des professionnels investis dans les projets étudiés et avec les coordinateurs de la recherche.

*****

Annexe 2.
La sociologie de l'action publique et la question du « projet »

Les approches de type acteur-réseau ou les approches « pragmatistes » sont également mobilisées par la sociologie politique de l'action publique, qui met en avant la dimension d'action collective inhérente à l'action publique. Les recherches sociologiques sur « l'Etat en action » (Jobert, 1985) ont fait éclater l'image de politiques publiques comme actions rationnelles des gouvernants : *« les politiques publiques sont des puzzles à résoudre compte tenu de l'incertitude des fins et de celle inhérente à l'importance des jeux d'acteurs dans la mise en œuvre. Les "projets" et les "programmes" gouvernementaux sont porteurs de beaucoup d'ambigüités : leurs objectifs sont souvent flous, les intérêts protégés, contradictoires, les moyens attribués, imprévisibles, la répartition des compétences, peu ou mal effectuée »* (Lascoumes et Le Galès, 2007). Une politique publique repose sur des opérations de simplification du réel, en fonction de points de vue, pour réduire la complexité et trouver des points d'appui pour agir (Muller, 1990). Elle est objet de luttes de définitions, pour imposer une façon de poser les problèmes et de penser les réponses, luttes qui sont en même temps des luttes d'intérêts, et des luttes interinstitutionnelles (Surel, 1998). La cristallisation d'une décision est un processus contingent, résultant d'un travail actif de mobilisation d'alliés et d'assemblages entre des discours portés par des porteurs de problèmes et des discours proposant des solutions (Zittoun, 2013a et b). La mise en œuvre des politiques est elle-même problématique, du fait qu'elles sont réinterprétées aux différentes échelles de la mise en œuvre (Pressman et Wildavsky, 1984 (1973)), du fait de l'autonomie relative des instruments (Lascoumes et Le Galès, 2005). *«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, 2010 (1999): 188).

La *« démographie galopante des acteurs de l'action publique »* (Massardier, 2003), la participation accrue d'acteurs privés ou associatifs à la conception et la mise en œuvre de l'action publique, l'enchevêtrement des niveaux politiques (nationaux, mais aussi supra et infra-nationaux), achèvent de rendre l'action publique problématique, et contribuent à diffuser une culture de projet pour organiser la coordination entre acteurs hétérogènes. Le développement local est largement financé par projet, suscitant de multiples « territoires de projet » parfois incohérents avec l'organisation administrative, et induisant une *« précarisation de l'action publique »* (Dubois, 2009). En milieu urbain, *« la politique de la ville est principalement mise en œuvre à travers des projets, programmes d'action ponctuels structurés, autour d'objectifs concrets, produits de la mobilisation d'acteurs locaux - élus et fonctionnaires locaux, représentants d'administrations déconcentrées de l'État, responsables associatifs, etc. - réunis dans, des réseaux de coopération, coordonnés par des chefs de projet. À travers la démarche de projet, c'est aussi une volonté de mobiliser les ressources locales, celles des quartiers et de leurs habitants qui apparaît clairement* » (Pinson, 2004 : 203). Le « développement social des quartiers » de la politique de la ville en France visait à renforcer l'action publique dans les quartiers défavorisés, et contrebalancer l'éclatement des services sociaux en introduisant de la transversalité et une logique territoriale, dans une logique d'ingénierie sociale (de Gaulejac, Bonetti et Fraisse, 1995). Les « chefs de projet de ville » avaient pour tâche de décloisonner les interventions sectorielles, sans guère de moyens financiers ni de légitimité institutionnelle, ce qui en faisait souvent une mission impossible (Bourdieu, 1991).

Alors que ces projets visaient avant tout à contrôler ou réorganiser les quartiers, dans une démarche au mieux « participative » avec les habitants, les « projets de ville » des métropoles européennes relèvent d'une tout autre logique (Pinson, 2009). Face au retrait de l'Etat planificateur

et à la mise en concurrence des villes à l'échelle européenne, les municipalités ont mis en place des projets urbains, visant à requalifier les centres urbains et à attirer entreprises et populations aisées. *« Là où les services de l'État procédaient à une programmation à long terme des aménagements fondée sur une activité de prévision sûre d'elle-même, les élus et urbanistes des villes tendent à agir par touches successives, à intégrer les incertitudes, à planifier de manière plus pragmatique en intégrant les aléas et les opportunités »* (idem : 11). Dans un contexte de pluralité d'acteurs et de dispersion des ressources, *« aucun acteur n'a la capacité de mobiliser et de mettre en ordre les autres acteurs en fonction de ses propres objectifs et de réduire ainsi les processus d'action publique à des processus linéaires et prévisibles »* (idem : 313). Les élites urbaines sont donc amenées à concevoir autrement le développement urbain, sous forme d'un méta-projet, vision globale qui se concrétise dans le temps, en même temps qu'elle évolue, à travers les différents projets ponctuels, menés par différents acteurs publics ou privés, dans une conception souple et itérative de l'action publique. Dès lors, l'enjeu premier pour les élus est de constituer une capacité d'action collective, qui *« dépend désormais de la capacité à mobiliser en permanence les acteurs, groupes et institutions qui composent la ville et à articuler leurs ressources »* (idem : 15). Construire des systèmes pérennes d'acteurs (élus, urbanistes, investisseurs, promoteurs immobiliers, etc.) devient, dans les projets, un objectif aussi important que les objectifs plus opérationnels. Cela aboutit à une conception négociée et incrémentale de l'action publique, où l'administration municipale ne prétend plus avoir le monopole de la définition de l'intérêt général, tout en tentant d'assurer une cohérence des choix *: « il s'agit désormais de construire des orientations d'action, des visions d'ensemble qui auront fait l'objet d'un consensus au fil de processus interactifs, itératifs, d'ajustements mutuels entre les acteurs impliqués. Le projet ne tire pas sa force de la validité scientifique des dispositions qu'il comporte mais du caractère partagé des orientations qu'il esquisse. Son efficacité est cognitive et politique davantage que juridique »* (idem : 163). Sans que l'acteur urbain perde toute capacité de régulation, « *les choix qui constituent le projet apparaissent comme les produits de processus d'interactions, d'ajustements entre acteurs et groupes qui rendent difficile leur imputation et risquent de transformer les intentions initiales de cet acteur »* (idem : 17).

L'ampleur des incertitudes, *« incertitudes quant aux contextes d'action, incertitudes quant aux ressources disponibles »* induit une tension structurelle entre le besoin de fixer des orientations et le caractère fragile de celles-ci. Mais ceci ne débouche pourtant pas nécessairement sur une fragmentation des systèmes d'acteurs urbains et une dispersion des ressources et des initiatives. Il semble, à l'inverse, *« qu'elle suscite des initiatives consistant à réduire les incertitudes par une activité collective de construction des problèmes, d'élaboration des solutions collectives et d'articulation des ressources »* (idem : 164). En effet, dans un contexte d'incertitude et de rationalité limitée, les choix valides sont ceux dont la construction a permis de stabiliser les structures d'interaction, de créer des routines de coopération et des normes communes (idem : 170). Dans ces logiques, il n'y a pas de séparation nette entre phase de conception et de réalisation : *« la prise en compte des incertitudes conduit généralement les porteurs de projets à concevoir des dispositifs d'action organisant une itération constante entre les phases de définition des problèmes, d'identification des ressources, de décision, de mise en œuvre et d'évaluation »* (idem : 14).

Dans le secteur de l'action publique également, la croyance dans la rationalité technique fait place à des processus pluri-acteurs et à « l'indétermination assumée des processus d'action » (Pinson, 2004 : 219) : *« L'avis de l'urbaniste-expert maîtrisant les techniques de prévision et de gestion de l'extension de la ville est souverain et ne se négocie guère. La démarche de projet correspond, à l'inverse, à un contexte de rationalité limitée, dans lequel l'avenir est considéré comme peu prévisible, et le bien commun n'est pas tant conçu comme le fruit de raisonnements technico-scientifiques que comme le résultat d'un processus délibératif d'échanges et de négociations censé déboucher sur un consensus »* (idem : 208).

*****