

Département des Géosciences  
Université de Fribourg (Suisse)

Luttes de conceptions entre ONG internationales et communes autour  
des projets d'accès à l'eau potable au Bénin

THÈSE

présentée à la Faculté des Sciences de l'Université de Fribourg (Suisse) en vue de l'obtention  
du titre de *Doctor rerum naturalium*

par

Morgane ANZIANI-VENTE

de

France

Cotutelle de thèse avec l'Université de Bayreuth (Allemagne)

Thèse n°2055

UNIPRINT

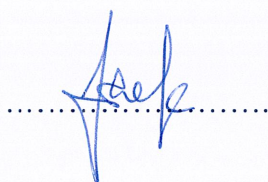
2017

Acceptée par la Faculté des Sciences de l'Université de Fribourg (Suisse) sur la proposition du président du jury, le Prof. Bernard Grobéty et des membres du jury, les Prof. Olivier Graefe, Prof. Martin Doevenspeck, Prof. Eberhard Rothfuss et Prof. Roch Mongbo.

Fribourg, 9 novembre 2017

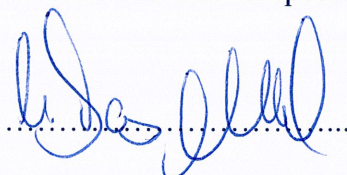
Co-directeur de thèse

Prof. Olivier Graefe

A blue ink signature of Prof. Olivier Graefe, written in a cursive style, positioned above a horizontal dotted line.

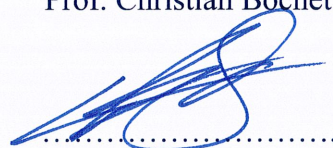
Co-directeur de thèse

Prof. Martin Doevenspeck

A blue ink signature of Prof. Martin Doevenspeck, written in a cursive style, positioned above a horizontal dotted line.

Le Doyen

Prof. Christian Bochet

A blue ink signature of Prof. Christian Bochet, written in a cursive style, positioned above a horizontal dotted line.



## Remerciements

---

La thèse est un long et magnifique voyage fait de nombreux rebondissements, de travail acharné et de joyeuses réussites, d'erreurs et de belles leçons, de peurs et de dépassements de soi, mais la thèse est aussi ce magnifique voyage au cours duquel nous rencontrons des personnes extraordinaires au détour d'un forage, sur un lac ou dans un bureau. Ces personnes contribuent parfois sans même le savoir à la thèse, mais surtout enrichissent les doctorantes voyageuses. Je ne pourrais citer toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à faire de ces quatre années de thèse des moments mémorables, mais je leur exprime ici mon entière gratitude.

Je remercie tout particulièrement le professeur Olivier Graefe, alias *fofo* Olivier, avec qui le voyage a commencé, pour son encadrement exceptionnel qui l'a mené jusqu'au lac Nokoué, sa disponibilité, ses conseils avisés, ses encouragements et sa sympathie.

Je remercie également le professeur Martin Doevenspeck pour son encadrement et son soutien, le partage de son expertise sur le Bénin et d'avoir facilité mon intégration à l'Université de Bayreuth, où mes séjours ont toujours été instructifs et agréables.

J'exprime aussi ma gratitude envers les professeurs Eberhard Rothfuss de l'Université de Bayreuth et Roch Mongbo de l'Université d'Abomey-Calavi pour leur participation à mon jury de thèse.

Mes remerciements vont également aux différentes personnes rencontrées sur le terrain au Bénin et en Europe sans qui la réalisation de cette thèse n'aurait pas été possible. La disponibilité de toutes les personnes rencontrées au Bénin et l'accueil chaleureux reçu dans chacune des communes ont grandement facilité mon terrain de recherche et ont suscité chez moi un fort attachement pour le Bénin, ce pour quoi je leur suis sincèrement reconnaissante.

Je remercie tout particulièrement les maires des communes de Sô-Ava, Monsieur le Maire Sergio Hazoumé, de Nikki, Monsieur le Maire Oumarou Lafia Boubakari et de Djougou, Monsieur Micael Bassabi Djara qui m'ont accueillie dans leurs communes, ainsi que leurs équipes communales qui ont pris du temps pour répondre à mes nombreuses questions.

J'exprime également ma gratitude envers les équipes de Helvetas Swiss Intercooperation, de Protos Bénin, de CARE International, d'Emmaüs International et d'Emmaüs Pahou, qui ont grandement facilité mes recherches au Bénin, qui m'ont invité à faire un bout de chemin avec elles dans leurs projets et qui m'ont fourni toutes les informations nécessaires avec patience et

transparence, dans l'espoir aussi parfois que mes conclusions pourraient les amener à améliorer leurs pratiques de développement. J'espère que ce travail répond à leurs attentes et qu'il les motivera à accentuer leurs efforts pour des partenariats plus égalitaires. Je remercie tout particulièrement Pascal Fendrich, Alice Chabi-Guya, Harald van der Hoek, Myriam Launay, Patrick Atohoun, Alphonse Noudewato et Aqueline Behanzin.

J'ajoute une mention exceptionnelle à l'équipe communale de Sô-Ava et à l'équipe d'Emmaüs Pahou qui ont volontiers accepté de m'aider dans mes recherches à deux reprises, une fois pour mon mémoire de master et une deuxième fois pour ma thèse de doctorat. Cela a été un plaisir pour moi de retrouver des personnes remarquables après deux ans et de suivre l'évolution du Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué au cours du temps.

Les rues de Cotonou, les pistes de Nikki et de Djougou et les voies fluviales de Sô-Ava m'ont été ouvertes grâce à des accompagnateurs et interprètes hors-pairs : Séverin, Romuald, Ibrahim et Edouard. Un merci particulier à Romuald pour avoir fait preuve d'un professionnalisme exceptionnel et m'avoir fait découvrir les nombreuses richesses de Nikki.

La thèse est aussi l'occasion de faire des rencontres plus amicales : merci à Ottavia, Romain, Cécile, Isabelle, Coline, Rebecca, Mario, Tim, Laura, Nora, Bruno, Magali pour tous les repas partagés ensemble à Fribourg, les précieux échanges et remarques constructives autour de nos recherches respectives et le soutien moral. Je remercie aussi Julian, Clemens, Blaise pour les agréables moments passés ensemble à Bayreuth. Un grand merci à Kamal pour tous les contacts béninois, la découverte de Parakou *by night* et son amitié qui dépasse les frontières. Merci à Josias, Inoussa, Hadiou, Angelo, Sabrina, Anja et Elsa pour les moments de détente au Bénin.

Ma famille et mes amis les plus proches m'ont accompagnée et soutenue tout au long de ce voyage et je les en remercie du fond du cœur : Théophile pour ses conseils, ses relectures, sa générosité, ses encouragements à toujours donner le meilleur de moi-même et bien sûr la vue sur l'océan ; Maïla pour ses relectures rapides comme l'éclair ; Alisée pour son oreille attentive et pour avoir toujours les bons mots, Fabien pour sa gentillesse et pour m'avoir aidée à faire des cartes pour cette thèse ; Marc, Audrey, Damien, Mary, Jules, Gabin, Rachelle, Roger, Ethan, Awa, Adélaïde, Marlène, Charles et Marilène, merci.

J'exprime aussi ma gratitude envers le Fonds National Suisse pour la recherche scientifique et Swissuniversities d'avoir financé ce projet de recherche.

Je finirai par ces mots : le Bénin m'a apporté beaucoup plus que j'attendais et j'espère, peut-être naïvement, que cette thèse apportera à ses citoyens quelque chose en retour.



*À tous ceux qui luttent*

*Pour le droit à l'eau*

*Et pour l'égalité*

## Résumé

---

Cette recherche étudie les relations entre les organisations non-gouvernementales internationales (ONGI) et les communes lors de la mise en place de projets d'accès à l'eau potable pour mettre en lumière les inégalités partenariales qui apparaissent entre ces acteurs et qui sont sources de blocages au développement. La recherche vise aussi à comprendre quel est l'impact de ces relations de pouvoir sur la gestion du service public de l'eau potable. Le rapport de pouvoir entre ONGI et communes a été délaissé par la recherche scientifique alors même que les petits projets de développement constituent la forme principale d'aide et que les ONGI sont de plus en plus amenées à travailler avec les collectivités locales qui se renforcent progressivement grâce à la consolidation des processus de décentralisation et qui revendiquent leurs prérogatives dans le domaine de l'eau potable, sources pour elles de légitimité institutionnelle. En s'appuyant sur un cadre d'analyse combinant la théorie de l'action de Bourdieu et l'approche de *political ecology of water* et sur l'étude de quatre projets d'accès à l'eau potable mis en place par des ONGI dans trois communes du Bénin, il a été possible de voir que les partenariats entre ONGI et communes sont très inégalitaires à cause d'un différentiel financier et technique et que les ONGI ont une grande marge de manœuvre sur la mise en place des projets. Néanmoins, malgré l'hystérésis de l'habitus qui laisse certaines ONG et communes en décalage, le champ du développement évolue grâce aux luttes des acteurs pour l'introduction de plus d'égalité dans les partenariats. Ainsi, il apparaît une transformation des pratiques des ONG et une plus grande responsabilisation des communes. Ces relations ont un impact direct sur le service de l'eau potable. Plus les relations sont égalitaires, plus la commune en sort renforcée et peut mettre en place des mécanismes assurant une gestion durable des infrastructures hydrauliques de son territoire. L'introduction de relations partenariales plus égalitaires est donc un enjeu de taille pour le développement.

*Mots-clés* : développement, décentralisation, luttes, *waterscape*, ONG, communes



## Summary

---

This research studies the relations between international non-governmental organizations (INGOs) and local governments during the implementation of water projects to enlighten the inequalities in their partnerships that curb development initiatives. Also, the research aims to understand the impact of these power relations on the management of the public service of water. The power relations between INGOs and local governments have been neglected by scientific research while small development projects are the main forms of aid and that INGOs are more and more brought to work with municipalities that are getting stronger thanks to the consolidation of decentralization processes and which claim their responsibilities in the drinking water field, to protect their institutional legitimacy. Relying on an analytical framework combining Bourdieu's theory of action and the political ecology of water's approach and on the study of four water projects implemented by INGOs in three municipalities of Benin, it was possible to show that partnerships between INGOs and local governments are very unequal because of a financial and technical differential and that INGOs have more power on the implementation process of projects. However, despite the hysteresis of the habitus which leaves some NGOs and municipalities out of step, the development field is evolving thanks to actors' struggles for the introduction of more equality in partnerships. Thereby, it appears a transformation of NGOs' practices and a bigger local governments' accountability. These relations have a direct impact on the water service. The more relations are equal, the more the local government is reinforced and can implement mechanisms to ensure a sustainable management of the hydraulic infrastructures on its territory. So, the introduction of more equal partnerships is an important issue for development.

*Keywords:* development, decentralization, struggles, waterscape, NGO, local governments

# Sommaire

---

<b>Remerciements .....</b>	<b>3</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>6</b>
<b>Summary.....</b>	<b>7</b>
<b>Sommaire.....</b>	<b>8</b>
<b>Liste des sigles et abréviations .....</b>	<b>13</b>
<b>Liste des cartes .....</b>	<b>17</b>
<b>Liste des figures.....</b>	<b>17</b>
<b>Liste des photos .....</b>	<b>18</b>
<b>Liste des tableaux.....</b>	<b>19</b>
<b>Introduction générale.....</b>	<b>20</b>
<b>Questions de recherche .....</b>	<b>24</b>
<b>Plan de la thèse.....</b>	<b>25</b>
<b>Chapitre 1 : Le champ du développement.....</b>	<b>26</b>
<b>I – La politisation en réponse aux échecs du développement .....</b>	<b>26</b>
<b>1. Définition du développement.....</b>	<b>26</b>
<b>2. Évolution du développement au grès des obstacles rencontrés.....</b>	<b>27</b>
i. <i>New Policy Agenda</i> : restructurer le développement .....	28
ii. Le partenariat efficace, participatif et <i>empowering</i> pour la durabilité.....	34
iii. La lutte contre les inégalités .....	48
<b>3. Dépolitisation et politisation du développement.....</b>	<b>50</b>
i. Cause et solution aux maux du développement .....	50
ii. Moyens de politiser le développement .....	54
<b>II – La théorie de l’action de Bourdieu appliquée au développement .....</b>	<b>61</b>
<b>1. Le champ et l’intérêt .....</b>	<b>63</b>
<b>2. Les lois de fonctionnement et l’habitus .....</b>	<b>64</b>
<b>3. Les capitaux .....</b>	<b>66</b>



<b>III – Les luttes entre acteurs dans le champ du développement.....</b>	<b>69</b>
1. Les luttes de pouvoir selon Bourdieu.....	69
2. Intérêts et stratégies des ONGI et des communes dans le champ du développement.....	73
i. Entrée des communes dans le champ du développement .....	74
ii. Influence des luttes secondaires.....	76
iii. Course infinie pour la première place.....	78
3. Conséquences des luttes .....	81
<b>VI – Conclusion du chapitre 1 .....</b>	<b>81</b>
<b>Chapitre 2 : Les <i>waterscapes</i> ruraux africains .....</b>	<b>84</b>
<b>I – Les composantes et le pouvoir du <i>waterscape</i> .....</b>	<b>85</b>
<b>II – Le champ de l’eau potable .....</b>	<b>88</b>
1. Présentation des acteurs du champ de l’eau potable .....	88
2. Luttes entre acteurs dans le champ de l’eau potable .....	89
i. L’utilité spécifique de la dimension matérielle du <i>waterscape</i> .....	89
ii. Intérêts pour la lutte .....	92
<b>III – Les diverses conceptions de l’eau.....</b>	<b>94</b>
1. Marchandisation et professionnalisation pour le droit à l’eau et la durabilité du service ...	94
i. L’or bleu.....	94
ii. La professionnalisation de la gestion face à la gestion communautaire .....	95
2. Eau comme bien commun gratuit .....	98
i. Prise de position politique de certains États : politiques sociales pour la gratuité de l’eau.....	98
ii. Coutumes et croyances villageoises.....	99
<b>IV – Impact des luttes sur le <i>waterscape</i> et <i>feedbacks</i> .....</b>	<b>101</b>
1. Fragmentation du service de l’eau .....	101
2. Le pouvoir des infrastructures hydrauliques et du cycle hydrologique.....	105
<b>V – Conclusion du chapitre 2 .....</b>	<b>107</b>
<b>Chapitre 3 : Problématique, questions de recherche et méthodes .....</b>	<b>109</b>
<b>I – Problématique et questions de recherche.....</b>	<b>109</b>
<b>II - Méthodes .....</b>	<b>112</b>

<b>1. Récolte des données .....</b>	<b>112</b>
i. L'enquête de terrain au Bénin.....	112
ii. Yovo gnonou lo Bénin tomé .....	119
<b>2. Analyse des données .....</b>	<b>122</b>
i. Analyse thématique.....	123
ii. Analyse comparée .....	124
iii. Analyse critique de discours.....	125
iv. Plausibilité des analyses.....	127
<b>3. Critères de sélection des cas.....</b>	<b>127</b>
<b>4. Présentation des communes d'étude .....</b>	<b>129</b>
i. Nikki, la royale.....	131
ii. Djougou, la musulmane .....	133
iii. Sô-Ava, la lacustre .....	136
<b>5. Plan de l'analyse .....</b>	<b>139</b>
<b>Chapitre 4 : Le <i>waterscape</i> béninois .....</b>	<b>140</b>
<b>I - La décentralisation du service de l'eau potable .....</b>	<b>140</b>
1. La fastidieuse dévolution des prérogatives pour le service de l'eau aux communes.....	142
2. Financer le service public de l'eau potable : un défi .....	145
i. Lutttes entre communes et État national autour des finances .....	145
ii. Le FADeC : un mécanisme à développer .....	147
iii. La contribution considérable des PTF au secteur de l'eau et ses conséquences.....	149
iv. De l'eau sur budget communal ?.....	151
<b>II - Organisation du service public de l'eau .....</b>	<b>155</b>
1. Les règles du jeu : la réglementation nationale en matière d'Adduction en Eau Potable..	155
2. La technique face aux besoins et aux réalités hydrologiques .....	156
3. Instituer une gestion performante pour la durabilité des ouvrages .....	160
i. Gestion des ouvrages simples : vente de l'eau, professionnalisation et durabilité .....	161
ii. Gestion des ouvrages complexes : potentialités financières et blocages techniques .....	171
<b>III – Conclusion du chapitre 4 .....</b>	<b>175</b>
<b>Chapitre 5 : Les projets d'accès à l'eau potable comme espaces de luttes de pouvoir..</b>	<b>177</b>



<b>I – Les ONG et leurs projets : de la philosophie à l’intervention .....</b>	<b>177</b>
<b>1. Le projet ACCES de CARE International dans la commune de Nikki .....</b>	<b>177</b>
i. CARE International : <i>empowerment</i> des bénéficiaires et bonne gouvernance .....	178
ii. Le projet ACCES : eau, assainissement et renforcement de capacités .....	180
<b>2. Les projets QualiEau et PACEA<sup>+</sup> de Helvetas Swiss Intercooperation à Nikki.....</b>	<b>185</b>
i. Helvetas Swiss Intercooperation : recherche de la qualité et collaboration.....	185
ii. QualiEau et PACEA <sup>+</sup> : innovations, gestion et qualité de l’eau .....	188
<b>3. Le projet LEauCAL de Protos dans la commune de Djougou.....</b>	<b>191</b>
i. Protos : promotrice de la décentralisation.....	191
ii. LEauCAL : un projet à mériter ? .....	193
<b>4. Le PCSEN d’Emmaüs International dans la commune de Sô-Ava .....</b>	<b>194</b>
i. Emmaüs International : un mouvement par et pour les pauvres, en opposition à l’État négligeant .....	195
ii. Projet Citoyens Solidaires pour l’Eau à Nokoué : ambitieux, mais réellement citoyen ? .....	197
<b>5. Récapitulation .....</b>	<b>198</b>
<b>II – L’alignement réfléchi de Helvetas, CARE et Protos .....</b>	<b>198</b>
<b>1. Apprentissage à la maîtrise d’ouvrage communale .....</b>	<b>199</b>
i. Accompagner des communes en pleine croissance .....	199
ii. Intérêts et subjectivité des renforcements de capacités.....	204
iii. Politisation des partenariats .....	209
<b>2. Redevabilité et mécanismes de contrôle des ONG et stratégies communales.....</b>	<b>214</b>
i. Une imposante redevabilité aux bailleurs de fonds .....	214
ii. « L’œil du partenaire » (W1) pour assurer une bonne gestion .....	218
iii. Dépolitisation des partenariats : hiérarchie entre acteurs et déresponsabilisation communale .....	241
<b>3. Plaidoyer politique : cheval de Troie des ONG ? .....</b>	<b>244</b>
<b>4. Front commun des ONGI et des communes pour l’eau face aux réalités locales.....</b>	<b>253</b>
i. Accompagnement à la gestion des points d’eau .....	253
ii. Réalités locales et territorialisation du service.....	255
<b>5. Conclusion du point II.....</b>	<b>277</b>

<b>III – Emmaüs International et la loi des plus démunis .....</b>	<b>279</b>
<b>1. Le parachutage du PCSEN .....</b>	<b>280</b>
i. Au commencement, une chaîne de courtage .....	280
ii. Court-circuitage de la commune de Sô-Ava par Emmaüs International .....	281
iii. Politique politicienne à Sô-Ava .....	291
<b>2. Lutte de conceptions : la gestion citoyenne ou la stratégie nationale .....</b>	<b>292</b>
i. Présentation de l'AUAEAN .....	293
ii. Domination d'Emmaüs et imposition d'un modèle .....	296
iii. Faiblesses organisationnelles et techniques de l'AUAEAN .....	300
iv. Négociation d'une nouvelle convention de gestion .....	309
<b>3. Fragmentation du service de l'eau à Sô-Ava .....</b>	<b>312</b>
i. Autonomisation d'Emmaüs et lutte dans le champ de l'eau potable .....	313
ii. Faible légitimité communale et prolifération des POP .....	319
<b>4. Conclusion du point III .....</b>	<b>321</b>
<b>IV – Conclusion du chapitre 5 .....</b>	<b>322</b>
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>328</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>337</b>
<b>Webographie .....</b>	<b>358</b>
<b>Index .....</b>	<b>360</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>366</b>
<b>Annexe 1 : Liste explicative pour les références aux entretiens .....</b>	<b>366</b>
<b>Annexe 2 : Guide d'entretien pour les communes .....</b>	<b>368</b>
<b>Annexe 3 : Guide d'entretien pour les ONGI .....</b>	<b>373</b>
<b>Annexe 4 : Guide d'entretien pour l'État .....</b>	<b>378</b>
<b>Annexe 5 : Guide d'entretien pour les acteurs privés .....</b>	<b>380</b>
<b>Curriculum Vitae .....</b>	<b>382</b>

## Liste des sigles et abréviations

---

AC : Assemblée Communale

ACEP : Association de Consommateurs d'Eau Potable

ACAD : Association des Communes de l'Atacora-Donga

ADeCoB : Association pour le Développement des Communes du Borgou

AEP : Adduction en Eau Potable

AEPHA : Adduction en Eau Potable, Hygiène et Assainissement

AEV : Adduction d'Eau Villageoise

AMA : Agence des Musulmans d'Afrique

ANCB : Association Nationale des Communes Béninoises

ANO : Avis de Non-Objection

APD : Aide Publique au Développement

AR : Artisan-Réparateur

ASRE : Association Suisse d'aide aux Régions Extra-européennes (nouvellement Helvetas)

ATPC : Assainissement Total Piloté par les Communautés

AUAEAN ou AUN : Association des Usagers et Acteurs de l'Eau à Nokoué

AUE : Association des Usagers de l'Eau

AVEC : Association Villageoise d'Épargne et de Crédit

BAD : Banque Africaine du Développement

BDI : Banque de Données Intégrées

BEPC : Brevet d'Études du Premier Cycle

BF : Borne-Fontaine

BM : Banque Mondiale

BPO : Budget Programme par Objectifs

CBO : *Community-Based Organization*

CC : Conseil Communal

CEDEAO : Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest

CEFAL : Centre de Formation en Administration Locale  
 CEMOS : Cadre d'Entretien et de Maintenance des Ouvrages Simples  
 CGPE : Comité Gestionnaire de Point d'Eau  
 CoDir : Comité de Direction  
 COGEC : Comité de Gestion de Centre de santé  
 CONAFIL : Commission Nationale des Finances Locales  
 CoPil : Comité de Pilotage  
 CSADE : Chef Service des Affaires Domaniales et Environnementales  
 CSAF : Chef Service des Affaires Financières  
 CSEA : Chef Service Eau et Assainissement  
 CSO : *Civil Society Organisation*  
 CSPDL : Chef Planification et Développement Local  
 CSS : Club de Santé Scolaire  
 CST : Chef Service Technique  
 CTB : Coopération Technique Belge  
 CVH : Comité Villageois d'Hygiène  
 DAO : Dossier d'Appel d'Offre  
 DDC : Direction du Développement et de la Coopération du Département Fédéral des Affaires Étrangères Suisse  
 DG-Eau : Direction Générale de l'Eau  
 DPDP : Directeur Service de la Planification, du Développement et de la Prospective  
 ECOSOC : Conseil Économique et Social des Nations-Unies  
 EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale  
 EPE : Équivalent Point d'Eau  
 FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes  
 FENU : Fonds d'Équipement des Nations-Unies  
 FMI : Fonds Monétaire International  
 FPM : Forage à Pompe à Motricité humaine



GIE : Groupement d'Intérêt Économique

GIRE : Gestion Intégrée des Ressources en Eau

GIZ : *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, coopération internationale allemande

IMS : Intermédiaire Social

KfW : *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, Établissement de crédit pour la reconstruction

MEEM : Ministère de l'Énergie, de l'Eau et des Mines

MOC : Maîtrise d'Ouvrage Communale

MS : Ministère de la Santé

NEPAD : *New Partnership for Africa's Development*

NGDO : *Non-Governmental Development Organization*

NGO : *Non-Governmental Organization*

NNGO : *Northern Non-Governmental Organization*

NU : Nations-Unies

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

ODD : Objectifs de Développement Durable

OHCHR : *Office of the High Commissioner for Human Rights*

OI : Organisation Internationale

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation Non-Gouvernementale

ONGI : Organisation Non-Gouvernementale Internationale

ONU : Organisation des Nations-Unies

OSC : Organisation de la Société Civile

OSD : Orientations Stratégiques de Développement

PACEA<sup>+</sup> : Projet d'Appui aux Communes dans le secteur de l'Eau et Assainissement

PAS : Plan d'Ajustement Structurel

PB : Ambassade des Pays-Bas

PC-Eau : Programmation Communale de l'Eau

PCSEN ou PCN : Project Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué

PDC : Plan de Développement Communal

PE : Point d'Eau

PEA : Poste d'Eau Autonome

PGSSE : Plan de Gestion de Sécurité Sanitaire de l'Eau

PHAST : *Participatory for Hygiene and Sanitation Transformation*

PM : Puits Moderne

PMH : Pompe à Motricité Humaine

PNE : Programme National de l'Eau

PNUD : Programme des Nations-Unies pour le Développement

POP : Petit Opérateur Privé

PPEA : Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement

PPP : Partenariat Public-Privé

PRA : *Participatory Rural Appraisal*

PSDCC : Projet des Services Décentralisés Conduits par les Communautés

PTF : Partenaire Technique et Financier

RANAS : *Risk, Attitudes, Norms, Abilities and Self-Regulation*

RFU : Registre Foncier Urbain

RNB : Revenu National Brut

RP : Receveur-Percepteur

RSEA : Revue Sectorielle de l'Eau et de l'Assainissement

SCDIH : Service de la Charité pour le Développement Intégral de l'Homme

SCRP : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

S-Eau : Service départemental de l'Eau

SNAEP : Stratégie Nationale d'Adduction Eau Potable

SONEB : Société Nationale de Eaux du Bénin

SRP : Stratégie de Réduction de la Pauvreté

UE : Union Européenne

UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

## Liste des cartes

---

Carte 1 : Localisation des communes d'étude au Bénin.....	130
Carte 2 : Carte administrative de Nikki .....	131
Carte 3 : Limites administratives de la Commune de Djougou .....	134
Carte 4 : Carte administrative de Sô-Ava .....	137
Carte 5 : Localisation du Bénin en Afrique .....	141
Carte 6 : Carte administrative du Bénin.....	142
Carte 7 : Communes d'intervention des projets d'étude .....	182
Carte 8 : Localisation des ouvrages hydrauliques dans la commune de Nikki.....	256
Carte 9 : Territorialisation du service de l'eau à Nikki .....	265
Carte 10 : Localisation des infrastructures hydrauliques dans la commune de Djougou .....	267
Carte 11 : Territorialisation du service de l'eau dans la commune de Djougou .....	272
Carte 12 : Territorialisation du service de l'eau à Sô-Ava .....	315
Carte 13 : Tournant vers la spatialisation du service de l'eau à Sô-Ava.....	318

## Liste des figures

---

Figure 1 : « Pyramid of effective capacity building » .....	60
Figure 2 : Waterscape local béninois .....	86
Figure 3 : Champ de l'eau potable local béninois intégrant le pouvoir du waterscape.....	92
Figure 4 : Territorialisation et spatialisation du service de l'eau .....	105
Figure 5 : Fonctionnement du FADeC.....	148
Figure 6 : Schéma du CEMOS – 1 <sup>ère</sup> partie .....	168
Figure 7 : Schéma du CEMOS – 2 <sup>e</sup> partie .....	169
Figure 8 : Organisation et activités de l'ACEP .....	171
Figure 9 : Contrat fermier .....	173

Figure 10 : Schéma d'une pompe manuelle .....	260
Figure 11 : Gestion des AEV du PCSEN.....	295
Figure 12 : Contrat association prévu par la DG-Eau.....	296
Figure 13 : Contrat tripartite .....	297

## Liste des photos

---

Photo 1 : Images utilisées pour les sensibilisations par l'IMS de CARE (Angankirou II, Nikki, 08.05.15, MAV).....	165
Photo 2 : FPM réalisé dans le cadre d'ACCES à Angankirou II (Nikki, 8.05.15, MAV) .....	183
Photo 3 : Puits réhabilité en pompe dans le cadre de QualiEau à Biro (Nikki, 22.05.15, MAV) .....	190
Photo 4 : Usagers d'une BF du PCSEN à Ahomey-Gblon (Sô-Ava, 28.02.13, MAV) .....	197
Photo 5 : Forage à énergie solaire du projet QualiEau à Sonri (Nikki, 25.05.15, MAV).....	209
Photo 6 : Forage installé dans le cadre d'ACCES avec logos à Sémarou (Nikki, 22.05.15, MAV) .....	242
Photo 7 : Forage ACCES dans le village de Tontarou (Nikki, 8.05.15, MAV) .....	261
Photo 8 : Forage dans le cadre du PAGIREL de Protos à Noumané (Djougou, 6.11.15, MAV) .....	268
Photo 9 (à gauche) : Forage de Kokohou (Djougou, 6.11.15, MAV).....	268
Photo 10 (à droite) : Mosquée et puits dans Kokohou (Djougou, 6.11.15, MAV).....	268
Photo 11 : Mosquée et puits dans Déwa-Centre (Djougou, 31.10.15, MAV) .....	270
Photo 12 : État des lieux du forage de Gbessou par les membres de droit de l'AUAEAN (Sô-Ava, 22.02.13, MAV) .....	306
Photo 13 : Château d'eau du PCSEN à Gbessou (Sô-Ava, 22.02.13, MAV) .....	317
Photo 14 : Forage privé à Vekky (Sô-Ava, 19.11.15, MAV) .....	320

## Liste des tableaux

---

Tableau 1 : Mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.....	46
Tableau 2 : Stratégies des ONG du Sud face aux bailleurs de fonds.....	78
Tableau 3 : Équivalences entre le champ de l'eau potable et le waterscape .....	90
Tableau 4 : Capital financier des communes .....	152
Tableau 5 : Comparaison des budgets communaux et des ONGI .....	153
Tableau 6 : État du parc hydraulique au Bénin en 2015 .....	157
Tableau 7 : Professionnalisation des communes .....	202
Tableau 8 : Comparaison réalisations et priorisation dans la commune de Nikki.....	213
Tableau 9 : Occurrences de redevabilité.....	215
Tableau 10 : Mécanismes de contrôle des ONGI et de l'État.....	225
Tableau 11 : Stratégies des ONG et des communes pour la politisation ou la dépolitisation du développement .....	325
Tableau 12 : Impacts des luttes sur le waterscape .....	327

## Introduction générale

---

En Afrique, suite à des demandes populaires et aux prescriptions des agences monétaires internationales, les États ont mis en place des politiques de décentralisation, créant des collectivités locales sur leurs territoires. Ces collectivités locales sont progressivement dotées de prérogatives et de moyens financiers et humains dans l'objectif de promouvoir la démocratie et le développement à la base avec la participation des citoyens. Les collectivités locales acquièrent des responsabilités et une légitimité pour la fourniture des services de base – l'eau potable, l'assainissement de base, la santé primaire et l'éducation primaire – qui sont des services locaux par essence (Partenariat français pour la Ville et les territoires, 2012 : 5). Elles deviennent des acteurs légalement incontournables dans le monde du développement. Toutefois, compte tenu de la fragilité politique et économique des États nationaux, elles se retrouvent faiblement dotées en ressources humaines et financières, diminuant leurs chances d'entreprendre des activités de développement. Elles se voient donc contraintes de faire appel aux partenaires au développement, comme les Organisations Non-Gouvernementales Internationales (ONGI) pour les assister dans la fourniture des services de base aux ménages. Les ONG internationales sont, quant à elles, dotées de ressources financières importantes et d'experts grâce au soutien des bailleurs de fonds. Les projets de développement regroupent deux catégories d'acteurs fortement différents. Il est alors intéressant de se demander comment s'organisent les relations entre les communes et les ONGI autour des projets de développement.

La République du Bénin, pays francophone d'Afrique de l'Ouest de onze millions d'habitants (Banque mondiale, 2017a), a initié le processus de décentralisation lors de la Conférence des Forces Vives de la Nation du Bénin qui a débuté en février 1990 (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998a : 54-55). La décentralisation est effective depuis les premières élections communales de 2003 institutionnalisant les lois de la décentralisation de 1999. Les collectivités locales béninoises ont différentes prérogatives, dont la responsabilité du service public de l'eau potable sur leurs territoires d'administration. Elles ont à leur charge la fourniture et la distribution de l'eau potable aux ménages, la protection des sources d'eau et la promotion de l'hygiène autour des points d'eau (République du Bénin, 2010a : 26-27 [art.93, art.94, art.95]). Cette responsabilité est considérable dans un pays où seulement 67,3 % de la population rurale a accès à un point d'eau amélioré (PNUD Bénin, 2016 : 136). Malgré d'importants progrès dans le secteur et l'atteinte de la cible 7.C des Objectifs du Millénaire pour le Développement

(OMD)<sup>1</sup> en 2015, cette situation reste préoccupante car les ménages non desservis s'approvisionnent auprès de points d'eau non améliorés comme les puits ou des eaux de surface, entraînant d'importants frais pour le développement, notamment avec l'apparition récurrente de maladies hydriques, la faible scolarisation des filles ou la diminution du temps à consacrer à des activités génératrices de revenus pour les femmes, chargées de l'approvisionnement en eau des foyers (PNUD Bénin, 2016 : 135 ; OMS & UNICEF, 2012 : 6).

Afin d'assurer la pérennité des infrastructures hydrauliques réalisées et de diminuer progressivement les besoins, la République du Bénin a adopté, en 2005, deux grands principes dans sa stratégie nationale pour l'adduction d'eau potable en milieu rural. Le premier est le principe de « l'eau paie l'eau » qui institue le paiement de l'eau par les usagers afin de permettre l'entretien, la maintenance et l'extension des ouvrages hydrauliques (Direction générale de l'hydraulique, 2005 : 14). Le deuxième est le principe de la délégation de la gestion des infrastructures par la commune à des professionnels, appelés fermiers, dans le cas des Adductions d'Eau Villageoises (AEV) et des Postes d'Eau Autonomes (PEA) ou à des représentants de la communauté ou à des petits opérateurs privés, appelés délégataires communautaires ou délégataires privés respectivement, dans le cas des Forages à Pompe à Motricité humaine (FPM)<sup>2</sup>. En tant que maître d'ouvrage, la commune reste propriétaire des ouvrages et doit s'assurer que les fermiers ou les délégataires réalisent correctement leur travail (Direction générale de l'Hydraulique, 2005 : 14 ; Direction générale de l'Eau, 2008a : 23-24). Les usagers de l'eau sont représentés dans une association de consommateurs d'eau potable (ACEP) qui veille à protéger leurs intérêts face à la commune et aux fermiers et délégataires. Ainsi, au Bénin, la gestion est professionnalisée au travers de partenariats public-privés.

Les communes béninoises ne font pas exception et rencontrent aussi de nombreuses difficultés financières et techniques pour assurer le service de l'eau potable, en particulier la fourniture de l'eau potable aux ménages de leurs juridictions grâce à la construction d'infrastructures hydrauliques (Jaglin, 2005 : 109 ; Baltissen & Hilhorst, 2005). Elles comptent alors sur l'assistance d'ONG internationales pour la réalisation de points d'eau. Les relations qui apparaissent entre les communes béninoises et les ONGI autour des projets d'accès à l'eau

---

<sup>1</sup> La cible 7.C : « Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base » (Organisation des Nations-Unies, 2013).

<sup>2</sup> Les AEV, les PEA et les FPM sont considérés comme les infrastructures hydrauliques fournissant de l'eau potable. Ce sont ces types d'infrastructures qu'il est possible d'observer en milieu rural. Les puits traditionnels et les puits à grand diamètre ne sont plus considérés comme fournissant de l'eau potable (Direction générale de l'eau, 2008a : 16).

potable serviront alors d'illustrations de rapports sociaux qui existent dans toutes les régions d'Afrique. L'étude tentera de comprendre comment s'organisent les relations entre les communes et les ONGI autour des projets d'accès à l'eau, comment les projets sont mis en œuvre dans ces partenariats entre ONGI et communes et comment se développe le service public de l'eau potable suite à ces interactions.

Les ONGI et les communes, à cause de leurs histoires et de leurs moyens différents, ont des intérêts et des conceptions divergents pour la mise en œuvre de projets d'accès à l'eau potable et pour la gestion des infrastructures hydrauliques. Elles mettent alors en place des stratégies, elles luttent, pour faire accepter leurs conceptions par les autres et satisfaire leurs intérêts. Les ONGI, fortement dotées en ressources humaines et financières, sont avantagées dans la lutte face aux communes qui ont peu de moyens et sont dépendantes de l'aide. Ces inégalités ne touchent pas seulement la lutte autour des projets d'accès à l'eau potable, mais sont structurelles dans le domaine du développement. Les inégalités quelles qu'elles soient sont à l'origine de la pauvreté et l'entretiennent. Il est alors capital d'adresser ces inégalités partenariales pour favoriser l'émergence d'un développement durable et éradiquer la pauvreté. Ceci peut se faire grâce à la politisation du développement, qui implique une volonté et des actes politiques de la part de chaque acteur pour changer l'ordre social inégalitaire.

Les ONGI ont une place privilégiée dans l'entreprise du développement et sont particulièrement bien dotées pour politiser le développement. Toutefois, dans le domaine du développement et de l'eau potable, elles sont en compétition directe avec les communes. Cette compétition suppose que les ONGI, comme les communes, n'optent pas nécessairement pour la politisation et peuvent, au contraire, contribuer à la dépolitisation du développement, qui perpétue les inégalités.

Malgré une multitude d'acteurs présents dans les champs du développement et de l'eau potable, l'accent est mis sur les communes qui détiennent les prérogatives légales du service de l'eau et les ONGI qui, en intégrant l'espace social local avec d'importantes ressources, ont les capacités pour influencer les relations de pouvoir existantes. La domination des champs du développement et de l'eau potable est l'enjeu capital pour lequel les collectivités locales et les ONGI luttent. Chacune d'elles souhaite imposer ses conceptions et ses modes de régulation sur le projet, le service de l'eau potable, la gestion des infrastructures hydrauliques et le résultat de la lutte peut entraîner des transformations radicales dans la configuration du *waterscape*.

Ce concept d'écologie politique de l'eau permet d'étudier l'impact de ces relations de pouvoir sur le territoire. Les « *waterscapes* » sont définis comme des « *sociospatial configuration[s]*



*that [are] constituted by social and ecological processes, which become manifest through the particular nature of flows, artefacts, institutions and imagineries that characterise a particular context* » (Budds & Hinojosa-Valencia, 2012 : 125). Selon cette définition, toutes les composantes législatives, infrastructurelles, organisationnelles, culturelles et naturelles du service public de l'eau potable font partie du *waterscape* et donc un changement dans une des composantes modifie la forme du *waterscape*. Les pratiques des acteurs transforment le *waterscape*. Mais le *waterscape* donne aussi du pouvoir ou affaiblit les acteurs dans les relations qu'ils entretiennent entre eux. Ainsi, le *waterscape* peut contribuer à la reproduction des inégalités entre les acteurs ou au contraire avantager les acteurs dominés dans la lutte face aux dominants. La relation que les acteurs ont avec le *waterscape* complète la relation qu'ils ont entre eux et complexifie les luttes de pouvoir.

L'impact le plus significatif sur le *waterscape* qu'il est possible de noter dans cette étude concerne le mode de gestion des infrastructures hydrauliques. En effet, comme le démontre Sylvie Jaglin (2005), l'action des ONGI dans le domaine de l'eau potable peut contribuer à l'apparition de microsystemes de fourniture et de gestion de l'eau qui sont différents du système légal et qui fragmentent le territoire communal. L'auteure parle de « territorialisation du service de l'eau ». L'apparition d'une « régulation spatialisée », où la collectivité locale contrôle tous les microsystemes de fourniture de l'eau potable grâce à un système général de gestion est nécessaire pour un service de l'eau équitable, sûr et durable (*ibid.* : 159-160, 178 et 186 ; Antheaume & Giraut, 2005 : 35). Pour ce faire, les communes doivent arriver à contrôler le champ de l'eau potable et convaincre tous les acteurs présents dans le champ de respecter les conceptions communales et nationales du service de l'eau potable.

Ainsi, la position critique adoptée dans cette thèse vise à mettre en lumière les relations de pouvoir qui existent dans le champ du développement et dans le champ de l'eau potable afin de susciter un changement vers plus d'égalité dans les partenariats entre ONGI et communes et ainsi favoriser l'émergence de services publics locaux de l'eau potable efficaces, équitables, sûrs et durables (Loftus, 2009).

Ce sujet est d'autant plus intéressant que le maillon ONGI-communes de la chaîne du développement n'a été que très peu étudié (Jaglin, 2005 ; Dorier-Apprill & Meynet, 2005 ; Caratini, 2005). En effet, la littérature sur le développement traite de manière abondante des relations entre bailleurs de fonds et ONGI (Lister, 2000 ; Edwards & Hulme, 1996 ; Roberts *et al.*, 2005), des relations entre ONGI et ONG locales (Elbers & Arts, 2011 ; Atampugre, 1997) ou du rôle des ONG internationales ou locales dans la fourniture des services de base en

complément de l'État ou des collectivités locales déficients (Dorier-Apprill & Meynet, 2005 ; Brass, 2012a). L'impact des projets sur les communautés bénéficiaires a aussi été traité dans la littérature (Olivier de Sardan, 1995a ; Mosse, 2005). Le rôle des collectivités décentralisées pour le développement est étudié dans la littérature sur la décentralisation, mais les recherches se concentrent sur leurs rapports avec les acteurs de l'espace local comme les ONG locales ou les petits entrepreneurs par exemple ou sur leurs relations avec l'État national (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998a ; Awortwi, 2011). Il apparaît donc une lacune importante dans la littérature scientifique sur les rapports de pouvoir entre communes et ONG internationales alors même que le petit projet de développement est favorisé et que les ONGI sont de plus en plus amenées à travailler avec les collectivités locales qui se renforcent progressivement et qui revendiquent leurs prérogatives dans le domaine du développement, sources pour elles de légitimité institutionnelle (Jaglin, 2005 : 127-128 ; Snively & Desai, 2000). De plus, dans l'écologie politique de l'eau, le milieu rural est relativement peu étudié en comparaison au milieu urbain (Boelens, 2014 pour le milieu rural). L'étude des relations de pouvoir entre communes et ONGI en milieu rural à l'aide d'un cadre théorique bourdieusien et une perspective d'écologie politique de l'eau constitue donc une originalité et un avantage scientifique apportés par cette thèse.

### Questions de recherche

Dans la dynamique de cette problématique, plusieurs questions sont posées pour servir de fil conducteur à la recherche :

- *Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux que les ONGI mobilisent pour rendre le champ du développement plus égalitaire ? Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux que les ONGI utilisent pour conserver leur position dans le champ du développement ? Et quelles sont les conséquences de ces conceptions et stratégies sur les projets d'accès à l'eau potable ?*
- *Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux que les communes mobilisent pour rendre le champ du développement plus égalitaire ? Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux des communes qui bloquent la transformation du champ du développement vers plus d'égalité ? Et quelles sont les conséquences de ces conceptions et stratégies sur les projets d'accès à l'eau potable ?*
- *Comment les acteurs modifient-ils la structure du champ du développement et/ou du champ de l'eau potable ?*

- *Est-ce que les ONGI et les communes mobilisent des composantes du waterscape dans les luttes du champ de l'eau potable ? Et si oui, comment ?*
- *Quelles formes prennent les waterscapes en fonction des résultats des luttes ?*

## Plan de la thèse

La présente thèse se développe au travers de cinq chapitres.

Les deux premiers chapitres sont consacrés à la construction d'un cadre théorique pertinent pour l'étude des relations de pouvoir entre ONGI et communes lors de la mise en place de projets d'accès à l'eau potable.

Le premier chapitre présente le champ du développement. Dans un premier temps, les discours et pratiques qui guident actuellement les acteurs du développement sont exposés et les concepts de dépolitisation et politisation sont discutés. Ensuite, la théorie de l'action de Bourdieu est présentée et appliquée au développement. Finalement, les stratégies de luttes des ONGI et des communes dans le champ du développement sont présentées.

Le deuxième chapitre offre tout d'abord une définition du concept de *waterscape*. Ensuite, le champ de l'eau potable est présenté. Puis, dans une troisième partie, les différentes conceptions de l'eau sont présentées et finalement, la quatrième partie montre les influences des luttes du champ du développement et du champ de l'eau potable sur la configuration des *waterscapes*.

Le troisième chapitre expose, dans une première partie, la problématique et les questions de recherche. La deuxième partie est consacrée aux méthodes de collecte et d'analyse des données utilisées pour répondre aux questions de recherche. La troisième et dernière partie fournit des justifications sur la sélection des cas et des informations sur les communes d'étude.

Le quatrième chapitre expose le *waterscape* béninois dans lequel s'inscrivent les projets d'accès à l'eau potable, étudiés au chapitre 5.

Le cinquième chapitre présente les résultats de l'analyse des données. Il s'organise en quatre parties. Tout d'abord, les ONG et les projets étudiés sont présentés. Ensuite, les résultats sont exposés en deux parties selon les deux logiques d'intervention distinctes des ONG. La dernière partie reprend les arguments clés de l'analyse et fait dialoguer les cas pour des conclusions plus approfondies.

La thèse se termine par une conclusion générale.

# Chapitre 1 : Le champ du développement

---

Ce chapitre présente, dans une première partie, l'évolution des valeurs et des pratiques de l'entreprise du développement au cours du temps et au grès des obstacles rencontrés et pose l'idée que la politisation est une réponse aux échecs du développement. L'accent est mis sur la politisation au cœur des partenariats entre communes et ONG internationales, chaînon de l'aide encore peu étudié dans la littérature. Ensuite, la théorie de l'action de Pierre Bourdieu est appliquée au développement afin de construire un cadre théorique permettant de mieux comprendre les relations qui existent entre les ONG internationales et les communes. Le chapitre termine sur les luttes qui apparaissent entre ces acteurs dans le champ du développement.

## I – La politisation en réponse aux échecs du développement

### 1. Définition du développement

Avant d'aborder plus en détail les logiques de fonctionnement dans l'entreprise du développement, il est important de définir clairement ce qu'est le développement. La définition proposée par Olivier de Sardan est reprise ici. Il définit le « “développement”, dans une perspective fondamentalement méthodologique, comme l'ensemble des processus sociaux induits par des opérations volontaristes de transformation d'un milieu social, entreprises par le biais d'institutions ou d'acteurs extérieurs à ce milieu mais cherchant à mobiliser ce milieu, et reposant sur une tentative de greffe de ressources et/ou techniques et/ou savoirs » (1995a : 7). Cette définition prend en compte deux aspects fondamentaux également soulignés par Crewe & Harrison (1998). Premièrement, « *development intervention involves a set of institutions, policies, and practices with an identifiable history. In this sense, development has sometimes been characterized as an industry* » (*ibid.* : 14). Deuxièmement, « *development is clearly [...] an ideal, an objective towards which institutions and individuals claim to strive. This aim is seen as inherently good, implying a positive change [...]. Embodied in this is the notion that certain countries and regions are less or more developed than others* » (*ibid.* : 15).

L'idéal à atteindre en matière de développement et les idées sur les transformations nécessaires du milieu se construisent dans le discours du développement. Le discours du développement « *refers not only to how development is described or talked about, but also how it is thought about (i.e., its underlying assumptions) and practiced. These assumptions and practices are reflected in text, in conversation, and in actual development projects and standard operating*

*procedures. They are also reflected in development policies at national and international levels* » (Ebrahim, 2001 : 80). Cet idéal n'est pas neutre et il est guidé par des valeurs et des idées normatives possédant de fortes connotations politico-culturelles. En effet, « les situations de développement mettent en présence d'un côté une culture pour une bonne part cosmopolite, internationale, celle de la 'configuration développementiste', déclinée bien sûr en sous-cultures (elles aussi transnationales) par divers clans, à bases idéologiques et/ou professionnelles, qui agissent chacun de façon largement identique aux quatre coins de la planète, et de l'autre côté une grande variété de cultures et sous-cultures locales » (Olivier de Sardan, 1995a : 16 et 47). Il apparaît donc que l'idéal n'est pas nécessairement partagé par tous, par « les acteurs extérieurs » et par les acteurs du milieu concerné. Le discours du développement peut varier d'une région à une autre. Néanmoins, il existe des idées ou valeurs générales partagées par une majorité d'acteurs du développement qui émergent grâce aux partenariats et aux collaborations dans les interventions et pour la rédaction de documents stratégiques ensuite largement diffusés (Ebrahim, 2001 : 98 ; Crewe & Harrison, 1998 : 27 ; Pacquement, 2009 : 273-274). Ces valeurs générales qui varient au cours du temps sont présentées dans la partie suivante.

Les organisations internationales, les agences bilatérales, les bailleurs de fonds privés, les institutions étatiques, les ONG internationales et les associations locales qui composent l'entreprise du développement travaillent et offrent alors des ressources, techniques et savoirs aux pays ou régions en développement pour qu'ils atteignent cet idéal exprimé dans le discours du développement. L'aide au développement est ainsi devenue « un secteur d'activités comme peuvent l'être le tourisme, l'éducation, la culture ou la santé par exemple » attirant et contractualisant quantités de travailleurs dans les pays développés et en développement (Servet, 2010 : 11).

L'étude du développement implique donc de s'intéresser à la fois aux discours et aux pratiques des acteurs du développement et aux discours et pratiques de ceux qui reçoivent l'aide, ainsi qu'aux rapports qu'entretiennent ces deux catégories d'acteurs.

## 2. Évolution du développement au grès des obstacles rencontrés

Le développement prend ses origines dans la mise en valeur des territoires dominés pendant la colonisation (Olivier de Sardan, 1995a : 164 ; Pacquement, 2010) et existe encore jusqu'aujourd'hui. Il apparaît comme une entreprise de longue haleine. Les acteurs du développement sont guidés par des objectifs de croissance économique, de lutte contre la pauvreté et/ou de maintien de la paix et mettent en œuvre des activités censées, selon eux, répondre aux dits-objectifs (Thérien, 2001 : 91-94 ; Servet, 2010 : 4 et 10 ; Pacquement, 2010 :

66 ; Frey & Kunkel, 2011 : 226). Cependant, les résultats escomptés ont rarement été obtenus. Les experts du développement – qui sont au cœur de l'ingénierie développementaliste – recherchent et proposent alors des solutions pour dépasser les obstacles rencontrés et modifient les valeurs maîtresses et les logiques d'intervention de l'entreprise du développement (Pacquement, 2010 : 67 ; Bonneuil, 2000 : 259-260 et 264-266 ; Frey & Kunkel, 2011 : 223).

Pour cette thèse, l'intérêt se porte sur l'évolution de ces valeurs et logiques à partir des années 1980 qui guident encore aujourd'hui les actions des acteurs du développement : le *New Policy Agenda*, le partenariat, la participation, l'*empowerment*, la lutte contre les inégalités.

#### i. *New Policy Agenda* : restructurer le développement

##### *Les Plans d'Ajustement Structurel (PAS) et la localisation du développement*

Dans les années 1980-1990, un tournant dans les politiques de développement apparaît. Les États africains, confrontés à des crises financières et socio-politiques considérables, sont fortement endettés et incapables de pourvoir aux besoins de leurs populations. L'échec des grands programmes de développement, qui mettent au centre l'État, constaté par l'ensemble des acteurs du monde du développement, remet en question les stratégies de développement utilisées jusqu'alors et souligne le besoin d'en trouver de nouvelles. Au travers des plans d'ajustement structurel (PAS), les institutions financières internationales optent alors pour une diminution de l'interventionnisme étatique, réduisent drastiquement les prérogatives de l'État dans la fourniture de services tels que l'éducation ou la santé et en baissent ainsi les dépenses de fonctionnement. Dans le discours néolibéral des institutions issues des accords de Bretton Woods, connu sous l'appellation de *New Policy Agenda*, cette limitation du rôle de l'État doit être accompagnée du renforcement du secteur privé, grâce à la libéralisation du marché, source de croissance économique et sociale, et de celui du secteur associatif, grâce à la démocratisation des États autoritaires (Billaz, 2003a : 35 ; Venard, 1993 : 20 ; Goïta, 2003a : 114-115 ; Olivier de Sardan, 1998 : 3).

Les PAS sont imposés aux pays en développement par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale comme condition pour recevoir l'aide au développement car ils considèrent la gestion économique de ces États comme à l'origine de cette difficile situation financière et économique (Thérien, 2001 : 94). Les masses populaires africaines ont tenté de s'y opposer, mais les manifestations et les grèves ont été réprimées par la force (Manji & O'Coill, 2002 : 578). Les PAS auront finalement des retombées catastrophiques sur les économies et les services sociaux des pays concernés. Une des principales raisons est que dans le domaine des services sociaux en Afrique, la privatisation n'est souvent pas efficace car les

entreprises privées peinent à atteindre les couches sociales précaires, qui doivent alors être couvertes par l'État ou les partenaires au développement (Atlani-Duault, 2005 : 8). L'aide sert finalement « à adoucir les effets négatifs de l'ajustement » (Thérien, 2001 : 94-95).

Avec le *New Policy Agenda*, le développement ne doit plus être initié par les gouvernements nationaux, qui sont discrédités par la crise financière et les mauvais résultats en matière de développement, mais il est resitué à l'échelle locale. Les approches des acteurs du développement ne se veulent plus *top-down*, mais *bottom-up* et misent sur le développement local. Le développement local est institué en opposition au concept de développement qui était promu jusqu'alors et qui reposait sur un « *urban and industrial, capital-intensive development, the highest available technology, and maximum use of external and scale economies* » (Stöhr, 1981 : 41). Ce développement n'a pas eu les résultats escomptés et a augmenté les disparités socio-économiques entre les populations. Le développement local recentre les enjeux autour des communautés et des besoins sociaux. Le développement local doit être endogène, décidé d'en bas, par les communautés elles-mêmes, répondre précisément à leurs besoins, être basé sur les ressources locales et être dynamique et pérenne. L'accent ne porte plus uniquement sur un développement économique, mais les questions sociales, culturelles et environnementales sont aussi prises en considération. Le développement local est un développement durable (Stöhr, 1981 ; Akobi, 2009 ; Piveteau, 2005). Cette conceptualisation du développement n'est pas née dans les années 1980-1990, mais date des années 1960-1970, période durant laquelle les pays en développement et certaines localités occidentales qui souffraient des disparités socio-économiques ont demandé un autre modèle de coopération économique et sociale. Ce n'est cependant qu'une vingtaine d'années après que le concept apparaît dans le discours des grandes organisations de développement. Le concept est toutefois teinté de néolibéralisme, avec un fort accent sur le développement individuel et entrepreneurial (Stöhr, 1981 : 58 ; Crewe & Harrison, 1998 : 39).

#### *Attribution d'une légitimité croissante aux ONG*

Avec la réforme néolibérale des modes d'intervention développementalistes, l'attention se tourne vers les acteurs locaux qui sont considérés comme les acteurs clés pour la promotion du développement local. Ces acteurs clés sont les collectivités locales – dont l'émergence a été encouragée par les exigences de démocratisation et de décentralisation<sup>3</sup> inscrites dans les PAS

---

<sup>3</sup> La décentralisation d'États auparavant centralisés est considérée par les agences du développement et les gouvernements africains (cf. Ouedraogo, 2003 pour le cas du Burkina Faso et Lalèye, 2003 pour celui du Bénin) comme permettant l'exercice d'une démocratie plus participative (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998a : 12). La démocratisation à l'échelle locale vise à responsabiliser à la fois les nouveaux élus locaux et les populations

– et les organisations non-gouvernementales. Ces deux catégories d'acteurs sont vues comme possédant les qualités nécessaires pour susciter le développement à la base : elles sont proches des ménages, ont une meilleure connaissance des réalités locales et sont plus aptes à fournir des réponses appropriées aux besoins économiques, sociaux ou environnementaux locaux (Crook, 2003 : 77 ; Edwards & Hulme, 1996), et en particulier dans la fourniture des services de base, tels que l'eau potable, l'assainissement, l'éducation primaire et la santé de base, qui sont « par essence des services locaux, dans le sens où ils doivent être offerts et accessibles à l'échelle d'un territoire local donné » (Partenariat français pour la Ville et les territoires, 2012 : 5).

Le « développement local ne s'affranchit pas totalement du rôle des pouvoirs publics, et surtout des pouvoirs publics locaux. La fourniture de services efficaces, la coordination d'initiatives et de programmes d'appui variés, l'incitation financière et, plus largement, l'accompagnement et la facilitation des dynamiques productives localisées relèvent [...] d'une combinaison judicieuse d'actions publiques et privées » (Piveteau, 2005 : 81). Toutefois, les collectivités locales sont vite déresponsabilisées car elles sont perçues comme inexpérimentées et corrompues (Shivji, 2006 : 36 ; Crewe & Harrison, 1998 : 69). Les bailleurs de fonds privilégient alors les ONG<sup>4</sup>, et en particulier les ONG internationales<sup>5</sup>, qu'ils voient comme les acteurs les plus aptes à promouvoir non seulement le développement local, mais également la libéralisation économique et la bonne gouvernance, les deux piliers du *New Policy Agenda*

---

pour la gestion des affaires publiques, à favoriser une bonne gouvernance au niveau local, à diminuer le rôle et les dépenses de l'État national et ainsi à rendre chaque communauté actrice de son propre développement (Lalèyè, 2003 : 163 ; Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998a : 12 ; Baltissen & Hilhorst, 2005 : 76). Bien que la décentralisation ait été imposée par les PAS, ce sont les gouvernements nationaux et les sociétés qui ont décidé de la forme de décentralisation à adopter (Awortwi, 2011 ; Boone, 2003 ; Billaz *et al.*, 2003).

<sup>4</sup> Une ONG possède « *five basic characteristics : it is formal, that is, the organization is institutionalized in that it has regular meetings, office bearers and some organizational permanence; it is private in that it is institutionally separate from government, though it may receive some support from government; it is non-profit distributing, and if a financial surplus is generated it does not accrue to owners or directors [...]; it is self-governing and therefore able to control and manage its own affairs; and finally it is voluntary, and even if it does not use volunteer staff as such, there is at least some degree of voluntary participation in the conduct or management of the organization, such as in the form of a voluntary board of directors* » (Lewis, 2010 : 268). En relation avec la caractéristique officielle, formelle de l'ONG, il peut être précisé que la forme institutionnelle doit être reconnue à l'organisation par le droit national où celle-ci a son siège. Également, l'ONG doit définir sa vision, ses valeurs centrales, ses objectifs et ses stratégies pour l'atteinte des objectifs (Roberts *et al.*, 2005 : 1851 ; Perroulaz, 2004a : 11).

<sup>5</sup> Une ONG est considérée internationale si elle remplit quatre conditions : « *First, these NGOs take part in projects abroad. Second, they take part in campaigns that are 'globalized', in the sense that they address global topics by targeting both multilateral organizations and states, which involves the coordination of actors at the international level. Third, these organizations, originally founded within a single state under its national laws, have in some cases undergone a process that has resulted not only in the internationalization of their personnel, but also the creation of foreign sections authorized to carry out assignments in their names as well as collect funds. Finally, this process of internationalization has involved the creation of international coordinating entities intended to harmonize the actions and discourses of national organizations that generally carry the stamp of specific national features* » (Siméant, 2005 : 852).



(Edwards & Hulme, 1996). Car, au-delà de la proximité des populations dont elles bénéficient et qui les rendent plus efficaces et efficientes que les gouvernements nationaux pour la provision des services, les ONG, tout en étant des acteurs privés, arrivent, selon les bailleurs de fonds, à réaliser des projets et des infrastructures de services à des coûts inférieurs à ceux du marché et leurs actions altruistes donnent « *better value-for-money* » (Edwards & Hulme, 1996 : 961 ; Atlani-Duault, 2005 : 8 ; Fisher, 1997 : 444). En outre, les ONG sont flexibles et capables d'innover, apportant des solutions nouvelles là où la coopération bilatérale et les gouvernements ont échoué (Lewis, 2010 : 264 ; Edwards & Hulme, 1996 : 963). Ceci correspond bien au premier rôle des ONG développementalistes, défini par David Lewis comme *the implementer role*, qui est de « fournir des biens et des services aux personnes qui en ont besoin » (Lewis, 2010 : 266, traduction de l'auteure). Les ONG offrent, dans le cadre de leur travail de lutte contre la pauvreté et pour les droits humains, du progrès technique et économique, qui fait défaut aux personnes dans le besoin selon les critères néolibéraux qui guident les Occidentaux (Olivier de Sardan, 1995a : 58). Ceci est souvent fait en réponse aux carences étatiques dans la fourniture des services de base, négativement touchés par les PAS (Baron & Peyroux, 2011 : 373-374 ; Manji & O'Coill, 2002 : 581 ; Brass, 2012a : 209-210).

Cette position privilégiée que les ONG acquièrent dans le domaine du développement leur donne alors deux autres rôles importants qui sont, selon Lewis (2010), *the catalyst role* et *the partner role*. *The catalyst role* peut être défini comme « *an NGO's ability to inspire, facilitate or contribute to improved thinking and action to promote social transformation* » et *the partner role* « *reflects the growing trend for NGOs to work with governments, donors and the private sector on joint activities, such as providing specific inputs within a broader multi-agency programme or project, or undertaking socially responsible business initiatives* » (*ibid.* : 266-267). Au travers de ces deux rôles, les ONG mobilisent le public et font pression sur les gouvernements pour une augmentation de l'aide ou pour mettre en lumière des enjeux du développement ignorés jusqu'alors (Frey & Kunkel, 2011 : 226 ; Nelson, 2000). Elles ont, par exemple, pu amener plus d'humanité dans le discours du développement néolibéral en mettant l'accent sur les droits humains, l'égalité des genres ou la protection de l'environnement, initiant ainsi l'apparition du concept de développement humain (Thérien, 2001 : 95). Les ONG essaient aussi de susciter un dialogue entre les différents partenaires pour une meilleure coordination des activités et une plus grande participation des ménages au travers d'associations locales ou de groupements, ce faisant les promotrices des sociétés civiles africaines naissantes (Edwards & Hulme, 1996 : 961-962). Grâce à leurs rôles de catalyseurs et de partenaires, il apparaît que

les ONG, au-delà de l'aide technique et financière qu'elles apportent, ont la possibilité de contribuer à la transformation ou au changement de l'ordre social et des modes d'intervention de l'entreprise du développement. Ce point sera plus détaillé aux points I.3.ii et III de ce chapitre, mais il est déjà possible d'y voir ici des questionnements centraux à cette recherche : comment et dans quels buts les ONG mobilisent-elles ces rôles de catalyseurs et de partenaires ? Visent-elles la transformation de l'ordre social et de l'entreprise du développement pour satisfaire leurs propres intérêts ou l'intérêt général ? Quels sont d'ailleurs ces intérêts ? L'analyse permettra de répondre à ces questions.

#### *L'exigence de bonne gouvernance pour les acteurs du développement*

Les *catalyst and partner roles* des ONG sont aussi particulièrement significatifs pour susciter la bonne gouvernance au sein des pays d'intervention, approche initiée par la Banque mondiale et reprise ensuite par la plupart des Organisations Internationales (OI) et des pays occidentaux (Crewe & Harrison, 1998 : 70). La bonne gouvernance devient un terme récurrent dans le discours du développement, parfois elle apparaît comme le premier objectif de certains programmes et projets, mais souvent elle est attendue implicitement car elle symbolise un idéal souhaité par les bailleurs de fonds. Cet idéal constitue un critère pour juger du mérite et des capacités d'un partenaire étatique ou non-gouvernemental à recevoir et à gérer convenablement des financements ou pour conditionner les dons (*ibid.*). La bonne gouvernance oriente alors l'attribution de l'aide et homogénéise le fonctionnement des acteurs du développement.

La gouvernance est définie par la Banque mondiale comme « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement » (Banque mondiale, citée par Atlani-Duault, 2005 : 4). La « bonne gouvernance » est donc une « bonne manière » d'exercer le pouvoir. La bonne gouvernance apparaît en même temps que le néolibéralisme et est donc liée à la diminution de l'interventionnisme étatique. Par la bonne gouvernance, l'objectif visé est la démocratisation des États défailants et autoritaires africains avec l'introduction de pluralisme partisan et le développement de la société civile qui permet aux citoyens d'exercer un contrôle sur le pouvoir étatique, de s'instituer en contrepoids au marché et de revendiquer le respect de leurs droits par ces deux grands acteurs (Atlani-Duault, 2005 : 6 ; Edwards & Hulme, 1996 : 961-962). La gouvernance suppose donc un nouveau modèle de gestion des affaires économiques et sociales basé sur les réseaux plutôt que sur une structure hiérarchique, regroupant une multitude d'acteurs locaux et globaux, privés et publics – l'État n'étant plus qu'un acteur parmi les autres – et promouvant la coopération, la négociation et la participation entre eux (Baron, 2003 : 330,

333-334). Dans le cadre organisationnel, la bonne gouvernance suppose aussi des méthodes de collaboration, de négociation, de responsabilisation des acteurs, de transparence dans toutes les procédures, de suppression de la corruption et d'éthique au sein de chaque institution (*ibid.* : 339). Ainsi, la gouvernance se trouve liée au concept du managérialisme qui est un ensemble de méthodes, de procédures et d'outils spécifiques pour la gestion des affaires au sein des entreprises privées.

Progressivement, en grande partie pour permettre le contrôle de l'attribution des financements, mais aussi car les modes de gestion tendent à s'uniformiser entre des organisations similaires, la bonne gouvernance et les règles du managérialisme sont appliquées à tous les organismes du développement et non plus seulement à l'État. Les ONG adoptent ainsi aussi ces règles pour leur propre fonctionnement et pour la gestion des projets (Roberts *et al*, 2005 : 1849-1850 ; Baron & Peyroux, 2011 : 375).

Ces mécanismes de gouvernance et de gestion appliqués à l'entreprise du développement permettent de rassurer les donateurs, privés comme publics, qui souhaitent « voir [leurs] contributions utilisées le plus efficacement possible » (Perroulaz, 2004b : 64). « *Aid, in any form, is often given with some element of suspicion or caution by the donor* » et il est toujours pensé qu'une « *ineffective aid is a direct result of recipient misuse* » (Reith, 2010 : 449). La principale crainte est le détournement de l'argent à d'autres fins que celles annoncées initialement, mais la transparence permet de contrôler qu'une majorité des financements est allouée dans les projets et revient aux bénéficiaires et n'est pas utilisée uniquement à des fins de fonctionnement (Roberts *et al*, 2005 : 1851 ; Perroulaz, 2004b : 64). Ceci entraîne une association entre les dons et un « impératif de résultats » pour les ONG (Caratini, 2005 : 75). Les ONG, comme les gouvernements bénéficiaires, doivent ainsi prouver aux bailleurs de fonds leur capacité à réaliser des actions et à avoir un impact, bien souvent mesuré grâce à des indicateurs quantitatifs, sur la situation initiale (Roberts *et al*, 2005 : 1853 ; Reith, 2010 : 452). Ceci touche directement leur fonctionnement. Afin d'assurer et de prouver une gestion efficace des dons, elles doivent se professionnaliser et elles doivent être transparentes. La transparence s'obtient grâce à la rédaction et à la diffusion de différents rapports comme les rapports financiers, les rapports annuels ou les rapports de suivi des projets, auxquels s'ajoutent d'autres mécanismes de contrôle introduits par les bailleurs de fonds dont différents exemples seront présentés au chapitre 5. L'exigence de transparence ne s'arrête pas à l'utilisation des financements, mais s'applique aussi à leurs modes de prise de décision et au déroulement de leurs activités car, tout en étant considérées comme promotrices de la démocratie, elles

semblent fonctionner de manière peu démocratique et participative en leur sein (Perroulaz, 2004a : 19 ; Edwards & Hulme, 1996 : 965).

Les ONG, acteurs privilégiés de l'entreprise du développement, soutenues financièrement par les bailleurs de fonds, incorporent les idéaux de ces derniers et tentent de les mettre en pratique dans le cadre des projets et au sein des pays d'intervention (Fisher, 1997 : 442).

## ii. Le partenariat efficace, participatif et *empowering* pour la durabilité

À côté des problèmes de mauvaise gouvernance, les acteurs du développement ont constaté que l'échec récurrent des projets de développement est principalement dû à la non-appropriation des infrastructures mises en place lors des projets par les communautés. Selon eux, la non-appropriation est due à l'existence de barrières culturelles, de traditions qui empêchent l'adoption des nouvelles technologies offertes par les experts en développement par les communautés, mais elle peut être aussi due à une mauvaise compréhension des besoins des bénéficiaires par les développeurs. Ceci entraîne une mauvaise utilisation et/ou gestion des infrastructures et leur mise hors service après quelques années (Caratini, 2005 : 90-91 ; Crewe & Harrison, 1998 : 43-45 et 160-161). L'entreprise du développement a alors recherché différentes solutions pour faciliter l'appropriation des infrastructures par les communautés et en assurer la durabilité.

Une première solution, directement en lien avec le développement local, est l'émergence d'un nouveau modèle de projets : le « petit projet », financé par les bailleurs de fonds et coordonné par les ONGI. Tout en se limitant à un périmètre de projet qui fait sens pour les bénéficiaires, qui sont ainsi plus facilement sensibilisés et mobilisés à la cause, il s'attache à « préparer l'enracinement, en amont, par un processus de négociation assurant l'identification correcte de la demande et le formatage satisfaisant de l'offre [et à] garantir l'appropriation, en aval, par le pilotage de mécanismes d'apprentissage pérennisant à la fois les usages et la gestion, et empruntant fréquemment les modalités de la contractualisation » (Jaglin, 2005 : 127-128, 119-120 et 187 ; Mosse, 2005 : 37-38). Ce modèle lie donc « transfert de projet et transfert de capacité » (Jaglin, 2005 : 128), des activités *hard* comme la construction d'infrastructures et des activités *soft* comme les formations et les sensibilisations (Thérien, 2001 : 96). Ainsi, les développeurs offrent des solutions techniques au problème de non-appropriation et favorisent l'accès au développement et à la modernité (Crewe & Harrison, 1998 : 44 et 47).

Parallèlement, de nouveaux concepts apparaissent dans le discours du développement dès les années 1970-1980, tels que « participation », « *empowerment* » ou « partenariat », et montrent la volonté des acteurs du développement d'impliquer les bénéficiaires dans le processus du

développement afin de ne plus répéter les erreurs du passé et de rendre les interventions plus efficaces et plus durables (Crewe & Harrison, 1998 : 160-161). Ces termes vont progressivement restructurer les relations de développement à toutes les échelles. « *It is no longer common for either NGOs or governments donors to speak in terms of 'beneficiaries' or 'counterparts' when referring to the institutions, groups, and individuals who are recipients of aid. Such terms imply unacceptable passivity. Rather, those on the receiving end of aid are portrayed as if they were on equal terms: they are partners – with implicitly the same objectives, and the same ability to articulate these as the donors* » (ibid. : 70). Grâce à leur participation et leurs compétences croissantes, les partenaires ont leur place dans l'entreprise du développement. Le développement est désormais de la responsabilité de tous : pays donateurs et pays en développement, organisations internationales, ONGI et associations locales, gouvernements locaux, entreprises privées et individus. Tous doivent y participer, les uns en offrant les financements et l'expertise, les autres par des contributions financières, matérielles ou en travail à hauteur de leurs compétences.

#### *Le partenariat comme idéal relationnel*

Dans le cadre de la bonne gouvernance des projets de développement, différentes sortes de partenariats se sont créés entre les acteurs du développement. Il y a les partenariats entre les ONG et les bailleurs de fonds, les partenariats que les ONG entretiennent avec l'État et/ou avec les collectivités locales et les partenariats avec les associations locales et les entreprises privées (Jaglin, 2001 : 119).

Le concept de « partenariat » existe depuis les années 1970 comme « *a guiding idea for the quality of relationships that many NGDOs were looking for* » (Fowler, 2000 : 1). Mais il apparaît plus clairement dans le discours du développement dans les années 1980-1990 et il est décrit comme le mode relationnel à promouvoir. Comme un « *authentic partnership implies, inter alla, a joint commitment to long-term interaction, shared responsibility for achievement, reciprocal obligation, equality, mutuality and balance of power* » (ibid. : 3), il est pensé que ce mode de relation permettrait de dépasser la faible appropriation des politiques de développement et des projets par les États et les ménages bénéficiaires, le manque de coordination des bailleurs de fonds, l'inefficacité des règles de conditionnalité et les blocages dus à l'environnement institutionnel de l'aide (ibid. : 5). Les partenariats authentiques tels que définis suscitent le dialogue, l'échange des opinions et des idées, le partage de valeurs et des décisions, la participation et l'*empowerment* des acteurs et donc une plus grande responsabilité vis-à-vis du développement (Fowler, 2000 : 6 ; Yonekura, 2000 : 35 ; Pickard, 2007 : 575).

« *The situation between international and local NGOs and communities looks brighter in partnership terms, if (a) there is a sufficiently strong shared value base, (b) the international NGO is prepared to have its behaviour validated by its local counterparts, (c) is in for the long term and (d) sees the organisation as where a relationship has to be built, using projects as a means to this end* » (Fowler, 2000 : 9). D'autres critères peuvent être ajoutés : la confiance mutuelle, des atouts complémentaires, le partage mutuel des informations, la répartition équitable des coûts et bénéfices, la transparence, des mécanismes de gestion des conflits (Lister, 2000 : 228). « *This commonly involves a change in human skills, internal procedures and measures for achievement, and greater agility and flexibility to act* » (Fowler, 2000 : 9). Ceci s'applique bien sûr à toutes les sortes de partenariat. De plus, « *partnership linkages do not function by themselves and may take years to develop* » (Lister, 2000 : 237).

Cependant, ces conditions exigées pour des partenariats authentiques sont rarement remplies dans les partenariats institués dans le cadre des projets de développement. En effet, les bailleurs de fonds ne dépendent pas des ONG avec qui ils passent des contrats et ne doivent pas leur rendre des comptes, contrairement à ces dernières qui sont soumises à des obligations managériales pour assurer d'une bonne utilisation des fonds alloués. La pression des donateurs peut d'ailleurs avoir des répercussions négatives sur les partenariats que les ONGI instituent avec les partenaires locaux et les bénéficiaires finaux, car elles vont privilégier en premier lieu les intérêts des bailleurs plutôt que ceux des autres acteurs, et notamment ceux des bénéficiaires, afin d'éviter des pénalités ou un remboursement, mais surtout parce que, dans le contexte du marché du don très concurrentiel, elles dépendent plus fortement des donateurs qui ont accepté de les financer pour leurs missions et leur survie (Roberts *et al*, 2005 : 1850 ; Edwards & Hulme, 1996 : 967 ; Reith, 2010 : 447). « *This competitive context is important to understand the constraints operating on NGOs which can leave them with little choice but to accept donor funding, with any attached conditions, even if this means that they become 'servants of an externally imposed agenda' and have to sacrifice their own goals for those of their donors* » (Reith, 2010 : 449). Et en effet, les donateurs ont connaissance de cette relative dépendance et en jouent pour « influencer le développement dans la direction de leurs propres agendas » (Reith, 2010 : 447-448, traduction de l'auteure ; Guégan, 2005 : 3). Nunnanenkamp *et al*. montrent d'ailleurs que la coopération bilatérale est guidée « *as much by political and strategic motives of donors as by need and local conditions in recipient countries* » (2009 : 423). Ceci peut « avoir toutes sortes de conséquences indésirables, comme l'invalidation d'approches participatives,

une sensibilité culturelle moindre, un affaiblissement des liens avec la communauté locale et un affaiblissement des valeurs fondamentales » (Elbers & Arts, 2011 : 744).

Pour éviter de perdre leur légitimité et pour instituer des partenariats plus égalitaires avec les bailleurs de fonds, les ONG peuvent diversifier leurs sources de financements et limiter leur dépendance vis-à-vis des bailleurs institutionnels nationaux en augmentant leurs revenus locaux et privés (Reith, 2010 : 448 ; Edwards & Hulme, 1996 : 969). La capacité d'une ONG à multiplier ses sources de financement permet, en outre, dans le discours managérial, d'évaluer la viabilité de l'ONG sur le long-terme (Roberts *et al*, 2005 : 1852). Ceci est bien évidemment plus facile pour les grandes ONG internationales qui sont très bien connectées aux réseaux de financement des échelles locales, régionales, nationales ou internationales, par l'intermédiaire de leurs représentations nationales ou de leurs partenaires locaux et par leurs relations avec les différents organismes internationaux ou qui peuvent faire de la publicité à grande échelle de leurs actions que pour de petites ONG (*ibid.* : 1846-1848).

Néanmoins, dans ces « partenariats » inégalitaires entre donateurs et ONG, il ne peut être supposé que les ONG n'ont aucun pouvoir comme le suggère Pickard (2007 : 576), en particulier les grandes ONGI bien connectées aux réseaux de bailleurs. Elles connaissent bien leur fonctionnement et leurs attentes et « *they can manipulate information to their own advantage, reinforcing the notion of mutual mistrust* » (Reith, 2010 : 452).

Également, les partenariats avec les gouvernements locaux et les associations locales touchés par les projets sont loin d'être égalitaires. Avec l'introduction de la participation au sein des projets, les gouvernements locaux et les ONG du Sud gagnent en légitimité et sont considérés comme « *more efficient at reaching the ultimate beneficiaries than are Northern-based international NGOs. This is often linked to a second assertion, that they are 'closer to the people' and share a common culture with those who are to benefit from the activities supported by Northern NGOs* » (Stirrat & Henkel, 1997 : 74). Ceci fait aussi pression sur les ONG du Nord qui perdent en légitimité et se doivent de modifier leurs pratiques (Fyvie & Ager, 1999 : 1394). Elles vont alors se positionner comme intermédiaires entre les bailleurs de fonds et les partenaires locaux. Cependant, les partenariats institués sont asymétriques à cause du flux unilatéral de l'argent (Pickard, 2007 : 576 ; Stirrat & Henkel, 1997 : 75-76). Bien que les ONG doivent, pour assurer leur « *downward accountability* » (Edwards & Hulme, 1996 : 969), rendre des comptes aux bénéficiaires et partenaires locaux, elles se trouvent souvent dans des situations où elles sont indispensables pour la réalisation des projets de développement, contrairement aux acteurs locaux. Leurs voix pèsent ainsi plus lourd dans le partenariat, ce qui

limite les solutions alternatives dans le développement (Jaglin, 2001 : 125 ; Fowler, 2000 : 7). De plus, elles introduisent des mécanismes de contrôle qui s'inspirent du managérialisme pour s'assurer d'une bonne gestion de projets et donc d'une bonne utilisation des financements par ces partenaires, qu'elles doivent justifier auprès des bailleurs principaux (Reith, 2010 : 447-448 ; Elbers & Arts, 2011 : 745). « *Moving on down the line toward the final recipient marks a movement into more and more conditionality and a shift toward more and more obvious forms of patronage and control* » (Stirrat & Henkel, 1997 : 77). Les mécanismes de transparence et d'imputabilité imposés par les ONGI aux partenaires locaux ne diffèrent pas de ceux imposés par les bailleurs de fonds publics aux ONGI. Ces mécanismes transforment les ONGI et les partenaires locaux en de « simples 'exécutants' des politiques des bailleurs de fonds » (Elbers & Arts, 2011 : 746).

Les partenariats ne sont généralement pas authentiques – selon la définition de Fowler (2000 : 1) -, cachent des relations de pouvoir asymétriques et peuvent devenir des chevaux de Troie, des « *instrument[s] for deeper, wider and more effective penetration into a country's development choices and path* » (Fowler, 2000 : 7 et 10 ; Jaglin, 2001 : 122). Ce concept est donc instrumentalisé pour légitimer l'action des ONG, donner l'impression de l'existence de relations équitables, tout en cachant la domination et l'ingérence dans la politique locale (Jaglin, 2001 : 123 ; Crewe & Harrison, 1998 : 70).

Selon Fowler (2000 : 8), il est utile, pour les ONG, de reconsidérer les objectifs premiers de leur intervention, notamment la solidarité envers les démunis et la coopération dans la recherche de solutions aux maux du développement afin de créer des relations plus en accord avec les réalités du champ du développement, sans pour autant rester fixer sur cette notion de partenariat. Néanmoins, en prenant en compte les critères mentionnés, les partenariats mis en œuvre seront authentiques. Selon Pickard (2007 : 580), de tels partenariats ont d'ailleurs existé dans les années 1970, mais l'inégalité dans la détention de l'argent et la volonté de satisfaire les bailleurs de fonds ont réintroduit des inégalités de pouvoir (Lister, 2000 : 229).

Toutefois, il apparaît en parallèle une « *increasingly strident and capable Southern voice* » qui pousse les ONG à modifier leurs relations avec les acteurs locaux « partenaires » (Lister, 2000 : 235). Elles adoptent progressivement des programmes de renforcement de capacités ou *capacity building* (*ibid.*). Le renforcement de capacités des « partenaires » locaux est devenu intrinsèque aux projets de développement. Certaines ONG, guidées par leur altruisme et par les discours de bonne gouvernance et de bonne gestion des projets, s'organisent pour donner aux « partenaires » locaux les clés pour le développement et pour des relations partenariales plus



équitables. Il s'agira alors de découvrir dans quelles circonstances les ONGI sont prêtes à modifier leurs pratiques.

### *Responsabilisation prétendue des bénéficiaires*

La participation et l'*empowerment* constituent des composantes du partenariat et en ce sens servent à renforcer les capacités des partenaires comme il a été vu, mais les ONG les appliquent aussi dans les relations qu'elles entretiennent avec les bénéficiaires finaux des projets : les ménages, les écoliers, les paysans ou les femmes, car ce sont eux les utilisateurs des infrastructures ou des services créés dans le cadre de projets, ils doivent alors prendre part aux activités des projets, se sentir impliqués et souhaiter la pérennisation des services suscités par les projets pour leur réussite (Baron, 2010 ; Olivier de Sardan, 1999 : 155).

Les ONG ont construit leur légitimité et leurs forces autour de l'idée que, grâce à leur présence sur le terrain, elles sont plus proches des bénéficiaires que l'État ou le secteur privé. Il est donc prétendument plus facile pour elles de faire participer les communautés aux projets afin de susciter une plus grande appropriation des acquis – matériels ou intellectuels. En adoptant une approche participative, les ONG n'offrent pas seulement de l'assistance technique et financière pour la réalisation d'infrastructures sociales, mais elles se préparent aussi « à partager une part du pouvoir » avec les bénéficiaires (Meister, cité par Assogba, 1989 : 151). En effet, dans une approche participative, les bénéficiaires prennent part « à chacune des étapes des projets et partage[nt] toutes les responsabilités inhérentes » (Assogba, 1989 : 151). Cela suppose, entre autres, comme pour le renforcement des capacités, une volonté d'apprentissage de la culture et des réalités socio-économiques locales et une ouverture au dialogue de la part des ONG parce qu'elles doivent pouvoir écouter les suggestions et les revendications des personnes qu'elles souhaitent aider et voir participer. Elles doivent accorder du crédit aux bénéficiaires (*ibid.* : 162). Il existe ainsi une multitude de projets « participatifs » mis en place par des ONG dans les pays en développement. Yao Assogba (1989) parle, par exemple, d'un projet d'hydraulique villageoise des années 1980 géré par le *Canadian University Services Overseas* dans lequel les villageois ont été impliqués à différentes étapes comme la désignation de lieux de forage, la sensibilisation aux règles d'hygiène et d'utilisation des points d'eau et la création des comités villageois de développement.

Cependant, aussi noble qu'est cet objectif, il apparaît que sa mise en œuvre n'est pas si évidente.

Tout d'abord, « *there is a tendency in the rhetoric of participation to assume that it is always good for people to take an active part in everything* » (White, 1996 : 11), mais c'est nier les conflits, les tensions et les inégalités qui sont accentués ou déclenchés par les projets, par

l'apparition de nouvelles opportunités financières et par l'attribution de nouvelles responsabilités à des villageois dans les projets et pour la maintenance des institutions et infrastructures créées (Olivier de Sardan, 1999 : 152).

Ensuite, il est important de se demander qui participe réellement. Les populations locales sont souvent considérées comme homogènes, mais c'est nier les rapports de pouvoir qui se jouent aussi entre les différents groupes de la société. Certaines personnes vont être *de facto* privilégiées et d'autres exclues, de manière volontaire ou non (White, 1996 ; Mosse, 2005 : 84-85). Par exemple, parce que la participation à un projet demande du temps, les plus pauvres se retrouvent souvent exclus car ils sont dans l'incapacité économique de diminuer leurs heures de travail pour un projet (Clark, 2012 : 182). De même, le fonctionnement managérialiste des grandes ONG s'appliquent de plus en plus aux associations locales créées pour (et parfois par) les projets, excluant dans le même temps, les analphabètes, incapables de rédiger des rapports, de tenir des comptes écrits ou de faire usage de la langue nationale.

Ceci amène un autre point important. Dans le cadre d'un projet, il est impossible de faire participer l'ensemble de la population touchée par ce dernier (Crewe & Harrison, 1998 : 163). C'est particulièrement vrai lorsque le projet met en place des infrastructures sanitaires ou hydrauliques, couvrant les besoins de centaines, voire de milliers de personnes, comme c'est le cas avec le PCSN à Sô-Ava (Emmaüs International, 2015). Les projets participatifs se vantent souvent de faire primer la démocratie participative sur la démocratie représentative. Mais cette dernière prime toujours. Les ONG incitent donc à la création d'associations, de comités, de groupements d'intérêt économique (GIE), chargés de représenter les intérêts des ménages locaux et de gérer les infrastructures et services institués par les projets. Parfois il y a emploi d'anciennes associations, mais le plus souvent de nouvelles institutions sont créées pour répondre typiquement aux objectifs du projet et aux valeurs des ONG – avec un quota pour les femmes par exemple -, ainsi qu'aux exigences du managérialisme (Crewe & Harrison, 1998 : 166 ; Olivier de Sardan, 1999 : 151).

Également, il peut être aussi utile de questionner le degré de participation. Il est souvent fait mention de la participation pour la mise en place du projet – grâce à l'aide à la construction des infrastructures par exemple – ou par une contribution financière ou matérielle – souvent plus symbolique que réellement nécessaire. Mais ce type de participation ne peut être suffisant, il est nécessaire pour que la participation soit réelle, que les bénéficiaires soient également impliqués dans la gestion et le processus de décision du projet. Par exemple, pour favoriser la participation et l'*empowerment* des femmes, les agents du développement ont souvent introduit

des quotas, mais comme le dit White : « *a quota for the inclusion of poor women on the executive board, for example, seems to provide the answer. But of course, simply being there does not ensure that those women have a real say; and, even if they do, there is no guarantee that they will speak for others in a similar situation* » (1996 : 7). La participation n'est donc pas facilement effective.

De nouvelles méthodes et techniques participatives ont été inventées - comme le *Participatory Rural Appraisal (PRA)* – pour tenter de plus impliquer les bénéficiaires. Ces méthodes visent l'intégration des connaissances des futurs bénéficiaires dans les processus de planification des projets et la modification des « structures de pouvoir, des positions professionnelles et des systèmes de connaissance actuels » (Mosse, 2001 : 385, traduction de l'auteure). Au travers de ces nouvelles méthodes, les futurs bénéficiaires sont invités à définir les besoins, les intérêts et les priorités de leurs communautés, lesquels sont ensuite pris en compte dans la réalisation des projets. Dans les faits, cependant, il s'avère que les besoins exprimés sont le produit d'un compromis entre les intérêts des groupes dominants localement – les élites locales – et des agents de projet (Mosse, 2001 : 388 ; Mosse, 2005 : 82). Ces derniers ont des intérêts à la participation des locaux aux projets, mais ils doivent aussi s'assurer de la légitimité des besoins en fonction des objectifs du projet décidés d'en haut, satisfaire ces mêmes objectifs, tenir compte de la faisabilité des solutions envisagées avec la technologie et les moyens à disposition et respecter les règles procédurales et institutionnelles. Les agents de développement arrivent à transmettre ces besoins dans la société locale. « *They shape and direct [local knowledge production and planning]* » (Mosse, 2001 : 387 ; Mosse, 2005 : 91). Cela facilite la négociation avec les groupes dominants pour la construction de besoins locaux légitimes (Mosse, 2001). « *Participatory approaches and methods also serve to represent external interests as local needs, dominant interests as community concerns, and so forth* » (*ibid.* : 389). Crewe et Harrison sont plus extrêmes dans leur ouvrage. Selon elles, « *the issues that people are supposed to articulate in PRA are defined in advance. Defining what are or are not appropriate as needs is necessarily value-laden and people in positions of power are more able to make the choices in such definitions. Under such circumstances, participation can act as little more than a tool for developers* » (Crewe & Harrison, 1998 : 162). Il s'avère que les promoteurs des projets ont différents intérêts à la participation des bénéficiaires comme la légitimation de leurs actions, l'efficacité et la durabilité du projet ou l'*empowerment* des bénéficiaires. Dans le même sens, les bénéficiaires trouvent aussi des intérêts à la participation, en particuliers financiers, mais cela est rarement perçu par les agents du développement (White, 1996 : 7 et 14 ; Olivier de

Sardan, 1999 : 155 et 151). Les ménages ont toujours participé au développement, sans que cela soit réellement formalisé et finalement, le problème n'est pas la participation des bénéficiaires à proprement parler, mais « *ensuring that they participate in the right ways* », c'est-à-dire en accord avec les objectifs des projets et des ONG (White, 1996 : 14 ; Crewe & Harrison, 1998 : 15).

La participation est donc perçue par l'entreprise du développement comme un moyen pour favoriser la durabilité des infrastructures et services mis en place par les projets. Ce concept est difficilement applicable sur le terrain et il est finalement instrumentalisé de part et d'autre pour satisfaire des intérêts individuels. La participation est un *buzzword* et, comme le dit Olivier de Sardan, fait partie de la « langue de bois » du développement (Olivier de Sardan, 1995a : 169).

Le concept a ici été détaillé dans son application aux ménages bénéficiaires, mais les mêmes remarques peuvent être faites pour son application aux institutions bénéficiaires.

Malgré ces critiques, la participation est une valeur incorporée des ONG. Elles continuent alors de suivre cette idée tout en innovant dans les manières de procéder. L'implication de différents acteurs comme les gouvernements locaux par exemple et le renforcement des capacités constituent certaines de ces innovations.

La participation, tout comme le renforcement des capacités, est une composante clé de l'*empowerment* (Clark, 2012 : 182-183). L'*empowerment* « signifie littéralement 'renforcer ou acquérir du pouvoir' » (Calvès, 2009 : 735). Ce concept a d'abord été utilisé par les mouvements sociaux en faveur des femmes et des minorités opprimées, avant d'être repris par les acteurs du développement et d'englober aussi les pauvres (*ibid.* : 736). Le fort accent pour l'égalité des genres fait par les ONG dans les projets de développement et dans les campagnes de sensibilisation est une réappropriation d'objectifs soutenus par les mouvements sociaux féministes.

Afin que les plus pauvres aient voix au chapitre, ils doivent avoir les moyens non seulement économiques, mais aussi institutionnels de lutter pour une amélioration de leurs conditions de vie. La Banque mondiale souligne, dans cette optique, la nécessité pour les États de satisfaire les critères de la « bonne gouvernance » qui permet ainsi, au travers de la démocratisation, de la décentralisation et du développement associatif, de fournir aux pauvres des instruments institutionnels plus à l'écoute de leurs droits et de leurs besoins (*ibid.* : 740-742). Il est ainsi remarqué ici que ces différents concepts : partenariat, participation, *empowerment* sont tous liés à cette idée de « bonne gouvernance ». Ils viennent donc des grandes agences du développement

qui diffusent leurs valeurs au travers du financement des projets principalement et sont ensuite mises en œuvre grâce aux acteurs de terrain qui les incorporent progressivement.

L'instrumentalisation faite du concept d'*empowerment* est tout aussi critiquable que celles faites pour les précédents concepts. Ce concept est rapidement vidé de sa notion collective de pouvoir et il est devenu « un synonyme de capacité individuelle, réalisation et statut » (*ibid.* : 744). Il n'est donc plus question de « transformation radicale des structures économiques, politiques, légales et sociales qui perpétuent la domination » (*ibid.* : 739) ou de mobilisation collective pour une accession au pouvoir, mais seulement d'obtenir les moyens de satisfaire des besoins individuels, le plus souvent économiques (Calvès, 2009 : 744-745 ; Hunt & Kasynathan, 2001 ; Crewe & Harrison, 1998 : 39). De plus, les critères d'évaluation de l'amélioration des conditions de vie et de l'*empowerment* sont créés par les agences de développement et teintés culturellement. Au travers des projets qui se veulent participatifs et *empowering*, « *people become 'empowered' not in themselves, but through relationships with outsiders; and not through the validation of their existing knowledge and actions, but by seeking out and acknowledging the superiority of knowledge technology and lifestyles construed as 'modern'* » (Mosse, 2005 : 19). Les connaissances et pratiques des bénéficiaires sont au contraire perçues comme traditionnelles et constituant un blocage au développement, tout en étant, dans une certaine mesure, célébrées pour leur ingéniosité ou leur sagesse (Crewe & Harrison, 1998 : 43 et 155). Ce concept est instrumentalisé pour susciter un certain développement, sans toutefois modifier réellement les structures de pouvoir qui entretiennent les situations de précarité et empêchent l'émergence d'un réel *empowerment*, car ceci pourrait porter préjudice aux agences de développement (Calvès, 2009 : 745 ; White, 1996 : 13).

### *Restructurer les relations partenariales pour plus d'efficacité*

La restructuration ou la transformation du développement autour des concepts de partenariat, de participation, d'*empowerment* et de bonne gouvernance guident les interventions des acteurs du développement, bien que leur mise en œuvre soit compliquée. Les gouvernements, les OI et les ONG ont d'ailleurs institutionnalisé ces valeurs dans la Déclaration de Paris et dans les Principes d'Istanbul dans l'objectif d'améliorer l'efficacité des programmes et projets du développement.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de 2005 institutionnalise la volonté des gouvernements de faire du développement une entreprise partagée et de le rendre plus efficace et plus durable (DAC working group on aid evaluation, 2003 : 2 ; Rogerson, 2005 : 531). L'accord porte sur différents principes. Premièrement, le « rôle prédominant des pays

partenaires » est reconnu et les bailleurs de fonds s'engagent à le respecter et à offrir un appui et un renforcement de capacités nécessaires aux États pour qu'ils puissent remplir ce rôle (OCDE, 2005 : 4). Deuxièmement, les nouvelles pratiques de l'aide doivent s'aligner avec les politiques et stratégies nationales des pays en développement (*ibid.*). Troisièmement, les bailleurs utilisent les systèmes d'administration nationaux pour transférer l'aide (*ibid.* : 5). Quatrièmement, les bailleurs s'accordent pour simplifier leurs procédures, harmoniser leurs dispositifs pour la planification, le financement, le suivi et l'évaluation des projets et programmes et coordonner leurs interventions dans les pays (*ibid.* : 7). Cinquièmement, l'aide est gérée « en se concentrant sur les résultats souhaités » grâce à l'introduction d'objectifs clairs, d'indicateurs mesurables et de cibles précises (OCDE, 2005 : 9 ; Rogerson, 2005 : 536) et dernièrement, « les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement » (OCDE, 2005 : 9).

Cet accord engage uniquement les États, mais ces principes sont largement diffusés dans le discours du développement et touchent par conséquent les autres acteurs du développement, notamment les ONG internationales. Koch (2008) avance cependant l'idée d'une déclaration similaire pour les ONG afin de les inciter à mieux respecter ces principes. D'autres acteurs ont aussi demandé aux ONG et autres *Civil Society Organisations* (CSOs ou OSC en français) de signer la Déclaration de Paris.

Suite à ces requêtes, les OSC ont institué, en 2008, l'*Open Forum* afin de s'accorder globalement sur des principes pour l'efficacité du développement propres à leur catégorie d'acteurs (Open Forum for Development Effectiveness, 2011 : 2). Après une importante consultation mondiale, l'assemblée mondiale de l'*Open Forum* a adopté, en 2010, « *the eight Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness, which form the basis for effective development work by CSOs around the globe* » (*ibid.*), puis le *Siemp Reap Consensus*, en 2011, qui fournit des outils et idées pour mettre en œuvre les principes d'Istanbul, tout en assurant la collaboration avec tous les acteurs du développement (*ibid.* : 2-3 et 6). Les huit principes sont les suivants : « *1. Respect and promote human rights and social justice* », « *2. Embody gender equality and equity while promoting women and girl's rights* », « *3. Focus on people's empowerment, democratic ownership and participation* », « *4. Promote Environmental Sustainability* », « *5. Practice transparency and accountability* », « *6. Pursue equitable partnerships and solidarity* », « *7. Create and share knowledge and commit to mutual learning* » et « *8. Commit to realizing positive sustainable change* » (*ibid.* : 8-16). Il apparaît clairement dans cet accord que les ONG partagent les valeurs du développement local, du

développement participatif, du développement durable et de la bonne gouvernance avec les États et les OI et font de ces valeurs des guides pour leurs interventions. Les troisième, cinquième, sixième et huitième principes, en particulier, rejoignent les principes de la Déclaration de Paris, tout en étant adaptés aux réalités du développement local que les OSC mettent en œuvre.

Ainsi, les agences bilatérales et multilatérales du développement et les ONG se sont accordées sur des principes de coopération, de collaboration, de transparence, de partage, de solidarité, de renforcement de capacités, de durabilité, de responsabilité, d'appropriation, d'alignement et d'égalité. Ces différents documents de droit international relégitiment les États et les collectivités locales comme acteurs du développement (Piveteau, 2005 : 88 ; Bergamaschi *et al.*, 2007 : 220) et « *it will no longer be possible, for example, simply to rush into a country and begin a programme on the back of a wave of public sympathy generated by the latest horror television broadcast from some corner of the world. The new environment will require NGOs [and other development actors] increasingly to match rhetoric to reality in a pragmatic and effective manner* » (Cleary, 1995 : 35).

Des recherches ont été entreprises pour évaluer la réalisation effective des principes de la Déclaration de Paris et les conclusions sont très négatives (Rogerson, 2005 ; OCDE, 2012a ; Chandy, 2011 ; Booth, 2012 ; Groupe de la Banque Africaine du Développement, 2012). Il s'avère que ces principes sont difficilement mis en œuvre par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) comme le montre le tableau 1 sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Tableau 1 : Mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

	Indicateurs	2007		2010	
		Tous PTF	BAD	Tous PTF	BAD
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	28%	52%	43%	90%
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	54%	100%	82%	-
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	47%	49%	29%	38%
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	63%	-	40%	39%
6	Eviter les structures de mise en œuvre parallèles	58	5	62	13
7	L'aide est davantage prévisible	32%	86%	18%	98%
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	49%	50%	50%	39%
10a	Missions conjointes sur le terrain	25%	100%	20%	0%
10b	Travaux analytiques par pays effectués conjointement	44%	100%	63%	0%

Source : Groupe de la Banque Africaine du Développement, 2012 : 11

Bien que des progrès soient faits pour l'alignement ou le renforcement des capacités, un recul s'observe, par exemple, pour l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés (Groupe de la Banque Africaine du Développement, 2012 : 11). Plusieurs raisons expliquent ces blocages et reculs comme le faible leadership et les faiblesses institutionnelles, administratives, financières et politiques des États bénéficiaires, la manque de confiance des PTF dans les pays en développement ou le faible soutien politique dont bénéficient les agences bilatérales et multilatérales d'aide au développement (Chandy, 2011 ; Rogerson, 2005 ; Booth, 2012).

Également, il est attendu, avec la Déclaration de Paris, que les États en développement rédigent des stratégies nationales de développement ou de lutte contre la pauvreté pour qu'ils s'approprient les enjeux du développement et que les partenaires respecteront (OCDE, 2005 : 4). Cependant, « *one of the criticisms often levelled at first-generation PRSP [Poverty Reduction Strategy Paper] is that they were generally prepared by a fairly small group of technocrats and consultants clustered around the central government department responsible for poverty reduction [...]. As a result, a common complaint about PRSPs is that awareness and ownership of the strategy are rather limited, beyond the ministry most directly involved* »



(Canagarajah & van Diesen, 2011 : 137). Dans un souci de participation et d'appropriation, les stratégies ont, plus récemment, été rédigées après une importante consultation au travers d'ateliers et d'échanges écrits des différentes administrations nationales, des gouvernements locaux et de la société civile nationale et internationale (Canagarajah & van Diesen, 2011 : 138-139 pour l'Ouganda ; République du Bénin, 2011 : 1 et X1 pour le Bénin). Ce processus ne se fait pas sans difficultés et il est toujours délicat de savoir à quel degré le gouvernement désire une telle consultation et à quel degré celle-ci est organisée pour satisfaire les demandes des bailleurs de fonds qui financent les stratégies (Canagarajah & van Diesen, 2011 : 139). Les mécanismes de production et de contrôle autour de ces stratégies tendent d'ailleurs à susciter une responsabilité vis-à-vis des bailleurs de fonds de la part des pays bénéficiaires plutôt que vis-à-vis de leurs citoyens, ce qui diminue aussi le degré d'appropriation des stratégies par les gouvernements et les moyens alloués à la mise en œuvre de ces stratégies (*ibid.* : 143 et 146). De plus, cette étroite collaboration entre le gouvernement central et des experts issus des institutions financières ou d'agences de développement pour la rédaction des documents stratégiques permet la pénétration des idéaux des bailleurs et pays du Nord comme ceux décrits précédemment : le néolibéralisme, la bonne gouvernance, la participation, le partenariat, la protection de l'environnement et plus récemment la lutte contre les inégalités de genre et sociales (République du Bénin, 2011 ; Canagarajah & van Diesen, 2011 : 144 ; Piveteau, 2005 : 88). Il est alors très difficile de savoir quelle est la réelle contribution des États en développement dans ces stratégies nationales et en conséquence, dans quelle mesure les partenaires s'alignent sur des stratégies qu'ils promeuvent. L'alignement a une toute autre valeur suivant les réponses à ces questions.

De plus, « *sadly, not all development partners are fully aligned with the PEAP [Poverty Eradication Action Plan or national strategy], and some seek to overlook or bypass it and develop projects that are inconsistent with its priorities* » (Canagarajah & van Diesen, 2011 : 148 ; Rogerson, 2005 : 540), comme il peut être vu dans le cas du Bénin, concernant les agences bilatérales et multilatérales de l'eau :

« la stratégie 2005-2015 elle met véritablement en valeur la maîtrise d'ouvrage communale. Alors t'as l'impression que, d'un côté, les PTF l'inscrivent dans la stratégie ... pour faire plaisir au pays, que les béninois le mettent dans la stratégie... pour faire plaisir aux PTF, parce qu'on évolue. Et est-ce que ça n'emmerde pas tout le monde ? Quand tu vois la vitesse à laquelle les PTF acceptent de laisser les fonds aux communes pour véritablement rentrer dans la stratégie et de quelle manière les administrations [...] déconcentrées [...] font tout pour que ça ne se passe pas, tu te demandes s'il n'y a pas une incompréhension énorme à ce niveau-là quoi. Moi

je trouve que c'est une très bonne idée, c'est la stratégie où [inaudible] aux communes qui travaillent, mais t'as aucun PTF qui veut l'appliquer, à part les Pays-Bas. Donc ils ne font pas confiance et ils ne sont pas d'accord. Les services déconcentrés de l'État, ils font tout pour ralentir le processus, c'est qu'ils ne sont pas d'accord. Pourtant on est d'accord pour adopter la stratégie. Est-ce qu'il n'y a pas un énorme quiproquo ? C'est une façade, on rentre dans l'alignement des Accords de Paris, on respecte les uns et les autres, on va dans le bon sens, mais au bout du compte t'as l'impression que ça emmerde tout le monde. Puisqu'aujourd'hui le PPEA [Programme Pluriannuel pour l'Eau et l'Assainissement de l'Ambassade des Pays-Bas au Bénin] s'est retiré, t'as plus aucun partenaire rentré dans la stratégie, t'as toujours plus ou moins, ils vont te dire : 'mais si on respecte la programmation communale', mais ça s'arrête là » (X1).

Les États et les organisations internationales ont fixé des principes pour améliorer l'efficacité de l'aide au développement, mais leur respect est pour l'instant limité. Qu'en est-il des ONG ? Suivent-elles les modes d'intervention des bailleurs de fonds ou respectent-elles plus les principes de la Déclaration de Paris et les principes d'Istanbul ?

Avec la décentralisation des États africains, les collectivités locales ou communes accèdent à de nouvelles prérogatives et ceci introduit un chevauchement entre les responsabilités étatiques locales et les rôles que jouent les ONG dans la réalisation de projets et la fourniture des services de base, souvent en comblement des carences de l'État, surtout qu'elles travaillent toutes à l'échelle locale (Snively & Desai, 2000 : 248 ; Jaglin, 2001). Ce chevauchement peut entraîner de la compétition et des conflits entre les communes et les ONG, mais elles sont aussi amenées à travailler ensemble et à créer des partenariats (Jaglin, 2001). Il est alors intéressant d'étudier leurs relations pour découvrir les logiques d'intervention des ONG dans ce contexte d'alignement sur les lois et les stratégies nationales et d'appropriation des enjeux du développement par les collectivités décentralisées.

### iii. La lutte contre les inégalités

Les solutions proposées par l'entreprise du développement aux maux du développement et à l'inefficacité des moyens employés jusqu'alors que sont la bonne gouvernance, la localisation du développement, la création de partenariats, l'*empowerment* et la participation des bénéficiaires ont permis des progrès en termes de lutte contre la pauvreté, mais le combat est loin d'être terminé (Thérien, 2001 : 99). De plus, il apparaît que les solutions envisagées ne sont pas aussi efficaces qu'elles ont promis de l'être. Les termes de participation, partenariat, *empowerment* et gouvernance sont devenus des *buzzwords*. Grâce à leur vague définition, les agents du développement ont pu leur donner une forte connotation morale et il est impossible

de s'y opposer (Cornwall, 2007 : 475 ; Mosse, 2005 : 35-36). Les *buzzwords* deviennent essentiels dans le discours du développement car ils symbolisent les valeurs capitales qui guident et légitiment les actions des acteurs du développement. Les bailleurs de fonds exigent alors la présence de ces *buzzwords* dans les documents de projets pour juger de la qualité des projets et des organismes responsables et accorder en conséquence les financements (Olivier de Sardan, 1995a : 169). Les ONG et autres acteurs du développement doivent donc montrer qu'ils prennent en considération des valeurs essentielles comme la protection de l'environnement, la promotion de la femme ou le respect des droits humains. Ce processus tend d'ailleurs à homogénéiser le discours du développement. Cependant, cette utilisation massive des *buzzwords* leur fait perdre tout sens. À cause de leur définition imprécise, ils sont réappropriés et adaptés aux différentes situations par les agents du développement, leur faisant ainsi souvent perdre leur signification d'origine, et avec cela les enjeux politiques et sociaux les accompagnant. Les acteurs instrumentalisent ces *buzzwords* pour satisfaire aux exigences des bailleurs de fonds et légitimer leurs interventions, sans toutefois inscrire véritablement les valeurs défendues sur le terrain (Cornwall, 2007 : 472-474). « *Recently the critical eye has turned on policy which labels itself participatory, bottom-up or even indigenous, which does not reverse or modify development's hegemony so much as provide more effective instruments with which to extend technocratic control or advance external interests and agendas while further concealing the agency of outsiders, or the manipulations of more local elites, behind the beguiling rhetoric of 'people's control'* » (Mosse, 2005: 4-5). Ainsi, les bailleurs de fonds et les ONGI ont instrumentalisé les concepts trouvés pour améliorer le développement, réduisant leurs impacts sur la lutte contre la pauvreté.

Sans abandonner les concepts de partenariat, de participation et d'empowerment<sup>6</sup> qui sont toujours considérés comme permettant d'améliorer l'efficacité de l'aide (Crewe & Harrison, 1998 : 70), l'entreprise du développement a entrepris un nouveau tournant, symbolisé dans les Objectifs du Développement Durable (ODD). Les ODD font suite aux Objectifs du Millénaire pour le Développement auxquels l'ensemble des gouvernements, des agences de développement et de la société civile ont adhéré depuis 2016. Après avoir valorisé les questions économiques, puis les questions sociales et environnementales, l'entreprise du développement

---

<sup>6</sup> Les transitions vers de nouveaux discours et pratiques du développement se font lentement grâce au changement d'opinion progressif après des évaluations et après de nouvelles décisions au sein des agences de développement et des gouvernements. Mais les transitions ne sont souvent faites que d'assemblages et d'empilements d'idées anciennes et nouvelles, sans offrir de réelle rupture avec ce qui ne marche pas (Bierschenk, 2008 : 11 ; Servet, 2010 : 4). Encore actuellement, l'entreprise du développement expérimente, évalue et évolue dans ses méthodes et stratégies d'action.

souhaite désormais adresser les problèmes d'inégalités. En effet, tout en poursuivant la lutte contre la faim, la maladie ou le manque d'éducation par exemple, les dix-sept objectifs du développement durable englobent les questions d'inégalités sociales, de genre et entre pays. Il est compris que ces différentes questions doivent être adressées pour assurer le développement et que le concours des acteurs publics – de nouveau valorisés depuis la Déclaration de Paris –, privés et de la société civile est nécessaire pour y arriver. La communauté internationale se mobilise actuellement pour la réalisation de ces objectifs à l'horizon 2030 (Organisation des Nations-Unies, 2017).

### 3. Dépolitisation et politisation du développement

#### i. Cause et solution aux maux du développement

Ce tournant de l'entreprise du développement vers la lutte contre les inégalités est significatif car des auteurs, notamment Ferguson (1994) dans son ouvrage *The Anti-Politics Machine*, considèrent que les échecs du développement sont dus à sa dépolitisation (*cf.* aussi Mosse, 2005 ; Bonneuil, 2000 : 266). La dépolitisation du développement vient de sa technicisation. Par technicisation est entendu le processus par lequel le développement est considéré comme un problème technique qui nécessite des réponses techniques. Les réponses techniques ne peuvent alors être apportées que par des experts qui possèdent des connaissances théoriques et pratiques dans un domaine professionnel particulier. Les agronomes, les ingénieurs hydrauliques et les statisticiens par exemple sont placés au cœur du développement déjà depuis l'époque coloniale (Ferguson, 1994 ; Wilson, 2006 : 502-503 ; Bonneuil, 2000). Sur la base de ces connaissances et de ces compétences, les experts offrent des solutions considérées comme neutres aux problèmes de développement, planifiées suivant des Budgets Programme par Objectifs (BPO) et mises en œuvre par des techniciens (Crewe & Harrison, 1998 : 90 ; Frey & Kunkel, 2011 : 221 ; Ferguson, 1994 : 69-70). Le développement devient une affaire technique, une entreprise bureaucratisée qui sera parfaitement gérée par les organisations du développement et ceci conditionne les projets et programmes qui sont créés selon « *a single technical-rational, politically acceptable, ambitious and ambiguous project model* » (Mosse, 2005 : 45 et 36), où les généralisations, les catégorisations, les simplifications, les *buzzwords* sont de mise car ils permettent la prise en compte d'intérêts divers et parfois contradictoires en vue de la coopération et de la satisfaction de l'intérêt général (Mosse, 2005 : 45-46 ; Crewe & Harrison, 1998 : 129). Parce qu'elles sont « neutres », ces solutions sont considérées comme les seules alternatives possibles (Wilson, 2006 : 504). Les questions politiques comme les inégalités de pouvoir sont totalement évacuées de cette conceptualisation du développement

(Ferguson, 1994 : xv). Il est en fait entendu que les conflits constituent des blocages au développement et il faut donc les dépasser, les contourner, voire les ignorer.

Certains auteurs et acteurs du développement, tout en s'accordant sur la technicisation et la bureaucratisation du développement, adoptent une position contraire à Ferguson en soulignant, dans leurs ouvrages et articles, l'existence de pratiques politiques dans le développement (Olivier de Sardan, 1995a ; Hickey, 2009 ; Lavigne Delville, 2007 : 25). Bending et Rosendo (2006 : 230) soulèvent qu'en n'étudiant que les agents et institutions du développement telles que la Banque mondiale et en ignorant les villageois – au contraire d'Olivier de Sardan (1995a) – ou les institutions étatiques – au contraire de Hickey (2009), Ferguson évacue de sa recherche les enjeux et processus politiques issus des interactions entre acteurs développeurs et bénéficiaires. Hickey montre dans son article *The politics of protecting the poorest : Moving beyond the 'anti-politics machine' ?* que la politique n'a jamais disparu de l'entreprise du développement, mais qu'elle a pris des formes qui ne sont pas nécessairement efficaces pour lutter contre la pauvreté (2009 : 480). Ceci est, par exemple, le cas des plans d'ajustements structurels et autres politiques de conditionnalité de l'aide et des programmes et projets participatifs qui visent la responsabilisation des partenaires et des bénéficiaires qui, comme il a été vu, n'ont pas permis de réduire significativement la pauvreté (*ibid.* : 474). Mais, parce que les processus politiques choisis et soutenus par les acteurs du développement ne sont pas efficaces pour offrir un développement durable aux ménages, Hickey conclut que « *there remains more than an element of truth in the charge that development remains an anti-politics machine* » (*ibid.* : 480). La dépolitisation du développement apparaît ici comme relative, suivant les acteurs, les échelles, les temporalités, les activités du développement considérés. Néanmoins, il est clair, après cette revue de la littérature sur le développement, que la dépolitisation du développement constitue une première réponse aux échecs du développement et la politisation du développement, c'est-à-dire faire du développement un enjeu politique, un enjeu débattu, peut être alors vue comme la clé pour promouvoir des réponses efficaces et durables aux enjeux du développement. « *'Chronic poverty is an inherently political problem' [...] Its persistence over time reflects its institutionalization within social and political norms and systems, its legitimation within political discourse and by political elites, and the failure of the poorest groups to gain political representation therein'. As such 'politics and political change remain the key means by which such poverty can be challenged'* » (Bebbington, 2007 : 798).

Toutefois, il est important de définir ce qui est entendu par politique afin de ne pas retomber dans les pièges de la dépolitisation. Rancière fait une distinction entre la police et la politique qui est ici utile. La police est un ordre général, un gouvernement qui « repose sur la distribution hiérarchique des places et des fonctions » (Rancière, 1998 : 112). La politique est par contre « la pratique de démonstration de l'égalité, qui vient précisément *troubler* l'ordre et brouiller les classements étatiques et sociaux » (Nordmann, 2006 : 117). Plus précisément, « une revendication est politique en tant qu'elle est porteuse d'une exigence de reconnaissance de l'égalité des êtres parlants, égalité constamment contredite par l'ordre social qui attribue à chacun une fonction différenciée selon une organisation hiérarchique » (*ibid.* : 118). Cette conceptualisation trouve des correspondances dans la citation de Bebbington (2007 : 798) où l'institutionnalisation de la pauvreté fait référence à la police et le changement politique fait référence à la politique, aux actions politiques qui doivent être entreprises pour changer l'ordre social et politique actuel qui entretient la pauvreté. Il est également possible de voir un argument similaire dans l'article précédemment cité de Hickey (2009 : 480), où il conclut en soulignant que les politiques pro-pauvres les plus efficaces sont celles qui visent un changement social. Ainsi, la politisation du développement signifie l'introduction dans l'entreprise du développement d'actions politiques qui visent le changement social, mais plus précisément le changement social en faveur de l'égalité de tous. Cette recherche de l'égalité est essentielle car comme le mentionne Bebbington « *deeply unequal social relationships – and dominant sets of ideas that surround and 'naturalize' those social relationships – are the main drivers and sustainers of extreme poverty* » (2007 : 797 ; Gready, 2008 : 743). Donc la politisation du développement consiste à remettre au cœur du développement la lutte pour l'égalité, qu'elle soit l'égalité sociale, l'égalité dans l'accès à l'eau, à la terre, aux systèmes de santé ou à l'éducation, l'égalité de genre ou l'égalité de pouvoir dans les partenariats. Avec les ODD, les acteurs du développement expriment clairement vouloir adresser les questions d'inégalités. Mais les bailleurs de fonds et les ONGI s'inquiètent plus particulièrement des inégalités sociales et de genre qui sont à la base de la pauvreté des ménages, les bénéficiaires ultimes de l'aide. Dans le cadre de cette thèse, cependant, l'intérêt porte sur les inégalités dans les partenariats. Comme il a été vu dans la partie sur les partenariats, l'aide institue des relations asymétriques entre les donateurs, qui dominent les relations grâce à la détention des financements et l'expertise, et les bénéficiaires, qui se trouvent dans une situation de dépendance (Thérien, 2001 : 96-97 ; Servet, 2010 : 5 ; Pacquement, 2009 : 269-270 ; Atlani-Duault & Dozon, 2011 : 396). Ces relations partenariales sont technicisées et instrumentalisées pour servir les objectifs des bailleurs de fonds et des ONGI et les processus politiques qui apparaissent dans ces relations

entretiennent l'ordre social inégalitaire qui favorise les acteurs dominants – les bailleurs de fonds et les ONGI – au détriment des acteurs dominés – les États centraux et gouvernements locaux bénéficiaires. L'intérêt des techniques et des savoirs experts pour le développement n'est pas nié, mais il est entendu qu'ils ne sont pas suffisants et que des actes politiques sont aussi nécessaires. Hickey démontre d'ailleurs que les ONG ne sont pas les acteurs les plus efficaces pour la mise en place de politiques sociales en faveur des pauvres et qu'au contraire, les acteurs de la sphère politique nationale et locale jouent un grand rôle. « *However, civil society organisations have arguably played a more significant role in protecting policies once in place* » (Hickey, 2009 : 479). Les partenariats entre acteurs publics et issus de la société civile où chaque acteur contribue à hauteur de ses capacités techniques, financières et politiques montrent ainsi tout leur intérêt pour éradiquer la pauvreté efficacement et durablement. Il est donc important de comprendre les structures et les relations de pouvoir qui apparaissent dans les partenariats entre acteurs locaux et acteurs internationaux pour que des actes politiques soient entrepris pour favoriser l'émergence de partenariats plus égalitaires, sans lesquels un développement efficace, juste et durable n'est pas possible.

Comme le montrent Crewe & Harrison à propos des inégalités de genre, mais ceci peut être généralisé à toutes les inégalités, « *challenging gender inequalities, within or outside organizations, is possible only with an understanding of power structures and relations in that particular context and a political will for change* » (Crewe & Harrison, 1998 : 68). La politisation du développement nécessite une prise de conscience ou une connaissance de la domination et des inégalités et une volonté politique. En affirmant l'égalité de tous, Rancière déclare que tous les humains et tous les acteurs pensent et sont alors capables d'exiger la reconnaissance de leur égalité (Rancière, 1998 : 157-159 ; Nordmann, 2006 : 112). Ainsi, les actes politiques discursifs et pratiques peuvent et doivent être du ressort de tous les acteurs, dominants comme dominés. En annonçant ceci, Rancière va contre Bourdieu qui nie aux dominés la « logique logique » et ainsi la faculté rationnelle et discursive d'exiger l'égalité et la fin de la domination (Bourdieu, 1980a : 174 ; Nordmann, 2006 : 26). Néanmoins, combiner ces deux auteurs permet, comme il sera expliqué plus longuement dans le point III de ce chapitre, de nuancer à la fois la dépossession des dominés conçue par Bourdieu et l'efficacité de la démonstration de l'égalité pensée par Rancière et de mieux expliquer les résistances à la domination et les transformations sociales qui sont fortement limitées dans le cadre théorique de Bourdieu (Nordmann, 2006 : 87, 106, 140 et 155-156).

Donc il est reconnu ici que les revendications ou les actes politiques ne doivent pas seulement être faits par les acteurs dominants qui ne subissent pas les inégalités et/ou par les acteurs du développement, mais ils doivent aussi être faits par les victimes des inégalités et de la pauvreté car, comme l'explique Bebbington (2007 : 797), ces inégalités s'expriment au sein de relations sociales et les dominés doivent montrer aux dominants qu'ils s'opposent à la hiérarchie, à l'ordre social qui les maintient dans la pauvreté (Nordmann, 2006 : 111), qu'ils sont capables de « se défaire des effets de l'oppression intériorisée » (Calvès, 2009 : 739) et qu'ils agissent pour un changement social. Les victimes des inégalités doivent faire pression sur les dominants, les rendre responsables de ces inégalités et les pousser à susciter une « transformation radicale des structures économiques, politiques, légales et sociales qui perpétuent la domination [...] et empêchent la satisfaction [des] besoins stratégiques – ceux qui ont trait à l'établissement de relations égalitaires dans la société » (Calvès, 2009 : 738 ; Bebbington, 2007 : 797-798).

Cette thèse vise alors à mieux comprendre les inégalités existantes au sein des partenariats pour le développement et à découvrir quelles sont les pratiques politisées et dépolitisées mises en œuvre par les acteurs dominants et les acteurs dominés dans le cadre de partenariats en vue de conserver ou de modifier l'ordre social.

## *ii. Moyens de politiser le développement*

L'entreprise du développement, malgré l'existence de divergences en son sein, se présente comme une institution avec des valeurs et des pratiques qui tendent à s'uniformiser grâce à leur large diffusion. De plus, l'ensemble des organismes de développement a adopté les principes du managérialisme entrepreneurial pour plus d'efficacité dans la gestion au sein des institutions et des projets. Ces valeurs et pratiques amènent la dépolitisation du développement et l'entretiennent (Bierschenk, 2008 : 14 ; Crewe & Harrison, 1998 : 191). Il est alors judicieux de se demander comment les questions politiques du développement peuvent être prises en considération, sans être détournées par les acteurs dominants.

Il apparaît différentes logiques par lesquelles le développement est déjà partiellement politisé.

### *Résistances et réappropriations locales*

D'abord, malgré la volonté des acteurs du développement d'ignorer les enjeux politiques du développement dans leurs interventions, ces derniers sont présents indépendamment de leur reconnaissance et d'autres acteurs peuvent décider d'agir en conséquence. Avec la dépolitisation, l'entreprise du développement tend à percevoir les bénéficiaires comme dénués de pouvoir, c'est-à-dire de capacité d'agir et de susciter un changement de comportement chez



un autre acteur et/ou de l'ordre social (Goetschy, 1981 : 448), mais les bénéficiaires et les partenaires locaux peuvent impacter le développement. Ils sont capables de « *resist inclusion, resist projections about their lives, retain information, knowledge and values, and act out a performance [in the participatory setting] and in so doing present themselves in a variety of ways* » (Wilson, 2006 : 513). Ils utilisent des stratégies locales de détournement, de démembrement et d'appropriation sélective des politiques et programmes de développement (Bierschenk, 2008 : 11-12 ; Mongbo, 1995). Les bénéficiaires et les partenaires se réapproprient les activités de l'industrie du développement pour leur bénéfice et selon leur propre compréhension. Ceci peut conduire les bénéficiaires à politiser les questions de pauvreté et de développement en se mobilisant pour des actions politiques de la part des gouvernements et des développeurs sur ces questions (Crewe & Harrison, 1998 : 157 ; Wilson, 2006 : 513). Lorsque cette mobilisation prend de l'ampleur, elle peut mener au lancement de mouvements sociaux.

#### *Mouvements sociaux : expression des dominés*

Les mouvements sociaux « *emerge to contest social relationships and dynamics of capital accumulation that are implicated in the creation and reproduction of poverty* » (Bebbington, 2007 : 796). Les mouvements sociaux naissent généralement de la société, des dominés. Ils représentent la preuve que l'organisation et la construction d'un argumentaire est possible pour les dominés. Les mouvements sociaux s'appuient toutefois souvent sur des organisations qui partagent leurs préoccupations comme des ONG, des associations religieuses, paysannes ou féministes et portent un discours innovant sur les inégalités qu'ils souhaitent voir disparaître. La création d'un mouvement social se fait généralement autour d'enjeux plus spécifiques que la pauvreté, comme le manque d'accès à l'eau ou la terre ou comme les discriminations raciales ou genrées, qui ont des incidences directes sur la pauvreté et lorsqu'une augmentation des inégalités apparaît (*ibid.* : 797 et 799). Les mouvements sociaux politisent la pauvreté et le développement en essayant de lutter contre ces problèmes à travers des actions politiques comme les manifestations, le plaidoyer politique auprès des gouvernements pour de nouvelles politiques, la promotion d'idées nouvelles sur le développement et sur les solutions à y apporter, la négociation et parfois la confrontation violente (*ibid.* : 800 et 803). Grâce à leurs actions politiques, « *movements have created public debate on, and fostered constitutional change around, some of the relational and structural causes of chronic poverty* » (*ibid.* : 805). Ils influencent donc, dans une certaine mesure, les politiques gouvernementales. Néanmoins, cette influence diminue à partir du moment où le gouvernement accepte la négociation. Également, sans le soutien d'acteurs dans le débat public et un appui technique et financier, les contre-

discours promus par les mouvements sociaux finissent par faiblir et perdre de la légitimité (*ibid* : 810).

Les ONG sont souvent porteuses des messages issus de mouvements sociaux, donnant voix aux plus démunis et aux exclus (*ibid* : 815). Elles sont d'ailleurs perçues par certains « *as vehicles for challenges to and transformations of relationships of power* » (Fisher, 1997 : 445). Elles peuvent soulever les questions clés dans le débat public du développement et ainsi donner du poids à ces mouvements sociaux, mais leur inscription dans l'entreprise du développement peut aussi les mener à dépolitiser les enjeux (*ibid* : 445-446). La politisation du développement apparaît comme un processus fragile et réversible.

### *Le plaidoyer comme arme discursive politisée ?*

Grâce à la forte légitimité qu'elles ont auprès des bailleurs de fonds comme des bénéficiaires, les ONGI peuvent entreprendre des activités de plaidoyer afin de défendre les valeurs qui leur importent. Le plaidoyer ou *advocacy* « *is defined as incorporating campaigning, lobbying, and development education as the three principal streams of activity by which NGOs have sought to influence structures and policies and to bring about change in the interests of eradicating poverty and its underlying causes* » (Anderson, 2000 : 451). « *Much scholarship argues that discourse changes have real-world impacts: they slowly redefine the margins of acceptable action; create opportunities for redefining reputations and shaming; change incentive structures and the way in which interests and preferences are defined; influence expectations, etc. [...] Hence, rhetorical incorporation, while it may change little in the immediate term, may make a real difference in the longer run* » (Uvin, 2007 : 599). Ainsi, un changement dans le discours du développement initié par les ONG – ou par n'importe quel autre acteur – change progressivement les valeurs qui guident les acteurs dans le champ du développement. Le plaidoyer constitue alors un moyen possible de politisation des enjeux de développement par les ONG et grâce à cela constitue aussi la meilleure stratégie « *to contribute to achieving significant reductions in poverty levels* » (Anderson, 2000 : 448 et 446). Les ONG doivent aussi garder en mémoire que l'objectif premier du plaidoyer est de donner voix aux pauvres et aux opprimés (Cleary, 1995 : 9) et dans cette optique, elles doivent créer des opportunités pour les opprimés de prendre eux-mêmes la parole, au travers des ONG du Sud par exemple, suscitant ainsi un réel *empowerment* des pauvres (Nelson, 2000 : 483 ; Anderson, 2000 : 448). Ce point est essentiel car les ONG peuvent user du plaidoyer pour satisfaire leurs intérêts personnels au-delà de leur volonté à venir en aide aux plus pauvres (Cleary, 1995 : 21). Leurs intérêts personnels et organisationnels peuvent se trouver être en contradiction avec les intérêts en jeu

pour les bénéficiaires et priment alors dans les stratégies de plaidoyer des ONG (*ibid.* : 34). Ce point sera développé dans la partie III de ce chapitre car le plaidoyer s'avère une stratégie de lutte pour les ONG.

Les ONG ont développé depuis les années 1970<sup>7</sup> ces activités *soft* à côté de leurs premières activités *hard* afin d'augmenter leur impact pour le développement (Anderson, 2000 : 445). Le plaidoyer concerne différents sujets comme les droits humains<sup>8</sup>, la protection de l'environnement<sup>9</sup> et les inégalités de genre et vise les organisations internationales et les États du Nord et du Sud à l'origine des politiques en lien avec les sujets défendus, mais aussi les grandes compagnies internationales (Uvin, 2007 ; Anderson, 2000 : 445-446 ; Nelson, 2000 : 478 ; Cleary, 1995 : 10). Les activités de plaidoyer des ONG se déroulent donc dans le champ politique à différentes échelles, sans être totalement déconnectées du champ du développement. Les ONG ont intégré le champ politique grâce à leurs intérêts pour les questions de développement et de pauvreté qui nécessitent du soutien politique pour être améliorées. Les ONG ont mis en avant leur expertise, leur expérience de terrain et leur altruisme en faveur des pauvres et des opprimés pour se positionner comme des acteurs à écouter dans le champ politique (Nelson, 2000 : 479). Elles utilisent donc les capitaux et leur position avantageuse dans le champ du développement comme atouts dans le champ politique. Le plaidoyer offre un passage entre le champ du développement et le champ politique.

Plusieurs auteurs et organisations internationales reconnaissent l'importante contribution des ONG dans les prises de conscience générales vis-à-vis de problèmes capitaux mais jusque-là ignorés et dans la modification des politiques gouvernementales et internationales en conséquence (Nelson, 2000 : 484 ; Anderson, 2000 : 445). Néanmoins, malgré une croissance

---

<sup>7</sup> Il est possible de voir dans le statut consultatif de certaines ONG au Conseil Économique et Social (ECOSOC) des Nations-Unies depuis 1945 les origines du plaidoyer. Ce statut offre aux ONG la possibilité de participer aux conférences internationales et d'être informées des décisions prises par les États au sein des Nations-Unies (Economic and Social Council, 1996 : 53 et suivantes ; Anderson, 2000 : 446).

<sup>8</sup> Dans les années 2000, les ONG adoptent une approche basée sur les droits humains (Uvin, 2007 : 600-602 ; Nelson & Dorsey, 2003 : 2016). Avec une telle approche, l'intervention d'une ONG n'est plus seulement une réponse face à un besoin, mais constitue une revendication pour le respect d'un droit actuellement bafoué et exige un changement de comportements de la part de ceux qui ont violé le droit en question (Uvin, 2007 : 602-603 ; Nelson & Dorsey, 2003 : 2014 ; Gready, 2008 : 737). L'approche basée sur les droits humains peut initier la politisation du développement. L'approche basée sur les droits humains n'est pas différente des autres approches et peut rester une approche technique et dépolitisée si les ONG n'agissent pas en conséquence, c'est-à-dire en renforçant les capacités des États à respecter et à protéger les droits humains et les capacités des citoyens à se mobiliser pour leurs droits (Gready, 2008 : 743). Une telle approche suppose des changements considérables dans le mode d'intervention des ONG dans le champ du développement, mais aussi dans leur structure organisationnelle, qu'elles ne réaliseront que si elles y voient un intérêt (Offenheiser & Holcombe, 2003).

<sup>9</sup> Le plaidoyer des ONG environnementales, comme Greenpeace, a été si efficace que la protection de l'environnement est devenue une préoccupation globale et a été incorporée comme une valeur essentielle par les agences du développement (Nelson, 2000 : 479 ; Anderson, 2000 : 448).

au cours du temps des ressources financières et humaines allouées au plaidoyer, les ONG de développement ne s'y investissent que partiellement<sup>10</sup>, diminuant ainsi leurs chances de transformer les structures et politiques qui entretiennent les inégalités de pouvoir à l'origine de la pauvreté (Anderson, 2000 : 446-449). Il apparaît différents moyens pour ces dernières d'améliorer l'efficacité de leurs plaidoyers. Un point essentiel concerne la collaboration entre ONG. Il est important qu'elles s'accordent sur les messages à porter et à défendre auprès des instances étatiques et multilatérales afin de leur donner plus de poids et avoir un réel impact, plutôt que d'initier différents mouvements non coordonnés (Nelson, 2000 : 480). Les ONG, et en particulier les ONG internationales, ne doivent pas se concentrer uniquement sur les organisations internationales, mais aussi faire du plaidoyer auprès des États afin de ne pas ôter toute autorité politique à ces derniers. Suivant les intérêts en jeu, les ONG peuvent jouer de leurs connexions à différentes échelles – internationale, nationale et locale (Nelson, 2000 : 481 ; Cleary, 1995 : 19). Dans le même sens, les ONG peuvent user de leurs connexions avec différents types d'acteurs – les experts, les personnalités politiques et le grand public – pour obtenir une mobilisation plus importante. « *At their best, public and high-level approaches are mutually reinforcing. Sustained public pressure may help NGOs secure access to ranking officials, and a successful report, press release, or public event that draws media attention can inspire further public confidence and action. Public pressure may lead to a point at which high-level negotiation is necessary to secure political gains made possible by public actions* » (Nelson, 2000 : 483). Il est important pour les ONG d'être bien préparées et claires dans leurs objectifs pour être efficaces dans leurs rencontres avec les officiels et le public. Elles doivent aussi utiliser les médias pour atteindre un plus grand public et un plus grand soutien pour leurs causes (Nelson, 2000 : 484 et 488 ; Anderson, 2000 : 448). Il est également recommandé aux ONG de faire des évaluations de l'impact de leurs activités de plaidoyer afin de promouvoir leur efficacité et d'être transparentes (Nelson, 2000 : 486 ; Anderson, 2000 : 449). Ces évaluations permettent de montrer non seulement l'impact du plaidoyer sur les politiques publiques, mais aussi l'importance de ces activités en parallèle aux activités plus *hard* des projets de développement pour susciter un développement durable (Anderson, 2000 : 450). « *Without this NGOs will be unable to win greater private and official donor support for the allocation of resources into advocacy* » (*ibid.* : 449). Il est aussi crucial que les ONG ne soient pas que dans l'opposition et la confrontation, mais recherchent aussi le dialogue et la

---

<sup>10</sup> L'étude d'Anderson sur les ONG du groupe Oxfam montre que les dépenses des ONG dans le domaine du plaidoyer sont minimes comparées aux dépenses totales (Anderson, 2000 : 448).

négociation qui auront plus d'impacts (Nelson, 2000 : 484). Il est possible d'ajouter à ce niveau que, d'après l'étude d'Anderson sur les ONG du groupe Oxfam, la dépendance financière des ONG vis-à-vis des gouvernements et des organisations internationales n'impacte pas leurs activités de plaidoyer, c'est-à-dire qu'elles n'évitent pas d'être critiques par peur de perdre des financements (Anderson, 2000 : 447). D'autres auteurs comme Clarke (1998) ou Edwards & Hulme (1996) y voient par contre une corrélation. De plus, selon Cleary (1995 : 35), dans les régimes autoritaires le plaidoyer s'avère être plus efficace s'il est plus coopératif et conciliant qu'en opposition aux gouvernements.

Grâce au plaidoyer, les ONG ont influencé les OI et les gouvernements pour l'adoption de nouvelles valeurs, comme la protection de l'environnement ou des droits humains, et le changement de leurs politiques, mais les ONG doivent aussi rester vigilantes face à l'influence que les OI et les gouvernements ont sur elles pour ne pas perdre leurs valeurs essentielles et leurs objectifs de vue (Nelson, 2000 : 488-489 ; Cleary, 1995 : 13). Même si les valeurs propres aux ONG ont été incorporées dans les discours des OI et des gouvernements, cela ne signifie pas qu'elles sont appliquées concrètement sur le terrain. Le plaidoyer des ONG doit alors plus se concentrer sur ce point particulier et être accompagné d'activités de renforcements de capacités.

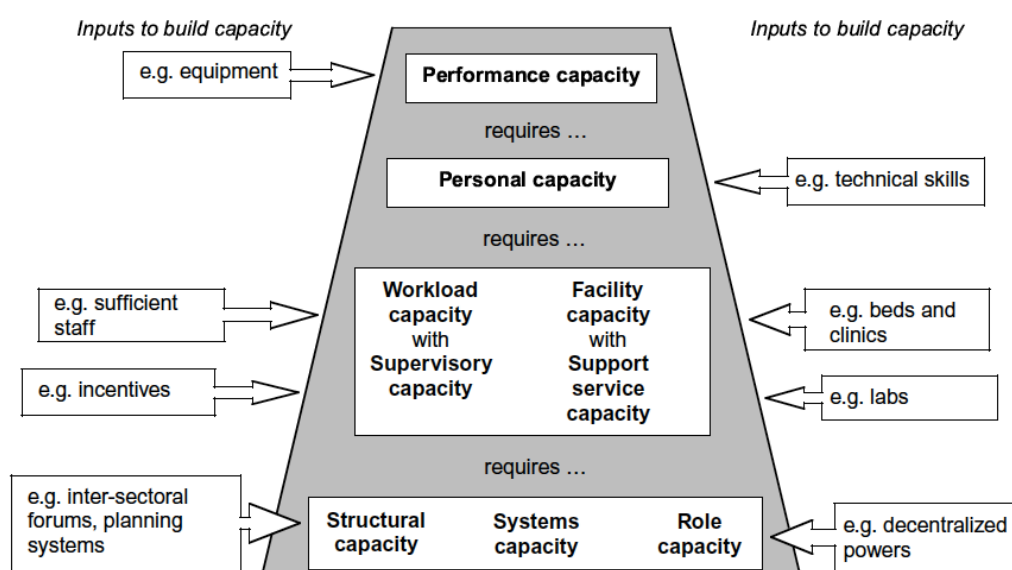
#### *Le renforcement des capacités : donner les outils aux dominés pour combattre*

Le renforcement des capacités « *is surely about enabling those out on the margins to represent and defend their interests more effectively, not only within their own immediate contexts but also globally* » (Eade, 2007 : 630). Il vise donc à rendre les acteurs locaux indépendants, ceci dans une optique de durabilité des impacts et services offerts dans le cadre des projets même après le départ des ONG (Potter & Brough, 2004 : 336). Pour ce faire, le renforcement de capacités « *refers to the creation, expansion or upgrading of a stock of desired qualities and features called capabilities that could be continually drawn upon over time* » (Paul, cité par Potter & Brough, 2004 : 337). Le renforcement de capacités comprend donc un ensemble de formations visant à construire ou renforcer les capacités des partenaires locaux dans les domaines technique, financier, organisationnel, intellectuel, matériel et politique. Le renforcement de capacités apparaît conjointement aux projets de développement et se perçoit généralement comme un besoin des partenaires locaux que les ONG sont aptes à satisfaire grâce à leurs experts et savoirs techniques (Eade, 2007 : 632-633). Cependant, même si les ONG et les partenaires locaux s'accordent sur ce besoin, il n'est pas évident qu'ils partagent les mêmes

idées sur la manière de concevoir le manque de capacités et de le traiter (Potter & Brough, 2004 : 337).

Comme tous les autres concepts utilisés dans le domaine du développement, le renforcement de capacités est critiqué pour son manque de sens précis et d'implication socio-politique de la part de ceux qui doivent l'implémenter (Eade, 2007 : 632 ; Potter & Brough, 2004 : 337). Cette critique est d'autant plus importante qu'une approche de renforcement des capacités doit, pour être réellement utile et efficace, tenir compte du contexte social dans laquelle elle est intégrée et être envisagée sur le long terme (Eade, 2007 : 633 ; Potter & Brough, 2004 : 342). Les ONG interviennent généralement sous la forme des projets qui ont une durée de vie relativement courte – entre trois et cinq ans en moyenne – et doivent justifier de l'utilisation des financements dans le temps imparti par les bailleurs de fonds. Cette temporalité courte et cyclique ne les aide pas à créer des partenariats authentiques et à susciter un renforcement durable des capacités des acteurs locaux. Le renforcement de capacités devient alors une activité comme une autre du projet (Eade, 2007 : 636). Ces renforcements de capacité peuvent donc être perçus comme très utiles par les bénéficiaires ou au contraire comme handicapants (Eade, 2007 : 634 ; Potter & Brough, 2004 : 337). Potter & Brough (2004) suggèrent, en outre, de considérer le renforcement de capacités sous le prisme d'un système hiérarchique de besoins. La figure 1 montre les différents niveaux d'intervention du renforcement de capacités.

Figure 1 : « Pyramid of effective capacity building »



Source : Potter & Brough, 2004 : 341

Comme le précisent les auteurs Potter et Brough en abordant le thème dans le domaine de la santé, il n'y a pas d'utilité à renforcer les capacités intellectuelles ou personnelles des médecins s'ils n'ont pas le matériel nécessaire pour examiner les patients ou s'ils ne sont pas autorisés à entreprendre des mesures essentielles pour l'offre d'un service de santé de qualité (2004 : 340 et 344). Ainsi, le renforcement des capacités ne doit pas seulement comprendre des formations à des personnalités clés – médecins, techniciens communaux, paysans -, mais aussi du soutien au gouvernement national, du plaidoyer au niveau politique, de la fourniture de matériels et d'infrastructures, des financements et des espaces de dialogue et de connexions entre les différents secteurs – privés, État et société civile et aux différentes échelles -, de telle sorte que le renforcement de capacités doit être durable et institutionnalisé (Potter & Brough, 2004 : 343 et 337).

Le renforcement des capacités constitue un mécanisme par lequel les ONGI peuvent initier une politisation du développement en offrant les capacités aux acteurs politiques de participer au développement, comme il a été vu précédemment, et en diminuant ou supprimant les écarts de compétences entre elles et les communes (Brailowsky, 2000 : 29). Mais « *if NGOs want to take capacity building seriously, then they must be prepared to change their own structures and practices in order to reflect this commitment to partnership, reciprocity, shared risk-taking, and inter-dependence* » (Eade, 2007 : 636). Cela suppose de l'autocritique et de l'autoévaluation de la part des ONG, ainsi qu'une volonté d'apprendre autant que d'enseigner ou de former.

Malgré l'existence de mécanismes au sein de l'entreprise du développement qui reproduisent les pratiques dépolitisées, il apparaît des situations et des acteurs qui politisent le développement et initient du changement. Ces mouvements doivent être soutenus pour ne pas être détournés pour servir les intérêts des dominants et pour que le changement vers plus d'égalité soit durable. La théorie de l'action de Pierre Bourdieu, qui est maintenant présentée, donne des outils conceptuels pour comprendre ces mouvements vers et ces résistances au changement social.

## II – La théorie de l'action de Bourdieu appliquée au développement

L'objectif de cette recherche est de comprendre les relations de pouvoir entre les ONGI et les communes lors de la mise en place de projets de développement, d'étudier les discours et les pratiques de ces acteurs au sein des partenariats qu'ils créent et de mettre en lumière l'implication de ces discours et pratiques sur la réalisation des projets. Les approches

relationnelles de Bourdieu (1994 : 53 et 17), de Long (2001 ; Long & Long, 1992) ou d'Olivier de Sardan (1995a ; Bierchenk & Olivier de Sardan, 1998a) offrent les clés théoriques et conceptuelles pour atteindre un tel objectif, au contraire des approches du choix rationnel comme celle de Weber (1971) qui conçoivent les acteurs comme des individus rationnels, libres et autonomes, uniquement guidés dans leurs actions par la recherche du gain et qui ignorent l'influence des relations sur les actions individuelles, limitant de fait les explications aux phénomènes observés (Bouchard, 2006 ; Long, 1992 : 21).

Long (2001 : 58) et Olivier de Sardan (1995a : 178) s'inspirent largement de la théorie de l'action de Bourdieu pour concevoir leurs approches, mais ils la critiquent tous deux sur ses faiblesses à expliquer l'interaction. Long l'explique comme suit : « *While social field sets the scenario in terms of the availability and distribution of specific resources, technologies, institutions, discourse, values and potential social allies or enemies, it is the notions of domain and arena that permit the analysis of the processes of ordering, regulating and contesting social values, relations, resource utilisation, authority and power* » (Long, 2001 : 58). Également, Olivier de Sardan adopte le concept d'« arène » au lieu de celui de « champ » car il considère que ce dernier « n'est en aucun cas de l'ordre de l'interaction » et « reste fondamentalement d'ordre structural » (Olivier de Sardan, 1995a : 178). Ces deux auteurs semblent oublier que le champ n'est pas uniquement un champ de forces, mais aussi un champ de luttes (Bourdieu, 1994 : 55). Pourtant, Olivier de Sardan précise que « l'image du 'jeu' et les références à l'habitus introduisent une dimension stratégique et entendent prendre en compte les 'prises de position' des agents » (Olivier de Sardan, 1995a : 178). En fait, il nie l'existence de cette logique interactionnelle dans les champs parce que Bourdieu les définit de telle sorte qu'il ôte une bonne part de conscience à ses agents, en particulier aux dominés, et pour Olivier de Sardan, la « conscience des affrontements chez les acteurs eux-mêmes » est nécessaire pour faire de l'interaction (*ibid.* : 179). Il a été vu dans la partie sur la politisation du développement que l'approche de Rancière est, dans cette thèse, combinée à la théorie de Bourdieu afin de dépasser les faiblesses de la théorie de l'action à expliquer le changement social et en particulier le changement social initié par les dominés. Avec une telle combinaison, la démarche adoptée vise à aller dans le même sens qu'Olivier de Sardan en acceptant une conscience, une logique autre que la logique de la pratique aux acteurs dominés comme celle reconnue aux acteurs dominants (Nordmann, 2006 : 26). Cependant, l'aspect structurel du concept de « champ », c'est-à-dire l'habitus, garde sa pertinence car il explique aussi les discours et pratiques et sur ce



point, la théorie de Bourdieu est plus complète que les approches d'Olivier de Sardan et de Long.

La théorie de l'action de Pierre Bourdieu est maintenant présentée et appliquée au domaine du développement. Bourdieu a appliqué sa théorie à de nombreux domaines : la littérature, l'art, l'institution scolaire, la noblesse d'État et dans différentes régions comme la Kabylie ou la France (Boyer, 2003 : 65). Elle a aussi déjà inspiré d'autres auteurs pour traiter des questions d'eau ou de développement (Zug, 2014 ; Pesche, 1995).

La théorie de l'action s'organise autour de quatre concepts clés que sont le champ, l'intérêt ou l'*illusio*, l'*habitus* et le capital.

### 1. Le champ et l'intérêt

Selon Pierre Bourdieu, les pratiques des acteurs et leurs relations se dessinent dans un espace social, défini comme « un *champ*, c'est-à-dire à la fois comme un champ de forces, dont la nécessité s'impose aux agents qui s'y trouvent, et comme un champ de luttes à l'intérieur duquel les agents s'affrontent, avec des moyens et des fins différenciés selon leur position dans la structure du champ de forces, contribuant ainsi à en conserver ou à en transformer la structure » (Bourdieu, 1994 : 55 et 68). Il existe plusieurs champs dans le monde social, lesquels apparaissent suivant l'évolution des sociétés (*ibid.* : 159). Bourdieu parle, par exemple, du champ littéraire, du champ politique, du champ scolaire et, par conséquent, il est possible de parler d'un champ du développement qui regroupe tous les acteurs de l'entreprise du développement : les organisations internationales, les agences bilatérales, les bailleurs de fonds privés, les États centraux et décentralisés, les ONGI, les associations locales et dans une certaine mesure, les prestataires de services et les bénéficiaires.

Les acteurs présents dans un champ sont animés par des intérêts, des enjeux spécifiques à ce champ particulier qui motivent leur soumission inconsciente à la structure du champ et leur lutte contre les autres acteurs pour la prévalence de leurs intérêts (Bourdieu, 1994 : 159-160 ; Bourdieu, 1980a : 111-112). L'intérêt du champ rassemble et divise les acteurs en même temps (Bourdieu, 1994 : 68). Les acteurs du champ du développement s'y regroupent grâce à leur intérêt commun pour la « transformation d'un milieu social », pour la réalisation d'actions de développement (Olivier de Sardan, 1995a : 7). Il a aussi été vu, avec l'inscription à l'agenda mondial des ODD, que les questions de durabilité et d'inégalités sociales, de genre et partenariales sont capitales pour l'entreprise du développement. Elles constituent donc aussi des enjeux du champ. Néanmoins, il est utile de préciser que l'expression de ces enjeux de

développement ne prend pas la même forme pour tous les acteurs du champ. La définition même de ces enjeux de développement et les réponses à y apporter constituent aussi des enjeux du champ du développement (Pesche, 1995 : 2). En outre, les acteurs peuvent aussi être animés par des intérêts non directement liés au développement comme la recherche d'un gain économique, le désir de réélection ou la recherche d'un plus grand contrôle territorial.

Le champ est un espace abstrait qui devient pertinent là où les acteurs se retrouvent. Ainsi, la taille ou l'échelle du champ peut varier en fonction des intérêts en jeu. Il sera possible de parler d'un champ du développement local lorsque les intérêts considérés seront essentiellement locaux – comme avec les projets de développement – ou d'un champ du développement global lorsque les intérêts considérés seront essentiellement internationaux – comme avec les OMD par exemple.

## 2. Les lois de fonctionnement et l'habitus

Dans le champ, les acteurs sont soumis aux forces du champ, c'est-à-dire aux règles ou aux lois de fonctionnement du champ (Bourdieu, 1994 : 68). Ces lois définissent ce qui peut être fait ou non et ce qui peut être dit ou non dans le champ selon des critères propres au champ et selon les intérêts en jeu (*ibid.* : 159). Ainsi, « les stratégies directement orientées vers le profit primaire [l'intérêt] de la pratique [...] se doublent à peu près toujours de stratégies du second degré qui visent à donner une satisfaction apparente aux exigences de la règle officielle et à cumuler ainsi les satisfactions de l'intérêt bien compris et les profits de l'impeccabilité », c'est-à-dire « le respect *pur et désintéressé* de la règle » (Bourdieu, 2000 : 320). Chaque acteur doit apprendre les lois de fonctionnement du champ dès qu'il intègre ce dernier, sans quoi il ne peut lutter pour son intérêt (Bourdieu, 1994 : 171).

Au cours du temps, différentes règles ont guidé les pratiques dans le champ du développement. Par exemple, avant les années 1980, le développement n'était pas participatif mais imposé par les États et les agences du développement, mais après les années 1980, il est devenu de plus en plus difficile pour les acteurs du développement d'imposer les projets aux bénéficiaires et ils ont dû revoir leurs pratiques afin de faire participer ces derniers au développement. La partie I.2 de ce chapitre présente les lois de fonctionnement du champ du développement les plus pertinentes dans le cadre de cette étude sur les partenariats entre ONGI et communes, mais l'analyse permettra certainement d'en découvrir de nouvelles.

Les lois de fonctionnement sont le résultat des luttes, elles sont instituées par les acteurs dominants du champ et sont donc en accord avec l'habitus de ces acteurs. Cependant, les acteurs

dominés ne partagent pas le même habitus. Même si la socialisation au sein du champ et la nécessité de respecter les règles mènent à terme les dominés à se soumettre aux lois de fonctionnement du champ, « ce décalage entre habitus et structures ouvre une brèche dans la reproduction, et permet de penser l'émergence du nouveau » (Nordmann, 2006 : 44). Ce point sera détaillé au point III-1 de ce chapitre.

L'habitus est « un *sens pratique*, système acquis de préférences, de principes de vision et de division (ce que l'on appelle d'ordinaire un goût), de structures cognitives durables (qui sont pour l'essentiel le produit de l'incorporation des structures objectives) et de schèmes d'action qui orientent la perception de la situation et la réponse adaptée. L'*habitus* est cette sorte de sens pratique de ce qui est à faire dans une situation donnée » (Bourdieu, 1994 : 45). « C'est l'*habitus* qui, en tant que structure structurée et structurante, engage dans les pratiques et les pensées des schèmes pratiques de construction issus de l'incorporation de structures sociales elles-mêmes issues du travail historique des générations successives » (*ibid.* : 170). L'habitus se construit donc dans le champ au travers des pratiques tout en orientant ces mêmes pratiques. Il guide les acteurs dans leurs actions, dans leurs « prises de position », il leur offre « la perception des possibilités » qu'ils ont pour l'action en fonction des histoires collective et individuelle et de leurs positions relatives dans le champ (Bourdieu, 1994 : 71 et 126 ; Bourdieu, 1980a : 90). Ainsi, des individus ou des groupes partageant un même habitus – avec toutefois des « variantes structurales » propres à chaque individu ou groupe - ont des pratiques similaires qui tendent alors à les rapprocher d'autant plus (Bourdieu, 2000 : 285 ; Bourdieu, 1979 : 112 ; Bourdieu, 1980a : 99).

Mais l'habitus ne guide pas de manière totalement mécanique, ni de manière totalement consciente (Bourdieu, 1994 : 32). « S'il est vrai que les pratiques produites par les habitus, les manières de marcher, de parler, de manger, les goûts et les dégoûts, etc., présentent toutes les propriétés des conduites instinctives, et en particulier l'automatisme, il reste qu'une forme de conscience partielle, lacunaire, discontinue, accompagne toujours les pratiques, que ce soit sous la forme de ce minimum de vigilance qui est indispensable pour contrôler le fonctionnement des automatismes ou sous la forme de discours destinés à les rationaliser (au double sens du terme) » (Bourdieu, 2000 : 305 et 257-258). Les structures cognitives de l'habitus sont si ancrées dans les esprits des acteurs qu'elles sont aussi intériorisées dans les corps. Il est donc difficile, voire quasiment impossible, de se défaire de son habitus, de ne pas agir comme d'habitude et d'agir en contradiction, de faire des « 'folies', c'est-à-dire toutes les conduites vouées à être négativement sanctionnées parce qu'incompatibles avec les conditions

objectives » (Bourdieu, 1980a : 93-94). En ce sens, les acteurs produisent et reproduisent leur habitus et les structures des champs dans lesquels ils interagissent (Bourdieu, 1994 : 173).

Bourdieu a souvent été critiqué sur ce point sans que les auteurs prêtent attention à l'analyse du changement autant présente dans ses travaux que l'analyse de la structure (Boyer, 2003 : 69-70). L'habitus n'est pas un ensemble cognitif figé. En effet, l'habitus n'est pas rattaché à un champ donné, mais à un acteur. Le jeu de cet acteur dans plusieurs champs – le champ économique, le champ scientifique, le champ artistique par exemple – transforme son habitus par l'incorporation de nouvelles préférences qui survient grâce à la socialisation avec les autres acteurs de ces champs, à son obligation de se soumettre aux lois de fonctionnement des champs et grâce aux luttes qu'il entreprend pour ses intérêts (Bourdieu, 1979 : 126-127 ; 2000 : 286). « Ce qui se présente aujourd'hui sur le mode de l'évidence, en deçà de la conscience et du choix, a été, bien souvent, l'enjeu de luttes et ne s'est institué qu'au terme d'affrontements entre dominants et dominés » (Bourdieu, 1994 : 129). Ces possibilités de changement de l'habitus seront explorées dans la partie III sur les luttes entre acteurs dans le champ du développement.

Les acteurs du développement possèdent chacun un habitus qui le guide dans ses pratiques. Cet habitus se construit grâce à la socialisation dans le champ du développement, mais également dans d'autres champs. Ainsi, même s'ils se côtoient dans le champ du développement, tous les acteurs du développement ne partagent pas le même habitus. Il apparaît toutefois une homogénéisation des habitus – ou des dispositions des habitus pertinentes dans le champ du développement – grâce aux processus de socialisation et de luttes. Ceci se note notamment au travers de l'homogénéisation des discours du développement qui représentent l'expression des habitus des acteurs du développement. Également, certains acteurs ont des habitus plus similaires comme les ONG par exemple ou les gouvernements locaux. Mais sur certains aspects, comme les aspects financiers, les ONG internationales sont, au contraire, plus proches des organisations internationales que des ONG locales.

### 3. Les capitaux

L'habitus ou les propriétés incorporées des acteurs correspondent à des propriétés objectivées, des possessions de biens ou de pouvoirs. Ces propriétés objectivées sont dénommées capitaux et situent les acteurs dans des positions relatives dans les champs (Bourdieu, 1994 : 32 ; Bourdieu, 1979 : 112). Ces positions relatives constituent la structure du champ (Bourdieu, 1994 : 28 et 31-32).

Bourdieu mentionne deux capitaux principaux, qui reviennent dans de nombreux, si ce n'est tous, les champs : le capital économique et le capital culturel. Le capital économique s'applique à la richesse économique et financière. Le capital culturel réfère aux savoirs académiques et traditionnels et aux savoir-faire. Mais il existe d'autres capitaux comme le capital juridique, le capital de force physique, le capital social qui correspond aux réseaux professionnels, d'amitié, familiaux ou partisans ou le capital symbolique qui réfère à la légitimité. Ces différents capitaux s'entrecroisent parfois et sont convertibles (Bourdieu, 1980a : 210). Chaque capital détenu peut permettre de développer un autre. Par exemple, le capital économique permet d'obtenir du capital culturel grâce au paiement des taxes d'entrée à l'université (Bourdieu, 1979 : 132).

Il est important de souligner, toutefois, que le capital symbolique n'est pas comme tous les autres capitaux. Il est attribué par les autres acteurs du champ<sup>11</sup>, contrairement aux autres capitaux qui sont des caractéristiques intrinsèques aux acteurs (Bourdieu, 1980a : 203-204). Il suppose donc que les détenteurs du capital symbolique et les destinataires des actes symboliques « aient des catégories de perception et d'appréciation identiques » du symbolique et de ce qui est attendu socialement (Bourdieu, 1994 : 189). Ces catégories apparaissent grâce à l'incorporation « des structures objectives du champ considéré » (*ibid.* : 161). Ainsi, une valeur symbolique est attribuée et reconnue à certaines espèces de capital et certains actes incorporés, qui deviennent alors du capital symbolique et des actes symboliques (*ibid.* : 116-117 et 189). Cette attribution de valeur symbolique, parce qu'elle est basée sur des structures incorporées, et la structure de distribution du capital symbolique qui l'accompagne, tendent donc à être très stables (*ibid.* : 191). Dans certains champs, ce capital symbolique incorporé peut devenir un capital symbolique objectivé, une ressource que l'acteur peut utiliser dans la lutte (Bourdieu, 1980a : 202). « Dernière caractéristique, importante, ce capital symbolique est commun à tous les membres d'un groupe. Du fait qu'il est un être-perçu, qui existe dans la relation entre des propriétés, détenues par des agents, et des catégories de perception [...] qui, en tant que telles, constituent et construisent des catégories sociales [...] fondées sur l'union [...] et la séparation [...], il est attaché à des groupes [...] et il est à la fois l'instrument et l'enjeu de stratégies collectives visant à le conserver ou à l'augmenter et de stratégies individuelles

---

<sup>11</sup> Le capital symbolique correspond à de la légitimité. « *Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions* » (Suchman, 1995 : 574). La légitimité dépend d'un public qui reconnaît la légitimité à l'acteur qui réalise l'action observée selon des valeurs partagées par le public et l'acteur (Suchman, 1995 : 574 ; Johnson *et al.*, 2006 : 55-56).

visant à l'acquérir ou à le conserver, en s'agrégeant aux groupes qui en sont pourvus [...] et en se distinguant des groupes qui en sont peu pourvus ou dépourvus » (Bourdieu, 1994 : 191).

Les capitaux sont des « formes de pouvoir », qui varient dans l'espace et dans le temps. Ils offrent des opportunités d'actions aux acteurs dans le champ. L'enjeu du champ détermine les capitaux les plus pertinents pour la lutte dans le champ et leur valeur relative (Bourdieu, 1994 : 54 ; Bourdieu, 1979 : 125-127). Quatre capitaux sont essentiels dans le champ du développement pour permettre aux acteurs de réaliser des actions de développement durables et d'adresser les inégalités. Pour réaliser un projet de développement, il est nécessaire d'avoir des financements donc du capital économique, de l'expertise et des connaissances des réalités locales – du capital technique. Il est également utile d'avoir des connexions au niveau local pour pouvoir s'intégrer sur le terrain et des connexions au niveau global pour obtenir, si nécessaire, les financements et l'expertise. Ces connexions correspondent au capital social. Un autre capital important dans le champ est le capital symbolique, soit une reconnaissance de son pouvoir à l'intervention – lié aux capitaux détenus – et une légitimité à l'intervention offertes par les autres acteurs. Le capital économique était auparavant le capital le plus déterminant dans le champ, mais la prise en compte des besoins sociaux et des inégalités de pouvoir dans le développement forcent les acteurs à user des autres capitaux qui permettent mieux de lutter pour ces enjeux.

La valeur relative des capitaux selon l'enjeu du champ définit les dominants et les dominés dans un champ donné. En effet, les dominants sont les acteurs qui possèdent, premièrement, le plus grand « volume global de capital », c'est-à-dire qu'ils ont plus de moyens et de pouvoirs, plus de capitaux de toute sorte pour lutter dans le champ (Bourdieu, 1979 : 128). Deuxièmement, les dominants possèdent aussi une plus grande quantité d'une ou des espèces de capital déterminantes dans le champ que les dominés. Troisièmement, les trajectoires passées des dominants, c'est-à-dire leurs stratégies historiques de maintien ou d'amélioration de leur position dans le champ, leur ont été favorables et renforcent leur position dominante dans le champ (Bourdieu, 1979 : 128 et 143 ; Bourdieu, 1994 : 71). Il apparaît ici clairement que les acteurs internationaux comme les ONGI ou les OI, mais également les États occidentaux sont avantagés dans le champ du développement, contrairement aux gouvernements locaux ou aux associations locales (Pesche, 1995 : 3), mais qu'est-ce que cela implique pour chaque acteur et pour les relations qu'ils entretiennent entre eux ?

Les capitaux sont essentiels dans le champ. En lien avec l'habitus, ils conditionnent les pratiques des acteurs et les possibilités d'actions qu'ils perçoivent pour eux-mêmes dans le

champ. Ainsi, comme l'habitus, les capitaux détenus tendent à inciter les acteurs à reproduire la structure du champ par la pratique. Néanmoins, l'existence de rapports de force entre dominants et dominés entraîne des mouvements qui s'opposent à la reproduction de la structure et visent sa transformation. Ces mouvements sont les luttes que les acteurs entreprennent dans ce but. Les dominés, comme les dominants, luttent alors, en s'appuyant sur leurs capitaux et en étant guidés par leur habitus, pour une amélioration de leur position dans le champ et une transformation du monde social (Bourdieu, 1994 : 55 ; Bourdieu, 2000 : 238).

Les luttes qui se déroulent dans le champ du développement sont maintenant présentées.

Malgré la présence d'une multitude d'acteurs dans le champ du développement, cette recherche met l'accent sur les ONG internationales et les collectivités décentralisées. L'historique du développement a montré que ces deux catégories d'acteurs sont les plus à même de promouvoir le développement local, notamment grâce à leur proximité des populations nécessiteuses. Avec le tournant participatif et partenarial du développement, les ONGI et les collectivités décentralisées sont amenées à travailler ensemble sur les projets de développement. Leurs différences dans les habitus et les capitaux détenus, qui seront exposés plus en détail dans les chapitres 4 et 5, et les relations de pouvoir qui en découlent symbolisent l'intérêt même de l'accent qui leur est apporté.

### III – Les luttes entre acteurs dans le champ du développement

Selon la théorie de l'action appliquée au développement, les ONGI et les communes luttent dans le champ du développement pour faire accepter par tous leurs valeurs, leurs conceptions du développement et leurs pratiques de mise en œuvre des projets. Après avoir exposé comment s'organisent les luttes selon la théorie de Bourdieu, les premières stratégies de luttes déjà connues et employées par les ONGI et les communes seront présentées et des pistes pour l'analyse seront envisagées.

#### 1. Les luttes de pouvoir selon Bourdieu

À chaque champ correspond un champ de pouvoir, le champ des luttes. Les acteurs – dominants et dominés, animés par les différences qui les opposent dans le champ – luttent pour dominer ce champ et pour obtenir le contrôle sur « les instances bureaucratiques qui sont en mesure de [...] modifier par des mesures administratives » « la valeur relative des différentes espèces de capital » et qui, en ce sens, contrôlent le fonctionnement des champs (Bourdieu, 1994 : 57 et 56 ; Bourdieu, 1979 : 273-274). Ces instances bureaucratiques sont généralement les instances étatiques, en particulier dans les sociétés où l'État est fort et joue un rôle déterminant

dans la construction sociale grâce à ses interventions financières et juridiques (Bourdieu, 1994 : 55-56 et 125). Dans une telle situation, l'État est « détenteur d'une sorte de méta-capital, donnant pouvoir sur les autres espèces de capital et sur leurs détenteurs » et qui aboutit à un « capital symbolique d'autorité » (*ibid.* : 109 et 116). Il contrôle ainsi les différents champs et leurs structures et a « le monopole de l'usage légitime de la violence physique *et symbolique* » dans les champs (*ibid.* : 107). Ces formes de violence permettent à l'État de structurer le monde social de telle sorte qu'il assure sa reproduction (*ibid.*).

En Afrique de l'Ouest, les États sont jeunes et en construction. Ils acquièrent progressivement plus de pouvoir sur les détenteurs de capitaux présents sur les territoires nationaux, mais il ne peut être dit qu'ils détiennent actuellement un méta-capital et le monopole de l'usage de la violence physique et symbolique. Cette situation fait que les États africains sont des acteurs comme les autres dans la lutte pour le pouvoir dans le champ du développement.

Les acteurs, y compris l'État, entrent donc en compétition pour obtenir « *le pouvoir sur le pouvoir de l'État* » (Boyer, 2003 : 72). L'acteur qui accède à un tel contrôle à un moment *t* peut modifier la structure du champ de forces, mais aussi les lois de fonctionnement du champ, d'une manière qui lui est favorable. En effet, le dominant peut décider de conserver ou changer le « taux de change » entre les espèces de capital en fonction de ses intérêts et de sa position dans le champ (Bourdieu, 1979 : 137-138 et 145 ; Bourdieu, 1994 : 56). Il peut aussi définir le « style de vie légitime » ou « la culture légitime » que les acteurs doivent suivre, ainsi que « les enjeux et les armes légitimes » pour les luttes (Bourdieu, 1979 : 279 et 284). Les luttes deviennent des luttes symboliques où les dominants imposent leurs valeurs et leurs capitaux comme le « principe de domination légitime », comme « la vérité » (Bourdieu, 1979 : 284 ; Bourdieu, 1994 : 91). De plus, la valeur de leurs capitaux peut être doublée de valeur symbolique, s'ils sont reconnus comme tels par les autres acteurs (Bourdieu, 1979 : 284). Les stratégies d'accumulation de capitaux que les dominants mettent en place sont alors « un moyen parmi d'autres d'accumuler du pouvoir symbolique comme *pouvoir de faire reconnaître le pouvoir* » (Bourdieu, 1980a : 226). Le capital symbolique que les autres acteurs leur attribuent légitime alors leur domination (*ibid.* : 231). En outre, « en introduisant la notion de capital symbolique (et de profit symbolique), on radicalise en quelque sorte la mise en question de la vision naïve : les actions les plus saintes [...] pourront être suspectées [...] d'être inspirées par la recherche du profit symbolique de sainteté, ou de célébrité, etc. » (Bourdieu, 1994 : 161-162).

Les dominés, sans exclure la contestation, acceptent et s'adaptent à la domination (Bourdieu, 1979 : 448 et 460). Cela peut parfois les mener à un rejet de leur propre culture, à un sentiment



d'échec ou d'incompétence (*ibid.* : 448). Les valeurs des dominants sont progressivement incorporées dans les habitus des autres acteurs à travers la socialisation (Bourdieu, 1980a : 240 ; Bourdieu, 1994 : 170). Cette domination symbolique est la forme de domination la plus rentable car elle ne réveille pas d'opposition violente ou la fuite des dominés, mais, au contraire, est acceptée et soumet les dominés dans des relations de soi-disant confiance, loyauté ou redevabilité (Bourdieu, 1980a : 219).

Bourdieu est critiqué sur ce point par plusieurs auteurs comme Long (2001 : 58) ou Olivier de Sardan (1995a : 178), comme il a été vu, car le changement social, la contestation, la résistance semblent impossibles dans un champ où les dominés ont incorporé les valeurs des dominants. Mais le changement social réside, selon Bourdieu, dans le fait que le processus d'incorporation de l'habitus n'est pas immédiat et que les luttes symboliques peuvent entraîner « la *désynchronisation entre habitus et champ*, du fait de *changements* affectant la structure de la distribution des capitaux » dans le champ (Boyer, 2003 : 72). Cela peut engendrer un phénomène d'hystérésis des habitus qui signifie que les habitus guidant les acteurs dans le champ sont en décalage par rapport aux lois de fonctionnement du champ. « En effet, la rémanence, sous la forme de l'habitus, de l'effet des conditionnements primaires rend raison aussi et aussi bien des cas où les dispositions fonctionnent à *contretemps* et où les pratiques sont objectivement inadaptées aux conditions présentes parce qu'objectivement ajustées à des conditions révolues ou abolies » (Bourdieu, 1980a : 104-105). Cette inadaptation de l'habitus au fonctionnement du champ peut entraîner pour les acteurs qui la subissent des sanctions négatives de leurs pratiques et des occasions manquées dans les luttes (Bourdieu, 2000 : 260 et 278), mais elle peut aussi être à l'origine de nouvelles luttes et de résistances de la part de ces acteurs (Nordmann, 2006 : 44).

Les luttes étant incessantes, les dominants doivent poursuivre leurs stratégies de domination pour conserver leurs positions, mais les dominés mettent aussi en place des stratégies pour améliorer leurs positions dans le champ et donc en transformer la structure pour qu'elle leur soit bénéfique (Bourdieu, 1980a : 223). Les luttes motivent les acteurs à des pratiques innovantes – dans le cadre des possibilités suggérées par l'habitus -, initiées nouvellement par d'autres ou qu'ils créent eux-mêmes pour augmenter la quantité d'espèce de capital déterminante dans le champ et leur capital global détenus (Bourdieu, 1994 : 70 ; Bourdieu, 1979 : 145 ; Bourdieu, 2000 : 262). Il est toutefois plus facile aux dominants, acteurs bien pourvus de l'espèce de capital déterminante du champ, détenteurs du plus grand « volume de

capital global » et favorisés par les trajectoires passées, de modifier la structure du champ (Bourdieu, 1994 : 56 ; 1979 : 119).

Sur ce dernier point, Rancière est très critique comme l'explique Nordmann (2006 : 9-14). « Il y a quelque chose d'intolérable pour Rancière dans l'idée que les capacités des individus puissent être déterminées par leur position sociale » (*ibid.* : 13). Le philosophe reproche au sociologue de nier aux dominés la capacité d'avoir une parole politique, une parole argumentée qui permettrait de se faire entendre et d'initier un changement des structures dominantes. Rancière énonce alors l'égalité de tous les hommes comme êtres pensants et êtres parlants et précise que c'est grâce à l'introduction de l'égalité que la contestation de l'ordre social peut apparaître (Rancière, 1998 : 157-159 ; Nordmann, 2006 : 111). « Le problème n'est donc pas que les dominés soient rendus incapables de penser par l'intériorisation des hiérarchies sociales, mais plutôt qu'ils abandonnent cette tâche en acceptant l'ordre social comme inéluctable. Leur impuissance, réelle, n'est pas l'expression d'une incapacité mais plutôt d'une acceptation de la hiérarchie des places et des fonctions, d'une défaillance de la volonté, d'une 'lâcheté' » (Nordmann, 2006 : 111). Cette remarque doit être élargie aux dominants qui font tout aussi preuve de lâcheté en conservant l'ordre social inégalitaire qui les avantage au lieu de travailler pour un monde plus égalitaire. La théorie de Bourdieu permet de mettre en lumière la domination, tandis que l'approche de Rancière limite les effets de cette domination qui rendent le changement social difficilement envisageable. L'adoption d'un tel cadre théorique pour l'analyse permettra d'expliquer à la fois les processus de reproduction de l'inégalité dans le champ du développement et les stratégies de résistance et de transformation du champ qu'ils soient entrepris par les dominants comme les dominés et de voir dans quelle mesure le postulat de l'égalité des acteurs s'applique aux partenariats entre les ONGI et les communes.

La transformation de la structure du champ et du monde social peut survenir de différentes façons au travers des luttes. Premièrement, l'entrée dans le champ d'acteurs nouveaux intéressés par le jeu peut susciter une modification de la structure du champ car elle entraîne une redistribution relative des capitaux dans le champ entre les acteurs et poussent ces derniers à innover dans leurs pratiques pour conserver et augmenter leurs capitaux (Boyer, 2003 : 71).

Deuxièmement, la porosité des champs et la possibilité pour les acteurs d'interagir dans plusieurs champs simultanément peuvent conduire à la transformation du champ. D'ailleurs, « les rapports de forces entre les 'conservateurs' et les 'novateurs' [...] dépendent très fortement de l'état des luttes externes et du renfort que les uns ou les autres peuvent trouver au-dehors », c'est-à-dire dans d'autres champs (Bourdieu, 1994 : 72). Ainsi, les dominés comme les

dominants peuvent, par la « redéfinition des frontières entre les champs », jouer ou user de tous leurs capitaux détenus, des pratiques apprises dans d'autres champs et des résultats des luttes externes pour innover et impacter la structure du champ (Boyer, 2003 : 72).

Troisièmement, les dominants orientent les luttes et le mouvement des autres acteurs. « La dialectique du déclassement et du reclassement qui est au principe de toutes sortes de processus sociaux implique et impose que tous les groupes concernés courent dans le même sens, vers les mêmes objectifs, les mêmes propriétés, celles qui leur sont désignées par le groupe occupant la première position dans la course et qui, par définition, sont inaccessibles aux suivants puisque, quelles qu'elles soient en elles-mêmes et pour elles-mêmes, elles sont modifiées et qualifiées par leur rareté distinctive et qu'*elles ne seront plus ce qu'elles sont* dès que, multipliées et divulguées, elles seront accessibles à des groupes de rang inférieur. Ainsi, par un paradoxe apparent, le maintien de l'ordre, c'est-à-dire de l'ensemble des *écarts*, des différences [...], des distinctions, des *propriétés ordinales* et, par là, des *relations d'ordre* qui confèrent à une formation sociale sa structure, est assuré par un changement incessant des propriétés substantielles (c'est-à-dire non relationnelles) » (Bourdieu, 1979 : 182-183, accents dans l'original). Les acteurs innoveront alors en permanence pour se rapprocher des positions des dominants, mais ces derniers ont un avantage temporel sur les autres, ce qui permet ainsi la reproduction de la structure (Boyer, 2003 : 71).

## 2. Intérêts et stratégies des ONGI et des communes dans le champ du développement

Dans le champ du développement, plusieurs acteurs interagissent : les OI, les ONGI, les États, les collectivités locales, les associations locales, les prestataires de service, les bénéficiaires. Ces acteurs ont tous des habitus et des capitaux particuliers. Ils ont aussi des intérêts à être dans le champ du développement. L'intérêt premier qu'il partage tous est de contribuer au développement, à la transformation du monde social, à la réduction de la pauvreté. Ils n'ont pas tous la même idée de comment y contribuer et ils ont aussi des intérêts secondaires propres à chacun. Ainsi, ils luttent pour satisfaire leurs intérêts selon leurs conceptions, leurs valeurs.

Les OI et les États du Nord, en tant que bailleurs de fonds, sont les acteurs dominants du champ du développement. Ils financent les programmes et les projets de développement, suggèrent les modalités d'intervention dans le champ et guident ainsi les pratiques dans le champ du développement. Néanmoins, à l'échelle locale, l'échelle pertinente pour les services de base, les ONGI dominent grâce à leurs importants capitaux économique, technique, social et symbolique qu'elles possèdent. Il est intéressant de voir quelles stratégies elles mettent en place pour conserver cette place favorite et comment les communes s'organisent face à elles lorsqu'il

apparaît des mouvements transformatifs dans la lutte, tels que l'entrée de nouveaux acteurs, les résultats des luttes externes et la course vers la première place.

#### *i. Entrée des communes dans le champ du développement*

Avec la décentralisation et l'adoption de la Déclaration de Paris, les communes font leur entrée dans le champ du développement. Elles acquièrent une nouvelle légitimité pour le développement grâce à une première modification dans le champ politique et une deuxième modification dans le champ du développement global initié par les États. Leur entrée dans le champ du développement réorganise la distribution des capitaux. Elles sont directement dotées d'un certain degré de capital symbolique et cela impacte le capital symbolique des ONGI. Néanmoins, cette redistribution des capitaux est minime. En effet, les communes ont un faible capital global et ne sont pas aussi bien positionnées que les ONGI, elles sont donc dépendantes de celles-ci pour la réalisation d'infrastructures de développement.

Les ONGI doivent malgré tout innover pour ne pas perdre leur position dans le champ, mais aussi adapter leurs pratiques aux nouvelles règles du champ du développement. Ceci n'est pas évident à cause de l'hystérésis de l'habitus et certaines ONG poursuivent alors les interventions selon l'ancien habitus, c'est-à-dire sans consultation des autorités communales et en se comportant « en institution autonome et souveraine » (Olivier de Sardan, 1999 : 151). Les ONG viennent suppléer les carences étatiques, diversifient l'offre et les modes de gestion des services, mais concurrencent directement les gouvernements dans l'offre de services (Jaglin, 2005). Elles affaiblissent « du même coup la maîtrise locale, la cohérence et l'efficacité des politiques publiques (notamment en termes d'investissements) » (Piveteau, 2005 : 91) et peuvent conduire à la « désorganisation des pays » (Brailowsky, 2000 : 9), à la « substitution et [à la] déresponsabilisation des collectivités » (Totté, 2003a : 82).

Avec le temps et la socialisation dans le champ, les ONGI s'adaptent. La nouvelle légitimité accordée aux communes et la Déclaration de Paris, qui guident les bailleurs de fonds, leur imposent de changer leurs modalités d'intervention comme elles souhaitent toujours contribuer au développement, conserver leurs positions et donc le soutien des bailleurs et de la légitimité vis-à-vis des communes. Elles mettent alors en place différentes stratégies pour satisfaire ces intérêts.

#### *Innovations des ONGI pour conserver de la légitimité*

Les ONGI créent des partenariats avec les communes pour le développement. Ces partenariats, prétendus égalitaires, sont recommandés par les bailleurs de fonds et permettent ainsi aux ONGI

qui les instituent d'obtenir une nouvelle légitimité d'intervention. Les ONGI n'imposent plus, mais travaillent avec les communes. Mais s'ils ne sont institués que pour la légitimité et le soutien financier des bailleurs, ces partenariats sont instrumentalisés, inauthentiques et servent les ONG plutôt que le développement (Lister, 2000 : 229). De plus, « *the charitable gift to the poor, by its very nature, represents an imbalance of social and moral forces. It places the act of giving outside the sphere of mutual ties. The dependence of the recipient upon the gift and the consequent inability to reciprocate (or rather to anticipate the possibility of reciprocating) is unlikely to foster solidarity, but rather to reinforce divisions and even to generate resentments. The recipient becomes a material and moral debtor of the donor* » (Kid, 1996 : 186-187). Le partenariat et l'offre d'assistance des ONG aux communes participent à instituer et entretenir des inégalités de pouvoir entre elles (Jaglin, 2001 : 123).

Certaines ONGI vont plus loin dans la quête de légitimité en modifiant considérablement leurs pratiques. Outre la recherche de légitimité, les ONGI ont aussi intérêt à prendre les devants dans la transformation du champ du développement parce que le développement est l'essence même qui les animent. « *The Paris agenda effectively asks aid agencies to work even more diligently towards their own demise. This is a perfectly valid aim, but one which does not fit well with personal and institutional incentives in many of today's donor agencies* » (Rogerson, 2005 : 541). Ainsi, si les ONG perdent leur place dans le champ du développement, cela peut signifier la fin de leur existence. La stratégie qu'elles mettent en œuvre est donc de s'adapter aux changements, tout en innovant pour se rendre essentielles dans d'autres domaines que la réalisation infrastructurelle. Ces adaptations et les pratiques des ONGI qui en découlent – le renforcement de capacités ou le plaidoyer politique par exemple – peuvent contribuer à la politisation ou à la dépolitisation du développement. Les ONGI ont, grâce à leur position avantageuse dans le champ du développement, une grande marge de manœuvre pour orienter le développement vers plus d'égalité sans pour autant perdre toute utilité et légitimité dans le champ du développement. L'analyse fournira des réponses quant au choix qu'elles font vis-à-vis de la politisation et aux pratiques qu'elles adoptent en conséquence.

### *Introduction de stratégies de renforcement du capital par les communes*

Les communes, nouvellement arrivées dans le champ, ont « intérêt [...] à déstabiliser les positions acquises et à développer en conséquence des innovations dévalorisant le capital détenu par les tenants du pouvoir établi », tout en utilisant des stratégies pour augmenter le leur (Boyer, 2003 : 69). Quelles stratégies adoptent-elles face aux ONGI qui possèdent un capital global plus important que le leur et qui souhaitent intervenir sur leurs territoires ? Quelles sont

les stratégies qu'elles mettent actuellement en place pour augmenter leur capital global ? En quoi l'augmentation de leur capital les aide-t-elles ? Arrivent-elles à faire adopter leurs conceptions du développement et de la mise en œuvre des projets ? Cette augmentation de capital a-t-elle des retombées sur leur position dans d'autres champs, notamment le champ politique aux échelles locale et nationale ?

## *ii. Influence des luttes secondaires*

Les habitus et les positions dans le champ du développement des ONGI et des communes se construisent aussi au grès de luttes avec des acteurs secondaires, comme les donateurs et l'État national, qui prennent place dans le champ du développement ou dans un autre champ, comme le champ politique par exemple. Ces luttes influencent les luttes entre ONGI et communes et les stratégies qu'elles pourront mettre en place pour conserver ou gagner du pouvoir dans leurs partenariats.

### *La dure conciliation de la double responsabilité*

Les ONGI ont d'importants capitaux économique et technique grâce au soutien des bailleurs de fonds, mais elles ont dû, dans le même temps, se soumettre aux exigences des bailleurs qui, en tant qu'acteurs dominants, fixent les règles. Les bailleurs ont fixé des conditions aux dons et mis en place des mécanismes de contrôle pour assurer leurs investissements. Les ONGI doivent respecter ces points. Ceci se répercute directement sur les communes partenaires. Dans les conventions de partenariat signées entre les communes et les ONGI autour des projets de développement, les ONGI y inscrivent des mécanismes de contrôle très similaires aux mécanismes de contrôle auxquels elles sont confrontées avec les bailleurs de fonds. Comme elles restent redevables envers les bailleurs de fonds, elles ont intérêt à assurer les investissements qu'elles font dans les communes. Les mécanismes de contrôle comprennent entre autres des rapports de suivi, d'évaluation, financier, des visites sur les sites d'intervention, des comptes spécifiques au projet, des avis de non-objection, des audits, des observations pour une gestion des projets axée sur les résultats (Dorier-Apprill & Meynet, 2005 : 28 ; Elbers & Arts, 2011). Les ONGI arrivent à imposer ces mécanismes qui représentent « un style de vie », parce qu'elles dominent le champ du développement local. Mais ces mécanismes participent grandement à l'évacuation du politique et à techniciser le développement. En utilisant de tels mécanismes, les ONGI contribuent à la dépolitisation du développement. Il peut déjà être remarqué ici que les ONGI ont à la fois des moyens d'entreprendre des actions qui politisent ou au contraire dépolitisent le développement. Qu'est-ce qui les motive à adopter des pratiques politisées plutôt que des pratiques dépolitisées et vice-versa ? Et quelles répercussions

leur positionnement face aux mécanismes de contrôle et à la dépolitisation a-t-il sur leurs relations avec les communes et sur les capacités de ces dernières ?

### *Exigence communale du respect des normes légales*

Grâce à la décentralisation et aux luttes face à l'État, les communes ont la légitimité de mettre en œuvre le développement sur leurs territoires politico-administratifs. Même si une commune se retrouve à devoir déléguer sa maîtrise d'ouvrage à une ONGI, cela ne veut pas dire qu'elle n'a plus aucune responsabilité et aucun moyen de luttes. Elle reste maître d'ouvrage et cela signifie qu'elle doit s'assurer du respect des normes locales et nationales dans la mise en œuvre des projets (Braïlowsky, 2000 : 9). Elles conservent « des fonctions de facilitation, d'impulsion, d'orientation, de soutien, de coordination » (Dubresson & Fauré, 2005 : 18). Elles ont la possibilité d'argumenter et de négocier avec les ONGI pour le respect des normes et pour être impliquées dans les projets. Olivier de Sardan mentionne l'existence d'une stratégie chez les chefs traditionnels qu'il nomme « le péage ». « C'est là une stratégie à la fois de contrôle et de prélèvement. Sans s'immiscer directement dans les structures villageoises mises sur pied par les projets, le chef se contente de les surveiller et de jouer, plus ou moins directement, l'intermédiaire ou le facilitateur entre ses populations et les projets. Il en tire des bénéfices fort matériels du côté de ses sujets en recevant et souvent en exigeant « sa part » sur les avantages obtenus (crédits, subventions, matériels) » (Olivier de Sardan, 1999 : 156). Les communes mettent-elles en place une stratégie similaire en usant de leur capital social ?

Face aux mécanismes que les ONGI leur imposent, les communes ont aussi des stratégies de réponses, mais l'absence de recherches sur le sujet invite à se tourner vers l'étude de Elbers & Arts (2011) qui établit les différentes tactiques que les ONG du Sud mettent en place en réponses aux mécanismes de contrôle imposés par les bailleurs de fonds, visibles au tableau 2.

Tableau 2 : Stratégies des ONG du Sud face aux bailleurs de fonds

Stratégie	Objectif	Tactique	Description
Évitement	Éviter l'exposition aux conditions des bailleurs de fonds	Sélection	L'ONG limite ses contacts aux bailleurs de fonds compatibles
		Rejet	L'ONG refuse les offres de financement
		Sortie	L'ONG met fin à ses relations de financement
Influence	Modifier le contenu des conditions des bailleurs de fonds	Négociation	L'ONG se sert de la dépendance mutuelle
		Persuasion	L'ONG convainc au moyen d'arguments
		Implication	L'ONG fait intervenir personnellement des représentants du bailleur de fonds
Défense	Limiter l'impact des conditions inévitables des bailleurs de fonds	Bouclier de protection	L'ONG met des éléments essentiels à l'abri de l'exposition
		Compensation	L'ONG compense les problèmes par des fonds discrétionnaires
Description	Prétendre respecter les conditions des bailleurs de fonds	Maquillage	L'ONG se conforme de façon superficielle
		Rétention	L'ONG choisit les informations qu'elle divulgue
		Représentation erronée	L'ONG transmet des informations inexacts

Source : Elbers & Arts, 2011 : 756

Ces auteurs ont observé quatre sortes de stratégies : l'évitement, l'influence, la défense et la description qui se découpent en onze tactiques. L'analyse montrera s'il est possible d'observer les mêmes stratégies et tactiques chez les communes.

### iii. Course infinie pour la première place

De par leur position dominante, les ONGI indiquent le chemin de la course, la position vers laquelle s'orienter. Elles imposent leurs valeurs et pratiques et leur domination symbolique aux communes. Les ONGI innovent pour rester en tête et les communes courent après un idéal qu'elles ne pourront atteindre.

#### *Stratégie de diffusion des valeurs par les ONGI*

Malgré l'existence de stratégies nationales à respecter, les ONGI conceptualisent les projets et peuvent y mettre les valeurs qui leur sont chères comme la bonne gouvernance, la participation, la protection de l'environnement ou l'égalité des genres, en plus des mécanismes de contrôle qui accompagnent les projets. C'est une des stratégies par lesquelles les ONGI peuvent influencer l'habitus des communes.

Face à des États et des collectivités locales plus autonomes, les ONGI ont mis en place une autre stratégie pour conserver leur position avantageuse dans le champ du développement. Cette



stratégie a deux intérêts pour les ONGI. D'une part, elle permet d'influencer la construction et la reproduction de l'habitus local et d'autre part, elle crée un nouveau rôle pour les ONGI, primordial dans ce champ du développement qui évolue (Brass, 2012a : 223).

Pour cette stratégie, les ONGI ont étendu leurs activités au croisement entre le champ du développement et le champ politique. Elles réalisent des sensibilisations, du plaidoyer politique et des renforcements de capacités d'acteurs détenteurs des pouvoirs de décision. Grâce à ces activités, les ONGI détiennent partiellement le contrôle sur les instances bureaucratiques qui sont en mesure de modifier la valeur relative des capitaux du champ.

Les ONGI utilisent le plaidoyer pour donner voix aux plus démunis et inciter des changements politiques favorables pour ces derniers, mais cela leur permet aussi d'obtenir une position plus avantageuse dans le champ du développement (Uvin *et al.*, 2000 : 1411-1412). « *NGOs now sit on government policymaking boards, development committees, and stakeholder forums, their strategies and policies are integrated into national planning documents; and their methods of decision making have, over time, become embedded in government's own. NGOs have become institutionalized in the governing processes of public service provision* » (Brass, 2012a : 218). Sans évacuer l'État et les collectivités locales du processus, elles participent activement à la création de lois et stratégies nationales et communales et à l'application effective de ces documents sur le terrain, en s'inspirant de leurs fortes expériences de terrain (Brass, 2012a : 218 et 222 ; Snively & Desai, 2000 : 252 ; Zeebroek, 2004 : 67).

Les ONGI invitent aussi les gouvernements nationaux et communaux à participer à leurs ateliers de coordination de projets, par exemple, car elles comprennent désormais que ces acteurs peuvent les aider dans leurs actions. Cependant, elles disent préférer travailler avec les employés plutôt que les politiques, ce qui impacte les possibilités de politisation de la stratégie (Brass, 2012a : 222). Néanmoins, les ONG ne sont pas les seules PTF à contribuer aux politiques nationales. « *NGO advocates should carefully weigh any strategies that increase international agencies' leverage [like conditionality]. Aid donors' influence creates accountability demands on governments that can reduce their effective accountability to their own citizens* » (Nelson, 2000 : 482). En s'intégrant de la sorte dans les processus décisionnels nationaux, les ONG peuvent contribuer à incorporer leurs valeurs, mais elles risquent aussi d'affaiblir les gouvernements et de contribuer à la dépolitisation du développement.

Les ONGI utilisent le plaidoyer, le renforcement des capacités et les activités sœurs pour diffuser leurs valeurs en faveur des pauvres et pour maintenir leur position dominante dans le champ du développement. Les ONGI ont ici les moyens de créer une société plus égalitaire,

d'aborder les problèmes de pauvreté sous l'angle de la politique, sans négliger l'expérience et la technique et de donner les moyens aux États et communes d'assumer leurs prérogatives avec une plus grande efficacité, « la seule façon pour qu'il puisse y avoir un cadre global d'intervention et des réglementations qui permettent que le travail avance » (Braïlowsky, 2000 : 9), mais le processus de politisation est très fragile et nécessite beaucoup d'attention (Snavelly & Desai, 2000 : 254).

Cela suppose évidemment que les ONGI doivent contribuer au renforcement des capitaux des communes – légitimer les communes, renforcer les capacités techniques, initier des partenariats directs avec les bailleurs de fonds et les experts -, redéfinir leurs rôles et tendre vers la disparition. « L'ONG doit donc être biodégradable et intervenir [de moins en moins] dans le processus de mise en place » des projets (Braïlowsky, 2000 : 29). « La déconnexion non pas économique mais symbolique de la pensée dominante (dont le savoir dominant est une composante) est considérée comme la première étape indispensable à toute fondation d'un développement au service des dominés et des pauvres » (Pesche, 1995 : 2). Dans le même sens, Suchman avance qu'une institution peut gagner en légitimité si elle intègre dans ses conceptions et pratiques les valeurs et attentes du public légitimant : « *Most often, influence legitimacy arises when the organization incorporates constituents' standards of performance as its own. In a world of ambiguous causality, the surest indicator of ongoing commitment to constituent well-being is the organization's willingness to relinquish some measure of authority to the affected audience* » (Suchman, 1995 : 578, accent dans l'original). Les ONGI travaillent inévitablement à leur autodestruction, mais elles ont incorporé des décennies d'intervention et de domination. Il est alors très difficile pour elles d'aller à l'encontre de leur habitus. Les stratégies des autres acteurs – « *mutual suspicion, lack of trust [...], organizations taking credit for others' work* » par exemple – peuvent aussi inciter les ONGI à conserver leurs pratiques dominatrices (Brass, 2012a : 228). Il apparaît alors la nécessité d'une motivation supérieure, d'une transformation plus conséquente, pour que les ONGI changent leurs façons d'agir. L'analyse permettra de mieux comprendre quelle serait cette plus grande source de motivation.

### *Stratégies de réappropriation des projets par les communes*

Face à la définition de règles à suivre par les ONGI dans le champ du développement et dans la mise en œuvre des projets, quelles stratégies les communes adoptent-elles ? Suivent-elles les valeurs des ONGI ou s'opposent-elles à ces valeurs ? Proposent-elles d'autres valeurs ou d'autres manières de faire ? Et si oui, lesquelles ?

Olivier de Sardan (1999 : 156) mentionne déjà deux stratégies possibles : « l'ignorance » et « l'accaparement ». Ces stratégies ont été découvertes grâce à l'étude de communautés villageoises bénéficiaires de projets, mais elles peuvent aussi être employées par les communes. L'ignorance de la part d'une commune signifierait qu'elle rejette ou se désintéresse du projet et laisse l'ONGI gérer comme bon lui semble, parce qu'elle voit des intérêts ailleurs. L'accaparement du projet par une commune signifierait qu'elle met en place des mécanismes lui permettant de capter des ressources du projet qu'elle utilise à d'autres fins. Ces fins sont généralement les intérêts personnels de certains élus qui prennent les ressources pour leurs poches ou leurs communautés. L'analyse offrira plus de réponses à ces questions.

### 3. Conséquences des luttes

Les luttes qui apparaissent entre les ONGI et les communes dans le champ du développement et les stratégies qu'elles mettent en œuvre pour gagner ou conserver du pouvoir et faire adopter leurs idées du développement ont des conséquences.

Les communes et les ONGI sont animées de la même volonté de réduire la pauvreté et de développer les territoires et sont désormais amenées à travailler ensemble pour ces objectifs. Toutefois, elles ont toutes des intérêts secondaires divergents qui les poussent à mettre en place des stratégies pour imposer leurs valeurs et gagner du pouvoir. Ces acteurs sont en compétition pour la réputation, le pouvoir, les ressources financières et les savoirs et cette compétition induit souvent une dispersion ou une désorganisation des interventions plutôt qu'une coordination et une collaboration entre les acteurs (Rogerson, 2005 : 542). Les luttes réduisent donc les chances d'aboutir à un développement égalitaire.

Les luttes soulignent un autre aspect important du champ du développement. « *The power is seen to rest with the donor and the NNGO because of their control of financial resources, although the NNGO is, itself, dependent on the donor for these* » (Lister, 2000 : 232). Donc « *it is recognised that not all resources are of equal importance* » et que le capital économique prime dans le champ du développement (*ibid.*). Qu'est-ce que cela implique pour chaque acteur ? Quels sont les moyens utilisés par chaque acteur pour limiter cette dépendance ? Une conversion du taux de change entre les espèces de capitaux est-elle envisageable et envisagée ? Et si oui, par qui ? L'analyse fournira des réponses à ces questions.

## VI – Conclusion du chapitre 1

Le développement vu comme un idéal à atteindre est un projet de longue haleine qui s'avère très difficile. Malgré la forte mobilisation internationale depuis l'époque coloniale, encore 10

% de la population mondiale vit sous le seuil de pauvreté (Banque mondiale, 2017b), sans accès aux services de base. Les acteurs du développement ont depuis envisagé de nombreuses solutions aux maux du développement en adaptant leurs discours et pratiques au cours du temps en fonction des évolutions économiques, sociales et politiques, toujours dans l'optique d'améliorer l'efficacité de l'aide. Ces solutions ont visé la localisation du développement avec la promotion des acteurs locaux comme acteurs du développement, l'introduction de la participation, de l'*empowerment*, de la bonne gouvernance et des partenariats pour assurer l'appropriation par les partenaires nationaux et locaux et par les bénéficiaires des projets réalisés et plus récemment la lutte contre les inégalités.

Plusieurs auteurs (Ferguson, 1994 ; Mosse, 2005 ; Hickey, 2009) s'accordent pour dire que le développement, tel qu'il est actuellement mis en place, est dépolitisé, c'est-à-dire que l'accent est mis sur la « neutralité » et la technicité des solutions offertes aux maux du développement, perçues comme plus à même d'y répondre que des solutions politiques qui sont alors négligées.

Dans cette recherche, la politique est comprise comme la contestation de l'ordre social et la revendication de l'égalité de tous. La politisation du développement apparaît alors comme une solution aux échecs du développement. Les acteurs politisant le développement contestent cet ordre social du développement qui entretient les inégalités quelles qu'elles soient et qui maintient une hiérarchie entre les riches dominants et les pauvres dominés. Le développement sera plus juste et durable si cet ordre inégalitaire disparaît pour laisser place à plus d'égalité sociale, de genre et partenariale.

L'accent est mis dans cette recherche sur les inégalités partenariales entre communes et ONG internationales. Ces deux acteurs ont gagné en légitimité avec l'émergence du développement local. Les ONGI reçoivent un fort soutien de la part des bailleurs de fonds et les communes gagnent progressivement des prérogatives dans le domaine du développement avec l'approfondissement du processus de décentralisation. Les ONGI et les communes sont alors amenées à travailler ensemble sur les projets de développement et d'accès aux services de base. Ces acteurs luttent dans le champ du développement pour gagner plus de capitaux, de pouvoir et arriver à faire accepter par tous leurs conceptions – leur *habitus* – du développement et de mise en œuvre des projets.

Le cadre théorique ainsi construit offre les clés pour mieux comprendre les inégalités existantes au sein des partenariats entre communes et ONG internationales, les stratégies de luttes qui apparaissent entre ces acteurs lors de la mise en place de projets de développement et pour mettre en lumière les discours et pratiques politisés et dépolitisés mis en œuvre par les acteurs

dominants et les acteurs dominés dans le cadre des partenariats en vue de conserver ou de modifier l'ordre social. L'étude des luttes permet également de comprendre les impacts de chaque acteur sur la réalisation des projets, mais la théorie bourdieusienne doit être complétée des approches de l'écologie politique de l'eau et de la territorialisation de Sylvie Jaglin afin de pouvoir interpréter leurs impacts sur le territoire et plus précisément sur le service fourni dans le cadre des projets. Ces approches seront présentées au chapitre 2.

## Chapitre 2 : Les *waterscapes* ruraux africains

---

Le premier chapitre a présenté le champ du développement et fournit un cadre théorique pour étudier les luttes qui existent entre les ONG internationales et les communes. Ces acteurs travaillent ensemble autour de projets dans le domaine des services de base qui sont, en Afrique de l'Ouest, des prérogatives décentralisées : l'eau potable, l'assainissement, l'éducation primaire et la santé de base. Cette étude s'intéresse plus particulièrement au secteur de l'eau potable en milieu rural.

Tout d'abord, malgré des progrès considérables dans l'optique de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement, en 2015, 663 millions de personnes, soit 9 % de la population mondiale, n'avaient pas encore accès à des sources d'eau améliorées (Nations-Unies, 2016 : 6). En Afrique subsaharienne, ce sont 319 millions de personnes – soit 32 % de la population de cette région – qui s'approvisionnaient toujours à des sources non améliorées, telles que les puits, ou à des eaux de surface (UNICEF & WHO, 2015 : 4 et 7). Ces taux cachent toutefois d'importantes disparités entre les pays, entre les communes et entre les régions urbaines et les régions rurales. En effet, 16 % de la population rurale mondiale s'approvisionnent à des sources d'eau impropres contre 4 % pour la population urbaine mondiale (*ibid.* : 9).

Ensuite, ce secteur, plus que les autres, participe à l'aménagement du territoire. Parce que l'eau est vitale, les populations se sont, de tout temps, organisées autour des sources d'eau qu'elles ont progressivement transformées pour des usages domestiques, agricoles, artisanaux ou industriels (Ghiotti, 2006 : 3-4). Dans le domaine du développement, l'eau fait son entrée en accompagnement du secteur agricole en tant qu'eau d'irrigation (*ibid.* : 4). Cela a débuté avec les grands barrages en vue d'augmenter la productivité agricole des pays africains (Bonneuil, 2000). Puis la croissance démographique et la diversification des usages ont amené des conflits autour de l'eau. Il a alors fallu proposer des solutions – des infrastructures pour le volet technique – répondant à tous les besoins (Ghiotti, 2006 : 4). Les activités d'accès à l'eau potable se développent dans les années 1980 en Afrique. Pour rappel, à cette époque, les institutions financières de Bretton Woods lancent les PAS dans de nombreux pays, la construction des infrastructures de base repose alors principalement sur l'appui des ONGI. Avec la décentralisation, les communes africaines deviennent responsables du service public de l'eau et sont alors amenées à travailler avec les ONGI. Ce chapitre offre ainsi une application de la théorie dessinée autour du champ du développement au secteur de l'eau potable. Après avoir

défini le concept de *waterscape*, le champ de l'eau potable sera présenté. Puis les différentes conceptions de l'eau seront exposées et ce chapitre terminera par une présentation des impacts des luttes du champ du développement et du champ de l'eau potable sur les *waterscapes*.

## I – Les composantes et le pouvoir du *waterscape*

En adoptant une approche d'écologie politique, il est possible d'étudier l'impact des relations de pouvoir entre ONGI et communes sur l'environnement naturel ou le territoire, mais aussi l'impact que le territoire ou les ressources naturelles ont sur ces relations de pouvoir (Loftus, 2009 : 954 ; Budds, 2009 : 418-419). Il est alors crucial de combiner cette approche avec le cadre théorique bourdieusien afin d'intégrer dans l'étude des relations de pouvoir autour des projets d'accès à l'eau potable les aspects environnementaux et infrastructurels, en plus des aspects sociaux.

L'écologie politique se veut engagée et cherche par l'étude des connexions à l'environnement naturel des luttes de pouvoir à faire naître plus d'égalité et de justice sociale (Bryant, 1997 : 8 ; Budds, 2009 : 418-419). Cela nécessite toutefois un passage entre la recherche et l'action grâce à, par exemple, la mobilisation du public autour des enjeux ou des coopérations d'acteurs partageant les mêmes idées (Bryant, 1997 : 16). Cette thèse adopte aussi une posture critique en mettant en lumière les rapports de pouvoir asymétriques entre les ONGI et les communes qui freinent le développement et limitent l'efficacité des services de base fournis aux citoyens.

Selon l'écologie politique de l'eau, l'eau ne doit pas être étudiée seulement comme de l'H<sub>2</sub>O, une substance circulant dans le cycle hydrologique, mais aussi comme un objet social ou une ressource socialisée (Bakker, 2003a : 49). Afin de mieux définir la socialité de l'eau, les écologistes politiques de l'eau utilisent le concept de *waterscape*.

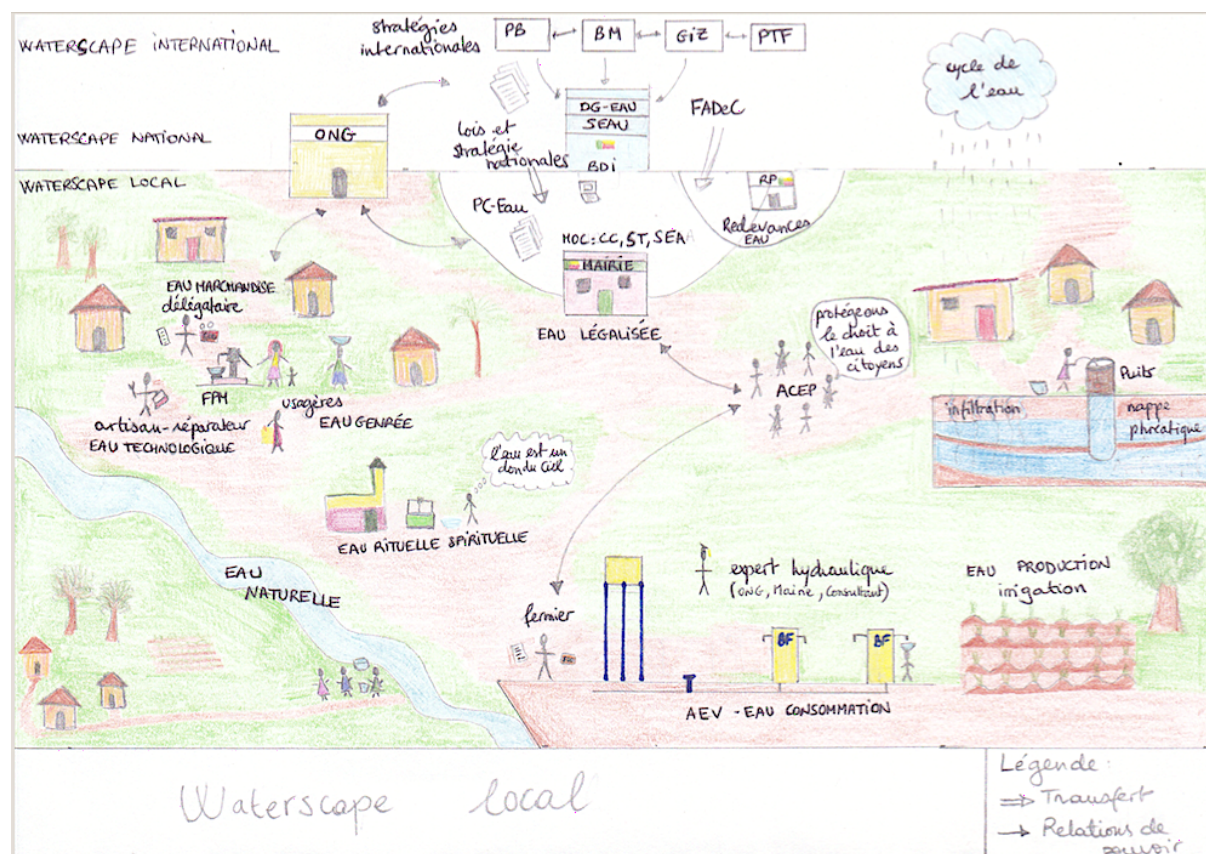
Le *waterscape* est une « *sociospatial configuration that is constituted by social and ecological processes, which become manifest through the particular nature of flows, artefacts, institutions and imagineries that characterise a particular context* » (Budds & Hinojosa-Valencia, 2012 : 125). Le *waterscape* est une « entité socio-naturelle produite » quotidiennement par la circulation de l'H<sub>2</sub>O dans la nature et dans l'anthroposphère selon le cycle hydrosocial, par les activités humaines en rapport avec l'eau, comme la construction d'un forage ou la rédaction d'une stratégie de gestion hydraulique, et par les relations entre acteurs de l'eau – les communes, les ONGI, les ménages par exemple (Loftus, 2007 : 48-49 ; Swyngedouw, 2006 : 112 ; Swyngedouw, 2005 : 27-28). Le *waterscape* est un tout, mélangeant des « choses »



naturelles, sociétales, infrastructurelles et symboliques ensemble (Swyngedouw, 2006 : 105), comme il est possible de le voir à la figure 2.

Selon cette définition, toutes les composantes législatives, infrastructurelles, organisationnelles, culturelles et écologiques du service public de l'eau potable font partie du *waterscape*. L'utilisation de ce concept dans cette thèse permet alors de mieux appréhender la complexité et la totalité des composantes des projets d'accès à l'eau potable et du service de l'eau potable.

Figure 2 : *Waterscape* local béninois



Mais le *waterscape* n'est pas seulement produit par les activités et les relations, il les produit et les reproduit également (Swyngedouw, 2006 ; Budds, 2009 : 420 ; Sultana & Loftus, 2012 : 9). En effet, il est facile de remarquer qu'un changement dans la configuration du *waterscape*, d'un point de vue institutionnel, technique ou naturel par exemple, résulte en des changements dans les différentes composantes qui vont ensuite remodeler la forme du *waterscape*. Cette configuration socio-spatiale est en constante évolution. À titre illustratif, la sécheresse d'un puits en saison sèche – élément naturel du *waterscape* – va pousser les usagers à aller s'approvisionner à des sources alternatives plus éloignées comme un forage dans un village voisin. Dans une telle situation, le changement naturel du *waterscape* entraîne une modification des activités d'approvisionnement en eau potable des usagers et conduit à l'élargissement du



*waterscape* communautaire, mais celui-ci retrouvera sa configuration initiale une fois la saison des pluies revenue et le puits de nouveau alimenté. Cet exemple montre bien que le *waterscape* influence les pratiques sociales comme celles-ci influencent le *waterscape* dans un processus de va-et-vient continu (Worster cité par Budds, 2009 : 420). Il est possible de noter des changements de la configuration du *waterscape* en observant aussi bien des éléments naturels que des éléments infrastructurels ou organisationnels (Loftus, 2006 : 1023). Dans le même sens, la réalisation d'un forage à pompe dans une localité dont les ménages s'approvisionnaient auparavant en eau dans le village voisin rétrécit le *waterscape* communautaire.

Il est ainsi possible de voir que le *waterscape* varie dans le temps et dans l'espace. L'histoire et les éléments socio-naturels passés influencent la reproduction du *waterscape* (Swyngedouw, 2006 : 114-115). Les éléments socio-naturels et les acteurs du *waterscape* peuvent être rattachés aux échelles locales, régionales, nationales ou internationales (Swyngedouw, 2005 : 28). Ainsi, le *waterscape* local n'est pas seulement constitué des éléments et des acteurs locaux, mais intègre des éléments et acteurs nationaux ou internationaux pertinents à l'échelle locale. C'est notamment le cas des législations dans le domaine de l'eau qui sont produites aux niveaux national et international et diffusées ensuite au niveau local, comme il est possible de le voir sur la figure 2. Il en est de même pour les *waterscapes* plus larges (Zug, 2014).

Le *waterscape* regroupe tous les acteurs en relation avec la ressource hydrique comme ressource de consommation, de production ou comme ressource naturelle à protéger. Les éléments socio-naturels du *waterscape* ont un pouvoir aliénant sur les acteurs de l'eau car, comme le suggère Loftus, la nature sociale internalise, embrasse et exprime les relations qui la créent, c'est-à-dire les relations capitalistes ou politiques, et les reproduit (Loftus, 2009 : 965 ; Loftus, 2007 : 43). Le pouvoir que les différentes composantes du *waterscape* détiennent sur les acteurs et les perceptions de ce pouvoir par les acteurs dépendent de la relation que chacun des acteurs entretient directement avec le *waterscape* (Loftus, 2007 : 46 et 55). Ainsi, les communes, propriétaires des infrastructures et responsables du service de l'eau potable, les ONGI, acteurs venus de l'extérieur et les ménages, consommateurs de l'eau entretiennent différents types de relations avec le *waterscape*. Il en est de même pour les autres groupes comme les femmes, les entrepreneurs ou les gestionnaires des points d'eau par exemple. Les relations avec le *waterscape* ne dépendent pas seulement des activités socio-économiques que les acteurs entreprennent, mais ont aussi un lien profond avec les perceptions de la ressource « eau » des acteurs et la matérialité ou l'accessibilité de l'eau (Loftus, 2006 : 1041 ; Swyngedouw, 2005 : 28).

Ces relations et les processus socio-environnementaux qui en sortent sont, selon Swyngedouw « *both enabling, for powerful individuals and groups, and disabling, for marginalized individuals and groups. They precisely produce positions of empowerment and disempowerment* » (Swyngedouw, 2006 : 115). Cette citation introduit, comme Bourdieu l'a fait, une distinction entre les capacités des dominants et des dominés pour les luttes. En mobilisant encore l'approche de Rancière, il est dit ici que les dominés comme les dominants peuvent gagner du pouvoir des relations qu'ils entretiennent avec le *waterscape*. Les acteurs n'ont pas nécessairement connaissance de ces potentialités d'*empowerment* et de *disempowerment*. Cependant, par leurs actes, les acteurs faibles et forts entrent dans une lutte pour le pouvoir dans et sur le *waterscape*, une lutte dans le champ de l'eau potable.

Le concept de *waterscape* permet de mieux appréhender les différentes composantes pertinentes pour l'étude des projets d'accès à l'eau potable et du service de l'eau potable et de mieux comprendre les luttes de pouvoir entre les ONGI et les communes qui ne sont pas seulement des luttes pour un contrôle social, mais aussi pour un contrôle matériel et environnemental. Il est alors important de comprendre quelles relations les ONG et les communes ont avec le *waterscape* local. Comment leurs relations avec le *waterscape* changent les relations de pouvoir entre ONGI et communes ? Mobilisent-elles des composantes du *waterscape* dans la lutte qui les oppose ? Si oui, lesquelles ? Est-ce qu'une relation *empowering* au *waterscape* peut combler un faible capital global ? Comment les relations entre ONGI et communes transforment le *waterscape* ? L'analyse permettra de répondre à ces questions.

## II – Le champ de l'eau potable

### 1. Présentation des acteurs du champ de l'eau potable

Dans cette étude, le service de l'eau potable constitue une activité de développement. Le champ de l'eau potable représente alors un « sous-champ » du champ du développement. Il sera alors fait mention du champ de développement lorsque des enjeux non spécifiques à l'eau potable, mais plus généralement liés au développement, sont traités. Le champ de l'eau potable fera référence aux enjeux spécifiques à l'eau. Ce dernier fonctionne comme le champ du développement, regroupe tous les acteurs qui ont un intérêt pour l'accès universel à l'eau potable, aussi bien pour y accéder eux-mêmes que pour le fournir. Ces acteurs sont guidés par leur habitus et leurs positions dans le champ. Ils luttent pour atteindre leurs objectifs en essayant de changer la structure du champ, c'est-à-dire leurs positions relatives.

Ces acteurs du champ de l'eau potable sont les mêmes catégories d'acteurs que dans le champ du développement, c'est-à-dire les ONGI et autres PTF, l'État national et les communes, les associations locales, les prestataires de services et les bénéficiaires – les consommateurs d'eau potable –, mais ils ont un intérêt spécifique pour l'eau potable. Tous ces acteurs se trouvent aussi dans le *waterscape*. Le champ de l'eau potable s'organise aussi à différentes échelles. L'accent est mis, comme dans le champ du développement, sur l'échelle locale car les communes sont responsables du service de l'eau potable et les projets d'accès à l'eau potable s'organisent localement. Les apports des échelles nationale et internationale ne sont pas ignorés. Il s'agira de définir la structure du champ de l'eau potable comme celle du champ du développement grâce à l'analyse, mais il est déjà clair que les ONGI et les communes luttent continuellement pour la transformation du champ de l'eau potable selon leurs intérêts et leurs conceptions de la mise en œuvre des projets d'accès à l'eau et du service public de l'eau.

## 2. Luttres entre acteurs dans le champ de l'eau potable

### i. L'utilité spécifique de la dimension matérielle du *waterscape*

Les acteurs du *waterscape* luttent dans le champ de l'eau potable qu'ils essaient de dominer. La théorie de l'action de Bourdieu fournit des outils conceptuels pour mieux comprendre les acteurs du *waterscape*, les valeurs qui les guident, les capitaux qu'ils peuvent mobiliser, les intérêts qui les motivent et les stratégies qu'ils mettent en place dans les luttes. Le concept de *waterscape*, qui ne peut être totalement assimilé au champ de l'eau potable, apporte une dimension matérielle importante non présente dans les champs bourdieusiens. En effet, dans les luttes du champ de l'eau potable, les acteurs ne peuvent s'appuyer que sur leurs dispositions et leurs positions qui trouvent des équivalences dans le *waterscape*, mais le *waterscape* comprend des composantes supplémentaires. Le *waterscape* comprend les conceptions de l'eau comprises dans les habitus, les institutions et documents officiels qui correspondent aux dispositions, l'expertise en hydraulique qui correspond au capital technique ou les flux financiers autour de la marchandisation de l'eau qui font partie du capital économique. Toutes ces composantes correspondent à des caractéristiques du champ de l'eau potable. Il est aussi possible de voir dans le *waterscape* les résultats des luttes passées qui favorisent alors les dominants. Les infrastructures d'eau potable présentes dans le *waterscape* correspondent à l'intérêt premier de la lutte pour tous les acteurs : développer l'accès à l'eau pour tous. Mais il y a des composantes du *waterscape* qui ne trouvent pas d'équivalences dans le champ de l'eau potable, notées \* dans le tableau 3, comme les éléments naturels du *waterscape*, les sources d'eau non potable et les infrastructures hydrauliques dans leur matérialité.

Tableau 3 : Équivalences entre le champ de l'eau potable et le *waterscape*

Champ de l'eau potable	Composantes du <i>waterscape</i>	Exemples concrets
Habitus	Conceptions, imaginaires, croyances autour de l'eau	« L'eau purifiée », « l'eau est un bien commun »
Habitus	Documents officiels	Stratégie AEP
Acteurs	Institutions de l'Eau	Direction Générale de l'Eau, communes, délégataires
Capital technique	Connaissances de l'eau	Experts hydraulique, météorologiste
Capital économique	Flux financiers, marchandisation de l'eau	Prix de la bassine, redevances
Intérêt premier de la lutte / *	Infrastructures d'eau potable (accès à l'eau potable)	FPM, AEV
*	Sources d'eau non potable	Puits, marigots
*	Environnement naturel	Nappe phréatique, pluie, cours d'eau

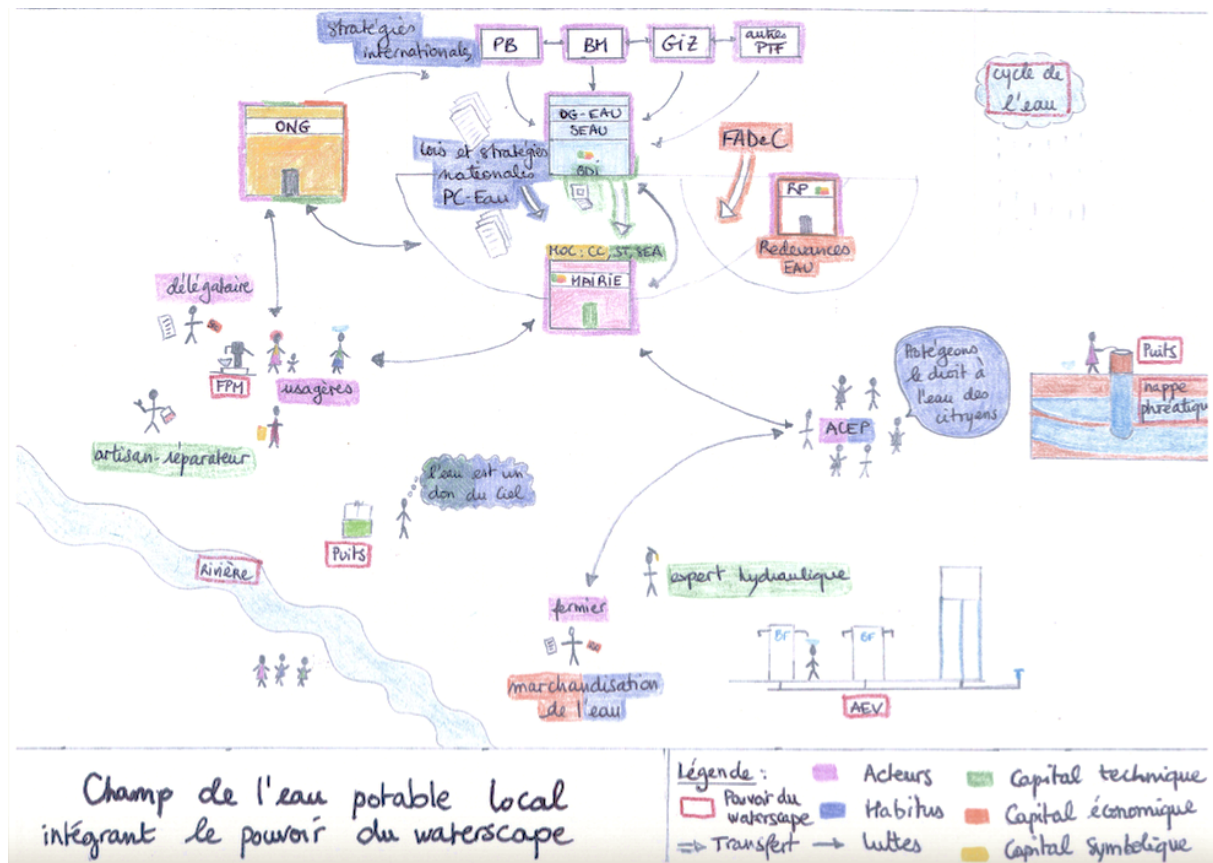
Comme il a été vu dans la partie précédente, les acteurs sont en relation avec le *waterscape*, ils l'influencent autant qu'il les influence. La relation des acteurs de l'eau avec le *waterscape* peut être *empowering* ou *disempowering*. Ces composantes infrastructurelles et naturelles – matérielles – du *waterscape* peuvent donc renforcer ou affaiblir les acteurs dans les luttes. Il pourrait être admis que ces composantes constituent de nouvelles formes de capital pour les acteurs, mais les relations que les différents acteurs ont avec elles n'ont pas les mêmes impacts et ne peuvent pas toujours être utilisées de la même façon. Par exemple, la relation d'une commune et d'une ONGI avec le nombre d'infrastructures d'eau potable présentes sur le territoire communal est différente. Plus une commune compte d'infrastructures sur son territoire, plus ses quatre capitaux vont augmenter. Elle obtient une augmentation de son capital économique grâce à la collecte des redevances sur le paiement de l'eau si celle-ci est payante ; elle gagne en capital technique grâce aux connaissances sur ses ressources naturelles hydriques et de son sous-sol et les employés communaux se perfectionnent par l'expérience ; elle développe ses relations avec les partenaires qui l'assistent, avec les prestataires de services et

avec les citoyens et les autorités traditionnelles, qui d'ailleurs lui octroient plus de capital symbolique grâce à cela. Plus une commune a des infrastructures sur son territoire, plus une ONGI perd en légitimité d'intervention car les besoins diminuent et la commune devient plus autonome, mais cela n'influence aucunement ses autres capitaux. Cependant, si elle a contribué à la construction de ces infrastructures, elle gagne en capital symbolique que lui attribuent la commune et les citoyens qui apprécient l'aide.

De plus, les ONGI sont des acteurs temporaires dans les *waterscapes* locaux, elles sont donc influencées par les composantes naturelles et infrastructurelles sur de courtes périodes uniquement, le temps des projets. Une ONGI peut réaliser une infrastructure parfaitement fonctionnelle, gagner du capital symbolique pour cela et ensuite quitter le territoire communal. Quelques années après, les conditions météorologiques deviennent difficiles, la nappe phréatique s'assèche, le forage ne fournit plus d'eau et la commune perd en capital symbolique et en capital économique, mais l'ONGI ne subira aucun changement de positions car elle n'est plus présente sur le territoire.

Ainsi, il apparaît clairement dans ces exemples que la relation que les acteurs entretiennent avec le *waterscape* les renforce ou les affaiblit pour les luttes dans le champ de l'eau potable. Ceci est valable pour les communes et les ONGI, mais aussi pour les autres acteurs du champ de l'eau potable. Un tel apport du *waterscape* doit alors être pris en considération dans l'étude des luttes dans le champ de l'eau potable car cela peut changer les rapports de domination opérant au sein du champ. La figure 3 présente alors, en guise d'illustration, un champ de l'eau potable local béninois adapté à cette conceptualisation.

Figure 3 : Champ de l'eau potable local béninois intégrant le pouvoir du *waterscape*



À la différence d'un champ de l'eau potable local usuel, ce champ de l'eau potable intègre les composantes infrastructurelles et naturelles du *waterscape*, représentées par le FPM, l'adduction d'eau villageoise, les puits, la rivière, le cycle de l'eau et la nappe phréatique, car elles peuvent fournir du pouvoir supplémentaire aux acteurs, pouvoir qui est appelé le pouvoir du *waterscape*. L'analyse permettra de montrer comment les différents acteurs utilisent ces composantes matérielles dans les luttes sur les projets d'eau et sur le service public de l'eau.

## ii. Intérêts pour la lutte

L'intérêt premier des acteurs du champ de l'eau potable est l'amélioration de l'accès à l'eau potable. Depuis que l'appropriation des infrastructures est devenue une question clé de l'entreprise du développement, un intérêt secondaire s'est glissé dans les projets de développement et donc dans les projets d'accès à l'eau potable. Afin d'assurer la pérennité des infrastructures installées, les acteurs du développement se sont intéressés aux modes de gestion des ouvrages hydrauliques, qui sont ainsi devenus un enjeu des luttes dans le champ de l'eau potable. Des acteurs ayant un intérêt dans la gestion du service de l'eau ont donc aussi intégré le champ de l'eau potable pour la lutte, comme les gestionnaires des points d'eau ou les associations des usagers d'eau. À ces deux intérêts principaux qui regroupent tous les acteurs

du champ, il existe aussi des intérêts secondaires comme un intérêt politico-symbolique avec un espoir de réélection pour les élus ou un intérêt économique avec une augmentation des ressources propres pour les communes ou comme un intérêt symbolique ou politico-technique avec l'approfondissement de l'expérience pour gagner en légitimité et en soutien financier ou pour pouvoir défendre les intérêts des plus démunis dans les plaidoyers pour les ONGI.

Les acteurs du champ de l'eau potable luttent alors pour leurs intérêts, pour augmenter leur capital global et dominer symboliquement le champ, et ainsi arriver à imposer leurs conceptions de l'accès à l'eau potable et de la gestion du service de l'eau présentées dans la partie III de ce chapitre.

Parce que les acteurs sont dans une relation avec le *waterscape*, tout comme le *waterscape* les influence, les acteurs l'influencent en retour. Les luttes dans le champ de l'eau potable impactent donc le *waterscape* et le transforment continuellement, toutefois jamais dans sa totalité, seulement dans ses composantes en jeu. Il apparaît ainsi que des luttes pour des intérêts différents peuvent transformer un même *waterscape* simultanément.

Ainsi, la domination du champ de l'eau potable par les ONGI, les communes, les usagers ou par tout autre acteur est un enjeu crucial car ceci ne suppose pas seulement l'adhésion des autres acteurs à leurs conceptions pour l'intérêt en jeu – soit-il la conception d'un projet d'eau, la responsabilité du service de l'eau potable ou le mode de gestion des infrastructures hydrauliques –, mais aussi l'opportunité de transformer la configuration du *waterscape* en conséquence et par ricochet, de s'auto-renforcer dans sa relation avec le *waterscape*. Ceci avantage clairement l'acteur dominant pour les luttes futures (Loftus, 2007 : 43 et 49-50 ; Swyngedouw, 2006 : 119). Pour les écologistes politiques, le pouvoir d'un dominant sur un dominé est premièrement le pouvoir du dominant de contrôler l'environnement du dominé (Bryant, 1997 : 11). Le gain de pouvoir obtenu par les puissants grâce aux relations dans et avec le *waterscape* entraîne la reproduction d'un *waterscape* inéquitable, un *waterscape* qui leur est favorable grâce au contrôle qu'ils détiennent et qui est défavorable aux faibles (Swyngedouw, 2006 : 118 et 115). Comment cela se répercute sur la mise en œuvre des projets d'accès à l'eau et sur la gestion des infrastructures hydrauliques créées dans le cadre des projets ? Quelles stratégies les acteurs mettent-ils en place pour dominer le champ de l'eau potable et transformer le *waterscape* ?

### III – Les diverses conceptions de l’eau

Les conceptions de l’eau que les acteurs possèdent font partie de leurs habitus et les guident dans les luttes. Ils souhaitent contrôler le champ de l’eau potable pour imposer aux autres acteurs leurs conceptions du service de l’eau potable.

Le droit à l’eau est une conception universellement partagée (Barlow, 2012 : xv-xvi), même s’il n’est pas encore assuré pour tous. Cependant, les acteurs du champ de l’eau potable ont différentes conceptions sur les façons de satisfaire ce droit. Certains considèrent que le droit universel à l’eau ne peut être assuré que si le service de l’eau est rendu payant et la gestion des infrastructures hydrauliques professionnalisée. D’autres, au contraire, s’opposent à la marchandisation de l’eau qui exclut les pauvres de l’accès à cette ressource vitale et considèrent la gestion communautaire comme la plus à même d’offrir un service juste. Ces conceptions opposées peuvent apparaître lors de la mise en place de projets d’accès à l’eau potable, en particulier depuis que les questions de pérennité sont centrales pour l’entreprise du développement, et mèneront alors les acteurs parties prenantes à une lutte pour qu’une décision en faveur d’une des conceptions soit prise.

#### 1. Marchandisation et professionnalisation pour le droit à l’eau et la durabilité du service

##### i. L’or bleu

Depuis la Conférence de Dublin de 1992, il est considéré que l’eau est un bien économique. « *Within this principle, it is vital to recognize first the basic right of all human beings to have access to clean water and sanitation at an affordable price. Past failure to recognize the economic value of water has led to wasteful and environmentally damaging uses of the resource. Managing water as an economic good is an important way of achieving efficient and equitable use, and of encouraging conservation and protection of water resources* » (Nations-Unies, 1992). Il est considéré que le meilleur moyen pour protéger cette ressource précieuse et limitée, tout en fournissant un accès équitable à tous, est de lui octroyer une valeur économique et d’introduire un système de gestion économique, assurant le *full cost recovery principle* (Petrella, 2012 : 3 ; Vincent, 2003 : 122). Alors que l’eau était auparavant gratuite dans de nombreuses sociétés africaines « selon un principe d’équité sociale et territoriale » (Baron & Bonnassieux, 2011 : 18), les défaillances récurrentes des infrastructures montrent l’importance d’introduire des mécanismes de gestion et le recouvrement des coûts de service.

Le principe de recouvrement des coûts totaux vise à assurer la prise en compte de tous les coûts de réalisation, de maintenance, d’administration, mais aussi de perte, d’exploitation et de



pollution de la ressource lorsque le prix de l'eau est fixé relativement à une infrastructure. Un tel principe permet d'assurer les investissements, mais aussi de garder les infrastructures fonctionnelles sur le long terme.

Le *full cost recovery principle* s'accompagne de deux autres principes : l'utilisateur est payeur et le pollueur est payeur (Kanakoudis & Gonelas, 2014). Les consommateurs d'eau potable sont alors tenus de payer les coûts du service de l'eau pour assurer la durabilité des infrastructures hydrauliques. Ceci introduit des inégalités entre ceux qui ont les moyens de payer et ceux qui ne les ont pas (Sultana & Loftus, 2012 : 2). Dans une telle situation, le droit à l'eau n'est pas universellement satisfait. Il est donc de la responsabilité des États et communes d'introduire des subventions, des mécanismes de redistribution ou un « prix acceptable » prenant en compte le « consentement à payer des usagers pauvres, [le] recouvrement des coûts d'investissement, et [le] financement des opérations de maintenance et d'entretien » (Baron, 2010 : 49) qui protègent le droit des plus pauvres (Bakker, 2012 : 33 ; Vincent, 2003 : 123).

Le secteur privé est considéré, par les partisans du néolibéralisme, comme mieux outillé que l'État pour offrir un service de l'eau efficace, rentable et durable grâce à son savoir-faire en management, à sa capacité à mobiliser des financements et à sa flexibilité. Le secteur de l'eau voit progressivement apparaître des opérateurs privés. Cette tendance à la marchandisation de l'eau et la privatisation du service ne remet toutefois pas en cause l'existence du droit à l'eau (Bakker, 2012 : 19 et 35 ; Baron, 2010 : 49 ; Vircoulon, 2003 : 139). Les ONGI ne s'opposent généralement pas à la marchandisation de l'eau – qui est partie intégrante du discours néolibéral qui les guide –, mais elles émettent des revendications pour le respect du droit à l'eau, elles mettent les gouvernements face à leurs responsabilités et sont fortement critiques vis-à-vis de ces derniers s'ils ne respectent pas leurs obligations, notamment vis-à-vis des plus pauvres (Bakker, 2012 : 31).

## ii. La professionnalisation de la gestion face à la gestion communautaire

Les États créent des partenariats avec les entreprises ou les opérateurs privés pour permettre une gestion plus efficace et plus juste pour tous en combinant les avantages de chaque secteur (Petrella, 2012 : 7 ; Baron & Peyroux, 2011 : 380-381 ; Jaglin, 2007 : 27). Ainsi, plutôt que de totales privatisations dans le secteur de l'eau, qui en milieu rural en Afrique de l'Ouest ne sont pas rentables pour les entreprises et donc quasi-inexistantes, des partenariats publics-privés (PPP) sont créés (Bakker, 2012 : 29 et 31 ; Jaglin, 2005 : 40-41). Par ces PPP, il apparaît une implication plus importante des États comme régulateurs (Bakker, 2003a : 50). « L'État reste un acteur majeur de la politique de l'eau. Avant toute chose, il se doit de définir une politique

précise en la matière, en formulant à la fois les objectifs et les moyens de les atteindre. Il lui appartient également d'énoncer les rôles et les responsabilités des différents acteurs sur lesquels il compte pour mettre en œuvre cette politique » (Babalola, 2014 : 37). Les collectivités locales ont d'ailleurs adopté en 2009 le Consensus d'Istanbul sur l'eau dans lequel elles s'accordent pour dire que « l'eau est un droit fondamental et constitue un bien public qui devrait rester sous le contrôle des autorités publiques, 'que sa gestion soit déléguée ou non au secteur privé' » (Richard, 2012 : 90). Généralement, en Afrique, les États et les communes délèguent la production, la distribution, l'entretien et/ou la maintenance au secteur privé et/ou aux communautés, mais ils restent propriétaires des infrastructures hydrauliques et contrôlent la bonne gestion (Direction Générale de l'Eau, 2008a ; Baron, 2010 : 49 et 52 ; Braïlowsky, 2000 : 28). Il est suggéré aux États de travailler en collaboration avec les privés et les communautés afin de trouver les systèmes de gestion les plus adaptés à chaque contexte socio-culturel et environnemental afin d'offrir des services durables et efficaces (Linton, 2012 : 53). En conséquence, les PPP prennent diverses formes, avec différents types d'acteurs privés – entreprises locales, nationales ou internationales, petits opérateurs privés ou associations – et peuvent aussi être tripartites : État, entreprise et communauté (Baron & Peyroux, 2011 : 376 ; Bakker, 2012 : 31).

En milieu rural, les PPP s'établissent le plus souvent avec des petits opérateurs privés et des associations d'usagers de l'eau. Il existe quatre catégories de petits opérateurs privés (POP). Les opérateurs qui ont un contrat de concession qui les charge de la production et de la distribution de l'eau sur un réseau privé, ceux qui ont un contrat d'affermage qui les charge de la « distribution au détail de l'eau achetée en gros à l'opérateur principal » (Collignon & Botton, 2014 : 122), ceux qui ont un contrat de service qui leur permet de revendre l'eau au détail à la borne-fontaine et ceux qui ont un statut informel, sans contrat, qui vendent l'eau au détail de manière itinérante ou qui ont réalisé leur propre point d'eau qu'ils exploitent illégalement (Collignon & Botton, 2014 : 122 ; Cavé, 2009 : 55). Alors que les premières catégories de POP collaborent avec les États pour le service de l'eau potable, la dernière catégorie de POP « se développent sur des marchés de niches, dans les localités et les quartiers où l'entreprise concessionnaire [ou l'État] ne [fournissent] pas un service satisfaisant » (Collignon & Botton, 2014 : 122 ; Cavé, 2009 : 57). De tels POP ne sont donc présents que dans les villes ou dans les villages ruraux très denses où il est possible pour eux de tirer du profit de cette activité économique (Collignon & Botton, 2014 : 122-123). Ces POP peuvent devenir de petits entrepreneurs en réinvestissant les bénéfices dans d'autres activités économiques et contribuer

au développement de leurs quartiers ou de leurs villages. Ces POP suppléent les carences des États ou des entreprises, mais ils concurrencent aussi directement ces institutions (Collignon & Botton, 2014 : 123 ; Cavé, 2009 : 57). L'absence de contrôle sur ces POP peut aussi avoir des impacts sociaux, environnementaux et sanitaires considérables (Cavé, 2009 : 58). En effet, ils décident seuls des tarifs qu'ils imposent aux usagers, réalisent et exploitent des forages sans considération environnementale et contrôlent rarement la qualité de l'eau qu'ils vendent. Il est alors capital que les États contractualisent et contrôlent ces POP (Collignon & Botton, 2014 : 127).

Des alternatives de gestion communautaire existent, comme les Associations des Usagers de l'Eau (AUE), mais le haut degré de technicité des infrastructures améliorées qui sont désormais réalisées demande des connaissances techniques particulières et donc une professionnalisation de la gestion, de l'entretien et de la maintenance (Moriarty *et al.*, 2013). Sur les réseaux d'adduction d'eau villageoise, il est, par exemple, attendu du gestionnaire qu'il sache « établir un bilan hydraulique, comprendre les pertes physiques, les quantifier, établir des indicateurs de performance, évaluer les pertes commerciales et agir pour les réduire, gérer des programmes de réduction des eaux non facturées », entre autres (Jamati, 2014 : 28). Ces connaissances ne sont pas accessibles à tous. Les associations des usagers de l'eau ont tendance à perdre leurs rôles au profit de petits opérateurs privés qui se professionnalisent dans la gestion du service de l'eau. Mais dans un contexte où les ONGI contribuent au développement de la société civile et promeuvent l'*empowerment* des villageois, les associations des usagers de l'eau sont parfois encore bien présentes dans la gestion ou elles se voient attribuer de nouveaux rôles de sensibilisation, mobilisation et contrôle aux côtés des autorités locales, dans des PPP tripartites. Pour certaines ONGI, ferventes défenseurs du droit à l'eau et ferventes opposantes à la privatisation, les associations d'usagers constituent « *the most effective alternative to neoliberalism* » (Linton, 2012 : 51).

Cette conception de l'eau comme un bien économique s'est répandue dans toutes les régions du monde grâce au système des Nations-Unies et à l'aide internationale. Cependant, comme Linton le précise « *water is a cultural product in the sense that different people possess different knowledge of water, ascribe different meanings to water, and appraise and engage with water in very different ways* » (2012 : 53) et ainsi cette conception de l'eau économique n'est pas la seule qui existe.

## 2. Eau comme bien commun gratuit

### i. Prise de position politique de certains États : politiques sociales pour la gratuité de l'eau

Dans le débat autour du droit à l'eau, il y a ceux qui voient le principe de recouvrement des coûts totaux comme un moyen de protéger ce droit pour tous et il y a ceux qui considèrent que, pour satisfaire ce droit, les premiers litres vitaux doivent être gratuits (Vincent, 2003 : 119). Ces derniers estiment que la politique du paiement de l'eau prive les plus démunis de leur droit à l'eau. De plus, il est avéré que les couches de la société les plus pauvres sont exposées à des coûts nettement supérieurs au tarif moyen pour diverses raisons. En milieu urbain, les plus démunis ne sont pas rattachés au réseau et doivent s'approvisionner auprès d'opérateurs qui doublent ou triplent le prix de l'eau pour faire du profit (Vincent, 2003 ; Cavé, 2009). En milieu rural, « les coûts de construction et de maintenance d'un réseau d'approvisionnement en eau sont plus élevés qu'en ville (longue distance et faible densité) alors que la capacité à les financer est comparativement plus faible » (Vircoulon, 2003 : 140). Toujours en zone rurale, les ménages attribuent un temps à la corvée d'eau qui pourrait être utilisé à des activités génératrices de revenus ou à la scolarité. Ceci est un coût supplémentaire pour les ménages et pour le développement que la Banque mondiale quantifie (Vincent, 2003 : 126). Ainsi, il est clair qu'« en poursuivant la logique du principe de recouvrement des coûts réels [...], la fraction la plus pauvre de la population » africaine est « la plus grande contributrice des services d'eau » (Vircoulon, 2003 : 140).

Face à cette situation, il arrive que des États comme le Chili, la Colombie ou l'Afrique du Sud décident d'« alléger la facture d'eau des pauvres » en instaurant une « dose de gratuité » en offrant une quantité d'eau ou une sous-facturation de l'eau (Vircoulon, 2003 : 141 et 142). Une telle politique n'est pas facilement mise en place et sans des mécanismes alternatifs de recouvrement des coûts, les services de l'eau – services privés ou publics – ne peuvent assurer la durabilité des infrastructures et l'extension du réseau, ce qui s'avère un manque à gagner pour les populations encore sans accès à des infrastructures hydrauliques (Vincent, 2003 : 123 ; Vircoulon, 2003 : 146). Cela suppose que les coûts ne sont plus supportés par les pauvres ou par tous les citoyens pour une certaine quantité et deviennent à la charge de l'État et des collectivités locales. Les collectivités rurales africaines n'ont pas les moyens de mettre en place une telle politique sans un financement de la part de l'État national. Il est aussi possible de combiner l'appui financier de l'État avec un système tarifaire progressif pour les quantités consommées par les citoyens dépassant le seuil de gratuité. Mais un tel mécanisme financier n'est réalisable que sur les réseaux en milieu urbain en présence d'une importante classe

moyenne supérieure et non pas sur les infrastructures isolées villageoises (Vircoulon, 2003 : 143-144 ; Smets, 2003). Pour le milieu rural, il est parfois envisagé une contribution commune pour tout un village pour le paiement du service de l'eau. Une telle contribution peut alors être envisagée pour le paiement de la consommation dépassant le seuil de gratuité, mais cela nécessite la présence d'un compteur et suppose aussi une harmonie et un sens de la communauté au sein du village qui ne sont pas toujours donnés (Jaglin, 2002 : 244). Plus juste, une redistribution financière pourrait être envisagée sur les consommations des entreprises par exemple. Donc la gratuité est réalisable, mais avec un fort engagement de la part de l'État qui gagnera évidemment en popularité (Vircoulon, 2003 : 138). Il est utile de noter toutefois que la gratuité n'est pas nécessairement une demande des villageois ou des groupes défavorisés qui sont parfois prêts à payer plus pour un service de meilleure qualité et pour gagner du temps et de l'argent grâce à d'autres activités (Vincent, 2003 ; Baron & Bonnassieux, 2011 : 28).

## ii. Coutumes et croyances villageoises

Les politiques sociales mises en place par certains États en adéquation avec la capacité à payer de leurs citoyens constituent une alternative au néolibéralisme et au principe de l'usager-payeur. La capacité des usagers de l'eau à payer le service n'est pas le seul blocage au recouvrement des coûts. La volonté à payer des usagers est aussi à considérer et dépend de plusieurs facteurs (Baron & Bonnassieux, 2011 : 29). « Tout d'abord, le principe même du paiement de l'eau peut apparaître en opposition avec les valeurs partagées au sein d'une société. En milieu rural, la gratuité de l'eau est associée à la représentation selon laquelle 'c'est la Nature qui donne l'eau'. L'eau, par analogie à la terre, est perçue comme une ressource inaliénable qui doit être accessible à tous. Cette conception est indissociable des dimensions symboliques et sociales de l'eau » (*ibid.*). Parce que « l'eau vient toujours d'en-haut, elle apparaît ainsi comme l'élément le plus proche de la divinité... Mais l'eau est aussi l'élément qui va sans cesse vers le bas, qui séjourne sous la terre (comme les morts) que l'on puise dans les puits » (Erny, cité par Hauenstein, 1984 : 569). L'eau connecte au divin et aux ancêtres. L'eau peut aussi accueillir ou symboliser des dieux ou des esprits maléfiques auxquels il ne faut pas manquer de respect sous peine de représailles et auxquels il faut faire des offrandes (Hauenstein, 1984 : 571 ; Tvedt & Oestigaard, 2011 : 20). L'eau est utilisée dans de nombreux rituels pour la magie et la sorcellerie, pour honorer les nouveau-nés, les morts et les ancêtres. Elle est aussi utilisée pour purifier et conjurer les mauvais sorts (Hauenstein, 1984). Selon une enquête de Attané *et al.* (2015), des villageois considèrent que les changements climatiques et environnementaux, et notamment ceux en lien avec les précipitations, qui impactent leurs environnements et leurs

productions agricoles seraient liés « à l'abandon de certaines valeurs socioculturelles, construites notamment autour des rites et des sacrifices » (Attané *et al.*, 2015 : 122). L'eau a donc, dans les traditions africaines, de nombreuses fonctions et un fort symbolisme qui empêchent sa commercialisation aux yeux des croyants (Baron & Bonnassieux, 2011 : 29).

L'eau donne aussi la vie, la santé, la prospérité et la paix (Tiérou, cité par Hauenstein, 1984 : 571). Au Bénin, une marque d'eau minérale s'appelle d'ailleurs FIFA qui veut dire paix en langue fon. L'eau est aussi toujours servie aux arrivants dans un foyer en signe de bon accueil, de considération et de paix (Tiérou, cité par Hauenstein, 1984 : 571). Pour ces raisons et grâce aux importants liens sociaux qui existent dans les sociétés africaines, l'eau ne sera pas refusée à une personne qui est dans le besoin et sera offerte gratuitement (Baron & Bonnassieux, 2011 : 29 ; Derman *et al.*, 2005 : 6-1). Le droit à l'eau est donc inhérent aux conceptions de l'eau des traditions africaines (Derman *et al.*, 2005 : 6-1).

Il est important de préciser que ces conceptions « traditionnelles » sont communes à toutes les sociétés et toutes les religions (Tvedt & Oestigaard, 2011 : 1). Dans le christianisme, l'islam et le judaïsme, il existe pareillement une conception de l'eau comme sacrée, à la base de toute vie (*ibid.* : 1 et 20). La prégnance de ces mythes et connaissances populaires a diminué au profit de la science et de la technologie, « *but water is still filtered through religious myths and belief-systems, not only in India where millions are taking the holy bath in the Ganges and at Allahabad where the three holy rivers – Ganges, Yamuna and the mythological Saraswati – meet, but also in one of the most secularised, rationalistic countries, France, where millions of people every year come to Lourdes to take the holy water* » (Tvedt & Oestigaard, 2011 : 8-9). En diffusant un modèle de gestion du service de l'eau potable homogénéisé, les PTF tendent à ignorer les traditions et les conceptions de l'eau et à considérer ce modèle comme le plus efficace pour un service de l'eau durable et accessible à tous. Mais ignorer ces conceptions locales empêche le déploiement d'un service efficace adapté aux réalités locales.

Il existe d'autres facteurs impactant la volonté à payer des usagers et la volonté des usagers à consommer l'eau des infrastructures améliorées, toutes en lien avec le *waterscape* des usagers. Ces autres facteurs sont présentés plus en détail dans la partie IV – 2 de ce chapitre, mais il apparaît clairement que des alternatives et des oppositions au système de gestion impliquant les principes de recouvrement des coûts totaux et de l'utilisateur-payeur existent. Elles sont dues à la faible capacité financière des ménages africains, mais aussi à une conception sacrée de l'eau et des contraintes issues des *waterscapes* locaux. Il est important de connaître ces alternatives et oppositions pour mieux comprendre les luttes qui peuvent subvenir autour des questions d'eau

et en particulier celles concernant la gestion de l'eau lors de la mise en place de projets d'accès à l'eau potable par les ONGI et les communes.

## IV – Impact des luttes sur le *waterscape* et *feedbacks*

Les luttes entre communes et ONGI dans le champ de l'eau potable portent, il a été vu, sur deux points essentiels : la mise en place d'infrastructures hydrauliques fournissant l'accès à l'eau potable et satisfaisant le droit à l'eau potable et la gestion des infrastructures pour assurer un service durable, deux composantes du *waterscape*. Comment les luttes pour ces intérêts transforment-elles le *waterscape* ? Comment la transformation du *waterscape* se répercute-t-elle ensuite sur les acteurs et sur les luttes futures ?

### 1. Fragmentation du service de l'eau

Afin de mieux comprendre les impacts des luttes sur le mode de gestion et sur le *waterscape* et les *feedbacks* du *waterscape* sur les acteurs, l'approche de Sylvie Jaglin (2005) sur la fragmentation des territoires par les réseaux est très utile. Cette auteure s'appuie sur la théorie de la régulation pour expliquer la gestion des services tels que celui de l'eau potable. Ainsi, selon elle, la gestion des infrastructures hydrauliques dépendrait d'un système de régulations sectorielle<sup>12</sup> et sociopolitique<sup>13</sup> mis en place et contrôlé par les collectivités locales responsables. Le système de régulation tend à l'homogénéisation du service, en stabilisant les crises (Rousseau & Zuindeau, 2007). Cette position s'oppose à la position de l'écologie politique de l'eau qui considère que les modes de gestion sont la résultante de luttes de pouvoir entre acteurs dans et avec le *waterscape*, luttes qui sont perpétuelles et qui contribuent à la transformation des systèmes de gestion existants.

Bien que ces deux approches s'opposent sur le plan épistémologique, leur combinaison, dans le cadre de cette thèse, offre une grille d'analyse plus complète. Grâce à la conceptualisation des luttes de pouvoir et des rapports à l'eau, l'approche de l'écologie politique de l'eau permet de comprendre le rôle de chaque acteur, et non pas seulement des acteurs institutionnels, ainsi que le rôle du pouvoir du *waterscape* dans les modes de gestion des infrastructures hydrauliques (Blanchon & Graefe, 2012b : 40). La théorie de la régulation permet de souligner le rôle légal

---

<sup>12</sup> « La *régulation sectorielle des réseaux* [est un] ensemble des facteurs techniques, économiques, juridiques et organisationnels qui en régissent le fonctionnement » (Jaglin, 2005 : 16-17).

<sup>13</sup> « La *régulation sociopolitique* [est] entendue comme l'ensemble des mécanismes auxquels recourent les collectivités locales pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction d'un système social, ou sa transformation » (*ibid.*).

et primordial des communes et de l'État dans la gestion de l'eau. Grâce à ce rapprochement analytique, il est possible d'avoir une compréhension plus complète des processus sociopolitiques et environnementaux existants autour de la gestion des ouvrages d'eau.

Comme l'affirme Jaglin (2005), en milieu rural, les faiblesses financières et techniques des communes les empêchent de remplir leurs prérogatives en matière de service de l'eau potable et d'assurer les régulations sectorielles et sociopolitiques. Pour combler les lacunes étatiques, d'autres acteurs, notamment les ONGI, interviennent alors pour fournir un accès à l'eau aux citoyens démunis. L'intervention d'acteurs différenciés sur le territoire communal peut conduire, selon cette auteure, à la territorialisation du service. La territorialisation est « la multiplication de systèmes locaux de régulation mal ou non coordonnés entre eux » (Jaglin, 2005 : 159-160). Cela signifie que chaque intervenant construit les infrastructures et met en place un système de gestion des infrastructures selon ses conceptions, sans nécessairement s'aligner sur la réglementation nationale ou sur ce qui existe déjà. La territorialisation apparaît alors comme le résultat de luttes dans le champ de l'eau potable et dans le *waterscape*. Ces systèmes touchent généralement une ou quelques infrastructures circonscrites à quelques villages, ils correspondent donc à des microsystèmes de gestion. Ceci fragmente le service de l'eau et le territoire communal.

La combinaison de ces deux approches n'est pas seulement intéressante pour la notion de luttes et la notion de territorialisation, mais également car, malgré les luttes de pouvoir qui existent dans le *waterscape*, il est reconnu que la commune, en tant qu'institution responsable du service public de l'eau potable et du développement et de l'administration du territoire, a un rôle primordial à jouer pour le service. Elle a donc une responsabilité qui transforme nécessairement le *waterscape* par la réalisation d'infrastructures hydrauliques, par la satisfaction du droit à l'eau potable, par la mise en place de règles de gestion des ouvrages, par la préservation de la ressource eau. Comme tous les acteurs, la commune est dans une relation avec le *waterscape* et elle peut être renforcée ou affaiblie par sa relation avec le *waterscape*. La fragmentation et la territorialisation du service de l'eau potable, par exemple, impactent négativement les capacités de lutte de la commune et ses capacités de régulation sociopolitique et sectorielle dans le domaine du développement et de l'eau potable. Il sera intéressant de voir quelles stratégies les communes mettent en place pour gagner du pouvoir dans le *waterscape* et assurer leurs responsabilités ? Aussi, comment les autres acteurs se positionnent-ils par rapport à cette responsabilité communale ? Contribuent-ils au renforcement ou à l'affaiblissement de la



commune ? Si oui, comment ? Quelles sont les répercussions sur la gestion de l'eau et sur le *waterscape* ?

De plus, la territorialisation est problématique pour la commune car elle bloque la mise en place d'un service équitable, sain et durable. Le terme « équitable » renvoie à trois notions d'équité. Premièrement, « l'équité horizontale [...] qui sous-tend la garantie de traitement égal et impartial des usagers (non-discrimination, égal traitement des égaux) » (*ibid.* : 105). Deuxièmement, « l'équité spatiale : elle traduit l'engagement d'une société à garantir certains droits individuels et collectifs à tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence » (*ibid.*). Et troisièmement, l'équité sociale qui en « instaurant un principe de redistribution au profit des groupes et des individus les plus défavorisés, afin d'en améliorer le bien-être, elle exprime des enjeux de cohésion sociale (en vertu d'un inégal mais équitable traitement des inégaux) » (*ibid.* : 105-106). Le terme « sain » renvoie aux impacts sanitaires que le service peut avoir sur les usagers si l'eau offerte n'est pas de qualité satisfaisante. Le dernier point, la durabilité, rappelle la nécessité de protéger la ressource pour les générations futures et donc d'offrir un service respectueux de l'environnement. Alors qu'il est possible que les microsystèmes respectent ces principes au sein de leurs micro-territoires, à l'échelle communale, ils entraînent une différenciation et des inégalités entre les zones desservies et non desservies, mais aussi entre zones desservies car tous les citoyens ne feront pas face aux mêmes règles de gestion (Jaglin, 2001 : 121). Également, l'absence de coordination entre ces microsystèmes empêche l'introduction de mécanismes de redistribution ou de péréquation entre les citoyens. L'absence de coordination peut aussi impacter négativement la ressource et l'environnement et faute de contrôle, rien ne garantit la qualité de l'eau offerte.

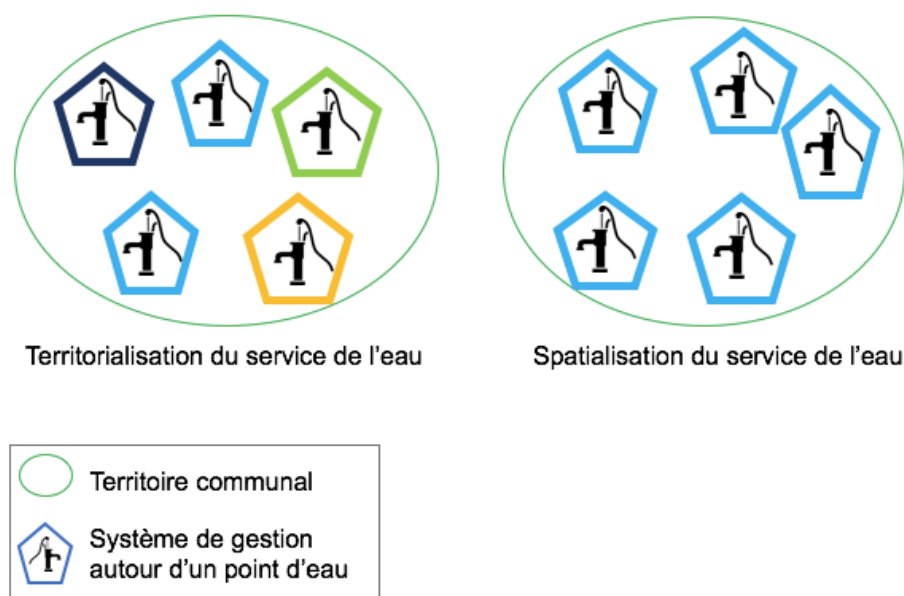
Baron et Bonnassieux (2011) montrent, par exemple, que la gestion communautaire des points d'eau peut, dans certains cas, être discriminante. « La gestion des points d'eau est fondée sur des règles d'appartenance à la communauté [et] de contrôle des ressources fondées sur l'antériorité » et la hiérarchie traditionnelle (Baron & Bonnassieux, 2011 : 21). Elle exclut ou restreint l'accès aux étrangers ou aux « populations ayant un statut 'inférieur' » (*ibid.*). Les comités de gestion ou associations d'usagers de l'eau institués dans le cadre des projets sont d'ailleurs souvent réappropriés par les autorités traditionnelles villageoises qui essaient de tirer profit des infrastructures hydrauliques et qui, grâce à leur capital symbolique, sont rarement sanctionnées en cas de mauvaise gestion ou de malversations – si l'eau est vendue (*ibid.* : 22-23).

L'apparition d'une « régulation spatialisée », où « la spatialisation affirme le pouvoir de régulation du tout (le système composite de fourniture) sur ses parties (les dispositifs spatialisés) » (Jaglin, 2005 : 159-160), ou pour l'exprimer autrement, où la commune contrôle tous les microsystèmes de fourniture de l'eau potable grâce à un système général de régulation est donc nécessaire pour un service de l'eau équitable, sain et durable (*ibid.* : 178 et 186 ; Antheaume & Giraut, 2005 : 35). Une régulation spatialisée ne veut toutefois pas dire qu'un seul système de gestion doit être appliqué à tous uniformément sans adaptation aux réalités locales car cela irait à l'encontre des principes d'équité et de durabilité. Une régulation spatialisée suppose un contrôle général, implique le suivi de règles applicables à tous et nécessite l'introduction de mécanismes de gestion adaptés aux réalités locales afin d'offrir un même service à tous, sans différence de qualité, de disponibilité ou de prix.

Pour ce faire, les collectivités locales doivent arriver à contrôler le champ de l'eau potable et convaincre tous les acteurs présents dans le champ de respecter les conceptions communales du service de l'eau potable, mais cela peut supposer aussi gagner du contrôle dans le champ du développement qui est lié au champ de l'eau potable. L'analyse montrera quels sont les moyens à disposition des communes pour ce faire.

La territorialisation et la spatialisation, illustrées sur la figure 4, représentent une caractéristique du *waterscape* local. Elles résultent des luttes, mais elles influencent aussi les luttes futures. La territorialisation affaiblit les communes et la spatialisation les renforce. Cependant, il est important d'observer la relation que des acteurs autres que les communes et les ONGI entretiennent avec le *waterscape* car cela peut aussi influencer les luttes.

Figure 4 : Territorialisation et spatialisation du service de l'eau



Le rapport que les ménages entretiennent avec le *waterscape* est primordial car ils sont les ultimes bénéficiaires des projets d'eau. Leurs croyances et leurs conceptions, leurs usages et leurs pratiques de l'eau et leur environnement géographique ont des influences considérables sur le *waterscape* et sur le service de l'eau. Des analyses ont déjà été entreprises à ce sujet, comme il est montré dans la partie suivante, mais l'analyse visera à approfondir les connaissances sur ces conceptions, pratiques et environnement et découvrir quelles sont les influences des ménages sur la gestion de l'eau et dans les luttes dans le champ de l'eau potable.

## 2. Le pouvoir des infrastructures hydrauliques et du cycle hydrologique

Les projets d'accès à l'eau transforment le *waterscape* grâce à la construction de nouvelles infrastructures, mais les composantes infrastructurelles et naturelles du *waterscape* influencent aussi les acteurs et leurs luttes. Les infrastructures hydrauliques et le cycle hydrologique influencent grandement les usagers qui sont dans une relation directe avec ceux-ci et cette influence se répercute ensuite dans la lutte avec les communes.

Ces composantes du *waterscape* impactent la volonté à payer des usagers et même la volonté des usagers à consommer l'eau des infrastructures améliorées. Tout d'abord, « la présence d'autres points d'eau où l'accès est gratuit (puits traditionnels, marigots, rivières, etc.) tend à avoir un impact négatif sur la demande en eau auprès des points d'eau modernes où l'accès est payant » car les usagers préfèrent économiser l'argent s'ils le peuvent (Baron & Bonnassieux, 2011 : 29). Ceci est également le cas en saison des pluies, période pendant laquelle les usagers utilisent l'eau de pluie qu'ils ont collectée. Mais « en saison sèche, lorsque les points d'eau

traditionnels tarissent, la demande augmente aux points d'eau modernes et les usagers sont prêts à payer pour l'eau » (*ibid.*). C'est aussi à cette période que les conflits autour de l'eau entre usagers sont les plus prégnants (*ibid.* : 24). Ces conflits sont aussi plus importants dans les régions où la ressource est rare, comme les zones sahéliennes (*ibid.* : 20). La quantité d'eau présente sur le territoire influence les conceptions, les consommations et la gestion de l'eau – le rapport que les consommateurs ont avec leur *waterscape* (Tvedt & Oestigaard, 2011 : 13).

Également, les usagers ont plus de volonté à payer le service lorsqu'ils ont accès à des infrastructures bien fonctionnelles et réparées dans de très brefs délais en cas de panne (Baron & Bonnassieux, 2011, : 27). La consommation à des points d'eau non potable a évidemment des conséquences sur la santé des usagers, mais ces derniers sont contraints par manque d'eau ou manque financier de s'approvisionner à ces sources. Cependant, certains « ménages précisent que l'eau des mares ou des puits a 'meilleur goût' que celle des forages ou de la borne-fontaine qui 'a le goût du chlore' » (*ibid.* : 30).

« Enfin, certaines populations refusent de payer l'eau, compte tenu de leur rapport ambigu avec des territoires qu'ils ne font que traverser. Les éleveurs, nomades qui pratiquent un élevage transhumant n'ont pas le même rapport à l'espace [et à l'eau] que les agriculteurs sédentaires, d'où leur faible implication dans la gestion des infrastructures hydrauliques » et leur refus du paiement (*ibid.*).

Les composantes du *waterscape* et la relation que les usagers entretiennent avec lui influencent leur volonté à payer l'eau, ce qui se répercute sur la commune, en l'affaiblissant dans son rapport au *waterscape*. Comme Bryant le dit : « *the power of weaker actors is linked to the great difficulties that powerful actors often face when seeking to control the environments of others* », ainsi l'affaiblissement de la commune dans ses relations au *waterscape* renforce les ménages pour la lutte (Bryant, 1997 : 14). Ceci impacte alors aussi la commune dans ses capacités à imposer une régulation spatialisée du service de l'eau potable sur son territoire politico-administratif, si les ménages souhaitent un système de gestion des ouvrages différent de celui qu'elle a choisi.

Les relations que les acteurs entretiennent avec le *waterscape* les renforcent ou les affaiblissent pour les luttes. Il s'agira alors de découvrir les stratégies des acteurs – communes, ONGI et usagers principalement – pour la mobilisation du *waterscape* dans les luttes, ainsi que les composantes renforçant ou affaiblissant les communes et les ONGI pour les luttes et d'identifier l'inscription dans le *waterscape* du résultat des luttes.

Par certains aspects, le champ de l'eau potable est similaire au champ du développement, les stratégies de luttes des acteurs dans un champ peuvent alors être employées dans l'autre. Comme il a été vu dans la partie sur les luttes dans le champ du développement, les ONGI utilisent le plaidoyer politique, le renforcement des capacités et la sensibilisation pour transmettre leurs connaissances et leurs valeurs aux États, communes et bénéficiaires. Ces mécanismes ne sont pas sans influence sur le *waterscape* comme il sera démontré dans l'analyse.

## V – Conclusion du chapitre 2

L'accès à l'eau potable est un enjeu essentiel du développement pour laquelle les communes et les ONG internationales travaillent. Cet intérêt qu'elles partagent entre elles et avec d'autres acteurs, comme les bailleurs de fonds, l'État national, les associations locales, les prestataires de service et les usagers de l'eau suscite l'émergence d'un champ de l'eau potable, dans lequel chacun de ces acteurs a des dispositions qui le guident, des positions qui structurent ses relations avec les autres acteurs et des intérêts secondaires qui engendrent des luttes de pouvoir. Dans le domaine de l'eau potable, ces luttes de pouvoir entre acteurs ont des répercussions sur le territoire. Le concept de *waterscape* de l'écologie politique de l'eau permet d'analyser ces répercussions. Le *waterscape* est une configuration socio-spatiale qui comprend des composantes naturelles, infrastructurelles, imaginaires et institutionnelles de l'eau. Les acteurs de l'eau, au travers de leurs idées, discours et pratiques, modifient et entretiennent les différentes composantes du *waterscape*, mais le *waterscape* produit et reproduit aussi ces idées, discours et pratiques. Les acteurs et le *waterscape* sont dans une relation transformative perpétuelle qui peut être *empowering* comme *disempowering*. Ainsi, la relation qu'un acteur entretient avec le *waterscape* et ses différentes composantes peut jouer un rôle dans la lutte qu'il entreprend face à d'autres acteurs dans le champ de l'eau potable. La domination du champ de l'eau potable par les ONGI, les communes, les usagers ou par tout autre acteur est alors un enjeu crucial car ceci ne suppose pas seulement l'adhésion des autres acteurs à leurs conceptions pour l'intérêt en jeu – soit-il la conception d'un projet d'eau, la responsabilité du service de l'eau potable ou le mode de gestion des infrastructures hydrauliques -, mais aussi l'opportunité de transformer la configuration du *waterscape* en conséquence et par ricochet, de s'auto-renforcer dans sa relation avec le *waterscape*.

Les acteurs concernés par les projets d'accès à l'eau potable adhèrent au droit inaliénable des êtres humains à l'accès à l'eau potable en qualité et quantité suffisante, mais les conceptions

divergent sur l'approche à employer pour rendre cet accès durable. Il apparaît deux conceptions principales radicalement différentes qui sont au cœur des luttes du champ de l'eau potable étudiées dans cette thèse. Les États et les partenaires techniques et financiers considèrent que l'eau doit être vendue pour pouvoir protéger sa disponibilité et sa qualité et pour en assurer l'accès à tous sur le long terme. À la vente de l'eau, s'ajoutent des règles de gestion des infrastructures hydrauliques. D'autres acteurs, des ménages principalement, considèrent, au contraire, que l'eau est un bien commun gratuit, qui vient de la nature et qui a des utilités spirituelles qui ne peuvent être corrompues par l'argent. L'eau doit être disponible pour tous et gérée de manière communautaire.

L'acteur dominant arrive à faire adopter sa conception de la gestion aux autres acteurs et transforme le *waterscape* en conséquence. Si aucun acteur arrive à imposer son système de gestion à tous les acteurs du champ, le service de l'eau apparaît comme fragmenté et territorialisé en différents microsystèmes de gestion. Mais si un seul système de gestion est adopté par tous les acteurs du champ et du *waterscape*, il y a alors spatialisation du service. La spatialisation du service est l'idéal à atteindre car elle permet de mettre en œuvre des principes d'équité entre les usagers et des mécanismes de surveillance pour assurer la salubrité de l'eau et la durabilité de la ressource et des infrastructures hydrauliques.

La combinaison de l'approche de l'écologie politique de l'eau et de l'approche de la fragmentation des services de Jaglin a permis de construire un cadre d'analyse qui permet de dépasser l'étude des conséquences socio-politiques des relations de pouvoir entre ONGI et communes dans le cadre de partenariats pour le développement et l'accès à l'eau potable et de s'intéresser également aux conséquences infrastructurelles et environnementales de ces relations de pouvoir.

## Chapitre 3 : Problématique, questions de recherche et méthodes

---

### I – Problématique et questions de recherche

Cette recherche s'est appuyée sur la littérature du développement et le débat autour de la dépolitisation du développement, sur la théorie de l'action de Pierre Bourdieu, sur l'approche des écologistes politiques de l'eau et sur la théorie de la fragmentation territoriale de Sylvie Jaglin pour dessiner un cadre théorique permettant d'étudier les relations de pouvoir entre les ONGI et les communes lors de la mise en place de projets d'accès à l'eau potable en milieu rural et les impacts de ces relations sur la gestion du service public de l'eau potable. La revue de la littérature a permis de montrer que les relations entre organisations non-gouvernementales internationales et communes sont inégalitaires et que, comme toutes les inégalités, cela entretient la pauvreté et freine le développement. Les solutions proposées jusqu'alors par l'entreprise du développement pour répondre aux maux du développement n'ont pas eu les résultats escomptés car elles sont technicisées et dépolitisées. Il est alors argumenté que la politisation, définie comme la contestation de l'ordre social inégalitaire en vue de l'égalité, est une solution pour réduire les inégalités partenariales et promouvoir un développement plus juste et plus durable. Pour que le changement social apparaisse, les acteurs faibles et forts doivent entreprendre des actes politiques.

Les ONGI, de par leur place privilégiée dans le champ du développement, sont particulièrement bien dotées pour initier des actes politiques et créer du changement social. Toutefois, dans le domaine du développement et de l'eau potable, elles sont en compétition directe avec les communes. Les ONGI et les communes, motivées par des intérêts particuliers et guidées par leurs habitus et leurs capitaux, luttent pour gagner ou conserver du pouvoir à la fois dans le champ du développement pour faire adopter leurs conceptions de mise en œuvre des projets de développement et dans le champ de l'eau potable pour faire adopter leurs conceptions de gestion des infrastructures hydrauliques. Cela suppose que les ONGI, comme les communes, n'optent pas nécessairement pour la politisation et peuvent, au contraire, contribuer à la dépolitisation du développement.

De plus, les relations de pouvoir entre acteurs du domaine de l'eau potable se répercutent sur le *waterscape* et en modifient la configuration. Dans le cadre des projets d'eau, les acteurs, attirés par différents intérêts dont la recherche de la durabilité, visent à modifier le *waterscape*

en leur faveur, en particulier le mode de gestion des infrastructures hydrauliques. Mais le *waterscape* donne aussi du pouvoir ou affaiblit les acteurs dans les relations qu'ils entretiennent entre eux. Ainsi, le *waterscape* peut contribuer à la reproduction des inégalités entre les acteurs ou au contraire avantager les acteurs dominés dans la lutte face aux dominants. La relation que les acteurs ont avec le *waterscape* complète la relation qu'ils ont entre eux et complexifie les luttes de pouvoir.

Dans la dynamique de cette problématique, plusieurs questions apparaissent alors :

- *Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux que les ONGI mobilisent pour rendre le champ du développement plus égalitaire ? Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux que les ONGI utilisent pour conserver leur position dans le champ du développement ? Et quelles sont les conséquences de ces conceptions et stratégies sur les projets d'accès à l'eau potable ?*

Les stratégies de conservation sont des stratégies de résistance à la transformation du champ vers plus d'égalité. La théorie a présenté plusieurs conceptions qui guident les ONGI et plusieurs stratégies qu'elles utilisent dans le champ du développement, l'objectif est alors ici de comprendre ces conceptions et ces stratégies dans les relations entre ONGI et communes, dans l'interaction même, c'est-à-dire en observant l'impact que les ONG ont sur le pouvoir des communes et sur leur propre pouvoir. Pour ce faire, les valeurs, les stratégies et les capitaux mobilisés seront analysés dans le cadre de projets d'accès à l'eau potable en cours.

- *Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux que les communes mobilisent pour rendre le champ du développement plus égalitaire ? Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux des communes qui bloquent la transformation du champ du développement vers plus d'égalité ? Et quelles sont les conséquences de ces conceptions et stratégies sur les projets d'accès à l'eau potable ?*

La revue de la littérature a montré d'importantes lacunes au sujet des stratégies des communes face aux ONGI. L'objectif premier est alors de découvrir comment les communes interagissent avec les ONGI, comment elles réagissent face à la domination, quelles sont les valeurs qui les guident, comment elles s'organisent pour faire respecter leurs prérogatives, comment elles font pour conserver des relations cordiales avec ces partenaires dont elles dépendent, quelles sont les pratiques et les stratégies qui leur permettent de gagner du pouvoir ou qui, au contraire, leur font perdre des capitaux et quelles sont les stratégies qu'elles emploient dans la lutte face aux ONGI. Ceci sera aussi observé grâce aux interactions entre ONGI et communes dans le cadre des projets d'accès à l'eau potable.



De ces deux premières questions découlent une troisième question :

- *Comment les acteurs modifient-ils la structure du champ du développement et/ou du champ de l'eau potable ?*

La modification de la structure d'un champ apparaît lorsqu'un ou plusieurs acteurs voit une augmentation ou une diminution de son volume d'un ou de plusieurs capitaux. Les stratégies que les communes et les ONGI mettent en place modifient donc la structure des champs du développement et de l'eau potable. Néanmoins, il a été noté que les ONGI ont une position privilégiée pour initier du changement dans le champ du développement et de l'eau potable. L'objectif ici est alors de découvrir si les ONGI, en particulier, contribuent au renforcement du capital global des communes. Il a été vu qu'elles renforcent les capacités techniques des communes, mais qu'en est-il du capital économique ? du capital social ? du capital symbolique ? autrement que par le partenariat qu'elles instituent avec les communes.

- *Est-ce que les ONGI et les communes mobilisent des composantes du waterscape dans les luttes du champ de l'eau potable ? Et si oui, comment ?*

La revue de la littérature d'écologie politique de l'eau a montré que les composantes du *waterscape* affaiblissent ou renforcent les acteurs. Des recherches montrent l'instrumentalisation que font les consommateurs d'eau potable des infrastructures hydrauliques et le rôle que cela a dans leurs luttes de pouvoir face aux dominants (Zug, 2014 ; Crombé, 2017). Il y a également des recherches qui montrent l'instrumentalisation des infrastructures par les structures privées ou étatiques dans leurs luttes avec les consommateurs d'eau potable (Loftus, 2006). Il n'y a, cependant, pas de recherche portant sur la mobilisation des composantes du *waterscape* par les ONGI ou les communes dans leurs luttes sur les projets et sur la gestion des infrastructures hydrauliques. L'objectif est donc de contribuer au comblement de cette lacune.

- *Quelles formes prennent les waterscapes en fonction des résultats des luttes ?*

Cette question porte sur les modifications du *waterscape* issues des luttes, et en particulier, sur le système de gestion des ouvrages hydrauliques. L'objectif ici est de voir comment les ONGI et les communes transforment le *waterscape* et comment les conceptions des unes et des autres s'inscrivent dans le *waterscape*.

## II - Méthodes

Afin de répondre à ces questions, la recherche adopte une approche d'étude de cas multiples en sélectionnant quatre projets d'accès à l'eau potable mis en place par des ONGI dans trois communes béninoises. L'étude de cas permet « une compréhension profonde des phénomènes, des processus qui les composent et des acteurs qui en sont les parties prenantes » dans un milieu donné (Gagnon, 2008 : 2). En élargissant l'étude des phénomènes à plusieurs milieux, à des sites multiples, leur compréhension et leur connaissance peuvent être approfondies (Miles *et al.*, 2014 : 101). Cette approche se dote de plusieurs méthodes qualitatives de production et d'interprétation des données permettant de faire sens des phénomènes étudiés qui sont présentées aux points 1 et 2. Cette partie II poursuit ensuite sur l'explication des critères de sélection des cas (point 3) et termine sur la présentation des communes d'étude et sur le plan de l'analyse aux points 4 et 5.

### 1. Récolte des données

#### i. L'enquête de terrain au Bénin

En sciences sociales, l'enquête de terrain est considérée comme la méthode qui offre la plus grande rigueur empirique pour la production et l'interprétation des données et qui permet la compréhension la plus profonde du monde social (Olivier de Sardan, 1995b : 49 ; Olivier de Sardan, 2008 : 20 ; Bourdieu, 1994 : 16). L'enquête de terrain permet de comprendre le « point de vue de l'acteur » par rapport au phénomène étudié – qui est le point de vue recherché –, grâce à une insertion du chercheur dans le milieu d'étude sur une longue période et à l'imprégnation par le chercheur des codes sociaux à l'œuvre dans le milieu d'étude, grâce à l'observation d'activités en situation naturelle ou quasi-naturelle, à l'interaction discursive avec l'acteur et à l'accès à des sources écrites permettant la collecte de nombreuses informations multidimensionnelles et contextualisées (Olivier de Sardan, 2008 : 41-42). Une telle enquête a été entreprise au Bénin dans le cadre de cette thèse entre mars et juillet 2015, puis entre septembre et décembre 2015.

Le Bénin est un pays en développement et décentralisé d'Afrique de l'Ouest. Actuellement, seulement 67,3 % de la population rurale a accès à un point d'eau amélioré (PNUD Bénin, 2016 : 136). Ce taux de 67,3 % est pourtant le signe d'une importante mobilisation nationale et internationale – dont des ONGI – qui permet une augmentation continue de la couverture en eau potable nationale depuis des décennies malgré la croissance démographique (République du Bénin, 2011 : 78). Le Bénin est alors un pays qui permet d'illustrer et de mieux comprendre

les phénomènes étudiés. De plus, d'un point de vue plus pragmatique, le Bénin est un pays dans lequel j'ai déjà travaillé entre février et mars 2013 dans le cadre de mon mémoire de master qui porte sur le même sujet de recherche et sur un des cas d'étude, le Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué d'Emmaüs International dans la commune de Sô-Ava. Les données récoltées, mais aussi et surtout les connaissances acquises par l'imprégnation et/ou par l'étude sur le Bénin, sur la culture ouest-africaine et béninoise, sur l'histoire, la politique, la géographie du pays, sur les relations de pouvoir entre acteurs et sur les modalités d'interactions entre personnes ont constitué un avantage indéniable pour les deux terrains organisés en 2015 en termes de savoir, de temps gagné ou d'accessibilité à l'information par exemple. Les contacts établis alors ont évidemment aidé une nouvelle fois.

Sur le terrain, trois types de méthodes ont été employés pour récolter des données : les entretiens, l'observation et le recueil de données secondaires. La combinaison de ces méthodes permet de recouper les informations, « de ne pas être prisonnier d'une seule source » et ainsi d'augmenter la validité des données récoltées (Olivier de Sardan, 2008 : 80).

### *Entretiens avec les acteurs de l'eau du Bénin*

#### *Modalités d'entretiens*

Les entretiens semi-directifs constituent la première source d'informations de cette recherche car ils permettent aux interviewés de partager avec la chercheuse, leurs connaissances, leurs représentations et leurs expériences par rapport aux phénomènes étudiés (Olivier de Sardan, 2008 : 54-55). 126 entretiens ont été réalisés en 2013, en 2015 et en 2016-2017 auprès des maires et équipes communales, des ONG internationales au Bénin et aux sièges ou bureaux en Europe (Berne, Paris, Montreuil), de la Direction Générale de l'Eau et des services déconcentrés, de consultants en appui au gouvernement, de la CONAFIL et des receveurs-percepteurs, d'intermédiaires sociaux, des ACEP, de délégataires, de fermiers et de vendeuses d'eau, d'artisans-réparateurs, de l'ANCB et des associations de communes départementales, d'associations nationales et locales et des autres PTF du secteur, de chercheurs béninois et des Petits Opérateurs Privés (POP). La majorité des entretiens ont été réalisés avec une personne seule, mais certains entretiens ont été faits par groupes de deux, trois personnes, voire plus. Certaines personnes ont été interviewées à deux ou trois reprises pour compléter les informations reçues. Des données ont aussi été collectées grâce à des discussions plus informelles, notamment auprès des usagers lors des visites sur les sites des projets ou dans des villages non touchés par les projets et au quotidien. Dans de tels cas, des notes ont été prises rapidement après les discussions pour ne pas oublier des éléments essentiels.

La grande majorité des entretiens ont été faits en français, mais j'ai été accompagnée d'interprètes en langues peule et bariba à Nikki, en dendi à Djougou et en toffin à Sô-Ava pour les entretiens avec les délégataires, les vendeuses d'eau, les usagers et les POP.

Les personnes interviewées ont été sélectionnées pour leurs connaissances et leurs expériences significatives sur le sujet d'étude (Olivier de Sardan, 2008 : 55-56). L'ensemble des personnes travaillant sur les projets d'accès à l'eau potable au sein des ONG au Bénin et au sein des communes ont été interviewées. Pour les autres organismes (PTF, DG-Eau, ANCB...), les personnes interviewées sont les personnes-ressources relativement aux thématiques de l'étude. Les acteurs privés (fermiers, délégataires, vendeuses...) interviewés ont été sélectionnés grâce à un échantillonnage par boule de neige, comme les autres interviewés, ou de manière plus aléatoire lors des visites sur les sites des projets ou dans d'autres zones des communes. Cette méthode d'échantillonnage par boule de neige a grandement facilité les prises de contact avec les interviewés, mais elle a aussi des limites. Comme les futurs contacts sont fournis par les personnes interviewées parmi leurs connexions professionnelles et amicales, cela crée un groupe d'interviewés relativement homogène et cela exclut les personnes qui ne collaborent pas avec les autres acteurs du secteur. Aucun contact n'a par exemple été trouvé pour l'Agence des Musulmans d'Afrique qui réalise pourtant de nombreux points dans les communes.

En recourant à différents interlocuteurs pour les entretiens, l'objectif recherché est la triangulation complexe qui « veut croiser de façon raisonnée des points de vue dont elle pense que la différence fait sens. Il ne s'agit donc plus de 'recouper' ou de 'vérifier' des informations pour arriver à une 'version véridique', mais bien de chercher des discours contrastés, de faire de l'hétérogénéité des propos un objet d'étude, de s'appuyer sur les variations plus que de vouloir les gommer ou les aplatir, en un mot de bâtir une stratégie de recherche sur la quête de différences significatives » (Olivier de Sardan, 2008 : 80-81).

Les interviewés ont fourni des informations descriptives et argumentatives sur les projets d'accès à l'eau potable et leurs aspects positifs et négatifs, sur les ONG et les communes, leurs histoires, leurs fonctionnements, leurs valeurs, leurs capacités, ainsi que leurs modalités d'intervention et le rôle des différents acteurs dans les projets en se basant sur leurs connaissances et leurs expériences vécues. Les interviewés ont aussi fourni des informations sur les interactions entre les acteurs dans le cadre des projets principalement, sur l'organisation du secteur de l'eau potable au Bénin et dans les communes, sur l'aide au développement au Bénin et en Afrique de l'Ouest, sur le service de l'eau en milieu rural et le rôle des différents acteurs pour la distribution de l'eau et l'organisation du cadre d'entretien et de maintenance,

les avantages et les inconvénients rencontrés par chacun dans le domaine et la vision de l'eau potable de chacun. Les interviewés aux sièges européens de Helvetas, de CARE France et d'Emmaüs International ont fourni, en outre, des informations sur les relations entre sièges et bureaux pays, sur les positions des ONG dans certains débats internationaux et sur le financement des projets et du secteur de l'eau au niveau européen.

Les entretiens, généralement organisés dans les bureaux des interviewés à l'exception de ceux avec les acteurs privés, ont duré entre quelques minutes et plus de deux heures. Bien que les personnes interviewées soient des individus avec des vécus, des cultures, des opinions qui leur sont propres, la localisation des entretiens dans les bureaux des institutions, ainsi que la formulation des questions ont permis d'inciter les interviewés à répondre en tant que membres de l'institution en question. Leurs voix constituent donc les voix des ONG, des communes ou de l'État et permettent d'en ressortir les conceptions de chaque organisme.

Je me suis appuyée sur des guides d'entretien – disponibles en annexe 2 et suivantes – pour orienter le discours des interviewés selon les thématiques d'intérêt pour la recherche, mais j'ai conservé une certaine flexibilité, une capacité d'adaptation et « une capacité de 'décryptage instantané' » (Olivier de Sardan, 1995b : 9) au cours des entretiens pour réorganiser l'ordre des questions, poser de nouvelles questions ou laisser certaines questions de côté en fonction des éléments abordés par les interviewés de façon à ne pas couper le flux de paroles et d'idées, aller plus en profondeur dans les thématiques abordées et repérer éventuellement de nouvelles problématiques grâce aux interviewés (*ibid.*).

### Transcription

La grande majorité des entretiens ont été enregistrés avec le consentement éclairé des individus – mention systématique de l'anonymat, explication des objectifs de la recherche, protection des données – et retranscrits *verbatim* assisté du logiciel NVivo (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006 : 319). Les composantes non-verbales comme les rires ou les soupirs ont aussi été retranscrits s'ils s'avèrent être significatifs pour l'étude selon une codification qui m'est propre (Wellard & McKenna, 2001 : 183-184 ; Lapadat, 2000 : 205 et 214). J'ai opté pour la transcription *verbatim* car cela permet de conserver au maximum le sens des phrases des interviewés, capital en particulier lorsque les acteurs argumentent ou portent des jugements de valeurs sur eux-mêmes, sur les autres acteurs ou sur les projets, enjeux au cœur de cette étude, même s'il est évident que la transcription est déjà une interprétation de ce qui a été dit (Lapadat, 2000 : 210 ; DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006 : 318). La qualité des enregistrements laisse parfois à désirer à cause de nombreuses nuisances sonores et a, dans certains cas, rendu impossible la

transcription de la totalité de l'entretien. Ceci doit être souligné, même si l'impact sur les données est resté minime (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006 : 318). La transcription des entretiens, bien que fastidieuse, a permis une pré-analyse et une grande connaissance des données.

### Considérations éthiques

Afin de préserver l'anonymat des personnes interviewées, j'ai attribué un code comprenant une lettre et un chiffre à chaque personne. La lettre correspond à l'institution ou la catégorie d'acteurs dont est issue la personne – I pour les intermédiaires sociaux par exemple – et le chiffre distingue les différentes personnes de cette institution ou de cette catégorie. Lorsque l'entretien a été fait en groupe, un G entre la lettre et le chiffre vient préciser cela. Dans le cas des communes, une lettre C est ajoutée lorsque l'interviewé est un conseiller communal et non un employé technique ou administratif de la commune. Dans le cas du PCSÉN, aux codes pour les entretiens réalisés en 2013 est ajouté un 1 et pour les entretiens réalisés en 2015 ou en 2017 un 2. Une liste explicative est fournie en annexe 1.

L'éthique de la recherche invite aussi à réfléchir à notre apport sur le terrain et vis-à-vis des personnes rencontrées. Ces dernières prennent de leur temps pour répondre aux questions des chercheuses et chercheurs et fournir des informations nécessaires pour faire avancer la recherche, mais que donnons-nous en retour et quelles sont les retombées de nos recherches pour les interviewés ? Ces questions dépassent évidemment le simple rapport au terrain et aux interviewés et nécessitent une plus grande considération pour les thématiques de recherche (Collignon, 2010 : 70).

Sur le terrain, j'ai systématiquement annoncé un retour des résultats sous la forme de la thèse et mis à disposition des rapports de recherche ou de terrain si les interlocuteurs l'ont souhaité. J'ai également organisé des présentations de mes résultats en août 2017 dans les communes de Nikki et de Djougou. Ces présentations ont permis aux interviewés de poser des questions, de discuter plus amplement du sujet, de découvrir des similitudes et des différences entre les quatre cas d'étude et ont aussi offert aux interviewés des premières pistes concrètes pour améliorer les partenariats et les pratiques du développement dans le secteur de l'eau potable.

J'ai aussi remarqué l'importance de ma visibilité et de ma présence aux yeux des interlocuteurs. Plus ils me voyaient dans les bureaux de la commune ou de l'ONG par exemple, plus ils me faisaient confiance et prenaient au sérieux ma recherche. J'ai constaté que les personnes appréciaient généralement garder le contact après l'entretien. Dans certains cas, la relation n'était plus une relation purement professionnelle, avec une très courte temporalité – la durée

de l'entretien -, mais une relation plus amicale. Ainsi, ce positionnement a permis d'humaniser mon terrain et d'enlever, je l'espère au moins partiellement, des esprits l'idée que je n'avais aucune considération pour les personnes et n'étais guidée que par mes objectifs de recherche et de carrière.

Vis-à-vis des acteurs privés, j'ai dans un premier temps décidé de ne pas rémunérer les entretiens justement pour des raisons éthiques, ne voulant pas faire des entretiens une transaction économique (Collignon, 2010 : 77). J'ai finalement changé d'approche au cours de mon premier séjour en 2015 après avoir compris que mon mal-être pour l'instauration des entretiens en transactions économiques n'est pas partagé par les personnes rencontrées au Bénin. J'ai alors ensuite rémunéré ou plutôt offert une petite indemnité aux interlocuteurs privés : membres d'ACEP, vendeuses d'eau et délégataires. Lorsque le rendez-vous a été fixé au préalable, j'ai précisé que l'entretien sera indemnisé, mais lorsque les personnes interviewées l'ont été du simple fait de leur présence près des points d'eau au moment des visites, l'indemnisation n'a pas été anticipée par les participants. Ainsi, alors que dans la première situation, la possibilité d'une influence économique sur les informations reçues ne doit pas être ignorée, dans la deuxième situation, elle n'existe pas.

Si la rémunération des acteurs privés a été possible, je ne suis pas certaine qu'elle aurait été acceptée au sein des communes ou des organisations et aurait d'ailleurs suscité des problématiques supplémentaires concernant ma positionnalité dans le terrain qui sera discutée au point II-1.ii de ce chapitre.

### *Observation du waterscape et des acteurs en action*

Les données récoltées grâce aux entretiens ont été complétées par l'observation qui offre une mise en situation réelle très utile pour une meilleure compréhension des phénomènes étudiés. L'observation s'est principalement déroulée lors des visites dans les villages d'intervention des projets et lors des activités organisées dans le cadre des projets comme les comités de pilotage ou les formations. L'observation a aussi eu lieu lors d'événements nationaux organisés dans le secteur de l'eau comme la Revue Sectorielle Eau et Assainissement (RSEA) ou la Journée mondiale de l'eau. Mais l'observation a aussi pris une forme plus diffuse, continue et quotidienne par la simple présence sur le terrain, dans le pays, dans les bureaux. Ainsi, des éléments qui relèvent de l'imprégnation ont été implicitement intégrés et permettent une meilleure compréhension du sujet (Olivier de Sardan, 2008 : 49).

Des notes ont été prises pendant ou rapidement après les visites et activités. Pour les visites, les notes rassemblent des informations sur les points forts et les points négatifs du service de l'eau

dans les villages, sur les différentes infrastructures d'eau présentes dans les villages, sur les pratiques d'approvisionnement et de consommation en eau des usagers, sur les activités relatives aux projets étudiés organisés dans les villages et sur les interventions développementalistes précédentes dans le domaine de l'eau. Pour les activités des projets, les notes regroupent des données sur les projets mêmes, sur les ONG, sur les communes, sur l'organisation du service de l'eau en milieu rural, sur le rôle de chaque acteur dans le service, sur les forces et les faiblesses de chacun face aux défis du secteur de l'eau, sur les solutions envisagées pour maintenir les forces et remédier aux faiblesses et sur les modalités d'interactions entre les ONG et les communes. Pour les événements nationaux, les informations collectées portent sur le secteur de l'eau au niveau national, sur les difficultés rencontrées et les solutions envisagées nationalement, sur le rôle de chaque acteur dans le secteur, sur la position de l'État et des PTF dans le secteur, sur leurs interactions et sur les relations entre l'État et les communes. Ces données complètent les informations récoltées lors des entretiens. Lorsque des informations issues de l'observation et des notes de terrain sont utilisées et interprétées dans la partie d'analyse, la référence (ndt) pour « notes de terrain » vient préciser cela.

La prise de photographies a accompagné systématiquement l'observation en guise de complément aux notes de terrain.

### *Données secondaires*

La troisième méthode de récoltes des données utilisée est le recueil de données secondaires, essentiellement de la littérature grise : les documents de projets, les statuts, les stratégies, les rapports annuels et les rapports financiers des ONG, les monographies des communes, les budgets et les plans de développement communaux, les programmations communales de l'eau, les conventions de partenariats, les lois de la décentralisation et du secteur de l'eau, les stratégies nationales dans le domaine de l'eau, les guides de la DG-Eau et les données statistiques sur les infrastructures hydrauliques. Ces données complètent les données discursives et observationnelles et fournissent des informations précises sur les habitus et les capitaux des ONGI, des communes et du gouvernement national, ainsi que sur les projets et sur l'organisation prévue légalement du service de l'eau, ce qui permet ensuite de voir les décalages entre les documents officiels et les réalités du terrain (Beckedorf, 2012 : 48).



## ii. Yovo gnonou lo Bénin tomé<sup>14</sup>

L'enquête de terrain et la collecte des données sont des entreprises qui créent des interactions entre une chercheuse et des informateurs. La présence même de la chercheuse influence toujours au moins partiellement « le comportement et les propos de ceux qu'[elle] étudie », créant des biais dans la recherche (Olivier de Sardan, 2008 : 92). Il est impossible d'avoir un total contrôle sur ces biais, mais il est important de les souligner et de prendre conscience de l'influence que cela peut avoir sur la collecte, la production et l'analyse des données.

Sur le terrain, au contact de l'*Autre*, le plus souvent un homme noir béninois<sup>15</sup>, je suis devenue une *jeune femme blanche européenne* (Blidon, 2014). Cette étiquette de genre, d'âge, de couleur et d'origine qui m'a suivie tout au long de mon séjour au Bénin a eu des conséquences sur ma recherche.

La première conséquence porte sur l'avantage que cette position m'a donné pour accéder aux données et réaliser les entretiens, comme l'explique cette personne :

L3 : Dans certaines communes si tu n'es pas patiente tu vas faire deux jours tu vas rentrer. Peut-être la chance que tu as, tu es blanche. Je te dis c'est une force, c'est une bonne opportunité et puis c'est un atout. Blanc et blanc femme, c'est un atout dans la collecte de tes données.

MAV : Je m'en suis vite rendu compte.

L3 : Non, non la vérité, une noire même école que toi, on sait les béninois la façon dont on va l'accueillir, si encore c'est un noir c'est un autre profil, mais si c'est une noire c'est encore on va l'appeler comme toi mais ça peut lui donner la porte ouverte, quelques petites choses c'est encore, mais c'est une discrimination qui est involontaire. Mais chez nous c'est c'est c'est remarquable. C'est vrai que chez vous c'est pas sûr que ça soit remarquable, mais chez nous c'est remarquable. Quand c'est un blanc, la façon dont tu l'accueilles, même si... puis quand c'est une blanche. Donc tu vois c'est des facteurs qui quand même vont beaucoup, sinon un noir ça va être très difficile. Mais bon je ne suis pas comme ça à 100 %, mais c'est pour te dire aussi que si je n'avais pas fait le programme avec toi je n'allais pas rester au bureau jusqu'à l'heure-là.

Il est possible de voir ici que l'interlocuteur (homme béninois d'âge moyen) établit une différence notable entre une femme blanche, un homme blanc, une femme noire et un homme noir, chacun recevant un traitement différent selon sa couleur de peau et son genre. Je reconnais que la position de femme *blanche* a été sans conteste un privilège et un avantage pour la récolte des données au Bénin dans mon domaine de recherche. Ma couleur de peau symbolise mon

---

<sup>14</sup> Une femme blanche au Bénin en fon.

<sup>15</sup> Moins de vingt femmes ont été interviewées parmi les 126 entretiens formels individuels et groupés.

extériorité et les personnes rencontrées souhaitent offrir un bon accueil aux étrangers ou voient en moi une partenaire à laquelle il est important de montrer sa reconnaissance. Mais la position de *femme*, et encore plus de *jeune femme* n'est pas une position privilégiée comme le montrent également Anne-Sophie Beckedorf (2012 : 37-38) et Marianne Blidon (2014 : 4-5). Être *jeune femme* chercheuse dans une société fortement patriarcale et organisée par l'ancienneté comme au Bénin nécessite des facultés relationnelles et la conscientisation de cette position pour « jouer » selon les règles du jeu dans la société d'enquête. Par exemple, certains hommes m'ont tutoyée après quelques minutes d'entretien sans même prendre la peine de demander si cela me dérangeait. Alors qu'avec les jeunes hommes, il m'était possible d'adopter le tutoiement en retour, cela n'était pas possible avec les hommes plus âgés. Dans une telle situation, le tutoiement entraîne d'office une relation de pouvoir liée à mon âge. J'ai décidé de jouer le jeu, de respecter les règles de politesse locales, d'assumer ma position de *jeune femme* et de ne pas me préoccuper outre mesure du tutoiement ou d'autres rapports de pouvoir culturo-genrés comme les occasionnelles demandes de rendez-vous privés ou de mariage afin d'impacter le moins possible la réalisation des entretiens, nécessaires pour la bonne marche de la recherche.

Il s'avère ici très clairement que les interviewés ne sont pas dénués de tout pouvoir dans le cadre des entretiens. Les interviewers ne sont pas les seuls à guider et structurer les entretiens, les interviewés, par la détention de l'information ont beaucoup de poids. L'interviewer est dépendant de la volonté de l'interviewé de parler et de divulguer les informations et il est alors important pour lui et la recherche de mettre l'interviewé dans une situation l'invitant à parler grâce à des méthodologies d'entretiens et des jeux de positionnalité (Olivier de Sardan, 2000 : 438 ; Mullings, 1999 : 338).

Une deuxième conséquence de ma position de femme *blanche européenne* est que j'ai été très souvent considérée comme une employée d'ONG ou une potentielle partenaire au développement. Un maire a, par exemple, demandé une lettre « d'autorisation » de la part de l'ONG partenaire précisant les objectifs et intérêts de ma recherche. Cette lettre symbolise à mes yeux une perte de neutralité à cause de l'ambiguë position attribuée par le maire. De plus, la personne responsable de rédiger la lettre au sein de l'ONG a trouvé cette requête singulière. Néanmoins, la lettre a été rédigée avec un juste mélange entre l'offre d'une autorisation (« je vous demande de faciliter sa recherche, dont les résultats pourraient prouver des leçons intéressantes pour nous tous » (P1)) et la précision de mon indépendance (« elle pourrait se présenter à la mairie, éventuellement après une introduction par une connaissance à elle qui y travaille » (P1)). Outre l'influence sur ma position dans la recherche, cet exemple montre aussi

la forte considération attribuée à l'ONG et à ses opinions par la commune, et ainsi une illustration des relations de pouvoir s'exerçant entre les deux.

Cette assimilation comme employée d'ONG est problématique pour une étude sur les relations de pouvoir entre ONGI et communes car il est important de paraître neutre aux yeux des communes et des ONGI, afin que chaque acteur se sente suffisamment en confiance pour exprimer ses opinions positives et négatives sans avoir peur de créer des conflits ou de perdre un financement et sans se forcer à embellir la situation en pensant que c'est ce que je souhaite entendre ou en espérant m'encourager à apporter des financements dans les communes. « La neutralité [...] offre au chercheur une capacité à se déplacer entre les différents arguments, qui lui permet de restituer aux acteurs un autre regard, une autre façon de donner sens à leurs investissements et, partant, d'agir à partir d'eux. [...] la neutralité est souvent la seule ressource pour comprendre la logique des uns et des autres, et parfois la faire comprendre aux uns et aux autres » (Heinich, 2002 : 124). La neutralité est donc nécessaire pour faire de la recherche et il a été de ma responsabilité de rassurer les interviewés sur ma neutralité et mon indépendance vis-à-vis des communes et des ONG, en les leur rappelant au début ou au cours des entretiens, en particulier si la question de ma position a été évoquée. Ma neutralité s'est aussi exprimée dans le fond et la forme de mes questions d'entretien et dans ma discrétion lors des activités de projets.

La neutralité sur le terrain ne signifie toutefois pas une totale neutralité dans la recherche, comme il a été vu dans la partie sur les considérations éthiques. En effet, il est aussi important de prendre position, de s'engager en amont et en aval de l'étude afin que notre recherche soit aussi utile aux acteurs étudiés et pas seulement pour notre carrière (*ibid.* : 124-125). La neutralité peut d'ailleurs servir à cet effet « à produire de l'action – et pas seulement du savoir – par la mise en évidence des cohérences, des logiques, des liens qui, au-delà des oppositions, rendent possible sinon un accord, du moins un dialogue et, peut-être, l'invention de compromis acceptables » (*ibid.* : 126).

Il est impossible de savoir quelle influence réelle les perceptions de ma position ont eu sur les discours des interviewés et les données fournies, mais les données sont analysées avec cette considération en tête (Olivier de Sardan, 2000 : 438). De plus, comme le souligne Rose, en se référant à Butler, « *no identity is secure in and of itself; it may only be made temporarily more certain (and even this is not guaranteed) by being enacted* » (Rose, 1997 : 316). Également, les perceptions de l'identité et de la position par les autres acteurs ne sont pas fixes. Une réaction récurrente de la part des informateurs lorsqu'ils ont appris que j'ai passé plusieurs mois au

Bénin a été de dire « ah mais tu es béninoise alors ! ». Cette expression signifie-t-elle qu'ils ne perçoivent finalement plus mon exogénéité ? Est-ce que j'y gagne plus de crédit ? Sont-ils plus prêts à répondre honnêtement à mes questions ? Ou au contraire sont-ils plus prudents car ils imaginent que j'ai plus de connaissances que mon apparence le laisse croire ? Ces questions n'ont malheureusement pas de réponses.

Également, les chercheurs ne sont jamais totalement « *insiders* » ou totalement « *outsiders* » et ceci amène à un autre aspect de ma position de *jeune femme européenne* (Mullings, 1999 : 340). Jusque-là il a été question de l'influence de ma position ou de la perception de ma position sur les discours des interviewés, mais il ne faut pas ignorer l'influence de ma position face à d'autres acteurs différents de moi sur mon propre rôle au cours des entretiens, sur le terrain et pour l'analyse des données. Comme Mullings (1999) le démontre, il est de l'intérêt des chercheurs de jouer de la flexibilité ou de la multiplicité de leurs positionnalités pour gagner plus d'informations. J'ai parfois usé de mon exogénéité, de ma position d'*outsider*, de mon impartialité et/ou de ma position d'*insider* en montrant de grandes connaissances sur le Bénin et le sujet étudié pour obtenir, selon les cas, plus de détails et plus d'informations sur des thématiques problématiques que les interviewés n'auraient pas voulu partager à un *insider* ou à un *outsider* (*ibid.* : 343-344).

Il est aussi exigé de la chercheuse qu'elle soit objective pour le choix de son sujet, ses méthodes de collecte de données, ses analyses, mais c'est oublier que chacune est faite de valeurs, de cultures, de sentiments et d'émotions. Et malgré toutes les précautions scientifiques possibles, ceci impacte l'objectivité de la chercheuse qui sera toujours partiellement teintée par son vécu (Ghasarian, 1997 : 194-195 ; Mullings, 1999 : 337).

Dans tous les cas, la positionnalité et l'identité perçues et vécues biaisent partiellement les informations récoltées et l'interprétation qui en est faite et même si l'exercice de réflexivité est critiquable parce qu'aucune solution concrète n'est apportée aux biais soulevés – qui ne sont d'ailleurs pas clairement établis –, il reste important de montrer que les limites sont connues (Rose, 1997 ; Mullings, 1999 : 349 ; Olivier de Sardan, 2000 : 438).

## 2. Analyse des données

Les données récoltées ont été analysées grâce à trois méthodes qualitatives : l'analyse thématique, l'analyse de discours et l'analyse comparée. Ces trois méthodes se complètent et permettent une compréhension plus approfondie et plus fine des données et de mieux répondre aux questions de recherche.

## i. Analyse thématique

L'analyse thématique est la première méthode employée pour analyser les données récoltées. L'analyse thématique a été réalisée grâce à l'assistance du logiciel NVivo compte tenu de l'importante quantité de données détenues empêchant une analyse suffisamment rapide, approfondie et transparente manuellement (Seale, 2013).

La thématisation s'est réalisée en plusieurs étapes. Premièrement, des codes, c'est-à-dire des extraits d'entretiens, ont été sélectionnés pour leur pertinence pour l'étude pendant la lecture de la totalité des entretiens – qui constituent la première source d'informations sur les points de vue des participants. Ces codes se rattachent à une thématique ou à un *node* dans NVivo. Chaque *node* fait référence à une composante ou une sous-composante inscrite dans une des questions de recherche. Les codes alimentent le *node* et constituent des descriptions et/ou des interprétations essentielles pour répondre aux questions de recherche. Chaque *node* a ensuite été retravaillé grâce à la relecture des codes, et non plus des entretiens dans leur intégralité, afin d'affiner son contenu en retirant, en ajoutant ou en délimitant mieux des codes. La dernière étape a consisté à faire sens des *nodes* individuellement et dans leur ensemble, dans leur relation (Fereday & Muir-Cochrane, 2006 ; Bazeley, 2013 ; Alhojailan, 2012). Pour chaque cas d'étude, les *nodes* ont été interprétés, selon une approche herméneutique, en eux-mêmes, comme parties du tout (le sujet appliqué au cas), pour tirer des conclusions par rapport à la thématique qui les concerne, afin de mieux comprendre chaque partie en elle-même et pour ensuite mieux comprendre les connexions entre les parties et tirer des conclusions sur le tout (Geanellos, 2000 ; Butler, 1998).

À titre illustratif, les deux extraits suivants représentent des codes qui sont rattachés au *node* intitulé « Méritocratie des communes » :

« Cette fois-ci on n'a pas fait comme ça, on a lancé comme une compétition entre les communes dans les nouveaux départements. [...] voilà les conditions à remplir si vous voulez être le partenaire de Helvetas. [...] Donc [...] ça montre le dynamisme des communes » (H1).

« certaines communes ont déjà avancé, c'est parce qu'il y a une meilleure dynamique. Et donc il vaut mieux travailler avec les communes qui sont mieux avancées. ... [...] parce que souvent on dit qu'il faut travailler avec les plus faibles pour les amener au même niveau, mais non, ça fait aussi 12 ans qu'ils ont eu cette opportunité qu'ils n'ont pas captée » (P1).

Ces deux codes ou extraits d'entretiens sont dans le même *node* car ils expriment la même idée qui est que certaines ONGI choisissent désormais de travailler avec les communes qui font preuve de dynamisme et qui remplissent certaines conditions attendues par les ONGI, des

communes qui méritent l'aide. Ainsi, en relisant et interprétant tous les codes rattachés au *node* « Méritocratie des communes », j'ai pu rédiger la partie *Construire de la confiance* au point II-2.ii du chapitre 5.

L'analyse thématique des données secondaires n'a pas été aussi systématique que celle des entretiens et elles ont plutôt été sélectionnées en complément des données discursives. Certaines données secondaires, comme les rapports annuels et financiers et les stratégies des ONG et les Plans de Développement Communaux (PDC), les monographies et les budgets des communes, ont permis d'obtenir des informations descriptives essentielles sur les habitus et les capitaux des ONG et des communes. Les documents de projets et les conventions de partenariats, analysés systématiquement, ont permis la description des projets, mais aussi des interprétations sur les positions des acteurs.

L'analyse thématique facilite la comparaison des cas grâce à l'utilisation de mêmes *nodes* et à la révélation de thèmes rassemblant ou dissemblant et ouvre ainsi la voie pour une analyse comparée (Miles *et al*, 2014 : 86).

## ii. Analyse comparée

L'analyse comparée permet de découvrir les différences et les similitudes par rapport au phénomène étudié entre plusieurs cas, grâce auxquelles il est possible de mieux comprendre le phénomène étudié et d'en tirer des propositions théoriques (Azarian, 2011 : 113-115 ; Lim, 2006 : 27). Ainsi, grâce à une étude comparée, il est possible d'expliquer plus largement qu'il pourrait être fait avec un seul cas d'étude les relations de pouvoir qui se jouent entre les collectivités locales et les ONGI, les processus de politisation et de dépolitisation, ainsi que les phénomènes de spatialisation ou de territorialisation du service de l'eau.

Selon *a multi-sited comparison method*, chaque cas est, dans un premier temps, étudié en profondeur afin de révéler ses spécificités propres et de considérer un maximum de facteurs pouvant expliquer le phénomène observé et les pratiques à l'œuvre dans le cas (Sorensen, 2010 : 61 ; Lim, 2006 : 26). Ensuite, grâce à la connaissance approfondie des cas, il est possible de définir des *tertii comparationis*, des tendances clés liées au sujet de recherche, qui se retrouvent sous des formes identiques ou variables entre les cas (Sorensen, 2010 : 75). Les *tertii comparationis* ou comparateurs peuvent varier entre les cas par leur présence ou leur absence, aussi bien que par le degré ou la nature de similitude ou de différence (Rihoux & Ragin, 2009 : 13). Ces *tertii comparationis* sont le résultat d'un mouvement interprétatif continu que j'ai exercé entre les cas, à l'intérieur des cas et entre les données et le cadre théorique construit pour l'analyse afin de mieux comprendre les stratégies des communes et des ONGI dans les luttes et

les répercussions sur service de l'eau. Ils sont donc issus de l'analyse des cas, du processus même de comparaison. Ils permettent de formuler des résultats comparatifs directement en lien avec le sujet de recherche, plutôt que basés sur des caractéristiques des cas (Sorensen, 2010 : 57, 75 et 43 ; Miles *et al.*, 2014 : 247).

Cette méthode invite à dépasser les caractéristiques fixes attribuées aux cas d'étude et à les analyser dans leur totalité, aussi bien pour leur « *uniqueness* » que pour leur « *interdependence* » (Ward, 2010 : 481). Une telle méthode de comparaison est plus flexible sur le choix des cas d'étude qui ne sont pas sélectionnés parce qu'ils possèdent les mêmes similarités – *the most similar cases* – ou parce qu'ils sont significativement différents – *the most different cases* –, mais parce qu'ils partagent des caractéristiques communes : les cas étudiés sont tous des projets d'accès à l'eau potable mis en place par des ONGI dans des communes rurales béninoises (Robinson, 2016 : 20). Néanmoins, la systématique employée dans la récolte des données – guides d'entretiens similaires pour les quatre cas et mêmes catégories de personnes rencontrées – et dans l'analyse des données – cas thématiques selon les mêmes *nodes* – permet de compenser cette flexibilité et de donner de la rigueur à la comparaison.

Une telle analyse permet de dresser des conclusions sur les relations de pouvoir pour les cas d'étude, mais vise également à élargir ces conclusions à différents cas. Le but n'est pas une généralisation systématique à tous les projets d'eau au Bénin et encore moins dans toute l'Afrique de l'Ouest, mais si l'analyse comparée permet de tirer des conclusions similaires pour tous les cas étudiés, alors l'étude contribuerait au développement de propositions théoriques sur les relations de pouvoir ayant lieu lors de la mise en place de projets d'accès à l'eau potable et qui peuvent ensuite être appliquées « *with appropriate caution, to other similar cases – that is, cases that share a reasonable number of characteristics with those that were the subject of the QCA [Qualitative Comparative Analysis]* » (Rihoux & Ragin, 2009 : 12 ; Przeworski & Teune, 1970 : 9).

### iii. Analyse critique de discours

La troisième méthode employée pour analyser les données est l'analyse critique de discours. Il s'agit ici d'interpréter la portée des mots employés sur les pratiques et les représentations des ONG et des communes, ainsi que sur la (re)production et la contestation des relations de pouvoir entre elles (Galatanu, 2002 : 213 ; van Dijk, 1993 : 249 ; Jorgensen & Phillips, 2002 : 63).

Le discours a trois fonctions : « une fonction propositionnelle (ce que disent les mots) ; une fonction illocutoire (ce que l'on fait par les mots : accuser, ordonner, demander une information,

etc...) ; par l'acte illocutoire, s'instaure une relation, un rapport entre les interactants ; une fonction perlocutoire (le but visé), agir ou chercher à agir sur l'interlocuteur » (Barry, 2012 : 4 ; van Dijk, 1985). De plus, le discours s'inscrit toujours dans un processus communicationnel et dans un contexte social particuliers qui l'influencent directement et ils doivent être inclus dans l'analyse pour mieux comprendre les mécanismes de production et/ou de contestation du pouvoir (van Dijk, 1993 ; Jorgensen & Phillips, 2002).

Les discours analysés sont les conventions de partenariat dans le cadre des projets, les passages d'entretiens et les notes d'observation lors des réunions de projets abordant explicitement ou implicitement le partenariat entre communes et ONG car c'est dans ces documents et entretiens que les acteurs expriment leurs idées et leurs perceptions concernant leurs relations (fonctions propositionnelle et illocutoire), mais aussi leurs attentes vis-à-vis de l'autre (fonction perlocutoire). L'analyse critique des conventions de partenariat et des entretiens permet de mettre à jour les mots, les expressions, les procédés linguistiques, les intonations et les expressions non verbales employés pour exprimer ces idées et perceptions, mais aussi pour assurer la (re)production ou la contestation du pouvoir. Cette étape analytique est capitale car les tentatives les moins intentionnelles et les plus subtiles de domination se trouvent dans le texte même des discours. Les mettre en lumière permet ensuite de les défier (Jorgensen & Phillips, 2002 : 65 et 69 ; van Dijk, 1993 : 261 et 253). Dans le cadre des conventions de partenariat, le processus communicationnel est formel : un accord – qui reprend des points procéduraux et des points spécifiques au projet négocié et attendu selon un modèle rédactionnel défini par l'ONG – est signé entre deux parties inégales. Le processus communicationnel est en lui-même un rapport de pouvoir. Dans le cadre des passages d'entretiens, le processus communicationnel du discours correspond au cadre de l'entretien et peut donc être biaisé comme expliqué au point II-1.ii de ce chapitre par le fait que la destinataire est la chercheuse. Malgré l'expression de ma neutralité au cours des entretiens, il doit être gardé à l'esprit qu'il y a toujours des biais possibles dans la production d'un discours. Dans le cadre des réunions de projets, la production et la consommation du discours se font directement entre les acteurs concernés et les notes d'observation fournissent des informations qui doivent aussi faire partie de l'analyse. Pour les trois types de discours, le contexte macrosocial est celui expliqué dans la partie théorique de cette recherche et est pris en considération pour l'analyse.

Outre l'analyse critique du discours, principalement basée sur la sémantique, une interprétation de certaines occurrences linguistiques dans les entretiens est faite en se basant sur leur récurrence lorsque celle-ci est représentative d'un phénomène, sans toutefois faire une analyse



lexicométrique systématique. La représentativité de la récurrence d'une occurrence se base sur sa présence ou son absence dans les corpus d'entretiens comparés. Par exemple, les termes ayant trait à la redevabilité et la responsabilité vis-à-vis des bailleurs de fonds sont récurrents dans les entretiens de CARE, mais moins présents dans les entretiens de Helvetas. Cette distinction est significative et mérite donc une interprétation approfondie (Bonnafous & Tournier, 1995).

L'analyse critique du discours permet d'approfondir l'analyse grâce aux mots et aux processus linguistiques porteurs de sens en eux-mêmes.

#### iv. Plausibilité des analyses

Trois méthodes d'analyse qualitative sont employées pour interpréter les données et répondre aux questions de recherche. L'analyse thématique qui porte sur l'ensemble des données et qui est réalisée systématiquement permet de mettre en lumière les thématiques importantes pour les acteurs par rapport aux phénomènes étudiés. L'analyse comparée permet de comparer les cas d'étude et d'approfondir les interprétations grâce aux similitudes, aux différences et aux tendances générales trouvées et l'analyse de discours permet de découvrir ou d'approfondir les interprétations grâce aux subtilités discursives. Ces trois méthodes se complètent.

Afin de montrer la rigueur avec laquelle les données sont interprétées et la plausibilité des interprétations, une restitution pertinente des données au travers d'extraits d'entretiens et de données secondaires ou de schémas sera faite (Olivier de Sardan, 2008 : 100 et 293 ; Fereday & Muir-Cochrane, 2006 : 82).

### 3. Critères de sélection des cas

Après consultation auprès des différentes ONG internationales implantées au Bénin et des grands bailleurs de fonds, quatre projets<sup>16</sup> d'accès à l'eau potable ont été sélectionnés. La sélection des cas d'étude a été guidée par quatre critères principaux.

Premièrement, les projets d'accès à l'eau potable sont mis en place par des ONG internationales. Deuxièmement, ils sont réalisés en milieu rural béninois. Cela a exclu les projets mis en place en milieu urbain ou par des ONG nationales ou locales. Troisièmement, les projets ont pour objectif principal d'améliorer l'accès à l'eau potable des populations, malgré des activités adjacentes. La fourniture d'eau potable n'est pas une activité secondaire d'un projet plus large ayant pour objectif principal la promotion des droits des enfants comme

---

<sup>16</sup> Les projets QualiEau et PACEA<sup>+</sup> de Helvetas Swiss Intercooperation sont ici comptabilisés comme un. Dans la partie I-2.ii du chapitre 5, une explication est donnée à ce sujet.

certaines projets de PLAN ou la réhabilitation après une catastrophe naturelle comme certains projets de CARE (CARE France, 2015 : 25 ; C6). Quatrièmement, pour faciliter la collecte des données, les projets choisis étaient en cours jusqu'en fin 2015 au moins. Compte tenu de ces critères, des projets de Helvetas Swiss Intercooperation, CARE International, Protos et Emmaüs International ont pu être choisis<sup>17</sup>.

Helvetas Swiss Intercooperation réalise trois projets d'accès à l'eau potable : QualiEau, EPECS et SODIS. Le projet SODIS vise à rendre une technique de désinfection solaire de l'eau accessible aux communautés béninoises et donc à faciliter l'accès à l'eau potable (L4). Ce projet ne comprend cependant pas d'activités de construction d'infrastructures hydrauliques, importantes pour observer les relations entre ONG et communes. Ce projet est donc écarté. EPECS vise l'approvisionnement dans les écoles et les centres de santé, alors que QualiEau offre aussi des infrastructures dans les villages. EPECS a été écarté à cause de cette spécificité au profit de QualiEau. Protos a réalisé jusqu'en 2016 deux projets : le projet LEauCAL et le projet CASCADE. Le projet LEauCal, tout en offrant des infrastructures hydrauliques et d'assainissement, vise le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale et exige une forte participation communale. Ce projet a été choisi au détriment de CASCADE compte tenu de l'importance attribuée aux communes dans ce projet, particularité essentielle pour mieux comprendre les stratégies communales.

Les quatre projets choisis sont QualiEau et PACEA<sup>+</sup> de Helvetas Swiss Intercooperation, ACCES de CARE International, LEauCAL de Protos et le PCSEN d'Emmaüs International.

Les projets sont mis en place dans plusieurs communes, une sélection a aussi dû être faite. Concernant les projets QualiEau et ACCES, la commune de Nikki a été choisie car elle regroupe ces deux projets. Il était utile de voir si une commune a les mêmes relations avec deux ONG différentes.

Concernant le projet LEauCAL, la commune de Djougou a été choisie parmi les communes dans lesquelles la totalité des activités de LEauCAL est prévue et pour des raisons pratiques comme les contacts dans la commune et la proximité du bureau régional de Protos. Également, Helvetas travaille aussi dans cette commune et il était alors intéressant de voir si les pratiques de l'ONG variaient en fonction de la commune. De plus, le maire de Djougou<sup>18</sup> Micaël Bassabi Djara était le représentant politique pour les questions d'eau, d'hygiène et

---

<sup>17</sup> L'Agence des Musulmans d'Afrique, l'AMA, réalise aussi des points d'eau dans les villages, mais l'absence de données plus complètes sur cette ONG n'a pas permis de la sélectionner pour l'étude.

<sup>18</sup> Monsieur Micaël Bassabi Djara a été maire de Djougou de 2008 à mai 2016.

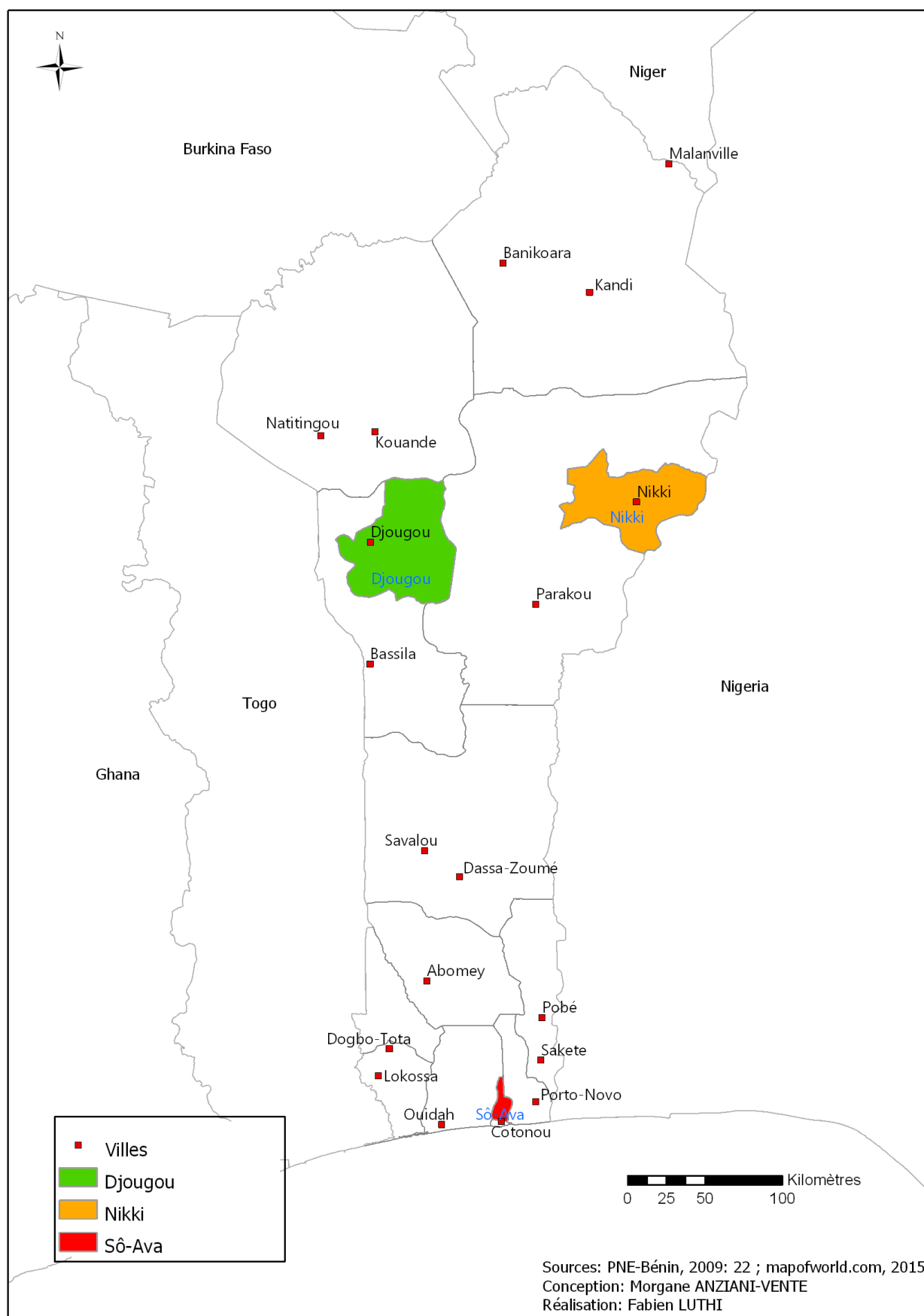
d'assainissement de l'ANCB en 2015. Il a été alors intéressant de le rencontrer pour cette position également.

Le PCSEN n'est mis en place que dans la commune de Sô-Ava.

#### 4. Présentation des communes d'étude

Les communes de Nikki, de Djougou et de Sô-Ava, qui peuvent être localisées sur la carte 1, sont brièvement présentées ici pour mieux situer le lecteur dans le contexte d'étude, mais de plus amples informations seront fournies aux chapitres 4 et 5. Les projets et les ONGI seront, par contre, présentés au chapitre 5, après avoir exposé les cadres institutionnel, géographique, imaginaire et infrastructurel du service de l'eau potable au Bénin, dans lesquels les projets prennent place.

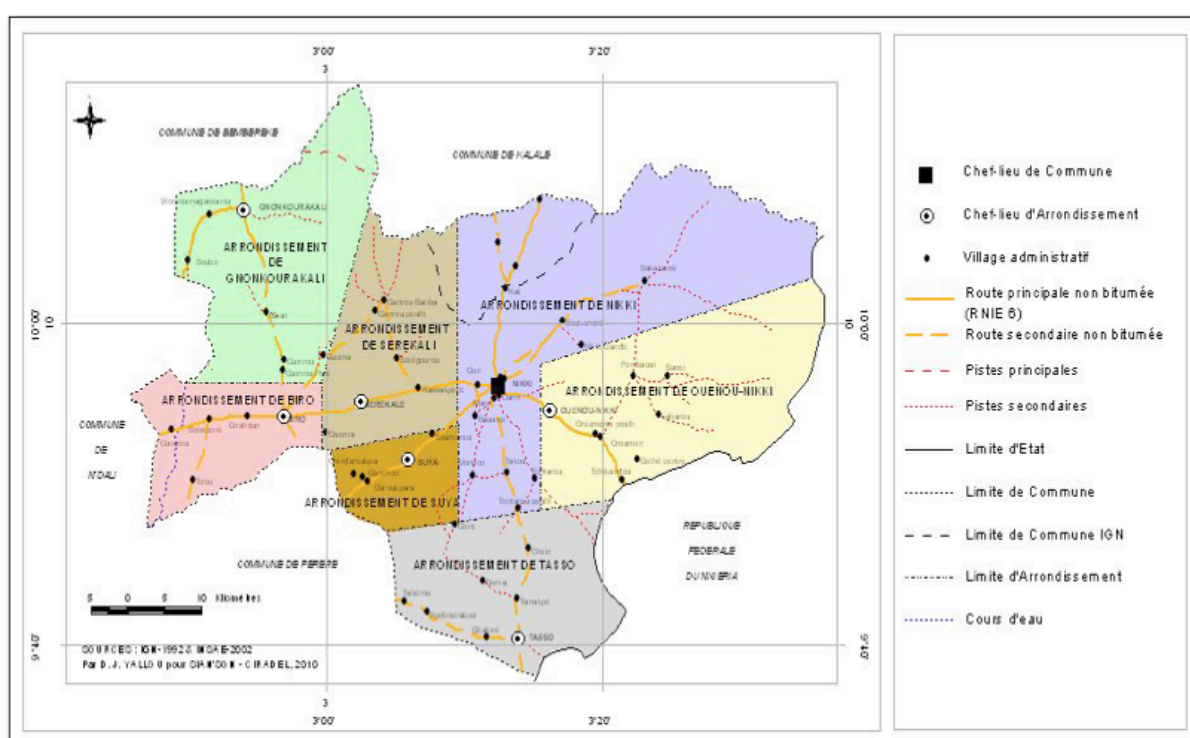
Carte 1 : Localisation des communes d'étude au Bénin



## i. Nikki, la royale

La commune de Nikki, d'une superficie de 3.171 km<sup>2</sup>, est située au Nord-Est du Bénin (cf. carte 1) dans le département du Borgou. Elle est située à 115 km de Parakou, chef-lieu du département et deuxième plus grande ville du pays et à 529 km de Cotonou, la capitale économique (Commune de Nikki, 2010 : 14). « La commune de Nikki compte sept arrondissements, 54 villages et quartiers de ville regroupant 337 localités » – cf. carte 2 – et une population estimée à 168 170 habitants en 2015 (Amoussou & Kpakatia-Soulemene, 2011 : 6 ; Direction Générale de l'Eau, 2016b).

Carte 2 : Carte administrative de Nikki



Source : Commune de Nikki, 2010 : 16

Selon les statistiques de 2002, 46 % de la population vit dans le chef-lieu de la commune, Nikki. La population est majoritairement *baatonu* (45 %) et peule (40 %). Les autres groupes ethniques représentés sont les Dendi, les Otamari, les Yorubas, les Fon, les Adja. 65 % de la population est musulmane (Commune de Nikki, 2010 : 21). La population vit à 70 % de l'agriculture – du coton, du maïs, du sorgho, du soja, de l'igname, du karité principalement – et de l'élevage – bovin, ovin et caprin principalement. Le secteur industriel est très peu développé avec une usine d'égrenage du coton, trois scieries, une mini-laiterie et quelques ateliers de transformation des produits de récolte. Le secteur tertiaire prend de l'importance avec la création de commerces, de bars, d'hôtels ou de couturiers (*ibid.* : 17-18 et 37).

La commune de Nikki a une remarquable histoire. Elle est le siège du pouvoir traditionnel des peuples *baatonu*, *boo* et *wassangari*, organisé dans un empire qui s'étend au-delà des frontières béninoises. Le roi de Nikki et empereur *baatonu* est reconnu et grandement respecté dans la région (*ibid.* : 17). Chaque année est célébrée à Nikki la fête de la *Gaani* qui rappelle le combat des *Wassangari* face aux musulmans qui voulaient les convertir à l'islam de force. Les cultures *baatonu*, *boo* et *wassangari* sont toujours bien présentes et vivantes à Nikki. Grâce à cette histoire, Nikki a un fort attrait touristique (*ibid.* : 40).

Depuis 2003, la commune de Nikki possède la personnalité juridique et un conseil communal composé de 19 élus locaux avec à sa tête un maire qui représente l'exécutif communal. Afin de remplir ses prérogatives en matière administrative et de développement, la mairie s'organise en neuf services coordonnés par le secrétariat général : le service des affaires générales, le service des affaires techniques, le service de la planification et du développement, le service des affaires économiques et marchandes, le service des affaires financières, le service des affaires domaniales et environnementales, le service de la coopération et d'appui aux initiatives communautaires, le service des chiffres et de la transmission et le service des affaires culturelles, sportives et religieuses (*ibid.* : 26-27). La commune de Nikki fait face à de nombreux défis en termes de développement, avec des besoins en infrastructures sociales et économiques colossaux (*ibid.* : 34-82). Conformément aux recommandations nationales, la Mairie de Nikki a adopté un plan de développement local (PDC) définissant sa vision pour la commune à 2025, ainsi que les objectifs à remplir et les stratégies à mettre en place pour atteindre cette vision qui s'énonce comme suit : « en 2025, la commune de Nikki est une plateforme économique et touristique où la sécurité alimentaire, la santé et l'éducation sont assurées aux hommes et aux femmes dans un environnement sain, sécurisé et bien géré » (*ibid.* : 84).

La commune de Nikki a défini sept objectifs principaux :

- « Améliorer quantitativement et qualitativement les services sociaux de base au profit de toutes les couches sociales ».
- « Améliorer les techniques de production, de conservation et de transformation des produits agrosylvo-pastoraux ».
- « Renforcer de façon participative les capacités des acteurs/actrices sociaux et économiques à travers les formations appropriées ».
- « Améliorer le mécanisme de mobilisation des ressources propres de la commune afin d'assurer les dépenses de fonctionnement et d'investissement ».
- « Valoriser les potentialités touristiques de la commune de Nikki ».

- « Promouvoir l'intercommunalité et la coopération décentralisée ».
- « Promouvoir la prise en compte de l'équité genre au niveau de la commune » (Commune de Nikki, 2010 : 84-85).

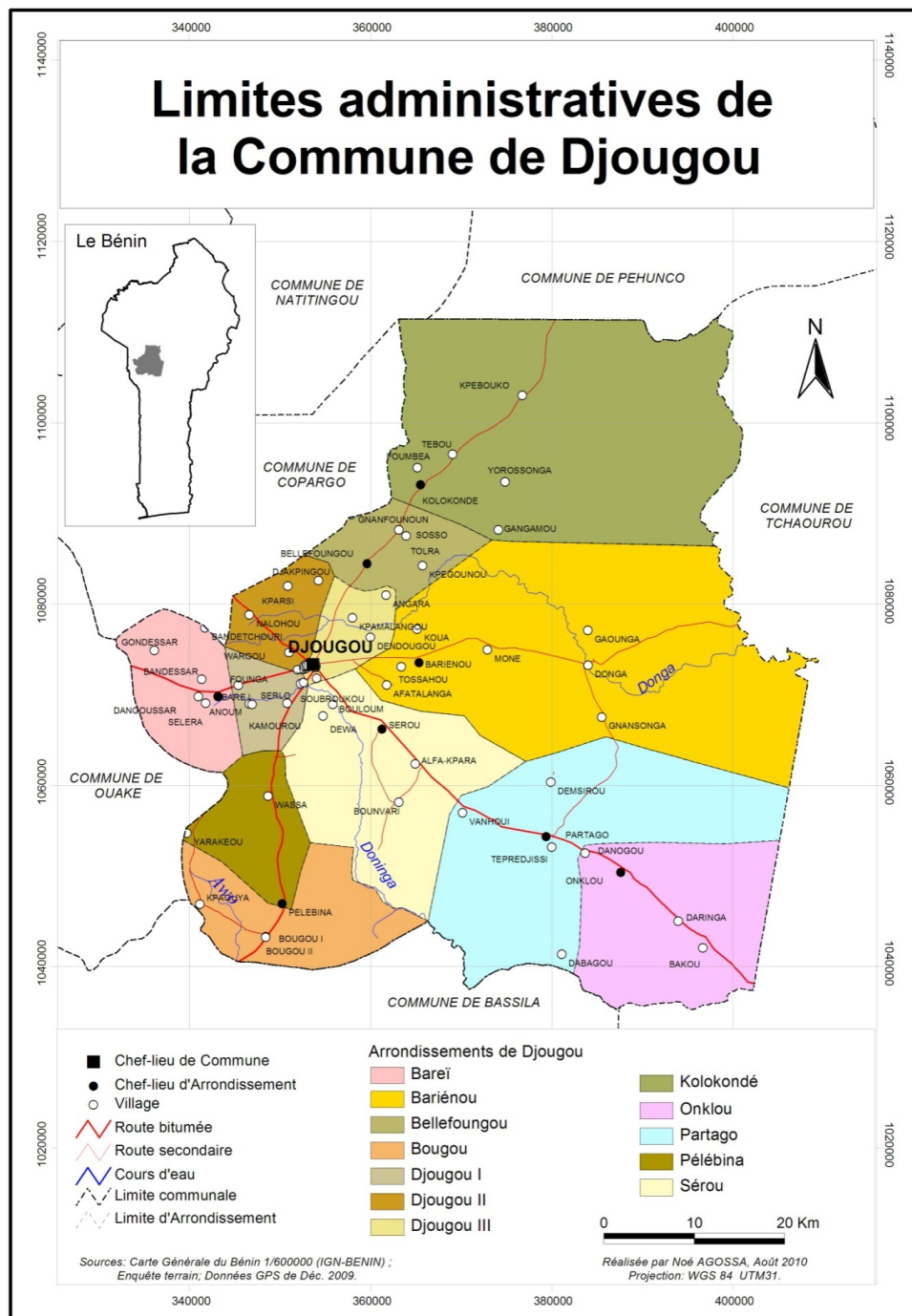
De sa vision et des objectifs, il est possible de noter les valeurs que la commune de Nikki souhaite promouvoir comme l'égalité sociale et l'égalité des genres, la participation socio-politique et économique, la bonne gouvernance, en particulier financière, le partenariat intercommunal, le développement socio-économique et culturel avec la modernisation de l'agriculture et de l'élevage et la mise en valeur de ses traditions culturelles.

Ces objectifs suivent la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté et les OMD, mais ont aussi été décidés après un diagnostic des besoins dans la commune et consultation auprès des communautés qui ont mentionné comme priorités un meilleur accès à l'éducation et à l'eau potable et un meilleur réseau de communication, avec le développement des pistes rurales (Commune de Nikki, 2010 : 85-86 et 66 ; NC1). Les projets ACCES, QualiEau et PACEA<sup>+</sup> permettent ainsi à la commune de Nikki de répondre aux attentes de ses citoyens.

## ii. Djougou, la musulmane

La commune de Djougou, d'une superficie de 3966 km<sup>2</sup>, est située au Nord-Ouest du Bénin (*cf.* carte 1), dans le département de la Donga (CIRADeL, 2010 : 17). Elle est située à 114 km de Parakou et à 470 km de Cotonou, la capitale économique. Djougou a une position favorable aux échanges. La commune de Djougou compte 12 arrondissements (*cf.* carte 3) et 76 villages pour une population estimée à 260 528 habitants en 2015 (CIRADeL, 2010 : 17 et 61 ; Direction Générale de l'Eau, 2016b).

Carte 3 : Limites administratives de la Commune de Djougou



Source : CIRADeL, 2010 : 19

58 % de la population est d'origine Yao, Lokpa et apparentés, 22 % de Peuls et de Dendi. Les autres groupes représentés sont les Outamaris, les Baribas, les Fons, les Adjias. 78 % de la population est musulmane et les 22 % restants sont chrétiens ou animistes (CIRADeL, 2010 : 26-27). 77 % de la population vit de l'agriculture – majoritairement des tubercules – et de l'élevage – bovin, caprin et ovin. Le secteur tertiaire se développe surtout avec le commerce et



le transport des produits issus de l'agriculture et de l'élevage et le tourisme grâce à la présence de nombreux sites touristiques dans la commune comme les forêts sacrées (*ibid.* : 27-28, 36-37 et 41). Aucune industrie n'a été notée dans la commune (*ibid.* : 42).

Également depuis 2003, la commune de Djougou possède la personnalité juridique et un conseil communal de 29 élus locaux, responsable avec l'exécutif dirigé par le maire du développement sur son territoire administratif. La commune de Djougou fait face à de nombreux défis en termes de développement, avec des besoins en infrastructures sociales et économiques colossaux (*ibid.* : 43-51). La Mairie de Djougou a adopté, elle aussi, un plan de développement local définissant ses objectifs et les stratégies à mettre en place pour atteindre sa vision pour le développement qui est : « Djougou est à l'horizon 2025, une commune à économie prospère pour un développement humain durable dans un environnement sain » (*ibid.* : 63).

La commune de Djougou a défini des orientations à suivre pour atteindre cette vision :

- « Orientation 1 : Asseoir les bases d'une agriculture moderne et promouvoir l'industrie »
  - « Orientation 2 : Contribuer à l'aménagement et à la gestion rationnelle et durable des ressources naturelles »
  - « Orientation 3 : Améliorer les services sociaux de base au profit de toutes les couches sociales »
  - « Orientation 4 : Améliorer les capacités de gouvernance de la commune et promouvoir la coopération décentralisée »
  - « Orientation 5 : Assurer un aménagement contrôlé du territoire communal »
  - « Orientation 6 : Développer les bases de l'économie locale »
  - « Orientation 7 : Promouvoir la prise en compte de l'équité genre au niveau de la commune »
- (CIRADeL, 2010 : 63-65).

Ces objectifs suivent la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté et les OMD, mais ont aussi été décidés après un diagnostic des besoins dans la commune et consultation auprès des communautés (*ibid.* : 65-66). Le projet LEauCAL permet alors de répondre à plusieurs des objectifs que la commune de Djougou en termes de développement.

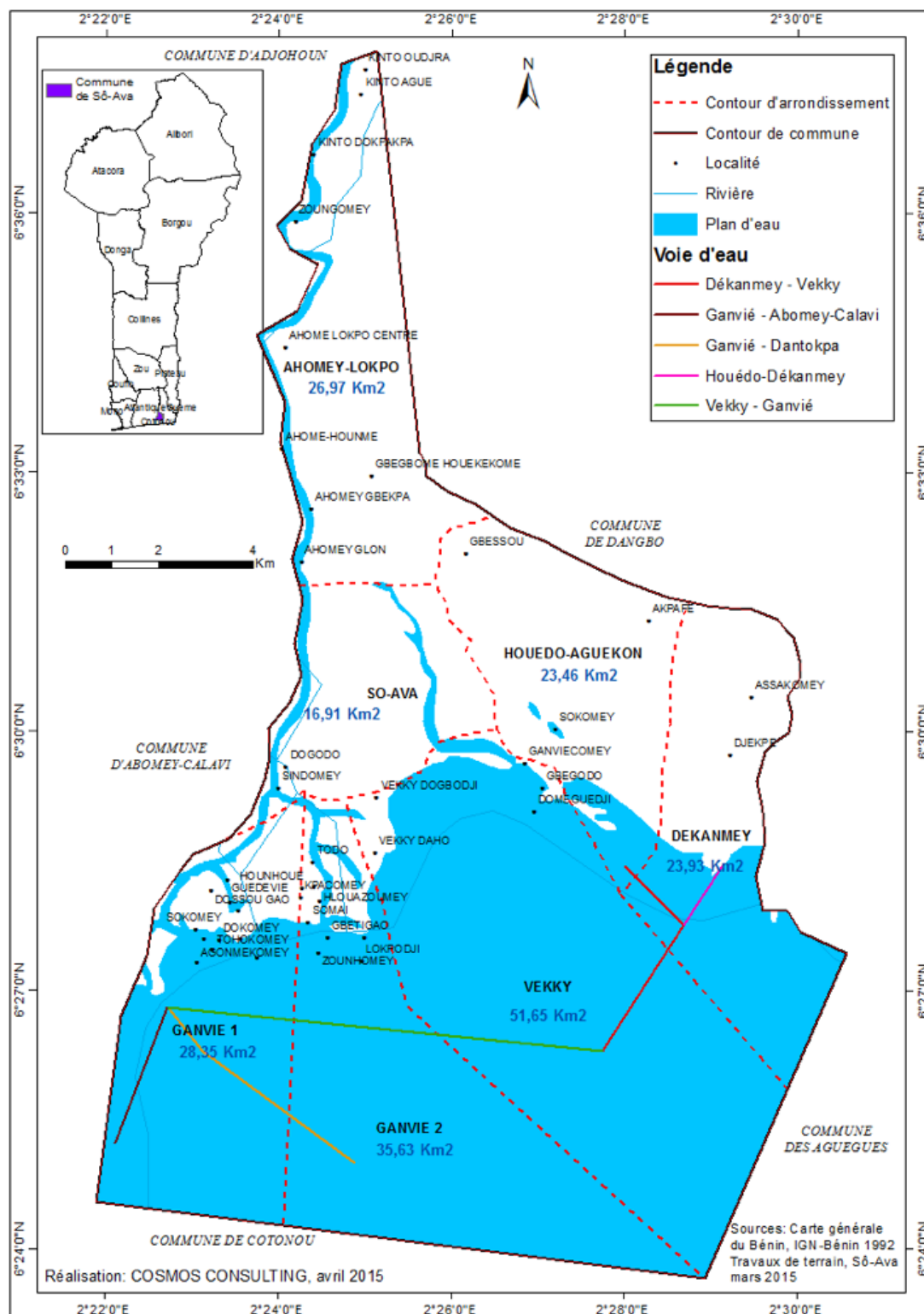
Il doit être souligné ici que les communes de Djougou et de Nikki ont quasiment les mêmes objectifs de développement : l'amélioration des services sociaux de base, le développement de l'agriculture, l'amélioration de la gouvernance communale, la promotion de la coopération décentralisée, la promotion de l'équité genre. Les PDC sont généralement rédigés par des bureaux d'étude nationaux et financés par les bailleurs de fonds internationaux. Ceci tend à la création de PDC homogènes dans lesquels les valeurs des donateurs sont incorporées. Bien qu'un diagnostic des besoins soit toujours réalisé antérieurement à la rédaction des rapports, il devient très difficile de savoir si les objectifs fixés correspondent aux valeurs des communes

ou s'ils sont énoncés dans les PDC de telle manière qu'ils offrent un consensus technique, sans pour autant satisfaire qui que ce soit, tout comme il a été expliqué pour les stratégies nationales aux pages 46-48. Néanmoins, lorsqu'il est demandé aux élus et employés communaux de parler de leurs valeurs pour le développement et des objectifs qu'ils se fixent, ils font systématiquement référence aux PDC. Est-ce le signe d'une appropriation des PDC, le signe d'une indifférence (il y a tellement à faire que peu importe ce qu'on fait c'est déjà quelque chose) ou le signe d'une soumission aux valeurs internationales ?

### iii. Sô-Ava, la lacustre

La commune de Sô-Ava, d'une superficie de 218 km<sup>2</sup>, est située au Sud-Est du Bénin (*cf.* carte 1), dans le département de l'Atlantique. Elle se trouve à une vingtaine de kilomètres de Cotonou. La commune lacustre de Sô-Ava compte sept arrondissements – *cf.* carte 4 – et 69 villages pour une population estimée à 103 300 habitants en 2015 (COSMOS Consulting, 2015 : 18 ; Direction Générale de l'Eau, 2016b).

Carte 4 : Carte administrative de Sô-Ava



*Source* : COSMOS Consulting, 2015 : 20

La population de Sô-Ava s'est installée sur le lac dès le XVII<sup>e</sup> pour fuir les guerres intertribales et le trafic d'esclaves. La commune s'est développée par vagues migratoires au cours du temps.

La population est majoritairement composée de Toffin (70 %), de Fons et Aïzo (20 %) et de Yoruba (8%). Les religions traditionnelles sont prépondérantes à Sô-Ava, suivies du christianisme. La population vit à 70 % de la pêche et de l'agriculture – maraîchère, du maïs et de la patate douce principalement. L'élevage s'est aussi développé dans la commune (Cosmos Consulting, 2015 : 21, 29 et 33-35). Le secteur industriel est inexistant à Sô-Ava, mais il existe des activités de transformation des produits issus de la pêche ou de l'agriculture (*ibid.* : 37). Le commerce se développe sur le lac *via* les marchés flottants et des structures de services apparaissent progressivement. Le trafic de pétrole depuis le Nigéria prend aussi de l'importance dans la commune et devient une grande source d'argent (*ibid.* : 36). Sô-Ava a de grandes potentialités en termes de tourisme. La cité lacustre de Ganvié, nommée la Venise de l'Afrique, est classée au patrimoine mondial de l'UNESCO pour le particularisme du mode de vie sur l'eau, des habitats sur pilotis et le déplacement en pirogue. Également, la région lagunaire de Nokoué est un site protégé par la convention RAMSAR et regroupe une forte diversité animale et végétale à observer. Néanmoins, le peu d'infrastructures de l'hôtellerie et de la restauration impacte le développement du tourisme (*ibid.* : 39).

Depuis 2003, la commune de Sô-Ava est dotée de la personnalité juridique et d'un conseil communal de 19 membres élus, responsable du développement sur son territoire administratif (*ibid.* : 68). La commune de Sô-Ava fait face à de nombreux défis en termes de développement, avec des besoins en infrastructures sociales et économiques colossaux (Cosmos Consulting, 2015). La Mairie de Sô-Ava, comme les Mairies de Nikki et de Djougou, a suivi les recommandations nationales et a adopté un plan de développement communal dans lequel elle définit sa vision : « D'ici 2025, la commune de Sô-Ava est une commune bien gouvernée jouissant d'un développement prospère des activités socio-économiques dans un environnement sain et durable dans lequel le tourisme joue un rôle de levier pour l'épanouissement et le bien-être de la population » (*ibid.* : 80) et fixe les objectifs à remplir et les stratégies à mettre en place pour atteindre cette vision.

La commune de Sô-Ava a défini quatre objectifs pour l'atteinte de cette vision :

- « Améliorer la productivité des secteurs de production (pêche, agriculture, élevage) et la rentabilité des secteurs de soutien à la production notamment le tourisme »
- « Renforcer l'accès équitable des populations notamment les plus vulnérables aux services sociaux de base de qualité » ;
- « Renforcer la gouvernance participative locale et l'équité » ;
- « Améliorer la gestion du cadre de vie, des ressources naturelles, des catastrophes et des aléas liés aux changements climatiques » (Cosmos Consulting, 2015 : 80).

Ces objectifs suivent la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté et les OMD, mais ont aussi été décidés après un diagnostic des besoins dans la commune et consultation auprès des communautés (*ibid.* : 77). Le PCSEN répond ainsi à certains de ces objectifs.

## 5. Plan de l'analyse

Le chapitre 4 contextualise l'étude grâce à la présentation du *waterscape* béninois dans ses composantes hydrologiques, infrastructurelles et institutionnelles avec l'explication du rôle des différents acteurs du service de l'eau en milieu rural et des défis en matière de financement du secteur et la présentation des modes légaux de gestion des infrastructures hydrauliques. Le chapitre 5 se découpe en quatre parties et vise à éclairer le lecteur sur les relations de pouvoir entre les ONGI et les communes autour des projets d'accès à l'eau potable et sur les impacts de ces relations sur le service de l'eau. Dans un premier temps, l'histoire, les valeurs et les objectifs qui guident les ONG sont décrits afin d'offrir au lecteur une meilleure idée des acteurs en présence dans les luttes. Les projets sont également présentés afin de mieux comprendre le contexte des luttes. Ensuite, l'analyse s'organise autour de deux axes. Chacun des axes correspond à un type de relations de pouvoir observé autour des projets d'eau au Bénin. Les stratégies employées par les différents acteurs, ainsi que leurs effets sur le processus de politisation et sur le service de l'eau sont exposés pour chacun des axes. Le chapitre termine sur une conclusion qui reprend les points essentiels de l'analyse des cas, pousse la comparaison plus loin en faisant dialoguer les deux axes relationnels et tire ainsi des conclusions plus approfondies sur l'étude globale.

## Chapitre 4 : Le *waterscape* béninois

---

Ce chapitre offre une présentation du *waterscape* national béninois, c'est-à-dire des cadres institutionnel, géophysique et infrastructurel du service de l'eau potable au Bénin, afin de mieux comprendre dans quel contexte les projets d'accès à l'eau potable sont réalisés et quels sont les défis auxquels les acteurs du secteur de l'eau potable font face. Les acteurs du service de l'eau potable sont nombreux : communes, Services déconcentrés de l'Eau (SEau), la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau), PTF, fermiers, délégataires, entreprises, ménages, Associations des Consommateurs d'Eau Potable (ACEP) et ils font face à des contraintes financières, des faiblesses techniques, des intérêts divergents et l'influence de la politique. Il apparaît alors des oppositions, des conflits, des luttes entre ces acteurs et cela crée des blocages dans le bon fonctionnement du service de l'eau. Certaines de ces luttes sont directement en lien avec les luttes entre communes et ONGI, elles seront donc discutées au chapitre 5. Les autres ne sont que partiellement évoquées ici car les détailler amènerait à entrer dans des problématiques, quoique liées, autres que celle au cœur de cette thèse.

### I - La décentralisation du service de l'eau potable

La République du Bénin, pays francophone d'Afrique de l'Ouest (*cf.* carte 5) de onze millions d'habitants, a exprimé sa volonté d'institutionnaliser la décentralisation lors de la Conférence des Forces Vives de la Nation et a inscrit ce principe dans la Constitution du 11 décembre 1990 – au Titre X (Banque Mondiale, 2017a ; République du Bénin, 1990). Sept lois et plusieurs décrets ont été promulgués pour définir et régir la décentralisation au Bénin à partir de janvier 1999 (République du Bénin, 2010a). La décentralisation au Bénin ne résulte pas seulement d'une volonté interne. Faisant face à la crise financière et économique des années 1980, le Bénin a accepté la mise en place de trois PAS et les conditions s'y rattachant, dont la décentralisation, entre 1989 et 1999 afin de susciter une relance de son économie et du développement (Département de l'évaluation des opérations, 2003 : vi).

Carte 5 : Localisation du Bénin en Afrique



Source : CIA, 2013

Suite à ces deux mouvements, la République du Bénin a créé des collectivités territoriales déconcentrées, les départements au nombre de douze, et des collectivités territoriales décentralisées, les communes au nombre de soixante-quatorze et les communes à statut particulier au nombre de trois qui peuvent être observés sur la carte 6.

Les communes à statut particulier sont les trois grandes villes du pays, à savoir Porto-Novo, la capitale politique, Cotonou, la capitale économique et Parakou, une ville importante située au centre du pays. Le statut particulier attribué aux grandes villes béninoises met en exergue l'écart entre l'urbain et le non-urbain ou rural au Bénin et renvoie toutes les communes ne remplissant pas les trois critères<sup>19</sup> de l'article 2 de la loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier au statut de communes ordinaires, qui sont les communes considérées dans cette recherche (Lalèyè, 2003 : 87).

---

<sup>19</sup> « Article 2 : Peuvent accéder à ce statut particulier, les communes qui remplissent les trois critères cumulatifs ci-après : 1. avoir une population de cent mille (100.000) habitants au moins ; 2. s'étendre de façon continue sur une distance de dix (10) km au moins ; 3. disposer des ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. » (République du Bénin, 2010 : 53).

Carte 6 : Carte administrative du Bénin



Source : PNE-Bénin, 2009 : 22

## 1. La fastidieuse dévolution des prérogatives pour le service de l'eau aux communes

D'après l'article 2 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, « la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales » (République du Bénin, 2010a : 14). Également, l'article 82 de la loi suscitée précise : « la commune [...] concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au



développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie » (*ibid.* : 25). Ces deux articles permettent d'affirmer que la République du Bénin a institutionnalisé les collectivités décentralisées en vue de promouvoir la démocratie à la base et le développement de ses collectivités et de la Nation avec la participation des citoyens. Le territoire politico-administratif des communes béninoises est conçu comme le territoire le plus adéquat pour la mise en œuvre du développement local, comme il est admis par l'entreprise du développement.

Ainsi, pour répondre à ces objectifs de démocratisation et de développement, l'État a délégué, selon la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, de nombreuses compétences aux communes dans le domaine du service civil, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation, de l'environnement, des services sociaux et culturels, des services de base et des services marchands (République du Bénin, 2010a : 22-28). Néanmoins, bien que la décentralisation soit effective depuis les premières élections communales et municipales de décembre 2002 et janvier 2003 (Lalèyè, 2003), l'État national béninois<sup>20</sup> retarde la dévolution des compétences et des ressources financières, car il craint de perdre du contrôle et du pouvoir. La décentralisation est une lutte entre gouvernements locaux et gouvernement national (Dahou, 2003 ; Awortwi, 2011 ; Boone, 2003), en particulier pour les ressources financières, comme il sera vu au point suivant, et les résultats se répercutent sur la relation entre communes et ONGI.

Les communes sont légalement responsables du service public de l'eau depuis 1999 selon les articles 93, 94, 95 et 96 de la loi 97-029 (République du Bénin, 2010a : 26-27). Elles doivent fournir et distribuer l'eau (art.93), veiller à la protection des ressources hydrauliques et donner leur accord avant toute modification territoriale susceptible d'impacter l'environnement (art.94 et art.96), veiller à « la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique, notamment en matière : - de prospection et de distribution d'eau potable ; - de périmètres de sécurité sanitaire autour des captages, forages et puits ; - d'assainissement privé des eaux usées [...] » (art.95, République du Bénin, 2010a : 26-27). Leurs prérogatives en termes de fourniture et de distribution de l'eau sont cependant limitées là où débutent la couverture et la responsabilité de la Société Nationale des Eaux Béninoises (SONEB), généralement implantée en milieu urbain. Les communes ne peuvent plus construire des Adductions d'Eau Villageoises (AEV) qui pourraient concurrencer la SONEB. Elles peuvent toutefois offrir l'eau dans les

---

<sup>20</sup> L'État béninois n'est pas une exception. Cette réticence à la décentralisation est observée dans de nombreuses régions (Dahou, 2003 : 365 ; Lalèyè, 2003 : 101 et 154).

quartiers défavorisés grâce à des FPM et gardent des responsabilités, même en milieu urbain, pour la protection de l'environnement et de la qualité de l'eau.

Les communes peuvent légiférer dans les domaines de leurs prérogatives à l'échelle de leurs territoires et ont également la maîtrise d'ouvrage qui est « la responsabilité de la réalisation d'un ouvrage » et suppose « un pouvoir de décision concernant l'opportunité de l'action, la mobilisation des fonds, la réalisation des études et travaux, la réception des ouvrages et l'organisation de l'exploitation » (Akobi, 2009 : 477 ; Baltissen & Hilhorst, 2005 : 61 ; République du Bénin, 2010a : 28 ; Snavely & Desai, 2000 : 254). Il est alors de la responsabilité des communes d'identifier les besoins de leurs citoyens afin de réaliser les infrastructures et d'offrir les services dont ces derniers sont privés. Ceci passe pour une élaboration après enquêtes de documents de planification comme le schéma directeur d'aménagement de la commune, le plan de développement économique et social ou le Plan de Développement Communal (PDC) et différents plans sectoriels comme la Programmation Communale Eau (PC-Eau). Elles ont la responsabilité de la réalisation d'activités suivant ces plans (République du Bénin, 2010a : 25 ; Piveteau, 2005 : 83). Elles sont aussi propriétaires des infrastructures publiques et ont la charge d'en assurer le bon fonctionnement, l'entretien et la maintenance (République du Bénin, 2010a : 26 ; Akobi, 2009 ; Lalèyè, 2003). Ainsi, il apparaît clairement que les communes béninoises ont, depuis 1999, d'importantes prérogatives.

Dans les faits, toutefois, le Ministère de l'Énergie, de l'Eau et des Mines (MEEM)<sup>21</sup>, représenté par la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) et les services déconcentrés départementaux de l'eau (S-Eau) n'ont pas délégué les prérogatives et les moyens aux communes dès 2003 – date des premières élections communales – sous prétexte que les communes n'avaient pas les compétences adéquates. La mise en œuvre effective de la décentralisation dans le domaine de l'eau a débuté en 2008 avec, dans une première phase, le transfert des compétences en matière d'intermédiation sociale et de sensibilisation des communautés. Puis, entre 2013-2014, les compétences en matière de réalisation des ouvrages simples (OS), tels que les forages à pompe manuelle (FPM), ont été transférées. La dernière phase 2014-2015 a vu la dévolution des compétences pour la réalisation des ouvrages complexes, tels que les Adductions d'Eau Villageoises (AEV) (BG4 ; Direction Générale de l'Eau, 2008a : 6). Depuis 2015, les tâches sont réparties comme définies dans les textes de la décentralisation, malgré quelques

---

<sup>21</sup> Anciennement, Ministère de l'Énergie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Énergies Renouvelables (MERPMEDER).

divergences entre la loi et la réalité du terrain, principalement influencées par la politique, qui sont toujours observées (C1 ; G1).

Les services départementaux de l'eau sont désormais responsables de l'assistance-conseil aux communes pour la réalisation de leurs prérogatives. Ils doivent appuyer et surveiller à « une application effective de la législation, le respect des normes de conception, de réalisation et d'exploitation des ouvrages » (PNE-Bénin, 2009 : 32). Ils doivent aussi collecter les informations relatives aux infrastructures hydrauliques sur leurs territoires et les enregistrer dans la Base de Données Intégrées (BDI) et ils ont un rôle de coordinateur des activités au niveau départemental (Direction Générale de l'Hydraulique, 2005 : 10). « Quant à la Direction Générale de l'Eau, elle a pour rôle de définir la politique à mettre en œuvre dans le sous secteur » (PNE-Bénin, 2009 : 32), politique que les communes doivent respecter selon l'article 108 de la loi n°97-029. Cet article leur offre aussi la possibilité de « déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat » avec les services de l'État, des entreprises publiques ou privées, des PTF étrangers ou béninois pour l'exécution d'activités qui découlent de leurs compétences (République du Bénin, 2010a : 28). C'est grâce à cet article qu'elles peuvent déléguer leur maîtrise d'ouvrage aux services déconcentrés, si le besoin se fait encore sentir, ou aux ONGI, comme il sera vu avec le cas du PCSSEN au chapitre 5.

## 2. Financer le service public de l'eau potable : un défi

Afin d'assurer le service de l'eau potable, tout comme les autres services sociaux, les communes ont besoin de ressources financières. Elles peuvent en obtenir auprès de l'État national, auprès de PTF et auprès de la société locale. Néanmoins, l'obtention de fonds s'avère être un défi pour les communes.

### i. Luttres entre communes et État national autour des finances

Avec la décentralisation, le gouvernement béninois transfère des responsabilités politiques, techniques et administratives aux communes et alloue également des ressources financières<sup>22</sup> pour qu'elles puissent gérer leurs territoires (République du Bénin, 2008a : 7). « Les transferts financiers du budget de l'État à celui des collectivités locales se justifient à plus d'un titre : les collectivités locales assurent certaines charges au nom et pour le compte de l'État : État civil, Police de la propriété, missions d'ordre public, etc. ; les collectivités participent à la mise en œuvre des politiques nationales et contribuent de ce fait à la réalisation des objectifs de

---

<sup>22</sup> Le gouvernement central a le pouvoir de légiférer sur le foncier, de réglementer les marchés et l'attribution des rentes agraires ou minières et de collecter des taxes diverses pour la gestion des affaires publiques (Billaz & Kane, 2003 : 138 ; Yatta, *s.d.*).

développement national. À ce titre, l'État se doit de soutenir l'exécution locale des politiques nationales » (Yatta, *s.d.* : 3).

Les politiques fiscales locales sont définies par l'État et s'organisent autour du principe de l'unicité de caisse, introduit pour assurer un contrôle et de la transparence sur la gestion des finances locales (République du Bénin, 2010a : 48 ; Yatta, *s.d.* : 11 ; Piveteau, 2005 : 84). Le principe d'unicité de caisse stipule que toutes les ressources du pays, qu'elles soient nationales, locales ou internationales, doivent être déposées au Trésor public (Giraut, 1999 : 21). Ce mécanisme peut entraîner des retards considérables dans l'allocation des ressources aux collectivités locales et bloquer les activités communales (*ibid.* ; Yatta, *s.d.* : 11). Ceci entraîne parfois des conflits entre les collectivités territoriales et le gouvernement central car sans ressources, peu importe les compétences et les pouvoirs délégués, les gouvernements locaux ne pourront réaliser que peu de choses (Billaz *et al*, 2003 : 180).

Il est possible d'observer de la lenteur et de la réticence de la part de l'État béninois, comme d'autres gouvernements décentralisés, à rendre effectives les lois de la décentralisation, en particulier pour l'attribution des prérogatives fiscales et des ressources financières. Il est important de rappeler que le contexte de la décentralisation au Bénin est un contexte de crise financière et la réduction budgétaire imposée à l'État par les institutions financières internationales s'est donc répercutée sur les collectivités décentralisées nouvellement créées, auxquelles il a aussi délégué les contraintes budgétaires qu'il n'a plus pu assumer, comme la collecte des impôts les plus difficiles à recouvrer (Billaz *et al*, 2003 : 174 ; Dubresson & Fauré, 2005 : 10 ; Yatta, *s.d.* : 10). Le désengagement de l'État encouragé par les PAS a d'ailleurs souvent été perçu comme un abandon des régions et des citoyens les plus pauvres qui ne peuvent espérer une baisse de leur précarité et un développement de leurs territoires sans une aide étatique (Anthoine, 1998 : 3 ; Jacob, 1998 : 2-3), alors même que « l'État a le devoir d'assurer une péréquation entre les collectivités locales pour corriger les déséquilibres qui peuvent se développer du fait des dotations différenciées entre collectivités locales en termes de potentialités naturelles, économiques ou humaines » (Yatta, *s.d.* : 3). Actuellement au Bénin, moins de 4 % des ressources nationales sont allouées aux communes contrairement au taux de 15 % recommandé par l'UEMOA et demandé par l'Association Nationale des Communes Béninoises (ANCB) à l'État (Cakpo, 2016 ; F1). La République du Bénin a, toutefois, mis en place « un mécanisme national de financements des Communes », le FADeC, afin d'augmenter et de mieux organiser le transfert des ressources allouées aux communes (République du Bénin,

2008a : 7-8). Ce mécanisme de transfert constitue une avancée dans l'allocation des ressources aux communes, mais la lutte perdure.

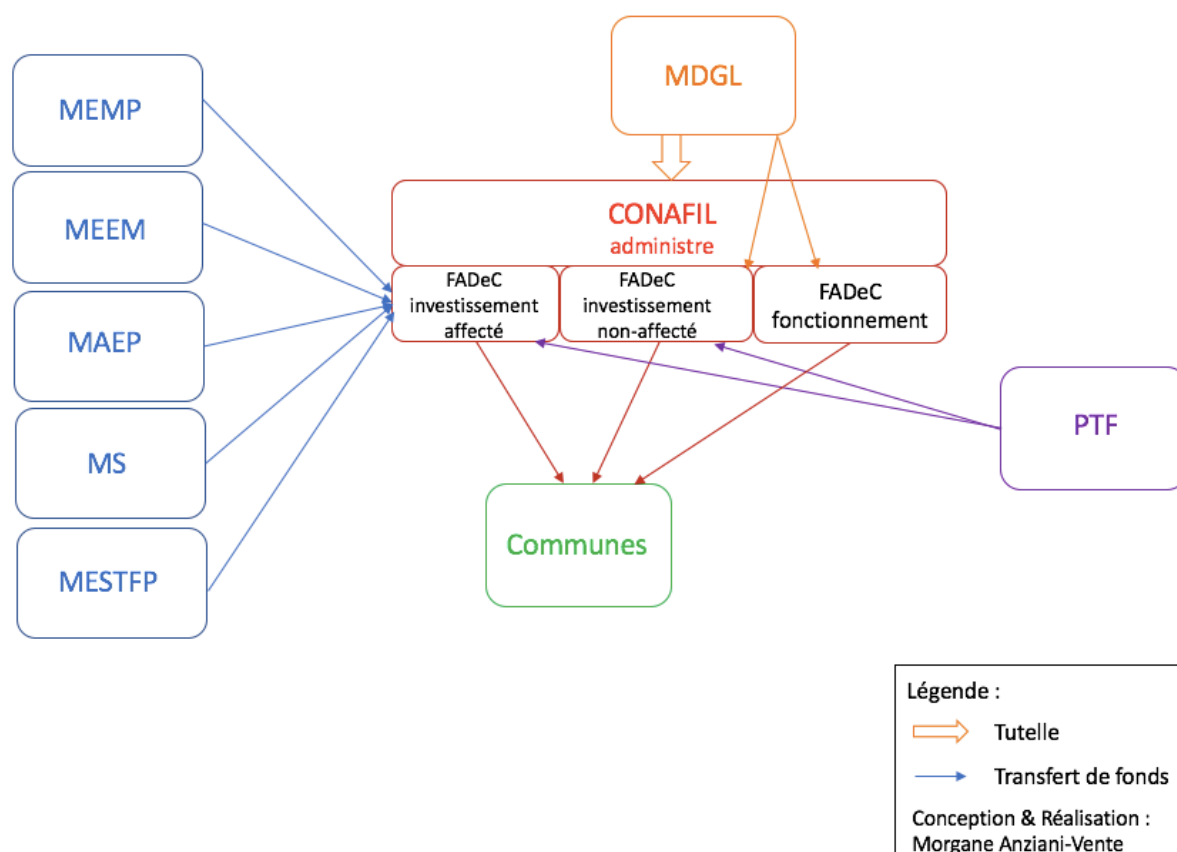
## ii. Le FADeC : un mécanisme à développer

Le FADeC est le Fonds d'Appui au Développement des Communes. « Il est destiné au transfert de ressources au profit des Communes et a pour objet de : - mobiliser des ressources destinées au développement de l'offre des communes et des structures intercommunales; - concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation ; - transférer des ressources additionnelles nécessaires aux Communes pour exercer leurs compétences; - financer des actions de renforcement institutionnel des communes ; - harmoniser les procédures de financement des Communes » (République du Bénin, 2008a : 7). Par ce mécanisme de financement des communes, l'État béninois reconnaît ici encore sa responsabilité envers les collectivités décentralisées et les compétences de ces dernières pour le développement (*ibid.* : 8). « Le FADeC est placé sous la tutelle du Ministère en charge des Collectivités Locales et administré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) qui dispose d'un secrétariat permanent. Les fonds sont attribués aux communes sous forme de dotations annuelles, suivant une clé de répartition définie par la CONAFIL » (République du Bénin, 2008a : 7). Les ressources alimentant le FADeC proviennent des ressources nationales et des dons octroyés par les PTF (*ibid.* : 7).

Au travers du FADeC, l'État béninois établit une répartition budgétaire en faveur des communes, à la fois pour leurs dépenses de fonctionnement et leurs dépenses d'investissement. Une distinction s'établit alors entre le FADeC de fonctionnement et le FADeC d'investissement. Le FADeC d'investissement se découpe en deux sections : les dotations affectées à un secteur particulier et les dotations non-affectées. « La commune utilise les dotations d'investissement « affectées » en fonction de la destination prédéfinie par secteur (exemple : dotation investissement santé destinée à la construction d'un centre de santé) » (*ibid.*). Elle est, par contre, libre d'utiliser les ressources non affectées dans n'importe quel domaine d'investissement selon ses compétences et son PDC (*ibid.*). Les dotations non affectées sont inscrites au budget du Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL). Les dotations affectées sont inscrites au budget des ministères correspondants (*ibid.* : 13). Depuis 2009, cinq ministères attribuent des ressources financières affectées aux communes *via* le FADeC : le Ministère de l'Enseignement Maternelle et Primaire (MEMP), le Ministère de l'Énergie, de l'Eau et des Mines (MEEM), le Ministère de la Santé (MS), le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) et le Ministère des

Enseignements secondaire, technique et de formation professionnelle (MESTFP) pour les communes à statut particulier uniquement (X2, avril 2015 ; Conafil, 2015a : 9-10). Néanmoins, les allocations effectuées par ces ministères restent minimales, exprimant ainsi clairement la réticence de l'État national à déléguer du pouvoir aux communes. Les autres ministères, initialement non inclus dans le mécanisme, résistent désormais à le mettre aussi en place dans leurs services (F1). La figure 5 schématise les différents points mentionnés.

Figure 5 : Fonctionnement du FADeC



La CONAFIL octroie les financements FADeC aux communes selon plusieurs critères de structure et de péréquation comme la superficie, la population, la population urbaine, l'indice de pauvreté et des critères de performance comme le nombre de sessions du Conseil Communal (CC), le respect des délais pour l'adoption du budget, le respect des procédures de passation de marchés, l'augmentation des recettes propres sur l'année ou le reversement de ressources financières pour le fonctionnement à l'investissement. Les listes ne sont pas exhaustives. Selon les critères de performance, une note est attribuée aux communes. Cette note ainsi que les critères de structure et de péréquation permettent à la CONAFIL de définir les montants à attribuer à chaque commune (Conafil, 2015a : 11 et 58-60). Ce mécanisme incite donc les communes à mieux gérer les financements et les affaires locales. Cependant, il s'avère que,

dans le cas du FADeC affecté, ce mécanisme n'est pas facilement applicable. En effet, les budgets alloués par les Ministères ne permettent pas toujours de financer les soixante-dix-sept communes et donc une sélection s'effectue chaque année pour chaque programme de l'hydraulique, de l'assainissement, de la santé ou de l'éducation. Comme un consultant l'explique :

« sur la première année je [sous-entendu le FADeC] donne des fonds à 40 communes au Bénin, la deuxième année, comme on n'a pas un budget extensible, je vais donner des fonds à 40 communes au Bénin aussi, mais ce ne seront pas les mêmes communes. Donc tu as des communes qui n'auront pas d'argent parce qu'elles ont mal travaillé, des communes qui n'auront pas d'argent parce que c'est le tour. On donne chacun son tour. Donc c'est pas très pédagogique. Il y en a : « j'ai pas d'argent parce que j'ai mal travaillé », l'autre il n'a pas d'argent pourtant [il a] bien travaillé. Et ensuite si en 2013 tu as des fonds tu travailles mal, 2014 tu n'as pas de fonds parce que tu as mal travaillé, qu'est-ce que je fais en 2015 ? Je poursuis la sanction ou je passe l'éponge ? Donc je pense qu'il faut trouver autre chose » (X1).

Ce mécanisme de dotation des communes sur la base de critères de performance rencontre donc des limites et doit être amélioré en conséquence.

Le FADeC est aussi conçu comme un processus favorisant la mise en pratique de la Déclaration de Paris. En effet, le FADeC permet la mise en œuvre des lois et stratégies nationales, le respect de ces dites lois et stratégies grâce à l'alignement des bailleurs de fonds et l'harmonisation des interventions et des procédures de financements des PTF en offrant un circuit financier unique. Ce mécanisme développe les compétences financières nationales et communales dans la transparence grâce à des audits effectués par la CONAFIL (République du Bénin, 2008a : 8). Mais, comme il a été vu précédemment, seuls quelques PTF respectent les lois et stratégies nationales et suivent le circuit du FADeC. En n'attribuant pas l'aide financière *via* le mécanisme du FADeC, les grands bailleurs de fonds empêchent l'augmentation des dotations communales qui pourrait renforcer les capacités des communes et améliorer la qualité des services fournis aux citoyens. Il sera vu ce qu'il en est plus précisément dans le chapitre 5. Malgré cela, l'aide financière qu'apporte les PTF est considérable pour les économies nationale et communales.

### iii. La contribution considérable des PTF au secteur de l'eau et ses conséquences

Plusieurs partenaires techniques et financiers contribuent au développement du service public de l'eau potable et cela aide grandement l'État et les communes. Néanmoins, cela n'est pas sans conséquence comme il sera vu plus en détail au chapitre 5.

Les principaux bailleurs de fonds du secteur de l'eau au Bénin sont les Pays-Bas, la GIZ, la KfW, l'UE, l'UNICEF, le PNUD, la BOAD, la Banque mondiale. À côté des agences

bilatérales ou multilatérales de développement, plusieurs ONG internationales et nationales œuvrent aussi dans le domaine comme Helvetas Swiss Intercooperation, CARE International, Emmaüs International, Protos, SNV, Plan International, EEA, PNE-Bénin. Également des petites ONG locales et des missions religieuses réalisent aussi des activités dans le domaine, mais il n'est pas possible de les citer ici (ndt ; WaterLex, 2014 : 143-148). En outre, Djougou et Sô-Ava ont également des communes françaises comme partenaires, Évreux et Orvault respectivement, et des activités sont parfois entreprises dans le domaine de l'hydraulique (D1 ; SC5).

Ces partenaires s'alignent de manière variable sur les lois et les stratégies nationales, comme il sera vu dans la suite de l'analyse avec l'étude des quatre ONGI choisies. À titre illustratif, l'Ambassade des Pays-Bas est le seul partenaire à suivre le circuit financier national dans le secteur de l'eau. Grâce au Programme Pluriannuel de l'Eau et de l'Assainissement II (PPEA II), les communes ont reçu des ressources financières *via* le FADeC affecté, allouées par le Ministère de l'Eau, et ont pu progressivement exercer leurs responsabilités (X1). Néanmoins, l'aide apportée par les Pays-Bas ne permet pas de couvrir tous les besoins en eau des communes. Ces dernières s'appuient alors sur les ONGI, la coopération décentralisée ou les ONG locales dont elles sont fortement dépendantes (Raposo, 2007 : 61). De plus, aussi bien par l'aide budgétaire des grands bailleurs de fonds que par l'aide-projet des ONG, les interventions des PTF sur les territoires national et communaux s'organisent sur des courts et moyens termes. Une telle temporalité n'offre pas la stabilité nécessaire aux collectivités locales pour réellement mettre en place des politiques de développement, de gestion et fiscales qui renforcent leurs capacités durablement. Elbers & Arts (2011 : 751) parlent de ce phénomène pour les ONG du Sud qui s'applique pareillement aux collectivités locales. Elles mettent alors en place des mécanismes pour la recherche de bailleurs de fonds, instituant là une compétition directe entre communes et entre communes et ONG (Piveteau, 2005 : 90). Aussi, les communes les mieux dotées en capital social sont les plus à même de trouver des financements.

En 2015, l'Ambassade des Pays-Bas au Bénin est le bailleur majoritaire. Dans le cadre de la deuxième phase du PPEA (PPEA II), qui a couvert la période 2012-2015<sup>23</sup>, l'Ambassade a

---

<sup>23</sup> Le PPEA II, initialement prévu pour la période 2012-2017, a été arrêté deux ans avant l'échéance, après la découverte de malversations au niveau national. Un nouvel accord de partenariat a été signé en septembre 2016 entre les Pays-Bas et le Bénin pour un programme d'urgence, suivi par un autre accord en novembre 2016 pour le projet OMIDELTA sur la période 2017-2020 avec un budget de 37 milliards de FCFA. Ce programme vise, comme le précédent, à financer les communes, mais cette fois-ci au travers de la Caisse Autonome d'Amortissement. Aucune information n'a été trouvée précisant si ce modèle d'allocation des ressources remplace le modèle du FADeC ou si les deux modèles sont utilisés par l'Ambassade des Pays-Bas (Ambassade des Pays-Bas au Bénin, 2016).



contribué à 60 % du budget du secteur de l'eau (ndt de la Revue Sectorielle Eau et Assainissement (RSEA) 2015). La situation n'a apparemment pas beaucoup changé depuis 2007 où déjà 68 % des sources de financement de l'hydraulique villageoise provenaient de l'extérieur. Il est ici très clair que l'ensemble des PTF contribuent dans des proportions considérables au secteur de l'eau et que sans cette aide extérieure, la situation serait préoccupante. Un interviewé mentionne d'ailleurs que l'État et les communes comptent toujours sur les partenaires pour les dépenses en eau et préfèrent allouer leurs maigres ressources à d'autres secteurs, considérés comme moins vitaux par les partenaires (L3). Il est alors intéressant de voir si et comment les communes contribuent financièrement à ce secteur.

#### iv. De l'eau sur budget communal ?

##### *Un bien maigre budget, mais des potentialités !*

Compte tenu des faiblesses financières de l'État et de l'insoutenable dépendance vis-à-vis de l'aide au développement, il est crucial que les collectivités décentralisées mettent en place des politiques fiscales leur permettant d'augmenter leurs budgets ; d'autant plus que la quasi-totalité des dépenses sur ressources communales sont des dépenses de fonctionnement, laissant des montants dérisoires pour l'investissement ou l'entretien et la maintenance des infrastructures existantes (Baltissen & Hilhorst, 2005 : 38-39 et 59), comme il est possible de le remarquer dans le tableau 4 grâce aux notes de la CONAFIL pour l'autofinancement de l'investissement des trois communes d'étude en 2014 et aux montants alloués à l'investissement en 2015. En effet, seule la commune de Nikki arrive à épargner un montant notable de ses recettes de fonctionnement pour l'investir dans des activités de développement. Néanmoins, il apparaît aussi qu'elle a le plus gros budget de fonctionnement, elle a donc une marge de manœuvre plus grande quant aux réductions budgétaires qu'elle peut faire dans cette section.

Tableau 4 : Capital financier des communes

	<b>Nikki</b>	<b>Djougou</b>	<b>Sô-Ava</b>
Budget primitif 2015 (FCFA)	1.374.327.755	2.142.879.154	876.389.275
Budget fonctionnement (% budget total)	601.714.182 (41 %)	405.405.883 (18,5 %)	143.958.995 (16 %)
Budget investissement	855.613.573 (59 %)	1.747.473.271 (81,5 %)	746.826.179 (84 %)
Note performance CONAFIL 2014	16,92/20	12,27/20	11,57/20
Note pour l'augmentation des ressources propres de 2013 à 2014	10/10	0/10	10/10
Note pour l'autofinancement de l'investissement sur l'épargne des recettes de fonctionnement (2014)	8,9/10	1,3/10	0/10
Montant épargné sur le fonctionnement et transféré à l'investissement en 2015 (FCFA)	83 000 000	10 000 000	14 395 899
Contribution communale (ressources endogènes, dotations et subventions exclues) au budget fonctionnement	59 %	80 %	72 %

*Sources* : Conafil, 2015b : 54 ; Conafil, 2015c : 55-56 ; Conafil, 2015d : 61 ; Commune de Nikki, 2015c ; Commune de Djougou, 2014a ; Commune de Djougou, 2014b ; Commune de Sô-Ava, 2014.

Les collectivités locales peuvent obtenir des fonds propres grâce aux taxations sur la vente de produits agricoles, forestiers ou miniers – principales sources de ressources dans les communes rurales -, à la taxe de développement local, aux patentes, licences et droits sur les services marchands, aux taxes sur la publicité, les spectacles et les transports, aux actes administratifs et actes d'état civil, aux redevances sur l'eau, aux taxes sur le bâti et le non-bâti et grâce au FADeC de fonctionnement et d'investissement et aux subventions internationales, mais les budgets restent encore très maigres et incomparables avec les budgets des ONGI – cf. tableau 5 (Commune de Nikki, 2015c ; Commune de Sô-Ava, 2014 ; Commune de Djougou, 2014b ; Baltissen & Hilhorst, 2005 : 39).

Tableau 5 : Comparaison des budgets communaux et des ONGI

Communes	Budget primitif 2015 (€)	Budget 2015 (€)	ONGI
Nikki	2 095 149	122 566 073	Helvetas
Djougou	3 266 798	630 158 000 / 29 574 000	CARE International / CARE France
Sô-Ava	1 336 046	9 661 172	Protos
		3 984 875	Emmaüs International

*Sources* : Commune de Nikki, 2015c ; Commune de Djougou, 2014b ; Commune de Sô-Ava, 2014 ; Helvetas Swiss Intercooperation, 2015a : 5 ; CARE International, 2016 : 20-21 ; Protos, 2015c : 27 ; Emmaüs International, 2016a : 11.

Afin d'introduire des politiques fiscales efficaces, les communes doivent mobiliser et former leurs personnels des services fiscaux, augmentant ainsi aussi leurs capitaux techniques. Les trois communes sont dotées d'un service financier dirigé par des Chefs Service des Affaires Financières (CSAF) assistés d'un petit personnel, ainsi que d'agents de collecte des taxes. L'augmentation du personnel dans ce domaine et la disponibilité d'outils adéquats pour les accompagner sont nécessaires pour une amélioration des ressources locales (Baltissen & Hilhorst, 2005 : 36-38 ; Jaglin & Dubresson, 1993b : 303). Cette faiblesse des communes dans le prélèvement fiscal est un réel handicap pour leur développement. Même si les communes rencontrent un considérable incivisme fiscal qui sévit dans de nombreuses localités à cause de la forte précarité des populations, d'une faible conscience citoyenne ou parce que les « pouvoirs publics apparaissent comme des prédateurs, sans qu'une contrepartie suffisante en termes de service soit offerte aux contribuables » (Jaglin & Dubresson, 1993b : 303), elles « sont en réalité plus pauvres que leurs habitants » (Yatta, *s.d.* : a ; Lalèyè, 2003 : 269). De plus, le paiement des

taxes et impôts par les citoyens renforce les collectivités locales car il signifie qu'il y a un respect des normes et des représentants très utile pour l'implantation des politiques publiques et qu'elles ont des capacités en matière de fiscalité, preuves attendues par l'État – comme il est observable avec la note de performance de la CONAFIL – et par certains PTF pour l'attribution des dotations et des subventions.

Pour les communes de Nikki, de Djougou et de Sô-Ava qui ont une population majoritairement active dans le secteur primaire, il est important qu'en plus d'une amélioration dans la gestion fiscale, elles travaillent à un accroissement de la productivité agricole, halieutique et minière sur leurs territoires afin de pouvoir ensuite prélever des taxes plus conséquentes dans le secteur. Un tel accroissement ne peut se faire qu'avec la mise en place « d'une gestion plus productive et durable des exploitations agricoles », d'adaptations techniques et de complexification des systèmes agropastoraux (Totté *et al*, 2003 : 13 ; Lesourd, 1997 : 364-365 ; Sanou, 2004). L'accroissement et la gestion durable des ressources sont également une nécessité dans des contextes de rareté des ressources et de croissance démographique, sans quoi les communes ne peuvent remplir leurs prérogatives en matière de protection des ressources naturelles et de répartition égalitaire des ressources entre tous les usagers (Billaz, 2003b : 393-395). Mais « *to most municipalities, good management means more projects, and even when they are located in rural areas, projects are rarely natural resource related. Favorite projects for both local government and constituents include repairing streets or sidewalks; building or paving roads; constructing or repairing schools, health centers or water systems; installing electrical systems and building community or sports centers* » (Larson, 2002 : 22). Comme l'expliquent deux interviewés, ceci est principalement dû au fait que les gouvernements locaux veulent prouver à leurs citoyens qu'ils sont actifs dans le développement et qu'ils dépensent l'argent des taxes et des impôts utilement. Ils optent alors pour les infrastructures les plus visibles, même si elles ne rapportent pas nécessairement le plus de ressources (P3 ; P4).

### *Contribution communale pour l'eau*

Malgré ces faiblesses financières et économiques, les communes et les communautés contribuent au développement du secteur de l'eau potable.

Tout d'abord, pour chaque réhabilitation ou chaque nouvelle infrastructure, il est demandé une contribution financière de la part des communautés bénéficiaires. Une explication sur cette contribution sera faite dans la partie II-2 de ce chapitre, mais il peut déjà être dit que le montant de la participation financière varie entre 50 000 FCFA pour la réhabilitation d'un forage à pompe à motricité humaine (FPM) à 400 000 FCFA pour un poste d'eau autonome (MMEE,

2008). Les ménages de la localité bénéficiaire cotisent pour payer cette contribution, parfois une personne influente paie la totalité de la contribution (H1) ou elle peut être assumée par la commune, notamment grâce aux ressources qu'elle collecte avec les redevances de l'eau qui permettent la maintenance, le renouvellement et l'extension du réseau hydraulique.

Ensuite, outre le FADeC affecté à l'eau, les communes peuvent aussi choisir d'utiliser les dotations non affectées et autres subventions étatiques à la construction d'ouvrages hydrauliques. La commune de Djougou a, par exemple, planifié la réhabilitation de six puits en forages à pompe au budget de 2015, en plus des réalisations qui ont été possibles grâce au PPEA II (Commune de Djougou, 2014b).

Les communes, dont le budget est inconséquent face aux énormes besoins dans le domaine de l'eau, tout comme dans les autres secteurs du développement, se reposent principalement sur l'État et les PTF pour satisfaire les besoins en eau potable de leurs citoyens. Cette dépendance financière a des conséquences sur les relations entre communes et partenaires au développement, comme il sera vu au chapitre 5. Avant cela, il est important de connaître l'organisation du service public de l'eau et les défis auxquels les acteurs du secteur font face, qui constituent le contexte dans lequel s'inscrivent les projets d'accès à l'eau potable et les luttes qui les accompagnent.

## II - Organisation du service public de l'eau

Le service public de l'eau, offert par les communes, assistées de l'État et des PTF, doit, pour être efficace, juste et durable, répondre à des exigences institutionnelles et techniques, tout en tenant compte des réalités socio-géographiques communales, régionales et nationales. Cette partie présente alors les règles institutionnelles d'organisation et de gestion qui orientent les acteurs nationaux du service de l'eau au Bénin et qui font alors partie de leur habitus et expose brièvement les situations hydrologique et hydraulique au Bénin et dans les communes d'étude.

### 1. Les règles du jeu : la réglementation nationale en matière d'Adduction en Eau Potable

Comme il a été expliqué précédemment, bien que les communes soient responsables du service public de l'eau, elles fournissent et distribuent l'eau potable selon les stratégies, les réglementations et les normes nationales. La République du Bénin a élaboré en 2005 une stratégie nationale de l'Adduction en Eau Potable (AEP) en milieu rural (2005-2015) qui fait suite à la stratégie de développement du secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement en milieu rural (1992-2004) (DG-Eau, 2005). Elle a été conçue sur le modèle des stratégies de réduction de la pauvreté et stratégies sectorielles recommandées par le FMI et

la Banque mondiale et fixe des objectifs à atteindre en matière d'approvisionnement en eau potable (République du Bénin, 2000 : i-ii). Le Bénin a aussi adopté en 2010 la loi n° 2010-44 portant gestion de l'eau en République du Bénin, où le droit à l'eau de chaque béninois est reconnu à l'article 6, ainsi que la responsabilité de l'État et des communes de protéger ce droit à l'article 59 (République du Bénin, 2010b : 5 et 16 ; République du Bénin, 2008b : 38). Divers documents accompagnent cette loi et cette stratégie nationale, comme la Politique nationale de l'Eau de 2008 et les guides de la DG-Eau. Ces documents organisent le service public de l'eau, fixent les règles à respecter pour la planification, la réalisation des infrastructures et la protection de la ressource, dessinent les responsabilités de chaque acteur et les modalités de financements des ouvrages, et notamment la possibilité de recourir à l'appui des ONGI (Direction Générale de l'hydraulique, 2005 ; République du Bénin, 2010b ; République du Bénin, 2008b ; Direction Générale de l'Eau, 2008a). Ces documents précisent aussi les conditions à respecter pour la gestion des ouvrages qui seront présentées aux points II-3.i et ii de ce chapitre, après un approfondissement des connaissances sur les ressources hydrologiques et les ouvrages hydrauliques existants.

## 2. La technique face aux besoins et aux réalités hydrologiques

En milieu rural, il existe plusieurs types d'ouvrages hydrauliques installés suivant des critères géophysiques, démographiques ou économiques : les puits traditionnels, les puits modernes à grand diamètre (PM), les forages à pompe à motricité humaine (FPM) – généralement installés dans les petites localités –, les Adductions d'Eau Villageoises (AEV) découpées en bornes fontaines (BF) – pour les localités de plus de 2000 habitants –, les Postes d'Eau Autonome (PEA) et les forages à énergie électrique ou solaire (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 16-19). Les puits traditionnels et les puits modernes à grand diamètre ne sont plus considérés comme des sources d'eau potable et ne doivent plus être programmés. Il faut toutefois préciser que des techniques de traitement de l'eau existent pour les puits modernes pour rendre l'eau potable, mais la forte probabilité de souillure de l'eau à cause de l'exposition de l'eau à l'environnement ambiant empêche de les comptabiliser comme sources d'eau potable (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 19 ; H3 ; H1). Néanmoins, Helvetas fait du plaidoyer pour que les puits à grand diamètre existants dans les communes figurent toujours dans les PC-Eau car il est, dans certains cas, possible de les transformer en FPM et donc d'en faire des ouvrages d'eau potable à moindres frais (H1). L'État promeut d'ailleurs ces transformations (Direction Générale de l'Eau, 2008c : 26).

Le tableau 6 montre l'état du parc hydraulique en milieu rural béninois en 2015. Le Bénin compte 29165 points d'eau<sup>24</sup> (PE) ou 27 089 points d'eau potable si les PM ne sont pas comptabilisés sur les 38 064 nécessaires pour satisfaire les besoins en eau de toute la population rurale. Le taux de desserte atteint alors les 67,6 % en milieu rural et le taux de panne est de 6,63 %. Les efforts pour la réalisation des infrastructures et pour l'entretien et la maintenance ont permis des progressions au cours des dernières années. En effet, entre 2013 et 2015, le taux de desserte est passé de 65,6 % à 67,6 % et le taux de panne a baissé de 10 % à 6,63 % pour les mêmes périodes (Direction Générale de l'Eau, 2015a : 24 et 31).

Tableau 6 : État du parc hydraulique au Bénin en 2015

Département	Population	Besoins en PE	Total EPE équipés	Total EPE Fonct	Taux de Panne (PM non inclus)	Taux de desserte	Nombre d'ouvrages fonctionnels par type					
							FPM	FCP	PM	SA	Nb BF	PEA
ALIBORI	850 666	3 403	2780	2462	1.87%	72.4%	1509	16	545		196	
ATACORA	825 005	3 300	3177	2806	6.34%	85.0%	1741		340	3	361	
ATLANTIQUE	1 598 171	6 393	3466	3277	3.65%	51.3%	392		457	14	1029	89
BORGOU	1 178 030	4 712	3829	3037	6.67%	64.5%	1847	25	288	3	425	6
COLLINES	954 045	3 816	3181	2602	12.63%	68.2%	1262		146		549	24
COUFFO	747 952	2 992	2533	2259	9.46%	75.5%	743		137	1	643	23
DONGA	528 812	2 115	1695	1538	1.09%	72.7%	620		113	1	394	4
MONO	481 573	1 926	1693	1527	9.81%	79.3%	362		7		517	31
OUEME	964 695	3 859	2066	1862	6.90%	48.3%	719		39	72	514	1
PLATEAU	598 441	2 394	2054	1967	4.24%	82.2%	548		3	4	688	9
ZOU	788 586	3 154	2691	2412	8.67%	76.5%	1455		1	8	450	12
<b>SYNTHESE NAT. :</b>	<b>9 515 976</b>	<b>38 064</b>	<b>29165</b>	<b>25749</b>	<b>6.63%</b>	<b>67.6%</b>	<b>11198</b>	<b>41</b>	<b>2076</b>	<b>106</b>	<b>5766</b>	<b>199</b>

Source : Direction Générale de l'Eau, 2016a

Ce tableau montre d'importantes disparités entre les départements. Les départements les mieux desservis sont l'Atacora, au Nord-Ouest du pays et le Plateau, au Sud-Est. Les départements les moins bien desservis avec des taux en-dessous de la moyenne nationale sont l'Ouémé et l'Atlantique, tous deux au Sud du pays. Les disparités entre communes au sein des départements sont aussi très fortes (Direction Générale de l'Eau, 2016b). La méthode de calcul des taux de desserte est toutefois en révision car elle ne permet pas de montrer clairement les disparités au sein des communes et au sein des départements. Par exemple, dans le département de l'Ouémé, la commune de Bonou à un taux de 151,8 %<sup>25</sup> alors que la commune des Aguégus est à 21,8

<sup>24</sup> Selon les statistiques nationales, un point d'eau dessert 250 personnes. Ceci constitue la norme pour les calculs statistiques (Direction Générale de l'Eau, 2010 : 12).

<sup>25</sup> La méthode de calcul du taux de desserte utilisée :  $((\text{EPE fonctionnel} \times 250) / \text{population totale}) \times 100 = \text{taux de desserte}$  fausse les résultats. En effet, en calculant les taux de desserte à l'échelle communale ou départementale directement en se basant sur le nombre d'EPE (Équivalent Point d'Eau) multiplié par la norme de population desservie par PE, il est ignoré que certaines localités possèdent un PE pour 250 personnes alors qu'elles ne comprennent que 100 personnes, par exemple, ou qu'au contraire, d'autres localités n'ont qu'un PE pour couvrir les besoins de 500 habitants. Les taux de 100 % ou plus signifient alors qu'il y a, théoriquement, suffisamment de points d'eau sur le territoire communal pour couvrir les besoins de la population, mais ne montre aucunement les

% (*ibid.*). Également, au sein de la commune de Bonou, certains villages ne sont pas encore approvisionnés en eau potable et pourtant cela ne ressort pas dans les statistiques. Après révision de la méthode, le calcul du taux de desserte se fera uniquement à l'échelle des localités en relevant le nombre de personnes desservies par les ouvrages de chaque localité – la norme de 250 multipliée par le nombre d'EPE (Équivalent Point d'Eau) – divisé par la population totale de la localité. Les statistiques communales sont alors la somme des populations desservies ou la moyenne des taux de desserte calculés au niveau des localités. Les sommes et les moyennes sont aussi calculées pour les échelons départementaux et national. Il est ensuite possible de comparer le nombre de personnes desservies au nombre d'habitants de la localité ou de la commune pour connaître les manques d'ouvrages par rapport à la norme (G2 ; Direction Générale de l'Eau, 2010 : 11-13). Néanmoins, les statistiques figurant au tableau 6 fournissent un ordre d'idées quant aux besoins encore existants et en augmentation à cause de la croissance démographique.

La véracité de ces chiffres peut aussi être questionnée. En effet, il est possible de noter de grandes différences entre les taux mesurés par la Direction Générale de l'Eau et les taux mesurés par les communes. La DG-Eau établit ses statistiques sur la base des données qu'elle reçoit de la part des services déconcentrés, qu'ils reçoivent eux de la part des communes. Ainsi, si les taux de desserte communaux sont plus élevés que les taux de desserte de la DG-Eau, la différence est due à un manque d'informations. Mais déjà à ce niveau, des variations de plus de 10 % sont observées – *cf.* le cas de Nikki au point II-4.ii du chapitre 5 – ce qui correspondrait à une réelle défaillance de communication entre les communes et la DG-Eau. Aussi, il apparaît des taux communaux inférieurs aux taux nationaux – *cf.* le cas de Sô-Ava au point III-3 du chapitre 5 – et cela ne peut pas être expliqué par un manque d'informations. Un interviewé raconte qu'il peut y avoir deux logiques explicatives : soit l'acteur veut se faire bien voir par les bailleurs et par l'État, prouver qu'il travaille dur et a atteint les OMD, il aura alors tendance à gonfler les chiffres ; soit l'acteur veut mettre l'accent sur le besoin pour obtenir des financements et alors il diminuera les chiffres. Il est aussi possible que les différents organismes utilisent des méthodes de calcul du taux de desserte différentes (G2).

Des années 1990 et jusqu'en 2008, les ouvrages hydrauliques sont réalisés sur demande des usagers. L'approche par la demande répond aux logiques de participation et d'appropriation qui priment à cette période. Les communautés peuvent alors « faire le choix de leur ouvrage en

---

disparités géographiques. Avec la nouvelle méthode de calcul, ces disparités ne sont plus ignorées (G2 ; Direction Générale de l'Eau, 2010 : 11-13).



toute connaissance de cause c'est-à-dire en s'engageant sur des coûts d'investissement et d'entretien du type d'ouvrage demandé » (Direction Générale de l'hydraulique, 2005 : 6). La demande doit être faite auprès de la mairie et nécessite une contribution financière, qui a déjà été abordée, de la part de la communauté qui symbolise leur volonté à s'impliquer dans la gestion de l'ouvrage (*ibid.*). Pour rappel, le montant de la participation financière de la communauté varie entre 50 000 FCFA pour la réhabilitation d'un FPM à 400 000 FCFA pour un poste d'eau autonome (MMEE, 2008). Cette approche est abandonnée en 2008 pour la « programmation communale basée sur une analyse diagnostique des besoins, des objectifs stratégiques et une vision du développement communal » (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 5). Les demandes sont toujours prises en considération, mais elles sont traitées conformément à la priorisation qui est établie sur la base du diagnostic des besoins dans la programmation communale de l'eau (PC-Eau) que chaque commune réalise (*ibid.* : 9). La commune a désormais la responsabilité d'initier les réalisations en fonction des besoins, c'est-à-dire dans les localités où les besoins sont les plus manifestes (*ibid.* : 11). Les besoins s'établissent selon la densité de population de la localité, la présence d'autres points d'eau traditionnels et modernes dans la localité, la fréquence et l'acuité des maladies hydro-fécales des habitants, la distance des points d'eau les plus proches (N2). La participation financière communautaire est toujours souhaitée, mais la commune peut l'apporter si nécessaire (N2). Cette nouvelle approche favorise les plus nécessiteux, mais suscite un sentiment d'abandon chez les citoyens qui font la demande d'un point d'eau pour satisfaire leur droit à l'eau, mais se le voient refuser faute de plus de moyens humains et financiers. Cela peut diminuer le capital symbolique de la commune.

Au Bénin, l'approvisionnement en eau potable se fait principalement grâce aux sources d'eaux souterraines. « Les prélèvements annuels sont de l'ordre de 0,03 milliard de mètres cubes. Ce qui représente à peine 2 % de la recharge annuelle des aquifères. Même à long terme, la satisfaction des besoins nécessitera un prélèvement global d'environ 0,25 milliard de mètres cubes par an, soit environ 14 % de la recharge annuelle des aquifères du pays » (PNE-Bénin, 2009 : 27). Les eaux souterraines sont principalement alimentées par les pluies. Le Bénin connaît un climat tropical continental au Nord avec une saison des pluies et un climat subtropical au Sud avec deux saisons des pluies (République du Bénin, 1999 : 3). « Les hauteurs moyennes annuelles des précipitations varient entre 700 mm et 1000 mm dans la zone Nord et entre 1000 mm et 1200 mm dans le reste du pays. En fonction de la position géographique et du relief, on observe localement des maxima pluviométriques atteignant les 1500 mm par an »

(*ibid.*). La bonne pluviométrie du Bénin subit toutefois des perturbations avec « une réduction de l'amplitude annuelle moyenne des hauteurs totales de pluies et [...] une intensification des sécheresses » (PNE-Bénin, 2009 : 14). Cette réduction pluviométrique perturbe le cycle de l'eau et le renouvellement des nappes phréatiques, ce qui rend l'approvisionnement en eau potable plus difficile, en particulier au Nord du Bénin, dans les communes de Nikki et de Djougou (Badjo, 2014 : 64-65 ; NC1 ; N2 ; K1). À Nikki et à Djougou, les usagers témoignent de l'assèchement de certains puits en saison sèche qui est plus fréquent avec les années, mais aussi des difficultés de pompage au niveau de certains FPM à cause du faible niveau et du faible débit de l'eau dans les nappes en saison sèche (KG2 ; J3 ; N2 ; H3). Ceci impose parfois aux usagers de s'approvisionner à des sources d'eau de surface qui n'offrent pas de l'eau potable car les berges servent de dépotoir et de lieux d'aisance et les animaux s'y abreuvent aussi, ou à des sources plus éloignées alors qu'ils sont toujours considérés comme disposants d'un accès à de l'eau potable à proximité dans les statistiques (N2).

Ces difficultés sont particulièrement marquées dans les zones de socle, situées au centre et au nord du pays, où « le potentiel en eau souterraine ne suffira [d'ailleurs] pas à couvrir les besoins à long terme et il faudra alors recourir aux eaux de surface pour suppléer ce déficit » (PNE-Bénin, 2009 : 27). Actuellement, dans les communes de Nikki et de Djougou, situées dans de telles zones, les forages réalisés doivent être très profonds afin d'arriver à une nappe exploitable et cela nécessite une machinerie sophistiquée et donc plus coûteuse (P4). De plus, la probabilité d'obtention de forages d'exploitation, c'est-à-dire produisant de l'eau potable, est très faible (N2).

Dans le sud du Bénin et à Sô-Ava en particulier, le cadre géophysique est tout autre et la ressource ne manque pas. Cependant, dans cette commune lacustre composée à 70 % d'eau, il est préférable de réaliser des AEV plutôt que des FPM qui risquent d'être submergés en saison des pluies et durant la crue par les eaux du lac, causant la pollution de la nappe. De plus, l'eau est ferrugineuse et à certains endroits salée (E1.1). Les caractéristiques géophysiques des territoires communaux sont à prendre en considération lors de la construction d'infrastructures hydrauliques. De plus, elles jouent beaucoup sur les relations que les acteurs de l'eau ont avec le *waterscape* et sur les relations qu'ils ont entre eux, comme il sera vu au chapitre 5.

### 3. Instituer une gestion performante pour la durabilité des ouvrages

Suite aux nombreux échecs des projets d'accès à l'eau potable qui n'ont pas suscité d'appropriation chez les ménages qui abandonnent les infrastructures dès qu'elles tombent en panne, les institutions étatiques et les PTF ont travaillé à une meilleure organisation de la

gestion des ouvrages hydrauliques afin que les réalisations soient durables et que les besoins puissent diminuer définitivement. La Direction Générale de l'Eau a alors fixé des règles en matière de gestion des ouvrages hydrauliques villageois. Il apparaît un système de gestion des ouvrages simples et un système de gestion des ouvrages complexes que les communes doivent appliquer sur toutes les infrastructures hydrauliques existantes sur leurs territoires. Ces systèmes de gestion sont présentés ici, mais il s'avère qu'ils sont difficilement appliqués sur les territoires communaux pour diverses raisons qui seront l'objet des points II-4 et III-2 et 3 du chapitre 5.

#### *i. Gestion des ouvrages simples : vente de l'eau, professionnalisation et durabilité*

Le guide à l'usage des communes sur l'intermédiation sociale pour les ouvrages simples de 2008 explique les nouvelles règles en vigueur pour la gestion des ouvrages simples plus adaptées aux réalités actuelles du Bénin que la Stratégie Nationale de l'Adduction en Eau Potable (AEP) en milieu rural (Direction Générale de l'Eau, 2008a : IV et 5).

La gestion des ouvrages simples s'organise autour de trois grands principes :

- La vente de l'eau, les principes de l'utilisateur-payeur et de « l'eau paie l'eau »
- La délégation de la gestion par la commune
- L'instauration d'un cadre d'entretien et de maintenance des ouvrages simples (CEMOS) (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 5).

Il ressort clairement de cette liste qu'il y a eu imprégnation des conceptions internationales de l'eau potable discutées au chapitre 2, telles que la marchandisation de l'eau et la professionnalisation de la gestion, dans la stratégie nationale de l'AEP en milieu rural et dans les guides de la DG-Eau sur les gestions des ouvrages (Bonnassieux & Gangneron, 2011 : 89). D'ailleurs, la GIZ qui a fortement contribué à la rédaction de la stratégie nationale (X1) a un avis très tranché sur la nécessité de respecter le principe du recouvrement des coûts totaux comme il est possible de le voir ici :

« si l'eau ne paie pas l'eau, c'est-à-dire si le tarif [...] ne couvre pas tous les frais, renouvellement, opération, prévention, assainissement, pfff, tu peux oublier, tu refais, tu refais, tu refais » (UG2).

#### *Responsabilisation des usagers grâce à la vente de l'eau*

Au Bénin, la vente de l'eau existe déjà depuis plus d'une vingtaine d'années, mais elle n'est pas généralisée à l'ensemble du pays. La DG-Eau généralise ce principe à tout le territoire dans la stratégie nationale de 2005 et adopte donc une position claire quant à sa conception de l'eau

comme un bien économique. La vente de l'eau est reconnue comme le seul moyen d'assurer le bon fonctionnement et la pérennité des infrastructures (Direction Générale de l'Hydraulique, 2005 : 14 ; République du Bénin, 2010b : 5). Ainsi, « le prix de l'eau doit permettre de couvrir toutes les charges récurrentes de production de l'eau, du service, du suivi, de la maintenance et du renouvellement du matériel d'exhaure » (Direction Générale de l'Hydraulique, 2005 : 14). C'est le principe de « l'eau paie l'eau ». Ce principe signifie également que les recettes de l'eau ne doivent être utilisées que pour l'entretien et la maintenance des infrastructures d'eau ou si elles le permettent l'extension du réseau hydraulique. Elles ne doivent servir à financer aucune autre activité de développement. À cause de l'unicité de caisse, le respect de ce dernier point s'avère cependant plus délicat que prévu. Les receveurs-percepteurs ont des méthodes pour différencier les ressources financières de la caisse communale et ne les mobiliser qu'à bon escient, mais les ONGI doutent souvent de leur efficacité et utilisent cet argument pour justifier certaines de leurs stratégies contraignantes et dépolitisées, qui seront détaillées au chapitre 5.

Le prix de l'eau ne comprend pas les coûts d'investissement, ni les coûts environnementaux comme dans le principe du recouvrement des coûts totaux. Cela peut s'expliquer par le fait qu'en milieu rural les infrastructures sont réalisées sur investissements publics ou investissements internationaux *via* l'aide. Aucun retour sur investissement n'est alors attendu. Le coût environnemental est difficilement calculable, mais des mesures de protection sont systématiquement prises autour des points d'eau afin d'assurer la protection de la ressource et des études d'impact environnemental sont réalisées pour les infrastructures de plus grandes envergures que les ouvrages simples (République du Bénin, 2010b : 12-13).

Avec la reconnaissance du principe de l'usager-payeur, le prix de l'eau devient à la charge des usagers (*ibid.* : 5). Au niveau des ouvrages simples, les usagers paient l'eau au volume prélevé à chaque fois qu'ils se rendent à la pompe. Le volume est généralement calculé par bassine de 36L. En tenant compte des frais d'entretien et d'administration, de réparations et de renouvellement relatifs à la marque de l'ouvrage, ainsi que de la rémunération du délégataire et des artisans-réparateurs, un coût de l'eau est calculé. En tenant compte également de la consommation au point d'eau – nombre de litres moyen consommé par personne, nombre d'habitants s'approvisionnant au point d'eau -, un prix unitaire est fixé pour la bassine de 36L. Cela varie entre 10 et 15 FCFA selon les localités et les pompes (Direction Générale de l'Eau, 2008c : 15-19). Une redevance est prélevée par la commune sur les recettes de l'eau pour la maintenance et le renouvellement des infrastructures.

### *D'une gestion communautaire à une gestion contractualisée*

La commune doit déléguer la gestion d'un ouvrage à une personne physique ou un opérateur privé afin d'en assurer la viabilité et la pérennité (*ibid.* : 23). Après une évaluation de la gestion communautaire, la DG-Eau a décidé de ne plus autoriser les communes à déléguer la gestion à des comités d'usagers ou comités de gestion des points d'eau (CGPE) qui ont prévalu pendant une vingtaine d'années. Les comités d'usagers ont été instaurés dans la logique participative et communautariste qui a guidé les activités de développement à partir des années 1980. Selon la DG-Eau, « ce mode de gestion à vocation communautaire a révélé ses limites. En effet, les consommateurs d'eau potable n'ont pas manifesté d'intérêt réel pour l'appropriation de la gestion des ouvrages d'eau. Seuls les principaux responsables des structures de gestion ont géré les points d'eau au nom de la communauté dans des conditions douteuses qui n'ont pu garantir le financement de la maintenance et de la réhabilitation des points d'eau » (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 24). L'important taux de panne des infrastructures hydrauliques a motivé la DG-Eau à opter pour une gestion privée des ouvrages à la place de la gestion communautaire. Néanmoins, il ne faudrait pas ignorer la source de légitimité politique qu'offre la gestion des points d'eau et considérer le taux de panne comme seule motivation de la DG-Eau pour un changement du mode de gestion. De plus, la gestion privée n'a pas encore été évaluée et certains argumentent alors que rien ne garantit, pour l'instant, qu'elle fonctionne mieux que la gestion communautaire qui n'aurait donc pas dû être supprimée des possibilités de modes de gestion (I5.2 ; E1.1).

Cette nouvelle gestion privée responsabilise et contractualise une personne ou un opérateur privé, créant des emplois. Dans les petites localités, la commune demande aux communautés de désigner trois personnes de bonne moralité, auxquelles elles font confiance et qu'elles jugent compétentes pour gérer le point d'eau. Ces personnes peuvent être issues des anciens CGPE. La mairie sélectionne après entretien la personne qu'elle juge la plus à même de réaliser les tâches et signe un contrat avec elle (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 24 ; I1). Dans les villages plus habités, lorsque la consommation au point d'eau est conséquente, la mairie peut faire appel à un opérateur privé à personnalité juridique, sélectionné sur appel d'offre (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 24).

Le délégataire communautaire ou privé est chargé de la vente quotidienne de l'eau au prix fixé par la commune, de l'entretien quotidien du forage, de contacter l'artisan-réparateur en cas de panne, de payer les réparations occasionnelles d'un montant inférieur à un seuil défini par la

commune – les petites réparations – et de verser une redevance prédéfinie sur les recettes de l'eau à la commune (Direction Générale de l'Eau, 2008b : 2).

Aucune rémunération n'est mentionnée pour les délégataires dans le contrat, néanmoins, dans le calcul du prix de l'eau, la DG-Eau suggère un salaire de 12 000 francs CFA par mois (Direction Générale de l'Eau, 2008c : 16 ; Direction Générale de l'Eau, 2008b). Il est aussi entendu que le délégataire peut conserver le surplus financier qui ressort de la vente de l'eau après paiement de la redevance à la commune (N2). Dans ce surplus financier, il doit toutefois prévoir le paiement des petites réparations. Les délégataires communautaires mentionnent qu'il y a un certain prestige à être désigné par la communauté, puis par la mairie, comme délégataire et cet honneur les pousse à remplir correctement leurs tâches et à poursuivre l'activité même si le profit n'est pas conséquent (J1). Les communes n'ont d'ailleurs enregistré aucune démission de la part de leurs délégataires, signe qu'ils sont plutôt satisfaits de leur position et/ou de leur rémunération (N2).

Le délégataire peut se faire assister par des personnes de son choix dans ses tâches s'il en voit le besoin, mais ces personnes ne sont pas considérées comme responsables par la mairie. Généralement, les délégataires choisissent une personne qu'ils chargent de la vente de l'eau et de l'entretien du forage quotidiens (N2). Ces personnes sont le plus souvent des femmes âgées qui ne travaillent plus et restent donc à côté de l'ouvrage (ndt). Il n'existe pas de contrat formel entre les délégataires et les vendeuses d'eau. Les délégataires leur donnent un petit pourcentage sur les ventes de l'eau et leur permettent de s'approvisionner gratuitement au point d'eau. Néanmoins, cette situation n'est pas sans créer des conflits occasionnels entre délégataires et vendeuses d'eau (N2 ; ndt).

Il apparaît parfois que la gestion communautaire subsiste dans certains villages malgré ce système de délégation. Une personne est désignée pour signer le contrat avec la mairie, mais le comité de gestion continue de gérer l'ouvrage comme il en avait l'habitude. Cette pratique est connue des mairies, mais elles considèrent que cela est sans influence sur la gestion. Le contrat responsabilise le délégataire et le motive à bien gérer s'il ne veut pas être démis de ses fonctions et perdre les avantages qui accompagnent la gestion d'un point d'eau (D1 ; N2).

### *Les animateurs sociaux, faiseurs de durabilité*

Avec la mise en place de la vente de l'eau et de la délégation, l'intermédiation sociale a pris de l'importance. Elle a pour objectif de mettre en contact les ménages bénéficiaires et les ONG ou le gouvernement, de construire un dialogue entre les deux groupes et de traduire l'information, de « faire comprendre à la population concernée par l'action publique » les enjeux de

l'intervention (Legros & Olivera, 2011 : 173 ; Paturel & Simon, 2011 : 89-90). Elle est considérée comme nécessaire au bon fonctionnement du système de gestion choisi au Bénin. Les communes ont la responsabilité d'employer des intermédiaires sociaux qu'elles chargent de quatre types d'activités : la mise en place du système de gestion des ouvrages dans une nouvelle localité, la sensibilisation aux règles d'hygiène de base et autour des points d'eau, le suivi de la gestion des ouvrages et la mise à jour de la programmation communale (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 53).

Les intermédiaires sociaux (IMS) informent et sensibilisent les ménages d'une localité recevant un nouvel ouvrage grâce à des méthodes d'animation participatives comme la méthode PHAST (I3). Les animateurs font un diagnostic de la gestion actuelle s'il y a lieu, ils informent les ménages sur le nouveau mode de gestion et le rôle de chaque acteur. Ils sensibilisent à la vente de l'eau et informent les ménages du calcul du prix de l'eau. Ils



Photo 1 : Images utilisées pour les sensibilisations par l'IMS de CARE (Angakirou II, Nikki, 08.05.15, MAV)

aident « au processus de sélection du délégataire dans le cas d'un délégataire communautaire » (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 53). Ils forment ensuite les délégataires à leurs tâches et ils sensibilisent les délégataires et tous les usagers aux règles d'hygiène, et en particulier, aux règles d'hygiène à respecter autour des points d'eau : interdiction de se laver, de faire la vaisselle ou la lessive à proximité du point d'eau, interdiction de laisser divaguer les animaux à proximité du point d'eau, interdiction de marcher avec des chaussures sur la dalle de l'ouvrage par exemple (*ibid.* ; I3). Ils assistent aussi les communautés à désigner un lieu d'implantation de l'ouvrage au sein de la localité (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 53). Cette méthode tient compte de l'organisation sociale villageoise, permet d'éviter les conflits ultérieurs et favorise la bonne utilisation de l'ouvrage. Les entrepreneurs devront essayer de localiser une source d'eau souterraine dans le périmètre défini par les populations, mais néanmoins il est clairement expliqué à tous que la localisation de l'ouvrage est soumise aux contraintes hydrogéologiques (I4). Ils doivent aussi sensibiliser les ménages d'une localité où le point d'eau est réhabilité et encore géré selon les vieilles pratiques (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 53). Les animateurs assistent la commune dans le suivi de la gestion des ouvrages et peuvent



intervenir « de façon ponctuelle et à la demande de la commune pour corriger les dysfonctionnements constatés dans le fonctionnement du service public de l'eau à partir des ouvrages simples » (*ibid.*). Les animateurs informent aussi les usagers de la possibilité de s'organiser en Association de Consommateurs d'Eau Potable (ACEP) au niveau village, représentée ensuite au niveau arrondissement et communal selon une organisation décrite plus loin (*ibid.* : 7).

### *Le CEMOS : entre balbutiements et conditionnalité*

En plus de la délégation et de la vente de l'eau, la commune a l'obligation de mettre en place un Cadre d'Entretien et de Maintenance des Ouvrages Simples (CEMOS) afin de favoriser le bon fonctionnement et la pérennité des pompes. Cet aspect de la gestion du service public de l'eau potable, mentionné à de nombreuses reprises par les acteurs comme un défi dans le secteur (P5), constitue de plus en plus un objet de luttes entre les acteurs : communes, État et PTF, les derniers utilisant la mise en place du CEMOS comme critère de méritocratie des communes pour les dotations ou les projets. Il est alors important de savoir de quoi il s'agit.

Le CEMOS comprend deux composantes principales : la contractualisation des Artisans-Réparateurs (AR) et la contractualisation des fournisseurs de pièces de rechange pour les pompes et de gestionnaire de magasin (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 26). Cependant, il a été observé durant certains ateliers du secteur que lorsque les acteurs parlent du CEMOS, ils englobent généralement aussi la délégation de la gestion et la vente de l'eau (ndt. ; Direction Générale de l'Eau, *s.d.*). Évidemment les différentes composantes sont liées et sans la délégation et la vente, les contractualisations pour l'entretien et la maintenance des pompes ne peuvent être entreprises.

Le premier aspect du CEMOS, la contractualisation des AR se développe progressivement, mais le deuxième, la contractualisation des fournisseurs de pièces et de gestionnaire de magasin, reste très marginal, principalement parce que ce secteur est non rentable. Depuis la stratégie de 1992, « l'État s'est désengagé des tâches d'exécution des travaux et de gestion des ouvrages permettant ainsi l'émergence d'un secteur privé » dans le domaine de l'eau (Direction Générale de l'hydraulique, 2005 : 7). Cependant, le développement du secteur privé n'a pas été à la hauteur des espérances et il apparaît un vide professionnel dans ce secteur, avec très peu d'entreprises jugées de qualité (P5 ; G1), la nécessité de former les employés des petites entreprises ou les tâcherons avant la contractualisation et peu de motivation de la part des acteurs privés à se lancer dans des activités d'artisans-réparateurs ou de fournisseurs de pompes. Néanmoins, la stratégie nationale réitère la volonté du gouvernement béninois de développer



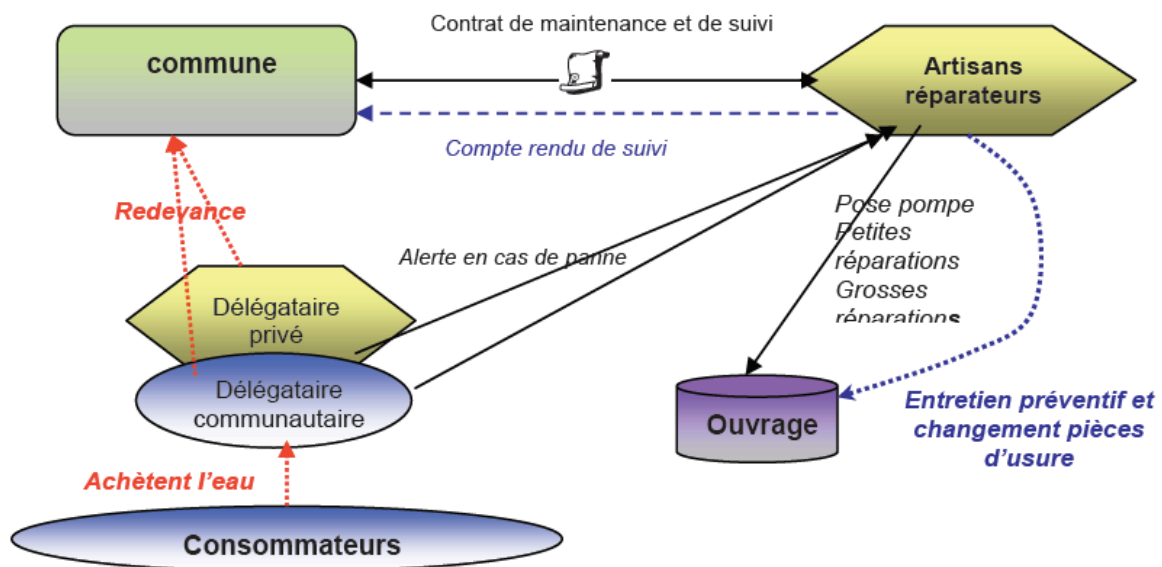
ce secteur et le CEMOS constitue une stratégie de développement (Direction Générale de l'hydraulique, 2005 : 7).

Pour mettre en place le CEMOS, la commune doit, tout d'abord, agréer, organiser et éventuellement former des artisans-réparateurs qu'elle contractualise pour l'entretien préventif, la maintenance et le renouvellement des pompes (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 26). Les artisans-réparateurs sont très souvent des mécaniciens ou artisans locaux qui ont reçu une formation de la part d'ONGI réalisant un projet dans la commune ou de la part de l'entreprise fournissant les pompes (R1 ; Direction Générale de l'Eau, 2008a : 27). Les artisans-réparateurs se voient alloués des lots de pompes par arrondissement dont ils ont la charge pour le suivi. Ils sont rémunérés selon une grille tarifaire fixée en accord avec la commune pour les entretiens préventifs, les petites réparations, les grosses réparations et le renouvellement. Le déplacement est à ajouter au tarif de l'intervention. Ces montants doivent « être suffisamment motivants pour fidéliser les artisans réparateurs » (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 27). Pourtant, comme il a été dit, la réparation des pompes est une activité subsidiaire car elle ne permet pas de vivre. Cette double occupation peut limiter les motivations des AR qui doivent laisser leur travail pour les réparations (H3 ; R1). Les petites réparations sont à la charge des délégataires. L'entretien préventif annuel ou bisannuel, les grosses réparations et le renouvellement sont à la charge de la commune qu'elle finance grâce aux redevances versées par les délégataires. Les redevances sont donc essentielles pour assurer la maintenance des ouvrages, c'est le deuxième point clé du CEMOS. En l'absence de ressources financières pour l'eau, les communes ne paient pas les grosses réparations ou les entretiens préventifs rapidement ce qui, en plus de causer un arrêt du service, prive les AR de travail et de rémunérations (H3).

Le montant de la redevance est préétabli selon les pompes en fonction des coûts des pièces à renouveler et de la périodicité de renouvellement de ces pièces qui peut varier selon la fréquence d'utilisation de la pompe et la qualité de l'eau prélevée. Le montant de la redevance comprend également la rémunération des artisans-réparateurs pour les grosses réparations et les tournées d'entretien préventif (Direction Générale de l'Eau, 2008c : 16 ; Direction Générale de l'Eau, 2008a : 30). La commune peut décider d'inclure dans le montant de la redevance le coût des pièces d'usure à changer fréquemment ou le laisser à la charge des délégataires car cela rentre dans les petites réparations (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 30).

La figure 6 récapitule les deux premiers points clés du CEMOS.

Figure 6 : Schéma du CEMOS – 1<sup>ère</sup> partie



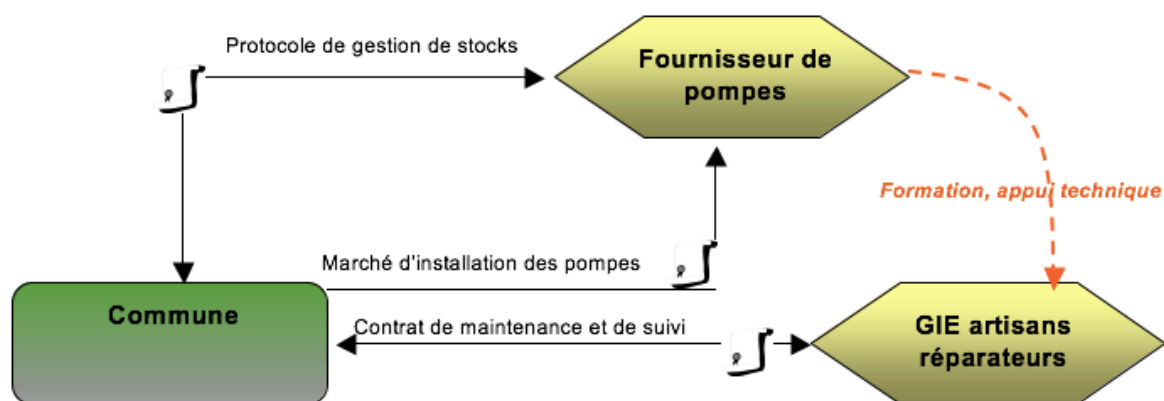
Source : Direction Générale de l'Eau, 2008c : 42

Pour que ce système fonctionne, les pièces des pompes doivent être disponibles sur le territoire communal ou régional. Actuellement, les artisans-réparateurs sont souvent contraints d'aller chercher les pièces dans les grandes villes comme Parakou et Cotonou ou au Togo et au Nigéria. Ceci entraîne des coûts insoutenables pour les délégataires et pour les communes. De plus, cela coûte aussi du temps et donc de l'argent aux artisans-réparateurs ou aux délégataires qui partent à la recherche de ces pièces (R1 ; Direction Générale de l'Eau, 2008a : 33). Le CEMOS prévoit alors un système de gestion des pièces. Les communes doivent signer un contrat avec un ou des fournisseurs de pompes, qui fournissent à la livraison des pompes des « manuels d'entretien courants (1 par pompe), un jeu d'outils pour l'entretien courant (1 par pompe), un jeu d'outils pour l'entretien et la réparation (pour les artisans-réparateurs), un jeu de pièces d'usure nécessaires au fonctionnement d'une pompe pendant 2 ans » (*ibid.* : 33). Les fournisseurs s'engagent au réapprovisionnement rapide des pièces de rechange et à un service après-vente (*ibid.*). En parallèle, les communes doivent mettre en place sur leurs territoires un espace de stockage pour les pièces fournies par les fournisseurs, appelé magasin. Le magasin est géré par un représentant local du fournisseur ou par un privé, mais est contrôlé par la commune. Le magasin doit comprendre « un stock de pièces d'usure courantes et de pièces détachées les plus utilisées au niveau de la commune » (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 26). La Direction Générale de l'Eau n'autorise désormais que trois marques de pompe sur l'ensemble du territoire – AFRIDEV, Vergnet et India – pour limiter ce problème de disponibilité des pièces de

rechange (*ibid.* : 31). Mais, il est encore très difficile pour les communes de mettre en place ces deux aspects du CEMOS, notamment à cause de la faible rentabilité des activités de fournisseur de pièces et de gestionnaire de magasin car il est impossible de faire du profit sur les pièces dont les prix sont fixés nationalement (*ibid.* : 33).

La figure 7 schématise ces deux derniers points du CEMOS.

Figure 7 : Schéma du CEMOS – 2<sup>e</sup> partie



**Schéma des relations recherchées à terme entre commune et fournisseurs de pompes**

Source : Direction Générale de l'Eau, 2008a : 34

### *L'ACEP : le contrepoids associatif aux secteurs étatique et privé*

Les Associations des Consommateurs d'Eau Potable (ACEP) sont des associations à but non lucratif de défense des intérêts des consommateurs d'eau potable à l'échelle communale. La DG-Eau et la GIZ accompagnent leur création dans les communes depuis 2012 (WaterLex, 2014 : 103). Certaines ONGI réalisent aussi des formations auprès des ACEP dans le cadre de leurs projets d'accès à l'eau potable. La création des ACEP correspond clairement à la philosophie des acteurs du développement existante depuis les années 1980 qui ont souhaité l'émergence de structures associatives pour faire participer les citoyens et faire contrepoids à l'État et au marché. Les ACEP remplissent ce rôle, mais n'ont toutefois pas les moyens économiques nécessaires à leurs activités, ce qui soulève des questions sur leur intérêt réel dans le service et sur leurs possibilités de financement, qui peuvent être à l'origine de luttes.

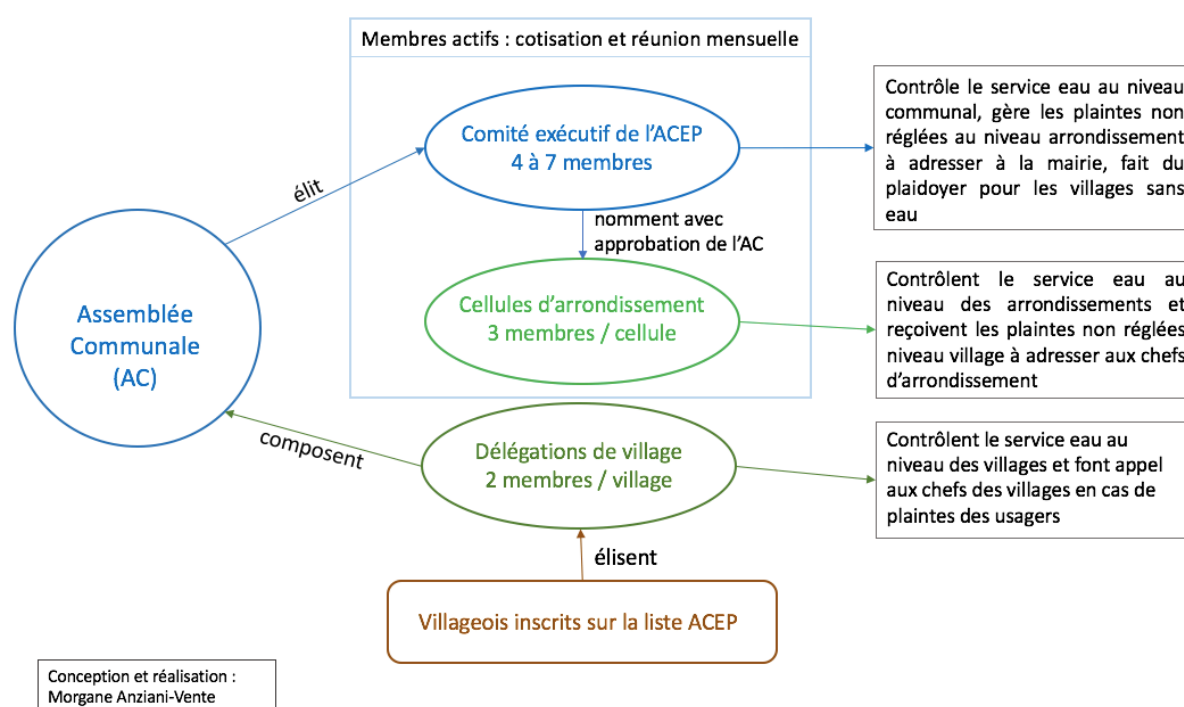
Plus précisément, l'objectif de l'ACEP est « de regrouper les consommateurs d'eau potable, d'assurer la défense de leurs intérêts individuels et collectifs et la promotion de leurs droits matériels et moraux dans tous les domaines de la gestion du service public de l'eau.

De façon plus spécifique, l'association a pour objet :

- D'assurer la représentation des usagers du service public de l'eau de la commune concernée auprès de l'administration communale et de ses représentants ;
- De défendre les intérêts des consommateurs d'eau contre tout abus de la commune et toute dégradation de la qualité des prestations du service public de l'eau fournies par le ou les délégataire(s) chargé(s) de la gestion du service, la SONEB ou tout autre distributeur ;
- D'assurer la veille citoyenne sur tout manquement lié à la fourniture du service public de l'eau et formuler en cas de besoin à l'autorité communale, des propositions d'amélioration dudit service ;
- De participer aux instances paritaires de coordination, de concertation et de suivi relatives à la fourniture du service public de l'eau au niveau communal ;
- De faciliter la gestion des plaintes des usagers et d'obtenir par tous les moyens d'actions que confère la réglementation, l'amélioration du service de l'eau au niveau local ;
- D'œuvrer, d'une manière générale, au développement des équipements et à l'amélioration continue du service public de l'eau dans la commune ;
- De développer les capacités de ses membres et de la communauté en matière de défense des consommateurs, de contrôle citoyen et de gouvernance dans le domaine de l'eau destinée à la consommation » (WaterLex *et al.*, 2014 : 103-104).

L'ACEP se développe à l'échelle villageoise, après sensibilisation par les intermédiaires sociaux (IMS) des usagers. Ceux qui souhaitent participer à l'association s'inscrivent. Ensemble, ils constituent l'assemblée villageoise de l'ACEP, ils élisent ensuite deux membres qui représentent le village au niveau de la commune. L'ensemble des représentants villageois constitue l'assemblée communale de l'ACEP. Tous les membres représentants peuvent être élus par l'assemblée communale au comité exécutif de l'ACEP qui comprend un président, un vice-président, un secrétaire, un trésorier et jusqu'à trois personnes supplémentaires. Le comité exécutif propose ensuite trois membres par cellule d'arrondissement que l'assemblée générale approuve. Des quotas sont prévus à tous les échelons pour promouvoir l'égalité des genres (WaterLex *et al.*, 2014 : 104).

Figure 8 : Organisation et activités de l'ACEP



Le comité exécutif et les membres des cellules d'arrondissement sont les membres actifs de l'ACEP, ils se cotisent pour pourvoir aux activités de l'ACEP et se réunissent une fois par mois. Ils recueillent également les plaintes des usagers. « Le mode de fonctionnement des ACEP a été conçu comme des structures de référence pour les usagers d'eau en cas de problème en récoltant l'information et alertant le responsable politique du niveau compétent afin de remédier au problème et éviter que les usagers d'eau se confrontent directement avec le prestataire de service. Si un problème ne peut être réglé au niveau local par le Chef du village, il est alors transmis au niveau de la cellule de l'arrondissement qui informe le Chef d'arrondissement, et le cas échéant au comité exécutif qui informe le maire. Dès le niveau de l'arrondissement, les problèmes sont communiqués aux responsables politiques à travers des plaintes écrites » (WaterLex *et al.*, 2014 : 104). L'ACEP n'est pas habilitée à régler les plaintes directement, elle doit toujours faire appel à une autorité compétente, mais son rôle est d'assurer un contrôle du service public et privé de l'eau potable et de protéger les droits des usagers (Direction Générale de l'Eau, 2008d). La figure 8 schématise l'organisation et le fonctionnement de l'ACEP.

## ii. Gestion des ouvrages complexes : potentialités financières et blocages techniques

Les ouvrages complexes sont les AEV et les PEA. « L'adduction d'eau villageoise est généralement constituée d'un forage équipé d'un système de pompage motorisé relié à un réservoir de stockage et à un réseau de distribution d'eau. L'eau est distribuée par des

canalisations enterrées au moyen de bornes fontaines et de branchements particuliers » (Direction Générale de l'Eau, 2008d : 6). Les Postes d'Eau Autonomes sont également constitués d'un système de pompage motorisé et d'un système de stockage. Ils ne sont, par contre, pas reliés à un réseau de bornes fontaines, mais possèdent un ou plusieurs robinets au niveau du réservoir de stockage. Les ouvrages complexes sont implantés dans les villages de plus de 2000 habitants ou dans les grosses agglomérations de villages. Ils offrent un confort supérieur aux usagers, notamment grâce à la réduction de l'effort nécessaire – pompage – pour la collecte de l'eau (*ibid.*). La commune doit également déléguer la gestion des AEV et des PEA. Comme beaucoup de ménages s'approvisionnent à ces infrastructures, les recettes de l'eau peuvent atteindre des montants conséquents et il est alors d'autant plus important qu'elles soient bien gérées. Cependant, la gestion s'avère plus délicate que pour les ouvrages simples car elle demande des compétences techniques particulières que très peu de gestionnaires ont. Dans le domaine de la gestion des ouvrages complexes, le faible développement du secteur privé a aussi des conséquences. Il est important que les communes trouvent des mécanismes pour permettre une gestion efficace des AEV et des PEA car ils sont sources de ressources financières nécessaires pour la maintenance et le renouvellement du parc hydraulique.

#### *Affermage des AEV : signe de domination de l'État ?*

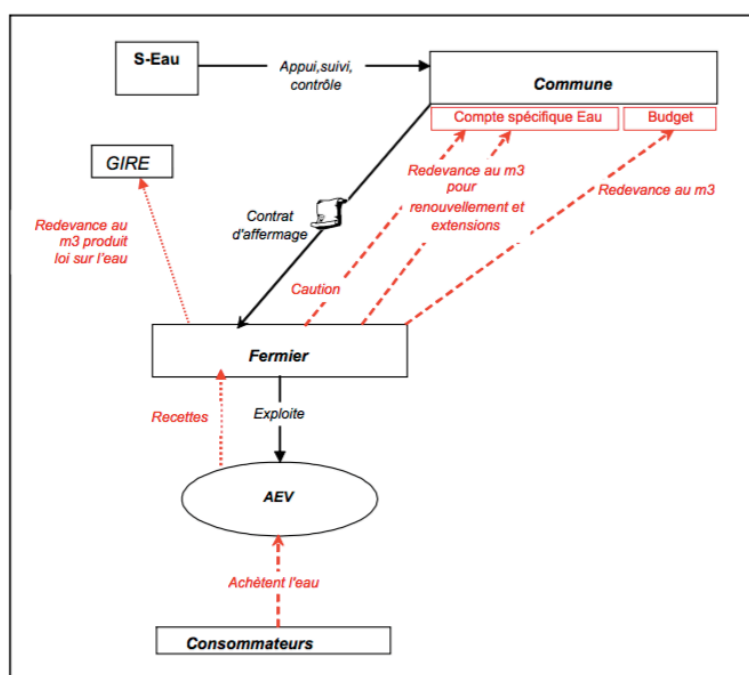
Dans la stratégie 2005-2015, la commune a le choix entre quatre systèmes de gestion professionnalisée : le contrat fermier, le contrat tripartite, le contrat production-distribution et le contrat association de consommateurs. La décision est prise en conseil communal (*ibid.* : 10-11). Dans les quatre systèmes, la commune est propriétaire des infrastructures et responsable du suivi de la gestion, l'eau est vendue au volume et l'argent provenant des recettes de l'eau permet le fonctionnement, l'entretien, la maintenance, le renouvellement et les extensions, le paiement d'une redevance à la commune pour la maintenance et le renouvellement et d'une redevance au budget communal. Il permet aussi de rémunérer le gestionnaire de l'AEV (*ibid.* : 11).

Après plus de cinq années d'affermage, le Ministère de l'Eau a jugé nécessaire d'actualiser la gestion des AEV en tenant compte des « difficultés identifiées lors de la mise en œuvre des contrats actuels, [de] l'évolution du secteur, et [des] réalités du terrain » (MERPMEDER, 2013 : I). Le Ministère et la DG-Eau recommandent de ne garder qu'une seule option de gestion des AEV : le contrat fermier, la seule encore légalement possible après les modifications des dossiers d'appel d'offre (DAO) (*ibid.*). Néanmoins, sur 686 AEV et PEA répertoriés en 2015, seulement 394 sont actuellement affermés, 33 sont en cours d'affermage et 259 ne sont pas

affermés (MEEM, MS & PTF, 2016 : 9). Ceci montre clairement qu'il y a des blocages dans ce système de gestion, qui peuvent être dû à des faiblesses techniques ou à des oppositions de la part des communes ou des PTF.

Avec ce système, « la commune signe un contrat d'affermage directement avec un opérateur privé », appelé fermier (Direction Générale de l'Eau, 2008d : 13). Le fermier est recruté sur appel d'offre (MERPMEDER, 2013 : I), mais il apparaît à ce niveau un premier blocage. En effet, il est difficile pour les communes de trouver des fermiers compétents car ceci ne constitue pas une profession à part entière et de plus, le secteur n'est pas rentable alors que les fermiers comme tout acteur économique souhaitent faire du profit (Direction Générale de l'Eau, *s.d.* : 15 et 22). Le fermier doit « exploiter les ouvrages et vendre l'eau aux consommateurs à un tarif fixé par le contrat, assurer le fonctionnement, l'entretien courant et la maintenance du système, verser, au démarrage du contrat, une caution sur le compte « Eau » de la commune, verser une redevance pour le renouvellement et les extensions à la commune assise sur le nombre de m<sup>3</sup> produits et verser une redevance au budget communal, éventuellement, verser une redevance dans le cadre de la loi sur l'eau » (Direction Générale de l'Eau, 2008d : 13). Il emploie du personnel pour la vente de l'eau et doit les rémunérer. À la différence du délégataire, le fermier paie toutes les pièces nécessaires aux réparations et rémunère les prestataires qu'il charge de réparer les infrastructures, s'il ne le fait pas lui-même (Direction Générale de l'Eau, 2007 : 2).

Figure 9 : Contrat fermier



Source : Direction Générale de l'Eau, 2008d : 13

La commune est responsable du renouvellement de l'ouvrage et des extensions (Direction Générale de l'Eau, 2008d : 13). Elle doit aussi éviter toute concurrence nuisible à la gestion de l'AEV et combine à la gestion de l'AEV, la gestion de tous les points d'eau à proximité (*ibid.* : 11). La figure 9 représente le contrat fermier.

Afin de permettre le suivi de la commune, le fermier doit remettre au début de chaque mois des rapports techniques et financiers sur la gestion de l'AEV (Direction Générale de l'Eau, 2007 : 3). Les services techniques des mairies précisent que les fermiers respectent très rarement ce dernier point, tout comme le paiement de la caution exigée au début du contrat, et qu'il est très difficile de sanctionner une entreprise qui gère plusieurs AEV dans une commune, en sachant qu'il sera difficile de la remplacer faute d'alternatives. Il apparaît donc des luttes entre fermiers et mairies. Les communes doivent faire preuve d'initiatives pour dépasser ces blocages et assurer une bonne gestion des AEV.

#### *Prix de l'eau et redevance*

Le prix de l'eau vendue aux bornes fontaines de l'AEV prend en compte les frais de fonctionnement (carburants, lubrifiants), les frais de personnel (exploitant, fontainiers), les frais d'entretien et de maintenance (produits de nettoyage du château d'eau, pièces de rechange, salaires des prestataires), les frais d'analyse et de traitement de l'eau pour en assurer la qualité, la redevance pour le renouvellement et l'extension du réseau, la redevance au budget communal, éventuellement une redevance pour le prélèvement de l'eau prévue dans la loi sur l'Eau et un bénéfice pour le fermier (Direction Générale de l'Eau, 2008d : 19). Ce prix prend donc en compte tous les coûts, y compris un coût environnemental s'il y a bien une taxe pour le prélèvement de l'eau. Le coût d'investissement reste toutefois à la charge de la commune.

Un logiciel de calcul de rentabilité des AEV est disponible dans toutes les communes pour faciliter le calcul du prix de l'eau en tenant compte de tous les coûts et selon des estimations de consommation. Les estimations de consommation doivent être réalistes car trop faibles, elles donnent un prix trop élevé et trop basses, elles donnent un prix trop faible (MERPMEDER, 2013 : 11). Grâce à ce logiciel, le prix de l'eau pour différents volumes comme la bassine de 33L, le bidon de 20L ou les fûts de 220L est défini afin d'assurer la bonne entente entre les fontainiers et les usagers. Les montants des redevances sont aussi fixés grâce à ce logiciel. Les prix de l'eau et des redevances peuvent être adaptés chaque année en fonction de la consommation (Direction Générale de l'Eau, 2007 : 5).

Comme le délégataire, « le fermier perçoit l'intégralité des revenus de la vente de l'eau, quel que soit le volume vendu », mais il assure à ses propres frais toutes les dépenses relatives à la



gestion de l'AEV selon les responsabilités définies (*ibid.*). Comme le prix de l'eau, les montants des redevances et les prix des pièces de rechange sont fixes, le fermier ne peut faire de bénéfices que s'il s'assure de l'efficacité du réseau – éviter les fuites et les pannes trop fréquentes et faire un entretien régulier du château et du réseau -, que tous les consommateurs paient bien l'eau qu'ils prélèvent et s'il incite les citoyens à la consommation d'eau potable. Le fermier doit faire du *marketing* social, tout comme le délégataire. Il est clair ici qu'il y a alors peu d'incitations pour des privés à se lancer dans une activité de gestion d'AEV. Néanmoins, « 50 % des fermiers sont des entreprises de travaux publics », la gestion ne constitue alors pas leur seule source de salaires et il est possible d'envisager des appels d'offre combinant travaux et affermage pour les attirer dans ce secteur (Direction Générale de l'Eau, *s.d.* : 23).

Les systèmes de gestion des ouvrages complexes, comme des ouvrages simples, intègrent les principes du coût économique de l'eau et de la professionnalisation de la gestion, mais les réalités locales en freinent la bonne mise en œuvre. Les communes doivent trouver des stratégies pour dominer les luttes et dépasser les défis du secteur.

### III – Conclusion du chapitre 4

Les communes sont responsables du service public de l'eau potable depuis 1999, mais l'effectivité de la décentralisation prend du temps. Les communes montrent des faiblesses techniques et administratives et l'État est réticent à laisser des compétences et des financements aux communes, car cela suppose une perte de contrôle et un changement de leurs activités que les acteurs étatiques peinent à accepter. Les politiciens nationaux se mêlent encore beaucoup de ce qui se passe sur le terrain sans respecter la maîtrise d'ouvrage communale car « avec l'eau on peut gagner les élections ! » (Direction Générale de l'Eau, *s.d.* : 24). Ceci peut susciter des conflits entre les communes et les services déconcentrés ou l'État central.

Le financement du service de l'eau potable s'avère aussi source de conflits et constitue un énorme défi pour les communes. Bien que les communes fassent des efforts pour améliorer leurs ressources propres – la commune de Nikki en particulier -, elles sont encore fortement dépendantes de transferts étatiques et de l'aide au développement. L'État ne remplit cependant pas ses responsabilités à ce niveau et ne suit pas les recommandations de l'UEMOA en allouant nettement moins de ressources financières aux communes que ce qu'il devrait, laissant les communes dépendantes des PTF. Comme il sera vu au chapitre suivant, cette dépendance n'est pas sans conséquence sur les capacités des communes et sur leur position dans les champs du développement et de l'eau potable.

Toutes ces difficultés techniques, politiques et financières se répercutent sur le service de l'eau potable. Actuellement, le taux de couverture est de 67,3 %. Cela signifie qu'il y a encore 32,7 % de la population béninoise rurale qui n'a pas encore accès à une source d'eau potable. Les besoins sont donc conséquents. Plusieurs acteurs du développement assistent les institutions étatiques à satisfaire le droit à l'eau, reconnu nationalement, à tous les béninois et béninoises. Néanmoins, l'accès à l'eau potable ne sera pas durable sans une gestion appropriée des ouvrages hydrauliques. La Direction Générale de l'Eau a alors institué deux systèmes de gestion : un pour les ouvrages simples et un pour les ouvrages complexes. Ces deux systèmes fonctionnent autour de la vente de l'eau, de la délégation de la gestion à des acteurs privés – les délégataires et les fermiers - et de cadres d'entretien et de maintenance des ouvrages. En théorie, ces systèmes sont relativement faciles à appliquer ; pourtant les communes rencontrent plusieurs difficultés pour leur application : opposition des ménages à la vente de l'eau, non-respect des contrats par les fermiers et les délégataires, difficulté à obtenir le paiement des redevances, indisponibilité des pièces de rechange, réalisation d'ouvrages court-circuitant la Maîtrise d'Ouvrage Communale (MOC), peu d'entreprises de qualité pour les travaux et l'affermage, manque de ressources humaines et de moyens techniques – véhicules, GPS, ordinateurs – pour suivre la gestion, jeux politiques et lenteur dans le suivi de la tutelle (Direction Générale de l'Eau, *s.d.* ; P3). Ces difficultés empêchent la mise en place d'un service efficace, juste et durable. Certaines de ces difficultés doivent être affrontées et gérées par les communes, mais plusieurs ne sont pas de leur ressort et il est donc essentiel que tous les acteurs du secteur respectent leurs prérogatives et leurs engagements (Direction Générale de l'Eau, *s.d.* : 9). Il est clair que ces difficultés se répercutent sur le service de l'eau et donc le *waterscape*, mais qu'en est-il de la relation que les communes ont avec leur *waterscape* ? Et comment ces difficultés et la relation des communes avec leur *waterscape* impactent-elles leur pouvoir pour les luttes dans le champ de l'eau potable ? L'analyse des *waterscapes* des communes de Nikki, de Djougou et de Sô-Ava, ainsi que des luttes des champs de l'eau potable communaux, au chapitre 5, permettra de fournir des éléments de réponses à ces questions.

## Chapitre 5 : Les projets d'accès à l'eau potable comme espaces de luttes de pouvoir

---

Ce chapitre présente les résultats de l'analyse sur les relations de pouvoir entre communes et ONGI autour des projets d'accès à l'eau potable et sur l'impact de ces relations sur la gestion du service de l'eau. À la fin du chapitre 3 et dans le chapitre 4, des informations sur la population, la géographie, ainsi que l'histoire, les stratégies nationales et internationales et le capital financier qui guident les communes de Nikki, de Djougou et de Sô-Ava ont été fournies, donnant ainsi une idée assez claire de ce premier groupe d'acteurs. Il est maintenant important de présenter les ONGI qui font face aux communes et les projets d'accès à l'eau potable qui les lient pour mieux comprendre les luttes. Ceci est alors l'objet de la première partie de ce chapitre.

Les projets étudiés se distinguent en deux groupes selon la logique d'intervention de l'ONG responsable. Les ONGI Helvetas Swiss Intercooperation, CARE International et Protos s'alignent sur les lois et les stratégies nationales, elles s'inscrivent alors dans le cadre présenté au chapitre 4. Leur logique d'intervention, les luttes qui en découlent avec les communes et les conséquences sur le *waterscape* font alors l'objet de la deuxième partie. L'ONG Emmaüs International ne s'aligne pas sur les lois et les stratégies nationales, elle constitue alors un groupe à part et elle fera l'objet du point III de ce chapitre. Néanmoins, cette distinction n'est pas fixe, des processus similaires s'observent entre les deux groupes et des différences existent aussi au sein des groupes comme il sera vu. Le chapitre termine sur une conclusion qui reprend les points clés de l'analyse et fait dialoguer les cas pour des conclusions plus approfondies.

### I – Les ONG et leurs projets : de la philosophie à l'intervention

Les projets étudiés sont le projet ACCES mis en place par CARE International dans la commune de Nikki, les projets QualiEau et PACEA+ initiés par Helvetas Swiss Intercooperation également dans la commune de Nikki, le projet LEauCAL administré par Protos dans la commune de Djougou et le Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué (PCSEN) mis en place par Emmaüs International dans la commune de Sô-Ava.

#### 1. Le projet ACCES de CARE International dans la commune de Nikki

Le projet ACCES est mis en place par CARE International dans la commune de Nikki.

#### i. CARE International : *empowerment* des bénéficiaires et bonne gouvernance

CARE International est une ONG internationale apolitique et non confessionnelle qui a son siège social à Genève en Suisse. Le sigle CARE signifie depuis 1993 *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*<sup>26</sup> (CARE International, 2015a). CARE International a été fondée en 1945 aux États-Unis et au Canada pour offrir de l'aide humanitaire aux Européens au sortir de la seconde guerre mondiale. Dès 1949, CARE se lance aussi dans l'aide au développement. CARE possède alors 70 ans d'expérience dans le domaine du développement (CARE France, 2015 : 4). CARE International a progressivement pris de l'importance et elle est maintenant composée d'un secrétariat international, chargé de « la coordination des membres, le partage des bonnes pratiques, la représentation auprès des Nations-Unies et de l'Union Européenne », de quatorze pays membres dont la France qui assistent 72 bureaux pays ou bureaux terrain répartis dans le monde, employant 12 000 travailleurs et qui, ensemble, réalisent des activités dans 95 pays (*ibid.* : 38, 4, 7 et 8). Elle est présente au Bénin depuis 1999 au travers de son bureau Golfe de Guinée<sup>27</sup> et y a créé un bureau à Cotonou en 2010 pour les activités au Bénin et au Togo où travaillent 45 personnes (CARE International Bénin-Togo, 2012a : 3 ; I3). Il peut déjà être noté ici que CARE Bénin-Togo compte presque autant d'employés que la commune de Sô-Ava (*cf.* tableau 7).

CARE International cultive un fort sentiment de redevabilité vis-à-vis des différentes parties prenantes – bénéficiaires, bailleurs, partenaires – et souhaite être transparente concernant ses décisions, actions et impacts. Elle a d'ailleurs mis en place des mécanismes de suivi-évaluation pour « suivre la redevabilité concernant la mise en œuvre et l'alignement avec [la] stratégie » de CARE International des membres et bureaux pays (CARE International, 2014 : 8 ; CARE International Bénin-Togo, 2012a : 4 et 9 ; C5 ; C3). Également, afin d'améliorer la qualité de ses interventions, CARE s'appuie sur des évaluations avant et après les programmes pour cibler les besoins réels et innove et adapte ses programmes en conséquence. Elle promeut aussi la diffusion des modèles efficaces au travers de ses activités de plaidoyer (CARE International, 2014 : 3-5).

Dans sa stratégie programmatique CARE 2020, CARE International exprime son souhait pour « un monde d'espoir, de tolérance et de justice sociale, où la pauvreté a été éradiquée et où toutes les populations vivent dignement et en sécurité » (CARE International, 2014 : 1). À côté

---

<sup>26</sup> Entre 1945 et 1993, CARE signifie *Cooperation for American Remittances to Europe* (CARE International, 2015a).

<sup>27</sup> CARE Golfe de Guinée a mis en place des activités au Ghana, Bénin et Togo jusqu'en 2010, avant la séparation en deux bureaux : CARE Ghana et CARE Bénin-Togo (CARE International Bénin-Togo, 2012a : 3 ; C3).

de ses activités d'aide en situation d'urgence, CARE International intervient dans les domaines de la gestion des risques face au changement climatique, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, de l'eau et de l'assainissement, du développement économique, de la santé, de l'éducation, des droits des enfants et des femmes pour lutter contre la pauvreté (CARE France, 2015 : 6). CARE considère que l'eau potable est un droit humain à satisfaire en lui-même, mais aussi nécessaire pour satisfaire d'autres droits comme le droit à l'éducation ou le droit à la santé (CARE France, 2015 : 3 ; CARE International Bénin-Togo, 2012a : 6). Dans cette lutte contre la pauvreté et pour les droits humains, CARE adopte un discours politisé expliqué dans cette citation : « La cause profonde de la pauvreté est l'inégalité des relations de pouvoir, qui entraîne la répartition inéquitable des ressources et des opportunités entre les femmes et les hommes, entre les détenteurs du pouvoir et les communautés marginalisées, ou entre les pays. CARE pense que la pauvreté ne pourra pas être vaincue sans résoudre ces déséquilibres de pouvoir sous-jacents » (CARE International, 2014 : 2). Pour CARE, la lutte contre la pauvreté est donc une lutte contre les inégalités, et en particulier les inégalités de genre, et nécessite la modification des structures socio-politiques maintenant ces inégalités (CARE International, 2014 : 2 et 4).

Pour son fonctionnement et ses activités dans le monde, CARE est dotée, en plus de son capital technique, d'un important capital économique. CARE International, ainsi que les quatorze membres, reçoivent d'importants financements issus des cotisations des membres, de dons de personnes physiques et de fonds privés, de subventions gouvernementales et internationales, de programmes contractés par les membres avec des partenaires financiers, de contributions en nature, des intérêts financiers et du soutien administratif. La diversité de ces ressources assure l'indépendance des membres vis-à-vis des gouvernements, malgré d'importants soutiens gouvernementaux. Par exemple, les fonds institutionnels – gouvernement français, collectivités territoriales et UE principalement – représentent 61 % des recettes de CARE France (CARE International, 2016 : 20 ; CARE France, 2015 : 39).

En 2015, le secrétariat international de CARE et les membres ont collecté 630 158 000 euros et dépensé 620 789 000 euros. CARE France a comptabilisé 29 574 000 euros de recettes pour 29 405 000 euros de dépenses en 2015 (CARE International, 2016 : 20-21). 85 % des dépenses se font dans les activités de développement ou humanitaire, les 15 % restants sont utilisés pour la recherche de financements et le fonctionnement de l'ONG (CARE International, 2016 : 20-21 ; CARE France, 2015 : 40). Les membres contribuent aussi au financement du secrétariat international de CARE (CARE France, 2015 : 38). Comme il a été vu au chapitre 4, le budget

de CARE, ainsi que ceux des autres ONGI, est sans commune mesure avec les budgets communaux (*cf.* tableau 4).

Son fort engagement et sa présence dans de nombreux pays a permis à CARE de développer un important capital social. En travaillant quasi-systématiquement avec des ONG locales pour la mise en œuvre de ses projets, CARE a créé un réseau de partenaires non-gouvernementaux très importants. Son réseau comprend aussi des ONG internationales avec lesquelles elle collabore et coordonne ses activités dans le cadre de groupements associatifs ou dans le cadre des projets. Elle travaille aussi régulièrement avec les gouvernements nationaux et les collectivités locales qui l'accueillent, les organisations internationales et des instituts de recherche afin de coordonner les activités et d'en augmenter les impacts (CARE International, 2014 : 4 ; CARE France, 2015 : 5 et 37 ; CARE International Bénin-Togo, 2012a : 2 ; C6 ; C3).

Les importants capitaux économique, technique et social de CARE contribuent à renforcer son capital symbolique. De par son expertise et son ancienneté dans le domaine du développement, CARE dispose globalement d'une bonne réputation auprès de ses partenaires (CARE International Bénin-Togo, 2012a : 8 ; C6). Néanmoins, certains partenaires critiquent CARE sur différents points qui seront vus plus loin.

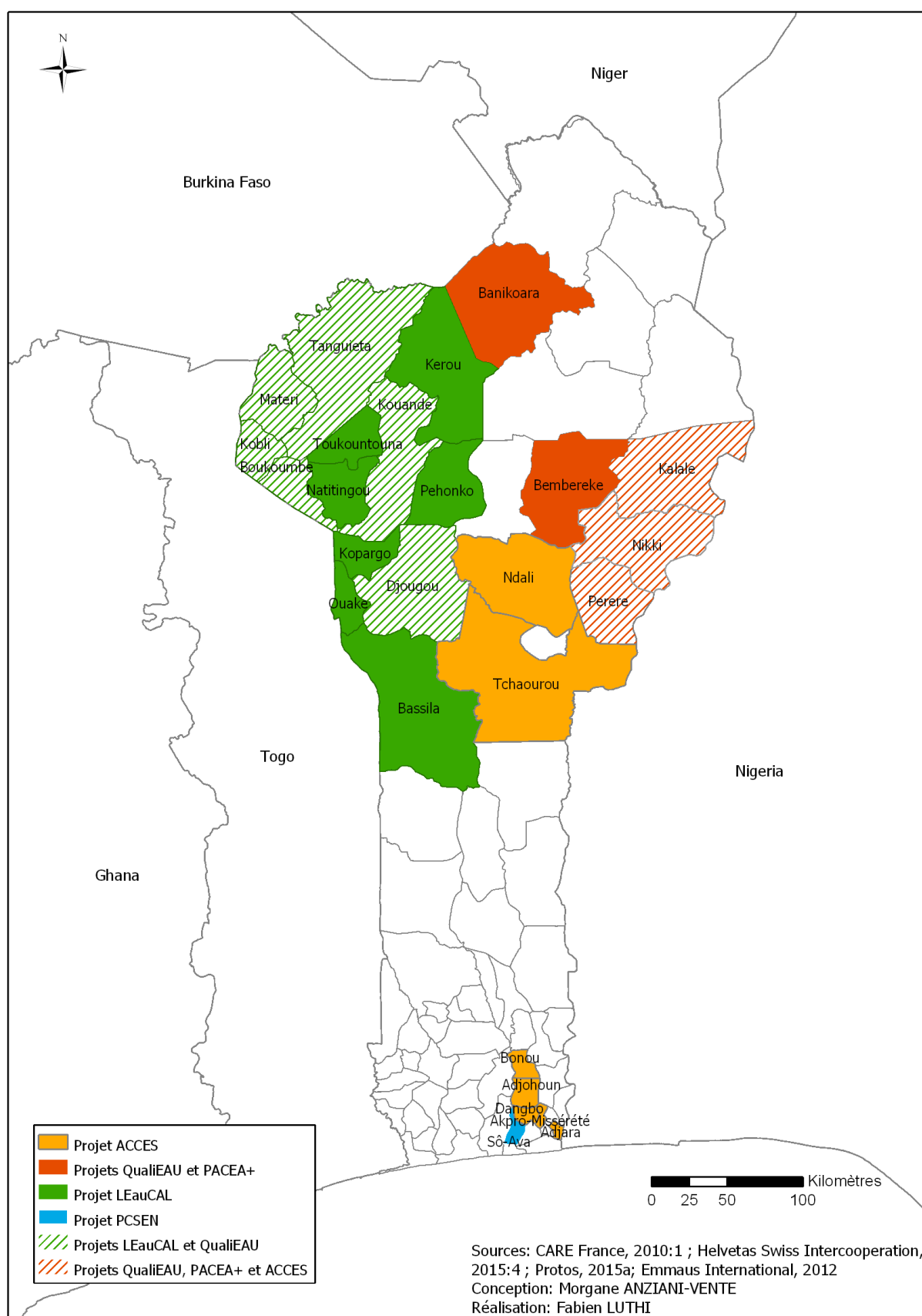
Grâce à ses forts capitaux économique, technique, social et symbolique CARE International a pu mettre en place au Bénin le projet ACCES qui est maintenant présenté.

## **ii. Le projet ACCES : eau, assainissement et renforcement de capacités**

Le projet ACCES, Amélioration de l'accès à l'eau potable, de l'assainissement et des conditions sanitaires s'inscrit dans le programme de santé maternelle et infantile de CARE International Bénin-Togo. Il a débuté en septembre 2011 et s'est terminé en août 2016. Il a pris place dans 80 villages, 32 écoles et dix centres de santé des communes de Kalalé, N'Dali, Nikki, Péréré et Tchaourou dans le département du Borgou et d'Adjara, Adjohoun, Akpro-Missérété, Bonou et Dangbo dans le département de l'Ouémé, comme il peut être vu sur la carte 7 (CARE France, 2017 ; C3). Selon les statistiques de 2010, le Borgou et l'Ouémé sont les deux départements avec la couverture en eau potable la plus faible, respectivement 39,7 % et 31,4 %, et connaissent également de faibles taux pour l'assainissement. C'est pour ces raisons que CARE a choisi de cibler ces départements, mais également car ces départements sont des zones d'intervention récurrentes et anciennes pour CARE où plusieurs projets dans différents domaines sont mis en place simultanément (CARE France, 2010 : 7 ; CARE International Bénin-Togo, 2012b ; C3). CARE privilégie toujours les zones les plus précaires, mais aussi là où l'impact sera le plus grand et là où CARE a le plus d'expérience et de connexions techniques et financières (CARE

International, 2014 : 6 ; CARE International Bénin-Togo, 2012a : 10 ; C3). La Direction Générale de l'Eau, la Direction Générale de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base, les services déconcentrées de l'eau et de l'assainissement et les communes ont aussi aidé à la sélection des départements, des communes et des localités d'intervention grâce à la mise à disposition d'informations sur les taux de desserte en eau potable et les taux d'assainissement des différentes zones (CARE France, 2010 : 19 ; N2 ; N3).

Carte 7 : Communes d'intervention des projets d'étude





Les objectifs principaux d'ACCES sont de contribuer à l'atteinte des OMD en réduisant la population du Borgou et de l'Ouémé qui n'a pas accès à l'eau potable ni à des services d'assainissement de base, de « contribuer à la réduction de l'incidence des maladies hydro fécales liées à une mauvaise qualité de l'approvisionnement en eau et services d'assainissement de base et » de « contribuer à réduire la mortalité infantile liée à une mauvaise qualité de l'approvisionnement en eau et services d'assainissement de base » (CARE France, 2010 : 15).

Afin de satisfaire ces objectifs, CARE a réalisé, après des études de diagnostic et de faisabilité, différentes activités *hard* et *soft* qui permettent d'offrir l'eau, l'hygiène et l'assainissement à 54

292 habitants du Borgou et de l'Ouémé : la construction de 110 FPM comme celui visible sur la photo 2 et 12 extensions d'AEV, la réhabilitation de 30 FPM, la construction de 32 latrines avec lave-mains, de 64 urinoirs ECOSAN et de 64 poubelles dans les écoles, la construction ou la réhabilitation de 10 latrines et de 10 incinérateurs dans les centres



Photo 2 : FPM réalisé dans le cadre d'ACCES à Angankirou II (Nikki, 8.05.15, MAV)

de santé, la subvention et la promotion de 500 latrines familiales, la sensibilisation à l'hygiène et à l'assainissement des 80 communautés villageoises, des 32 communautés scolaires et des 10 communautés des centres de santé avec la création de 80 Comités Villageois d'Hygiène (CVH), de 32 Clubs de Santé Scolaire (CSS) et le renforcement sur ces questions des Comités de Gestion des Centres de Santé (COGEC) (CARE France, 2010 : 10 et 15 ; C1 ; C4). Ces comités et clubs constituent des relais pour transmettre les messages de sensibilisation aux communautés après le départ des intermédiaires sociaux de CARE (CARE France, 2010 : 10). Également, les activités du projet comprennent la formation de 80 délégués pour la gestion des points d'eau, la formation de 10 artisans-réparateurs, la formation de 20 maçons pour la construction des latrines, le renforcement des capacités d'agents communaux « à la planification, gestion, suivi et évaluation des projets d'eau et d'assainissement » (*ibid.* : 9), ainsi qu'à l'utilisation de la Banque de Données Intégrées (BDI) et à la mise en place des systèmes de gestion des ouvrages simples et complexes promus par la DG-Eau (CARE France, 2010 : 9) et la création de 80 Associations Villageoises d'Épargne et de Crédit (AVEC) qui, organisées

sur le modèle des tontines, offrent des opportunités d'emprunts aux membres, majoritairement des femmes, pour le financement d'activités génératrices de revenus (CARE France, 2015 : 26 ; C2 ; C5). CARE crée, dans une logique d'*empowerment* des pauvres et des femmes, des AVEC dans tous ses projets afin de renforcer les capacités financières des femmes (C2). En ce faisant, comme de nombreuses autres ONG, elle contribue à la construction de la société civile locale et diffuse au plus petit échelon, le village, ses idéologies qui la guide : égalité des genres, bonne gouvernance, participation (Atampugre, 1997 ; Braïlowsky, 2000).

L'*empowerment* des bénéficiaires, le renforcement des capacités communales et les partenariats sont considérés, par CARE, comme des moyens d'assurer l'appropriation et la durabilité des projets et de toucher réellement les bénéficiaires (CARE France, 2010 : 10 ; CARE France, 2015 : 7 ; C6 ; C5).

Dans le cadre d'ACCES, la commune de Nikki a bénéficié des différentes activités annoncées, mais plus précisément de 12 nouveaux forages et de 3 réhabilitations (I3).

Le projet ACCES mobilise plusieurs acteurs : CARE Bénin-Togo, CARE France, les dix communes d'intervention, l'Union Européenne et les autres bailleurs de fonds, EEA, l'État béninois et les structures communautaires mentionnées précédemment. Chacun de ces acteurs a des responsabilités pour la bonne mise en œuvre de ce projet.

CARE France accompagne CARE Bénin-Togo, normalement guidé dans ses activités par CARE États-Unis. Cela a été décidé pour permettre à CARE Bénin de bénéficier du financement de l'Union Européenne (C5). CARE France, en tant que membre, apporte « expertise technique, financements, contrôle de gestion, ressources humaines si nécessaire et relais en termes de communication et de plaidoyer » (CARE France, 2015 : 4). Elle est responsable des relations avec les bailleurs de fonds (C5). CARE Bénin-Togo est, cependant, responsable de « la supervision, [du] suivi-évaluation de toutes les activités et [de] la coordination des acteurs du projet » (CARE France, 2010 : 9), car elle est sur le terrain et connaît mieux les réalités locales (C5). Les dix communes d'intervention, dont la commune de Nikki, sont des partenaires et participent au projet en tant que maîtres d'ouvrage (CARE France, 2010 : 9 ; N2 ; C6). La structure paraétatique EAA est aussi partenaire et assiste CARE et les communes pour le volet hygiène et assainissement. Elle est responsable de la formation des intermédiaires sociaux pour les campagnes de sensibilisation et des maçons pour la construction des latrines et le *marketing* social, du suivi des travaux, de l'accompagnement de l'Assainissement Total Piloté par les Communautés (ATPC) et de l'animation autour des jardins scolaires (CARE France, 2010 : 8-9 ; UG4 ; I3). Selon le document de demande de

subvention auprès de l'Union Européenne, CARE mentionne que les services déconcentrés de l'eau et de l'hygiène et de l'assainissement de base participent au projet pour certaines formations et dans leur rôle d'assistants-conseils (CARE France, 2010 : 10), néanmoins, comme il sera vu plus loin, il n'est pas sûr que les services déconcentrés aient réellement été impliqués dans le projet.

Le projet ACCES a un budget total de 3 249 704 euros apportés à hauteur de 75 % par l'UE, de 20,21 % par la Mairie de Paris et CARE International qui a mobilisé les fondations privées AXA, Bonobo, Concorde, Jacques Vincent et de 4,79 % par les dix communes partenaires (CARE France, 2017 ; CARE France, 2013 ; CARE France, 2010 : 14 ; N4 ; C3). La Direction Générale de l'Eau a aussi mis gratuitement à la disposition du projet des pompes, ce qui a permis de réduire les coûts du projet (C1 ; C6).

Le projet ACCES a atteint les objectifs fixés et a été grandement apprécié par les populations (I3 ; C4). L'analyse montrera, néanmoins, quelles ont été les relations entre CARE et la commune de Nikki et quelles en ont été les conséquences sur le projet et sur le service de l'eau.

## 2. Les projets QualiEau et PACEA<sup>+</sup> de Helvetas Swiss Intercooperation à Nikki

Les projets QualiEau et PACEA<sup>+</sup> sont mis en place par Helvetas Swiss Intercooperation dans la commune de Nikki.

### i. Helvetas Swiss Intercooperation : recherche de la qualité et collaboration

Helvetas Swiss Intercooperation est une ONG internationale siégeant à Zurich en Suisse. Elle est née en 2011 de la fusion de deux ONG : Helvetas et Intercooperation, mais combine au travers de ces deux associations plus de soixante ans d'actions dans les pays en développement. En effet, Helvetas, anciennement ASRE, est constituée en 1955 et débute avec des projets au Népal et en Irak. Elle étend progressivement ses activités dans une trentaine de pays d'Asie, d'Afrique, d'Amérique Latine et d'Europe de l'Est en se concentrant plus particulièrement sur le milieu rural (Helvetas Swiss Intercooperation, 2011 : 3 ; 2016a ; 2012 : 14). Helvetas s'est établie au Bénin depuis 1995 et elle y a implanté une direction de programme à Cotonou et deux antennes à Parakou et à Natitingou. Helvetas réalise actuellement une dizaine de projets dont trois dans le secteur de l'eau dans une quarantaine de communes de l'Atacora, la Donga, le Borgou, l'Alibori, les Collines, le Mono, l'Atlantique et l'Ouémé (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2015 : 3). Intercooperation est fondée en 1982 (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, *s.d.*). L'absence d'informations sur Intercooperation empêche d'en faire une description plus détaillée.

Selon le document *Stratégie 2013-2017 : Ensemble pour un monde plus juste*, Helvetas Swiss Intercooperation (ci-après Helvetas) souhaite la création « d'un monde plus juste, où les êtres humains vivent dans l'auto-détermination, dans la dignité et la sécurité, tout en utilisant les ressources naturelles de manière durable et en prenant soin de l'environnement » (Helvetas Swiss Intercooperation, 2012 : 10). Par ses activités dans les domaines de l'eau et des infrastructures, de l'éducation et de la formation professionnelle, de l'économie rurale, de la protection de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique et de la démocratie, de la gouvernance et de la paix, Helvetas vise la satisfaction des droits humains qui constituent le cœur de sa philosophie d'actions et « contribue activement à l'amélioration des conditions de vie des personnes économiquement et socialement défavorisées, ainsi qu'au maintien de leurs bases d'existence, en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe de l'Est » (Helvetas Swiss Intercooperation, 2011 : 3 ; 2012 : 5 et 17).

Helvetas considère que l'accès à l'eau potable est un droit humain et qu'un accès universel à l'eau potable doit être assuré. L'association a fait de cette question une priorité dans son agenda pour 2013-2017, mais l'expérience de Helvetas dans le domaine de l'eau remonte à une cinquantaine d'années. L'amélioration de l'accès à l'eau potable dans le monde a toujours été une préoccupation de premier ordre pour la coopération suisse et pour Helvetas qui suivent également les agendas mondiaux. La réinscription de cet enjeu dans les ODD après les OMD montre la nécessité de poursuivre les interventions dans le secteur (H4 ; Helvetas Swiss Intercooperation, 2012 : 18 et 5).

Helvetas, comme CARE International, réalisent des activités avec les partenaires locaux et les bénéficiaires (Helvetas Swiss Intercooperation, 2011 : 3 ; Helvetas Swiss Intercooperation, 2012 : 9 et 28). Cependant, à la lecture des divers documents des ONG et des entretiens, il apparaît que CARE met plutôt l'accent sur l'*empowerment* des bénéficiaires finaux – les ménages, les femmes -, alors que Helvetas se concentre sur le renforcement des capacités professionnelles, méthodologiques et stratégiques de ses partenaires sur le terrain grâce à l'offre de formations. Helvetas vise, par le renforcement des capacités, à responsabiliser les acteurs pour leur propre développement et pour la durabilité des actions de développement (Helvetas Swiss Intercooperation, 2012 : 8, 11, 14 et 19). Elle a, de plus, bien conscience des inégalités partenariales et des faiblesses techniques et financières des partenaires locaux et elle considère qu'elles sont « l'un des principaux obstacles au développement » (*ibid.* : 28 et 14). Helvetas vise, par ces activités de renforcement de capacités, à instituer des partenariats plus équilibrés

avec les institutions étatiques, les ONG ou les entreprises privées locales partenaires (*ibid.*). L'analyse montrera si les actions de Helvetas s'alignent sur son discours.

Dans cette optique de renforcement et de durabilité, Helvetas, tout comme la coopération au développement suisse, décide d'intervenir pour de longues périodes dans les régions concernées. Elle réalise souvent plusieurs projets dans une « approche programme » pour créer des synergies et avoir un impact plus fort sur la pauvreté, l'insécurité ou le changement climatique (H4 ; Helvetas Swiss Intercooperation, 2012 : 10, 29 et 12). Cet engagement sur le long terme permet à Helvetas d'être très proche de ses partenaires et des communautés bénéficiaires. Dans cette approche de proximité, Helvetas souhaite accroître la tolérance entre les sociétés et organise des campagnes de communication en Suisse et des échanges interculturels (Helvetas Swiss Intercooperation, 2011 : 4 ; 2012 : 31). Le maire de la commune de Nikki, Oumarou Lafia Boubakari, a ainsi eu la chance de visiter la Suisse et de découvrir comment les financements des projets de Helvetas sont récoltés et comment les institutions étatiques suisses gèrent les affaires publiques. Ces découvertes ont eu, selon ses dires, des retombées positives sur sa compréhension du système de l'aide internationale et sur sa gestion communale.

Ainsi, Helvetas possède un important capital social grâce à la collaboration avec les partenaires locaux et nationaux, mais également grâce son réseau mondial d'organismes publics, de recherche, de la société civile et privés. Elle entretient des relations avec ses partenaires financiers et ses mandants (Helvetas Swiss Intercooperation, 2012 : 9). Helvetas collabore aussi avec les autres partenaires techniques et financiers (PTF) de ses pays d'intervention dans ses différents domaines d'expertise. Elle fait notamment partie de l'Alliance Wash Bénin qui est un consortium d'ONG actives dans les domaines de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement de base. Elle participe aussi activement dans les cadres de concertation organisés au niveau communal, départemental ou national au Bénin dans les domaines de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement de base qui regroupent à la fois les partenaires techniques et financiers et les instances étatiques communales, départementales et/ou nationales (H1). Elle est d'ailleurs à l'initiative de la mise en place du cadre de concertation dans le département du Borgou (B3).

Pour son fonctionnement et ses activités en Suisse et à l'étranger, Helvetas peut s'appuyer sur d'importants capitaux technique et financier. En effet, l'ONG est composée de différents organes dont la direction qui est responsable « de toutes les activités opérationnelles d'HELVETAS Swiss Intercooperation en Suisse et à l'étranger, conformément aux décisions et directives de l'assemblée générale et du comité central » (Helvetas Swiss Intercooperation,

2011 : 5 et 10-11). La direction compte 67 coopérants internationaux et les filiales regroupent 1210 collaborateurs locaux (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, *s.d.*). Cette professionnalisation lui a permis d'acquérir une grande expertise dans ses domaines d'intervention, mais en particulier dans le secteur de l'eau, dans lequel l'association investit depuis ses débuts en tant qu'ASRE (Helvetas Swiss Intercooperation, 2012 : 9 et 30 ; 2016a : H2 ; H4). Ce capital technique lui permet de développer son capital financier. Elle reçoit des financements de différentes sources : la cotisation des membres, les dons et legs, les contributions et mandats de la DDC, la contribution d'autres organisations, la vente de conseils et de produits issus du commerce équitable (Helvetas Swiss Intercooperation, 2015a : 4). La diversité de ses recettes lui assure une indépendance vis-à-vis du gouvernement malgré l'important soutien du service de coopération suisse. En 2015, l'organisation a reçu de ces différentes sources 130 900 566 francs suisses et a exploité 130 575 245 francs suisses (*ibid.* : 5). Pour cette même période, l'ensemble des projets guidés par Helvetas au Bénin a nécessité un budget de 6 167 906 francs suisses<sup>28</sup> (Helvetas Swiss Intercooperation, 2015b : 1).

Ses forts capitaux social, technique et financier contribuent à renforcer son capital symbolique, sa légitimité (Helvetas Swiss Intercooperation, 2012 : 30). De plus, l'ONG favorise « une communication ouverte et transparente » sur ses activités, sur ses connaissances, sur ses résultats avec ses partenaires locaux, techniques et financiers (*ibid.* : 6). Cette transparence favorise les innovations, la recherche de qualité et d'efficacité dans le travail – valeurs importantes pour Helvetas (H3) – et le partage des pratiques fructueuses pour un meilleur développement et ceci renforce du même coup sa propre légitimité.

Les projets QualiEau et PACEA<sup>+</sup>, qui sont maintenant présentés, sont issus d'un tel processus de recherche d'améliorations et de qualité suite au PACEA et ont pu être mis en œuvre grâce aux différents capitaux dont dispose l'ONG et grâce à ses différentes valeurs.

## ii. QualiEau et PACEA<sup>+</sup> : innovations, gestion et qualité de l'eau

Les projets QualiEau, Amélioration de la Qualité de l'Eau au Bénin, et PACEA<sup>+</sup>, Programme d'Appui aux Communes dans la gestion de l'Eau et de l'Assainissement au Bénin, sont étudiés ensemble car ils correspondent aux volets infrastructurel et institutionnel respectivement d'un précédent projet, le PACEA (2004-2010), dont ils sont les extensions temporelles, géographiques et thématiques (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010a : 1 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010b : 4-5 ; H1). Les autres projets étudiés dans le cadre de

---

<sup>28</sup> Soient 122 566 073 €, 122 261 465 € et 5 329 289 € respectivement, convertis le 12 avril 2017.

cette thèse comprennent des activités infrastructurelles (*hard*) et institutionnelles (*soft*) et il est important d'avoir des projets similaires pour pouvoir les comparer. De plus, pour la période 2016-2019, ces deux projets ont de nouveau été fusionnés au sein d'un nouveau projet QualiEau II (H1 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2016).

La première phase du projet QualiEau, qui est étudiée, a débuté en 2011 et s'est terminée en 2015. Le PACEA<sup>+</sup> a duré de 2011 à 2016 (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2017b ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2017a). Le projet QualiEau a été mis en place dans les communes de Nikki, de Kalalè, de Bembèrèkè et de Pèrèrè dans le département du Borgou et dans les communes de Kouandé, de Boukoubé, de Kobli, de Matéri et de Tanguiéta dans le département de l'Atacora (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2014a : 5). Fin 2014-début 2015, le projet QualiEau a été élargi à deux nouvelles communes, Djougou dans le département de la Donga et Banikoara dans le département de l'Alibori – cf. carte 7 (H1). PACEA<sup>+</sup> couvre ces mêmes communes, mais aussi les communes de Kérou et de Péhunco dans l'Atacora et de Sinendè et de Tchaourou dans le Borgou (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010b : 22). Ces départements et communes sont des zones d'intervention de longue date pour la coopération suisse et pour Helvetas. L'ONG a souhaité accroître son impact grâce à la mise en place de plusieurs projets d'eau en simultané dans les communes (PACEA, puis EPECS, QualiEau et PACEA<sup>+</sup>). Les communes et localités d'intervention sont aussi choisies en fonction des besoins en eau potable et de l'existence de puits à grand diamètre réhabilitables, après consultation avec les chefs de village. Le dynamisme communal a aussi été un critère pour l'extension aux nouvelles communes (H4 ; H1 ; N2 ; I1 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010a : 2 et 9). Ce dernier point sera détaillé dans la partie II-2 de ce chapitre.

L'objectif visé par QualiEau est de « sécuriser la qualité de l'eau auprès des communautés sélectionnées et renforcer les capacités des divers acteurs en matière de gestion de l'eau potable, de l'hygiène et de l'assainissement » (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010a : 9). Grâce au PACEA<sup>+</sup>, Helvetas souhaite que « les communes cibles pratiquent la bonne gouvernance et gèrent de façon concertée les services AEPHA et constituent des exemples phares pour la réplique » (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010b : 17). La finalité de ces deux projets est d'améliorer les conditions de vie des communautés défavorisées du Nord du Bénin, en particulier dans les domaines de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement, grâce à une meilleure gestion des services AEPHA (Adduction en Eau Potable, Hygiène et Assainissement) (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010a : 9 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010b : 17).



QualiEau regroupe des activités infrastructurelles et institutionnelles, mais le volet institutionnel est renforcé grâce au projet PACEA<sup>+</sup> (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010b : 21). Les activités infrastructurelles servent de pratiques pour renforcer les compétences institutionnelles, et notamment les compétences en termes de gestion (H1). Les activités des deux projets en vue de remplir les objectifs fixés sont les suivantes : la transformation de 122 puits à grand diamètre en FPM comme celui visible sur la photo 3 ou dans certains cas en forages à énergie solaire munis de robinets, pouvant désormais desservir 30 000 personnes



Photo 3 : Puits réhabilité en pompe dans le cadre de QualiEau à Biro (Nikki, 22.05.15, MAV)

en eau potable, la formation d'entreprises adjudicataires à la transformation des puits en pompes, le renforcement de capacités des équipes communales sur la mise en œuvre de projets d'eau, d'hygiène et d'assainissement et sur la gestion des ouvrages hydrauliques, la mise en place de dispositifs de lave-mains dans des écoles, la formation de 2000 anciens et nouveaux délégués, la formation et la dotation en caisse à outils de 54 artisans-réparateurs, la formation de 9 ACEP, des campagnes de sensibilisation par radio, la formation de l'équipe projets sur la méthode de sensibilisation RANAS<sup>29</sup> et une application de cette méthode dans une localité pilote, la formation des agents d'hygiène responsables du traitement des puits, une expérience pilote de traitement de l'eau des puits avec des kits WATA, une expérience pilote de traitement de l'eau dans les ménages grâce à des filtres en céramique, une expérience ATPC dans deux localités de l'Atacora (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, *s.d.a* ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2014a ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & ERAD, 2015 : 6-10 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2014b ; H1 ; H3 ; A1 ; I1 ; I2). Les activités *soft* entreprises par Helvetas sont similaires aux activités entreprises par CARE, Protos et Emmaüs International comme il sera vu, mais les activités *hard* diffèrent quelque peu. Helvetas

<sup>29</sup> « RANAS est une abréviation pour R(isk), A(ttitudes), N(orms), A(bilities), and S(elf-Regulation) ou risques, attitudes, normes, aptitudes et autorégulation. C'est une méthode de changement de comportement basé sur l'identification des paramètres psychologiques » (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2016 : 5), plutôt que sur des paramètres sanitaires comme la méthode PHAST (H1).



expérimente beaucoup dans le domaine de l'eau potable afin de trouver des solutions mieux adaptées aux réalités locales et plus économiques.

La commune de Nikki a bénéficié de plusieurs de ces activités et en particulier de la transformation de 22 puits en forages à pompe à motricité humaine et de deux en forages à énergie solaire (N2).

Le budget pour PACEA<sup>+</sup> s'élève à 307 650 CHF pour la période 2011-2016 financés sur fonds propres de Helvetas Swiss Intercooperation (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010b : 33 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2017a ; H4) et le budget de QualiEau s'élève à 1 750 000 CHF<sup>30</sup> pour la période 2011-2015 financés majoritairement par la fondation Medicor et par Helvetas Swiss Intercooperation (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2017b ; H4). Les communes apportent la contrepartie financière exigée par l'État pour toute réhabilitation ou construction d'ouvrages, soit 50 000 FCFA par puits réhabilités (NC1 ; D1).

Dans le cadre de QualiEau et PACEA<sup>+</sup>, Helvetas a institué des partenariats avec les communes, dont la commune de Nikki, qui participent aux projets en tant que maîtres d'ouvrage, les services déconcentrés de l'eau et de l'assainissement, ainsi que les ministères de l'eau et de la santé, qui jouent leur rôle d'assistants-conseils et de formateurs (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010b : 23-24 ; NC1). Dans le cadre de QualiEau, Helvetas a choisi une mise en œuvre déléguée dans le département de l'Atacora. Ainsi, elle a conclu un accord avec l'ONG béninoise ERAD, basée à Natitingou, qui assiste les communes dans la mise en œuvre de QualiEau dans ce département (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010a : 14-15 ; H1 ; L1). Les différents acteurs se rencontrent régulièrement pour le suivi du projet. L'analyse se concentrera sur les relations entre Helvetas et la commune de Nikki et sur les implications de ces relations sur la mise en œuvre des projets et sur le service de l'eau.

### 3. Le projet LEauCAL de Protos dans la commune de Djougou

Le projet LEauCAL est mis en place par l'ONG Protos dans la commune de Djougou.

#### i. Protos : promotrice de la décentralisation

Protos est une ONG internationale siégeant à Gand en Belgique. Elle a été créée par de jeunes diplômés en 1977 pour œuvrer dans le domaine de l'eau potable en Haïti. Elle a progressivement étendu sa zone d'intervention à neuf pays en Afrique, en Amérique Latine et dans les Caraïbes et élargi ses activités à l'eau d'irrigation, à l'hygiène et à l'assainissement

---

<sup>30</sup> Soient 265 640 € et 1 511 100 € respectivement, convertis au 6 février 2018.

(Protos, 2017a). Protos est présente au Bénin depuis 1994 où elle dispose d'un bureau national à Cotonou et de deux antennes régionales à Natitingou et à Lokossa, où travaillent dix-huit personnes. Elle y réalise actuellement deux projets d'eau, hygiène et assainissement et un projet de sécurité alimentaire dans les départements de l'Atacora, la Donga, le Mono et le Couffo (Protos, *s.d.a* ; Protos, 2016a ; Protos, 2017b).

L'eau reste au cœur des activités de Protos et elle considère d'ailleurs que l'eau, « source de vie, est aussi LE levier du développement économique et social pour les groupes défavorisés du Sud. PROTOS veut aider à développer des processus durables et libérateurs intégrés dans un contexte socioculturel avec l'eau comme porte d'entrée. PROTOS prône de ce fait, une gestion équitable, participative et durable des ressources en eau à travers le monde et s'inscrit dans le cadre de référentiel de la GIRE », la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (Protos, *s.d.a* ; P1). « Une gestion et une utilisation durable, équitable et participative de l'eau est aussi un levier pour que les communautés locales se prennent en main et fassent leurs propres choix » (Protos, 2016a : 1). Protos, comme Helvetas et CARE, promeut des activités participatives pour renforcer les capacités des acteurs et les responsabiliser pour le développement (*ibid.* : 8). Sur ce point, Protos est plus proche de Helvetas que de CARE et met l'accent sur le renforcement des capacités des communes depuis l'avènement des décentralisations dans les pays d'intervention, sans pour autant négliger les autres acteurs étatiques, organisationnels ou privés qui nécessitent aussi des appuis (*ibid.* : 9 et 14). Protos souhaite « promouvoir des relations Nord Sud équitables et mutuellement enrichissantes » (Protos, 2015c : 0) et accompagner les communes dans la mise en œuvre des projets est un moyen d'y parvenir (Protos, 2016a : 14).

Avec une telle philosophie d'*empowerment* et de participation, Protos travaille en étroite collaboration avec les communes, les institutions nationales, les ONG locales ou nationales comme PNE-Bénin et EEA-Bénin, les agences de coopération bilatérale ou multilatérale et les ONGI comme la CTB, SNV ou Helvetas et les structures communautaires (P1 ; P2 ; Protos, 2016a). Elle a d'ailleurs décidé en 2015 de se focaliser sur moins de pays afin d'avoir un impact plus grand et pour développer la recherche-action (Protos, 2016a : 1). Elle participe aussi activement à différents réseaux de recherche et de plaidoyer politique belges et internationaux et a fortement contribué à la réalisation du *Livre Bleu du Bénin*, qui offre un état des lieux du secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin (Protos, 2016a : 26 ; P1 ; PNE-Bénin, 2009). À côté de cet important capital social et de son expertise dans le domaine de l'eau potable, de l'eau de production, de l'hygiène, de l'assainissement, de la gouvernance locale et du développement, Protos peut s'appuyer sur un capital financier assez conséquent. Grâce aux

cotisations de ses membres, aux dons des particuliers et aux subventions d'agences de développement – la coopération belge, l'UE et le Fonds belge pour l'alimentation majoritairement -, Protos a collecté un budget de 9 661 172 euros pour des dépenses à hauteur de 9 603 881 euros pour des activités de développement ou de plaidoyer (Protos, 2016a : 28-29). Grâce à ces trois premiers capitaux, Protos gagne en capital symbolique comme il sera plus détaillé au point II de ce chapitre.

Sa philosophie en faveur du droit à l'eau, de l'égalité sociale et partenariale et ses importants capitaux lui permettent de développer différents projets dont le projet LEauCAL qui est maintenant abordé.

## ii. LEauCAL : un projet à mériter ?

Le projet Appui à la Décentralisation des Services d'Eau Potable, Hygiène et Assainissement de l'Atacora-Donga, intitulé plus généralement LEauCAL, a débuté en mars 2013 et s'est terminé en décembre 2016. Le projet s'est déroulé dans les communes de Tanguiéta, de Natitingou, de Matéri, de Kérou, de Kouandé, de Péhunco, de Kobli, de Toucountouna, de Boukoumbé dans le département de l'Atacora et dans les communes de Djougou, de Copargo, de Ouaké et de Bassila dans le département de la Donga, comme il peut être vu sur la carte 7 (Protos, 2015a : 2 ; Protos, 2012). Ces communes sont des zones d'intervention de longue date de Protos, qui s'est alignée sur les zones d'intervention de la coopération belge, et ce sont également des communes considérées comme très pauvres et dans une situation hydrique et sanitaire préoccupante (P1 ; P5 ; Facilité Africaine de l'Eau, 2012 : 6).

Suite au diagnostic de la situation en matière d'eau et d'assainissement au Bénin au travers du *Livre Bleu du Bénin* (PNE-Bénin, 2009), Protos a tenu à mettre en place un projet qui répondrait aux défis soulevés dans ce document (P1). L'objectif général du projet est alors de « garantir l'accès à l'eau potable et à l'assainissement de base à tous les béninois en milieu rural grâce au renforcement des capacités des communes en matière de gestion de services AEPHA » (Protos, 2015a : 2). Pour satisfaire cet objectif, Protos a imaginé une mise en œuvre originale et expérimentale. Le projet LEauCAL comprend des activités *soft* comme l'étude diagnostique institutionnelle qui a permis de faire un plan de formations pour les communes et les acteurs privés, des formations auprès de l'ensemble des communes d'intervention et des formations des acteurs privés – délégataires, artisans-réparateurs, ACEP – pour six des treize communes et des activités *hard* comme la réalisation de points d'eau et de latrines, qui permettent « l'apprentissage par la pratique » (Protos, 2016b : 4 ; D6 ; P1 ; P2 ; P3 ; P4 ; P5). L'originalité de LEauCAL se situe dans l'organisation de ces activités *hard*. Protos a soumis le financement

de ces activités à des appels à projets auprès des communes d'intervention. Les activités *hard* sont alors comprises dans huit projets communaux et un projet intercommunal retenus qui ont été entièrement montés par les communes de Natitingou, Matéri, Tanguiéta, Kouandé, Kérou, Péhunco, Djougou, Bassila et la communauté des 2KP (Kouandé, Kérou et Péhunco) (P1 ; D6). Ces projets communaux et intercommunal constituent des sous-projets de LEauCAL et sont financés à 30 % par les communes et à 70 % par la Banque Africaine du Développement (BAD) et Protos (P5). Les communes réalisent ces projets sous maîtrise d'ouvrage communale, assistées par Protos, la préfecture et les services déconcentrés de l'eau et de l'assainissement de l'Atacora et de la Donga (BG4 ; P3 ; P4).

La commune de Djougou bénéficie de l'ensemble des activités *soft* et *hard* de LEauCAL. Son projet communal a pour objectif d'« améliorer le service en eau potable des populations de la commune de Djougou » et dure douze mois (Commune de Djougou, 2014c : 4 ; D1). Elle souhaite alors réaliser trois nouveaux forages dans des localités sélectionnées selon la PC-Eau et en réhabiliter trois anciens, choisis dans des localités prioritaires, mais également choisis à cause de l'ancienneté des pompes, rendant ces dernières impossibles à réparer (D1 ; D6 ; P3 ; P4). Également, la commune constitue un stock de pièces de rechange pour l'ensemble de la commune après diagnostic des besoins et passe un contrat avec un gestionnaire de stock communal, met en place vingt Plans de Gestion de Sécurité Sanitaire de l'Eau (PGSSE) pour assurer la qualité de l'eau au niveau de vingt points d'eau, organise une séance de formation pour l'ACEP et des sensibilisations auprès des ménages et contribue à l'organisation de quatre réunions de concertation des acteurs du secteur de l'eau dans la commune. La commune de Djougou ne vise pas seulement à augmenter le taux de desserte grâce à la réalisation d'ouvrages, mais tente aussi d'améliorer la gestion des ouvrages déjà existants. Ce projet communal a un budget total de 48 592 500 FCFA avec une contribution communale de 14 577 369 FCFA, soit 74 079 euros et 22 223 euros respectivement (Commune de Djougou, 2014c ; ; D1 ; P4 ; ndt Comité de Pilotage LEauCAL du 2.11.15).

Le budget total de LEauCAL est de 1 788 000 euros, financés à 58 % par la BAD, à 28 % par PROTOS grâce à un financement de l'Alliance WASH et à 14 % par les communes (Facilité Africaine de l'Eau, 2012 : 15 ; ndt Comité de Pilotage LEauCAL du 2.11.15).

#### 4. Le PCSEN d'Emmaüs International dans la commune de Sô-Ava

Le Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué (PCSEN) est mis en place par Emmaüs International dans la commune de Sô-Ava.

#### i. Emmaüs International : un mouvement par et pour les pauvres, en opposition à l'État négligeant

Emmaüs International est une ONG internationale, siégeant à Montreuil en France et fondée en 1971 pour fédérer les groupes Emmaüs actuellement au nombre de 350 répartis dans 37 pays (Emmaüs International, 2003 ; Emmaüs International, 2016a). Le mouvement Emmaüs a été initié par l'Abbé Pierre dès 1949. Au commencement, le mouvement est surtout caritatif, il vise à fournir des logements pour les sans-abris et des aides financières pour les familles en difficulté. Emmaüs crée des communautés de vie et de travail pour des personnes en situation de précarité. Emmaüs lutte contre l'exclusion et contre les causes de la misère et souhaite offrir une dignité nouvelle aux démunis (Emmaüs International, 1969 ; Emmaüs International, 2016b : 3). Emmaüs considère tous les humains égaux et que les pauvres doivent être « acteurs de leur propre développement » (Emmaüs International & Commune de Sô-Ava, 2007 : 3 ; SC5 ; L5).

Le mouvement s'étend peu à peu à tous les continents, des groupes Emmaüs apparaissant dès les années 1950 en Europe, en Amérique, en Asie, en Afrique, mais les activités s'adaptent aux contextes locaux, si la récupération de meubles, vêtements et objets n'est pas possible, des activités agricoles, d'élevage, de formation sont mises en place (Brodiez, 2009 : 96-97 ; E1). Au Bénin, le premier groupe Emmaüs est créé en 1989 et le groupe Emmaüs qui coordonne le PCSEN, Emmaüs Pahou, est créé en 1991 et devient membre d'Emmaüs International en 1992 (Emmaüs International, 2017a).

Emmaüs International fédère les différentes communautés, tout en poursuivant les idéaux du mouvement. Toutefois, dès les années 1970-1980, le mouvement replace le religieux sur le plan individuel, se politise et élargit son champ d'actions. « Emmaüs s'insère en effet dans le pôle d'expertise développementaliste qui, face à la montée humanitaire urgentiste, développe “un discours qui déplace la justification de l'action de la simple assistance au malheureux à la mise en cause des origines de la misère, passant du discours de la pitié à celui de la dénonciation” » (Brodiez, 2009 : 102). En solidarité avec les peuples exclus ou opprimés des pays du Sud, le mouvement adopte des positions politiques sur l'annulation de la dette des pays pauvres, contre la vente d'armes, sur la faim dans le monde, pour le respect des droits de l'Homme et contre le trafic d'êtres humains (*ibid.* : 101). L'engagement d'Emmaüs à défendre les droits des « plus souffrants » face aux privilégiés suppose « implicitement qu'Emmaüs se trouve et demeure en conflit avec tous ceux qui, consciemment ou inconsciemment, sont causes de la misère, notamment par les diverses dominations nationales ou internationales » (Emmaüs International,

1976). Ceci inclut évidemment l'État qui est perçu comme ne remplissant pas ses obligations envers les pauvres et les entreprises privées qui recherchent le profit sans prendre en considération l'impact social de leurs actions (Emmaüs International, 1999 : 2 ; E1.1 ; E4.2). Emmaüs s'oppose très fortement à la privatisation des services et cela ressort dans les différentes actions, et notamment dans le Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué (PCSEN) (E1.1 ; E4.2). Emmaüs tient donc un discours fortement politisé.

En 2003, lors de l'Assemblée Mondiale d'Emmaüs International à Ouagadougou au Burkina Faso, le mouvement exprime sa volonté de lutter pour les droits fondamentaux tels que l'accès à l'eau, à la santé ou à l'éducation et dès 2007, lors de l'Assemblée Mondiale à Sarajevo en Bosnie-Herzégovine, des programmes prioritaires sont mis en place, afin de réaliser des actions concrètes dans ces domaines, dont le PCSEN (E1). Le PCSEN, qui sera présenté ensuite, est un des premiers projets de développement organisés par Emmaüs International et le premier dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement. Malgré une mobilisation très importante et très ancienne dans le milieu du caritatif, Emmaüs International est une ONG toute jeune dans le domaine du développement. Elle est, toutefois, depuis très active dans les forums sociaux pour transmettre et promouvoir ses idées et valeurs sur le droit à l'eau et sur la gestion citoyenne qu'elle expérimente dans le cadre du PCSEN (E1.1 ; E4.2).

Pour pouvoir toujours poursuivre la lutte contre l'injustice sociale, Emmaüs met un point d'honneur à conserver son indépendance financière. Chaque groupe Emmaüs est autonome et doit mettre en œuvre des activités qui lui permettent d'être autosuffisant, même si la solidarité financière et technique entre les groupes peut combler des lacunes (Emmaüs International, 1996). Emmaüs International a obtenu la grande majorité de ses recettes de 2015 qui s'élèvent à 3 984 875 euros des cotisations des groupes Emmaüs et de ventes de solidarité. Les autres recettes proviennent de dons, de legs, de subventions et du soutien de certains groupes Emmaüs. Les subventions de gouvernements ou d'agences multilatérales ne représentent que 9 % des recettes (Emmaüs International, 2016a : 11). Emmaüs a d'ailleurs tenu à conserver cette indépendance dans le PCSEN où elle est bailleur majoritaire (E4). Les dépenses s'élèvent à 3 958 767 euros. Les plus grosses dépenses sont des dépenses de fonctionnement du mouvement, du soutien aux projets des différents groupes et au PCSEN (Emmaüs International, 2016a : 11). Les activités d'Emmaüs International sont gérées par une équipe de dix-huit salariés au Secrétariat international, placé sous l'autorité du Comité exécutif (Emmaüs International, 2017b). Emmaüs s'appuie sur son réseau mondial principalement, mais collabore parfois avec des organisations amies (Emmaüs International, 1999). Elle a donc un capital social constitué

principalement à l'interne. Néanmoins, de par sa forte présence dans le monde et de sa longue histoire d'assistance auprès des démunis, elle est aussi dotée de capital symbolique, quoique très fragile dans le domaine de l'eau potable comme il sera vu plus loin.

## ii. Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué : ambitieux, mais réellement citoyen ?

Le Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué est mis en place par Emmaüs International dans la commune de Sô-Ava – cf. carte 7. Le PCSEN a été précédé d'une phase pilote intitulée Programme pilote international d'accès à l'eau potable, d'assainissement, de gestion participative et de mobilisation citoyenne sur le lac Nokoué (Emmaüs International, 2012 : 6). Le PCSEN est la continuité de cette phase pilote, les deux sont alors étudiés ensemble. Pour plus de clarté dans la thèse, l'intitulé PCSEN est utilisé et englobe à la fois la phase pilote et le projet.

La phase pilote s'est déroulée entre 2006 et 2010 sur les sites d'Ahomey-Gblon et de Gbessou. La deuxième phase du PCSEN a débuté en 2011 pour finir en 2016 et elle a concerné les sites de Dékanmey, Sô-Tchanhoué, Ganvié I, Ganvié II, Vekky, Sô-Zounko et Kinto, visibles sur la carte 12. Les neuf sites du PCSEN couvrent trente-deux villages sur les soixante-neuf que comptent actuellement la commune de Sô-Ava. Les villages retenus sont ceux où les problèmes d'approvisionnement en eau potable et en assainissement se posaient avec « grande acuité » (E2), donc ceux où il n'y avait pas d'infrastructures fonctionnelles ou en nombre insuffisant pour couvrir les besoins de la population.



Photo 4 : Usagers d'une BF du PCSEN à Ahomey-Gblon (Sô-Ava, 28.02.13, MAV)

Grâce au PCSEN, Emmaüs International vise l'« amélioration des conditions de vie, [l'] amélioration de la santé, [l'] empowerment et réappropriation des droits fondamentaux et [le] développement d'une gestion citoyenne publique de l'eau et de l'assainissement » (Emmaüs International, 2012 : 7). Pour réaliser ces objectifs, Emmaüs International et sa représentation locale, coordinatrice du projet, Emmaüs Pahou, ont organisé des activités infrastructurelles et institutionnelles : la construction de neuf AEV, de 154 bornes fontaines comme celle figurant sur la photo 4, de 101 latrines et d'une station de traitement des boues de vidange, la



sensibilisation des ménages à la consommation de l'eau potable et aux règles d'hygiène et d'assainissement, la création et la formation d'une Association des Acteurs et Usagers de l'Eau à Nokoué (AUAEAN), qui est au cœur des luttes entre Emmaüs International et la commune de Sô-Ava comme il sera vu, et la formation d'exploitants, de fontainiers et d'agents de latrines employés par l'AUAEAN (E1 ; E2 ; S1). Emmaüs International a créé des partenariats avec EEA-Bénin, jusqu'en juillet 2012, et l'ONG GRACES, une ONG béninoise pour le volet assainissement et l'intermédiation sociale (E1).

Le PCSEN couvre environ 80 000 personnes (E1), soit 77 % de la population de Sô-Ava et la couverture en eau potable est passée de 18 % au début du projet à un taux proche de 50 % actuellement (S7). Le projet est de grande envergure et a amené des financements conséquents dans la commune de Sô-Ava. La première phase a été entièrement financée par Emmaüs International et une centaine de groupes Emmaüs dans le monde qui se sont attachés à la cause. Le budget de cette phase n'a pas pu être trouvé. La deuxième phase d'un montant total de 4.964.072 € a été financée à 37 % par l'Union Européenne (UE), à 5 % par la Fondation Abbé Pierre, à 2 % par la Fondation San Zeno et à 56 % par Emmaüs International. Emmaüs International est donc le bailleur de fonds majoritaire (E1 ; E2 ; E3 ; E4).

## 5. Récapitulation

Les quatre ONGI présentées ont des philosophies et des moyens techniques, financiers, sociaux et symboliques qui les guident dans la réalisation de leurs projets. Les projets d'étude ont tous pour objectif premier d'améliorer l'accès à l'eau potable, à l'hygiène et à l'assainissement de communautés béninoises. Néanmoins, les logiques d'intervention des ONGI entreprises pour répondre à cet objectif varient et se distinguent en deux groupes. Les ONGI Helvetas Swiss Intercooperation, CARE International et Protos s'alignent sur les lois et les stratégies nationales comme il est vu au point II de ce chapitre. L'ONG Emmaüs International ne s'aligne pas sur les lois et les stratégies nationales, elle constitue alors un groupe à part et elle fera l'objet du point III de ce chapitre.

## II – L'alignement réfléchi de Helvetas, CARE et Protos

Les ONGI Helvetas, CARE et Protos s'alignent sur la décentralisation et la stratégie nationale d'adduction en eau potable en milieu rural. Elles adoptent un nouveau mode d'intervention qui tend à rééquilibrer quelque peu les partenariats avec les communes de Nikki et de Djougou, mais néanmoins, contraintes par les bailleurs de fonds, elles conservent des mécanismes de contrôle sur la mise en œuvre des projets qui introduisent une hiérarchie entre les donateurs, les



ONGI et les communes. Également, leur position avantageuse dans le champ du développement leur offre la possibilité de faire du plaidoyer pour changer les structures socio-politiques inégalitaires, mais elles négligent ce rôle et l'instrumentalisent plus souvent à leur profit qu'à celui des partenaires locaux. Avec le renforcement de la décentralisation, les communes gagnent progressivement en capital global et tentent, comme il sera vu tout au long de cette partie, diverses stratégies pour s'imposer face aux ONGI, qui dominent malgré cela encore la lutte dans le champ du développement. Malgré ces luttes, l'alignement des ONGI sur la stratégie nationale de l'eau permet l'émergence d'un front commun entre elles et les communes qui se retrouvent alors opposées aux ménages dans les luttes du champ de l'eau potable. Ceci sera le dernier point de cette partie.

## 1. Apprentissage à la maîtrise d'ouvrage communale

Cette partie présente le nouveau mode d'intervention des ONGI et les répercussions qu'il a sur les relations entre communes et ONGI et sur les capacités des communes.

### i. Accompagner des communes en pleine croissance

Avec la décentralisation et la Déclaration de Paris, Helvetas Swiss Intercooperation (Helvetas ci-après), CARE International (CARE ci-après) et Protos ont progressivement adapté leurs logiques d'intervention. Elles ne réalisent plus les projets de a à z, où elles sont responsables de la conception, du financement, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation grâce à la délégation de la maîtrise d'ouvrage, mais laissent désormais la maîtrise d'ouvrage aux communes et se positionnent en accompagnatrices des communes, elles instituent le faire-faire (H1 ; H2 ; C1 ; C5 ; P1). Ce changement dans le mode d'intervention a été progressif pour les ONG et s'est opéré à partir de 2005 pour Protos (P1) ; à partir de 2004 pour Helvetas, mais de manière plus effective dès 2008 dans la deuxième phase du projet PACEA qu'elle a mis en place dans les départements du Borgou et de l'Atacora (H2 ; H1 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2010b : 4) et à partir de 2011 pour CARE avec le projet ACCES (C6).

Ce repositionnement est surtout significatif dans le domaine de l'eau potable parce que ce secteur est un des secteurs les plus décentralisés au Bénin, c'est-à-dire un secteur dans lequel le transfert de compétences et de ressources est effectif (B1). Ceci est principalement dû à la volonté des bailleurs de fonds, en particulier l'Ambassade des Pays-Bas et la GIZ, qui ont incité la Direction Générale de l'Eau et les services déconcentrés au transfert des compétences aux communes, tout en appuyant les institutions à chaque échelon afin qu'elles maîtrisent leurs

différentes prérogatives (B1 ; UG2 ; UG3), sinon le secteur n'est pas une priorité pour l'État (L3).

Helvetas, CARE et Protos collaborent avec les grands bailleurs de fonds au Bénin (P1 ; H1 ; C6 ; ndt. RSEA 2015) et elles ont donc adopté la même stratégie dans le secteur de l'eau, collaborant avec les gouvernements locaux et renforçant les capacités communales. Dans un autre secteur de développement comme l'agriculture, Helvetas, Protos et CARE s'alignent sur les stratégies nationales et réalisent des projets avec l'accord des autorités communales, mais s'associent à des acteurs économiques ou issus de la société civile, plutôt qu'avec les communes (H4 ; P1 ; C6 ; CARE International, 2014 : 4 ; CARE International Bénin-Togo, 2012a : 2 ; Helvetas Swiss Intercooperation, 2012 : 28 et 14). Mais dans ce secteur aussi, les transferts de compétences et de ressources financières commencent à être plus conséquents selon les communes et les PTF, en particulier grâce à l'approvisionnement du FADeC affecté agriculture par la CTB (L3).

Selon les ONGI, cette décentralisation par phase et par secteur n'est pas une mauvaise chose car elle a permis aux communes de ne pas avoir à faire face à toutes les responsabilités dans tous les secteurs dès 2003, en particulier compte tenu du fait que les ressources humaines et financières n'ont pas directement suivi le transfert légal de compétences. En effet, malgré les lois de la décentralisation, dans certains secteurs et pour certaines activités, le Ministère de l'Eau et les services déconcentrés sont réticents à céder les prérogatives en matière de fourniture de services et de maîtrise d'ouvrage qui reviennent aux communes et traînent à embrasser leur nouveau rôle d'assistants-conseillers. Les services déconcentrés dénigrent parfois les communes, laissant entendre qu'elles sont plus incapables que ce qu'elles sont réellement et qu'elles ne collaborent pas avec les services déconcentrés, préférant conserver un maximum d'autonomie (X1 ; B1 ; BG5 ; DC5). Il apparaît alors une lutte entre les services déconcentrés et les communes pour les prérogatives et les financements qui doivent les accompagner. L'État central a donc un rôle à jouer ici pour renforcer la décentralisation et renforcer, dans le même temps, les prérogatives des services déconcentrés pour l'assistance-conseil à la maîtrise d'ouvrage pour que ces derniers ne se sentent pas lésés (X1).

Les communes ont alors rencontré au début de la décentralisation de grandes difficultés à exercer toutes leurs prérogatives (C1 ; C4 ; L3) :

« je pense qu'au début, quand on avait commencé en 2004 [...] la maîtrise d'ouvrage n'était pas encore, ça cafouillait au départ, c'était au lendemain de la décentralisation donc on ne

connaissait pas trop tout le processus, donc les communes peinaient quand même à faire ... .. la réalisation des ouvrages » (H1).

Néanmoins, les communes prennent progressivement en main leurs responsabilités et cela passe principalement par le recrutement de personnel qualifié et compétent, contrôlé par les départements en tant qu'autorités de tutelle (République du Bénin, 2010a : 33).

La commune de Nikki compte 69 employés au total, répartis dans neuf services coordonnés par le secrétariat général. Dix de ces employés sont de catégorie A, c'est-à-dire diplômés de licence, DESS ou de maîtrise. Deux sont de catégorie B, c'est-à-dire diplômés du baccalauréat. 11 de catégorie C, c'est-à-dire niveau BEPC, 28 du niveau CEP (catégorie D) et 18 sans diplôme (catégorie E). Ainsi, seulement 17 % de l'effectif des agents communaux sont de catégorie A ou B, mais ce taux a augmenté de 4 % en cinq ans. Ces données ne fournissent cependant pas d'informations sur les compétences acquises par le travail des agents diplômés ou non diplômés. La commune de Nikki recrute progressivement de plus en plus de personnel (Commune de Nikki, 2015a ; Commune de Nikki, 2010 : 27 ; N6). Également, les conseillers communaux de Nikki sont majoritairement lettrés, diplômés et jeunes (moins de 50 ans) et il y a une bonne entente entre eux et avec les employés (Commune de Nikki, 2015b ; H1).

La commune de Djougou compte 75 employés, répartis dans huit directions ou services coordonnés par le secrétariat général, dont 18 de catégories A ou B, soit 24 % de l'effectif total (CIRADeL, 2010 : 29 ; Commune de Djougou, 2011 : 1). Les employés de Djougou se sentent soutenus par les élus communaux (D4).

Tableau 7 : Professionnalisation des communes

	<b>Nikki</b>	<b>Djougou</b>	<b>Sô-Ava</b>
<b>Nombre d'employés</b>	69	75	46
<b>Cadres A</b>	10	12	3
<b>Cadres B</b>	2	6	9
<b>Cadres C</b>	11	18	8
<b>Cadres D</b>	28	25	13
<b>Cadres E</b>	18	14	13
<b>Augmentation des employés</b>	oui	oui	oui
<b>Service Eau et Assainissement</b>	1 CST en charge de l'eau, assisté par 1 CS Environnement	1 CST, 1 CSEA, 1 assistant CSEA	1 CST, 1 CSADE, 1 assistant ADE

*Sources* : CIRADeL, 2010 : 29 ; Commune de Nikki, 2015a ; Commune de Nikki, 2010 : 27 ; COSMOS Consulting, 2015 : 69-79 ; Oxfam Québec, 2010 : 20.

Jusqu'à récemment, les communes n'ont eu qu'un Chef Service Technique (CST) et un Chef Planification et Développement Local<sup>31</sup> (CSPDL) responsables de tous les domaines du développement. Les communes recrutent désormais des Chefs Service Eau et Assainissement (CSEA) libérant ou assistant les CST dans les activités de ce domaine (UG2 ; L2 ; H1). Dans la commune de Nikki, le CST reste chargé de l'eau et de l'assainissement, mais il est assisté d'une personne qui ne se charge que de ces questions, en particulier les questions d'hygiène et d'assainissement (NC1 ; N3). Dans la commune de Djougou, il y a un CSEA et un assistant au CSEA en plus du CST. Les capitaux techniques des communes de Nikki et de Djougou sont encore fragiles, mais ils se consolident au cours du temps grâce à de nouveaux recrutements de jeunes gens diplômés (L2 ; N6) et aux formations dont il sera question après. Certains agents communaux font aussi preuve d'initiatives et d'une grande maîtrise de leur domaine de compétences, comme par exemple un agent de Djougou qui explique qu'il est pensé d'adapter le système de délégation des ouvrages pour compenser le manque de personnel :

<sup>31</sup> Aussi appelé Directeur Service de la Planification, du Développement et de la Prospective (DPDP) à Djougou.

« c'est vrai que vu le nombre d'agents par rapport aux ouvrages c'est encore insuffisant et c'est pour ça pour nous faciliter un peu la tâche qu'on s'est dit [qu'on va] faire le regroupement des points d'eau. Comme ça on n'aura plus à passer systématiquement sur tous les forages, il reviendra au délégataire de faire ça, de passer sur tous les forages, [...], s'il y a un problème sur un forage c'est le délégataire de ce lot-là qu'on prend et on va s'asseoir avec lui pour qu'on puisse savoir qu'est-ce qu'il y a comme problème, comme ça [...] ça nous arrange un peu la situation » (D1).

Le capital technique communal dépend fortement du capital économique car pour pouvoir recruter du personnel compétent, les communes doivent pouvoir le rémunérer convenablement, ce qui est plutôt problématique pour elles car, comme il a été vu au chapitre précédent, leur capital économique est très faible (X2 ; D4 ; République du Bénin, 2010a : 24). Faute de moyens financiers, les communes peinent « *to attract and retain competent employees* » (Pallangyo & Rees, 2010 : 732). Les personnes qualifiées recherchent principalement des emplois dans le secteur privé ou des ONG plutôt que dans le secteur public et n'hésitent pas à changer de poste dès qu'une meilleure opportunité se présente (X1 ; Pallangyo & Rees, 2010 : 732). Il n'est pas rare d'ailleurs de trouver un employé communal également membre d'un bureau d'étude, combinant ainsi deux emplois nécessaires pour un niveau de vie décent (P2 ; Pallangyo & Rees, 2010 : 732). Dans le même temps, le renforcement du capital technique renforce le capital économique grâce à une amélioration de la gestion des affaires locales, une augmentation de la collecte de ressources propres et la possibilité de postuler à des appels d'offre de bailleurs de fonds ou d'organismes privés (O1). Elles doivent donc faire bon usage de tous les mécanismes à disposition permettant de renforcer leur capital technique comme le renforcement de capacités offert par les PTF, l'assistance-conseil de l'État et les mécanismes de sanction et de motivation des agents communaux pour les inciter à rester au sein de l'administration communale et être productifs (N6 ; D4 ; L2 ; X1) et éviter les recrutements partisans ou familiaux (X2 ; U1).

Les communes peuvent et font aussi appel à leur capital social<sup>32</sup> pour compenser leur faible capital technique comme il est vu dans cet extrait :

« Je ne sais s'il y a un atout particulier sinon on s'est mis à l'œuvre, on a appliqué simplement ce que ce qu'on a reçu [...] comme formation. Et ce qui est bon, c'est que nous avons au niveau de la commune... en son temps une volontaire française, elle est aussi spécialiste de ce volet-là.

---

<sup>32</sup> Les communes ont toutes différents partenaires avec lesquelles elles collaborent qui peuvent les assister pour certaines tâches. Elles participent aussi activement dans les associations de communes comme l'ANCB, l'ACAD ou l'ADeCoB. Ces associations défendent les intérêts des communes auprès de l'État et des PTF. Ces associations, en particulier les régionales, promeuvent une collaboration solidaire en mutualisant les moyens et les compétences des communes du département et en instaurant des mécanismes de péréquation entre elles pour l'attribution des projets et les montants des cotisations à verser (ANCB, 2008 ; L2 ; L3).

Bon après ça il y a un assistant technique de la GIZ qui est aussi au niveau de la mairie. Donc tous ceux-là on essayait de regarder avec nous, bon, de près le projet avant qu'on aille soumettre ça. Je peux dire que ça, ça a énormément joué, ça a énormément joué » (D1).

La volonté des PTF de respecter et d'appliquer la décentralisation dans ce secteur a contribué au renforcement des capacités techniques communales dans ce domaine (H1), mais aussi de leur capital symbolique, faisant des communes des interlocuteurs inévitables pour les ONGI :

« selon la loi sur la décentralisation, c'est les communes qui sont maîtres d'ouvrage dans le secteur eau, hygiène et assainissement donc d'abord c'était des bénéficiaires, les maires et leurs équipes, mais maintenant c'est devenu des partenaires parce qu'ils ont acquis un certain niveau, capacités de maîtrise d'ouvrage donc il faut valoriser ça » (P1).

## ii. Intérêts et subjectivité des renforcements de capacités

Ce repositionnement en tant qu'accompagnatrices n'est pas seulement motivé par le respect des stratégies nationales, mais également pour assurer la durabilité des infrastructures. Les ONG ne sont pas appelées à rester éternellement sur les territoires communaux, il est alors important que les communes sachent exercer leurs prérogatives sans appui (L3 ; U1 ; N2 ; C5).

Les projets servent alors de cadres d'apprentissage à la Maîtrise d'Ouvrage Communale (MOC) (H1 ; H4). Grâce à la réalisation d'infrastructures hydrauliques financées principalement par les ONGI et leurs bailleurs de fonds, les communes s'exercent à la maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire à la définition des besoins, à la sélection des localités d'intervention, à la commande des études de faisabilité, à la passation de marchés avec les entreprises et les intermédiaires sociaux, au suivi des travaux, à la réception des ouvrages, tout en étant appuyées techniquement par les ONG (D3 ; H1). Les communes sont alors responsables de la bonne mise en œuvre des projets et elles apprécient grandement cela (D3) :

« ils nous apportent leur expertise et puis bon on n'a pas l'impression que c'est eux qui font à notre place quoi. Ils nous mettent au centre et puis ils nous appuient. Vous voyez c'est cette approche-là qui est intéressante, nous jouons notre rôle et ils nous appuient » (D1).

Afin de faciliter l'apprentissage à la maîtrise d'ouvrage, les ONG intègrent désormais dans les projets des activités de renforcement de capacités pour les agents communaux et/ou pour les élus locaux. Le renforcement de capacités comprend un ensemble de formations visant à construire ou renforcer les capacités des partenaires locaux dans les domaines technique, financier, organisationnel, intellectuel, matériel et politique. Dans le cadre de QualiEau, LEauCAL et ACCES, les formations portent sur différentes thématiques liées à la MOC et à la gestion des projets comme la passation de marchés publics (H1 ; C2), les règles légales de la

maîtrise d'ouvrage communale (E2 ; C2 ; C4 ; N6), les outils de suivi des projets (rapport technique, rapport financier, fiches de suivi) (C1 ; I6), l'administration et la gestion des projets (E1 ; C4), la gestion financière des projets (N3) ; ou sur des thématiques liées à l'exploitation et la maintenance dans le secteur de l'eau potable comme la Banque de Données Intégrées (BDI) (N3 ; C2 ; C5 ; BG4), le système de délégation de la gestion (C2 ; C5), l'utilisation du logiciel de calcul du prix de l'eau pour les AEV (N2 ; N5), le calcul et la collecte des redevances (C5), la réalisation et la mise en œuvre de la PC-Eau (N6).

Suivant les thématiques, ces formations sont données par les services déconcentrés qui sont désormais formés à l'appui-conseil (République du Bénin, 2010a : 33 ; BG4), par des formateurs privés (E3 ; ndt Formation Finances AEPHA LEauCAL) ou par le personnel des ONG ou d'autres structures de développement (UG4 ; C1). Elles s'adressent principalement aux CST, CSEA, Chefs Service des Affaires Financières (CSAF), aux Secrétaires Généraux (SG), aux Chefs Service Planification et Développement Local (CSPDL) et à leurs assistants (N3 ; C4 ; N6 ; ndt Formation Finances AEPHA LEauCAL ; ndt Formation sur les contrats de délégation LEauCAL). Mais pour être réellement utile et efficace, comme il a été expliqué au point I-3.ii du chapitre 1, le renforcement de capacités doit tenir compte du contexte socio-politique dans lequel il est réalisé, être accompagné d'activités connexes comme le plaidoyer ou l'équipement matériel et être envisagé sur le long terme.

Ayant compris ceci, les ONG invitent aussi de plus en plus les élus locaux – chargés des questions d'eau et d'assainissement – à ces formations afin qu'ils prennent connaissance des projets et des problématiques liées à l'eau et à l'assainissement dans leurs communes. Les sensibilisations auprès des élus sont très importantes car ce sont eux qui votent les décisions en matière de développement – *role capacity* (cf. figure 1) – et s'ils ne sont pas acquis à la cause, ils ne voteront pas en faveur de lois ou de projets dans ce domaine et les techniciens pourront être formés autant que nécessaires, ils ne pourront exercer leurs compétences (I5 ; S1 ; SC3.1 ; H1 ; L2 ; ndt Formations LEauCAL). Les ONG dotent aussi les mairies de matériel informatique et de véhicules pour qu'elles puissent réaliser les tâches qui sont les leurs – *performance capacity* et *facility capacity* (C4 ; N5 ; N6) et des activités de collaboration et de coordination sont organisées au sein des communes et des départements – *structural capacity*. Les ONG réalisent aussi du plaidoyer politique, comme il sera vu au point II-3. de ce chapitre, et cela contribue pour une part au renforcement des capacités – *role capacity*, *systems capacity*. Un employé de Protos précise aussi que les formations doivent être directement combinées à des mises en pratique pour être vraiment profitables, sinon il y a le risque, comme partout,

qu'une révision soit nécessaire pour que les agents puissent mettre en pratique ce qu'ils ont déjà appris lors de la première formation (P3). Mais ici, l'État et les services déconcentrés, plus que les ONG, ont un rôle à jouer pour accompagner les communes dans la durée et pour s'assurer qu'elles acquièrent les compétences nécessaires progressivement.

Les agents communaux apprécient ces formations qui leur permettent d'exercer pleinement leurs prérogatives, de découvrir de nouvelles techniques ou outils de gestion administrative, financière ou pour le secteur de l'eau et d'être recyclés périodiquement sur les sujets qu'ils connaissent déjà (N2 ; N3 ; N6 ; D3 ; P3). Ils trouvent cependant que ces formations ne varient pas vraiment d'un projet à un autre (N2). Mais il apparaît qu'il est relativement difficile pour les ONG de proposer des formations qui satisfassent aux besoins de toutes les équipes communales<sup>33</sup> comme les techniciens ont des niveaux de connaissances et d'expérience très différents (X2 ; Pallangyo & Rees, 2010 : 733). Par exemple, concernant les procédures de passation de marchés, alors que certains peinent à appliquer les procédures, d'autres posent des questions plus précises sur les modalités d'application d'articles spécifiques du code de passation de marchés (H1). Il est alors difficile pour les formateurs d'organiser un atelier qui répondrait aux besoins et exigences de tous. Les ONG s'organisent toutefois pour essayer d'offrir les renforcements de capacités les plus utiles pour les communes. Helvetas réalise des « sondages » auprès des agents communaux pour connaître leurs besoins (H1) et Protos s'est appuyée sur une importante étude institutionnelle réalisée auprès des communes au début du projet (P1 ; P2 ; Lambrecht, 2013 ; Lambrecht, 2014). Les services déconcentrés font aussi des suggestions et les communes prennent parfois les devants en demandant explicitement des appuis (H1).

Les communes sont par contre plus critiques concernant certaines formations que les ONG organisent qui n'ont pour but que de faire apprendre aux agents les procédures administratives et financières des bailleurs de fonds à respecter dans la mise en œuvre des projets. Les agents de Nikki ont, par exemple, été formés dans le cadre d'ACCES sur les procédures administratives et financières de l'Union Européenne (C4) et de CARE :

« On a été formé sur la comptabilité, *parce qu'avec CARE, ils ont leur système*, ils sont mêmes différents des autres partenaires. Eux, eux, ils ont leur manière, donc ils ont formé le CSAF, le CST *sur ce qu'ils attendent de nous* et comment en matière de comptabilité, [...] comment il

---

<sup>33</sup> Les ONG organisent des journées de formation dans le cadre de leurs projets qui regroupent toutes ou plusieurs des communes d'intervention (ndt).



faut faire le point financier. Ils nous ont formés sur ça, même moi j'avais suivi ça ici, comment faire le point financier parce qu'ils sont *trop rigoureux* et ils ont leurs principes » (N3).

Il est possible de voir dans cet extrait grâce aux expressions utilisées que cette formation est perçue comme une formation au service de l'ONG – *ils ont leur système, sur ce qu'ils attendent de nous* – et non pas pour renforcer ou appuyer la commune, elle est donc considérée comme une contrainte – *trop rigoureux*. Le personnel technique de Djougou a eu une expérience similaire en étant formé sur les procédures administratives et financières de la Banque Africaine du Développement (BAD) dans le cadre de LEauCAL et cela a quelque peu été critiqué (D1 ; P2 ; ndt Comité de Pilotage de LEauCAL du 2.11.15 à Natitingou). Avec ces critiques, les agents communaux mettent en lumière un problème particulier : les grands bailleurs de fonds, comme l'UE et la BAD, ne respectent pas la Déclaration de Paris, ils ne s'alignent pas – ou pas entièrement – sur les lois nationales et n'harmonisent pas leurs modes de fonctionnement et leurs procédures de gestion entre eux, ni avec l'État. Les ONG sont contraintes de respecter les procédures des bailleurs de fonds et les amènent alors dans les communes. Les communes se retrouvent à devoir assimiler une, deux, trois, voire plus, procédures pour gérer les projets en cours sur leurs territoires selon les attentes des bailleurs et des ONG (D2 ; L3). Par ces formations, les ONG et les bailleurs de fonds contournent les systèmes de gestion administrative et financière local et national et se créent au sein des gouvernements locaux et national une administration qui répond à leurs exigences. Donc, sous prétexte d'apporter une aide, en plus de ne pas s'aligner sur les lois, les bailleurs de fonds, et dans une certaine mesure les ONGI, souhaitent une transformation de la société dans laquelle ils interviennent selon leurs principes et leurs valeurs. Les communes se plient à ces règles à cause de leur dépendance financière, mais elles ne se gênent pas pour critiquer ces pratiques absurdes. Une personne travaillant dans une association des communes dit d'ailleurs que les ONG et les bailleurs de fonds devraient apprendre et s'aligner sur les lois et les stratégies nationales avant de pousser les communes à apprendre leurs procédures :

« je pense aussi qu'avant de faire des renforcements de capacités il faut... parfois des gens des ONG là aussi sont obligés de renforcements de capacités. Je sais que c'est pas trop politiquement correct ce que je dis. Ils ont besoin de renforcement de capacités, ils ne s'y connaissent pas, ils font comme si les gens qui sont là bon ils ont besoin de comprendre un certain nombre de choses, malheureusement [les gens des ONG] ont [aussi] besoin de comprendre un certain nombre de choses, comment le dispositif communal fonctionne, comment est-ce que le trésor fonctionne, les acteurs qui sont là, comment, quels sont les jeux des acteurs qui existent, ils ont aussi besoin de comprendre ça. Maintenant renforcement de capacités on a tendance à voir ça comme un truc unilatéral quoi » (L2).

De plus, contrairement aux autres formations qui sont perçues comme utiles, ces formations représentent une perte en termes de capital technique et économique, les ressources humaines et financières pouvant être consacrées à d'autres activités, aussi bien au sein des communes que des ONG.

Le renforcement de capacités est généralement perçu comme un besoin des partenaires locaux que les ONG sont aptes à satisfaire grâce à leur important capital technique, qu'elles valorisent plus que celui des communes (Eade, 2007 : 632-633) et le renforcement des capacités et l'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage sont alors parfois teintés de paternalisme :

« Donc on s'est dit elles [les premières communes touchées par le projet] sont *assez grandes* maintenant pour se débrouiller, on va aller vers les moins dynamiques » (H1).

Certains agents ou élus sont aussi critiqués de n'être intéressés que par l'argent, par les *per diem*, et ne pas s'intéresser aux formations à proprement parler (C1).

Même s'il est évident que les communes ne sont pas dans « une situation mirobolante en termes de capacités » (L2 ; N2 ; P3) et que cet accompagnement améliore la position des communes dans le champ du développement, certains agents communaux précisent qu'ils n'ont pas attendu les ONG et les projets pour se former et se professionnaliser dans leurs domaines d'expertise grâce aux programmes universitaires, privés ou étatiques comme l'assistance-conseil des services déconcentrés ou le CEFAL (S1 ; L2 ; H1). Avec le temps, les communes assument leurs responsabilités sans difficultés et les renforcements de capacités de base – sur la maîtrise d'ouvrage communale pour l'eau et l'assainissement par exemple – ne sont plus autant nécessaires :

« Avec CARE il n'y a pas souvent de problèmes, parce que c'est ce que nous faisons au quotidien qu'ils nous ont amené. [...] Mais avec ACCES les activités qu'on a eues à réaliser, nous sommes aboutis, c'est ce que nous faisons au quotidien » (N3).

Néanmoins, grâce à leurs forts capitaux globaux, les ONG peuvent développer des innovations, comme Helvetas l'a fait en réhabilitant des puits en forages à énergie solaire, comme il peut être vu sur la photo 5, qui les mettent dans une position avantageuse vis-à-vis des communes :

« Lorsqu'on prend les puits qui doivent être pompés par énergie solaire, vous comprenez déjà que par rapport à cette innovation, il faut qu'une formation puisse être donnée sur comment manipuler les panneaux solaires, [...] sur le pourquoi il faut nettoyer la surface du panneau, donc nous on a besoin de ça » (N2).



Photo 5 : Forage à énergie solaire du projet QualiEau à Sonri (Nikki, 25.05.15, MAV)

Ainsi, les ONG se rendent essentielles pour les communes qui, malgré d'importants progrès en matière de compétences techniques, ont encore besoin d'être assistées.

### iii. Politisation des partenariats

L'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage, malgré les quelques points noirs soulignés, renforce les capitaux technique, économique, social et symbolique des communes et institue un cadre pour des partenariats plus égaux en diminuant ou supprimant les écarts de compétences entre les ONG et les communes (Braïlowsky, 2000 : 29). Protos et Helvetas vont encore plus loin dans cette logique politisée et ont pleinement conscience qu'elles travaillent pour diminuer les inégalités partenariales (Helvetas Swiss Intercooperation, 2012 : 28 et 14). Protos a inscrit dans le projet LEauCAL des formations sur la rédaction de projet et la soumission de projet pour les communes afin qu'elles puissent directement soumettre des projets aux bailleurs de fonds ou répondre à des appels à projets (D1 ; D3 ; P5). Ceci a d'ailleurs déjà servi à la commune de Djougou qui a conçu un projet pour le soumettre au gouvernement d'Arabie Saoudite lors d'une visite du Maire dans le pays (D1). Helvetas précise aussi dans la convention qui la lie à la Mairie de Nikki son rôle dans l'accompagnement des communes dans la mobilisation de ressources extérieures (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & Commune de Nikki, 2008 : 3). Ceci pourrait mener à terme à la disparition des ONG ou à une nouvelle

transformation de leur rôle (Eade, 2007 : 636). Elles pourraient devenir consultantes plutôt qu'intermédiaires entre bailleurs de fonds et partenaires locaux comme le suggère un employé de Helvetas :

« Mais de plus en plus aussi sur ce qui est au cœur du nouveau projet QualiEau et ce qui est de plus en plus au cœur de la définition de nos projets, c'est la question de la définition du partenariat. C'est la question de ... de la définition ... du rôle d'un projet, du rôle de l'équipe projet et du leadership communal avec la volonté de dire le projet [l'ONG] doit être de plus en plus ... finalement ... *avoir un rôle de consultant à disposition d'une municipalité qui choisit elle-même ses objectifs plutôt que l'inverse*. Et ça c'est un gros coup... enfin une grosse inflexion qu'on aimerait apporter parce que tout ça [...] ça y est déjà sur le papier, dans la pratique *on a quand même une forme de de de prédominance dans la définition des ... des ... des priorités*, des objectifs ou peut-être pas forcément ça, mais *des moyens d'y arriver*. Et là l'idée c'est de dire [...] les projets [ou les ONG] doivent être de plus en plus au service de la commune » (H4).

Dans cet extrait, il est clair que les partenariats ne sont pas encore égaux, que l'ONG joue encore un rôle capital, domine la relation et qu'elle oriente alors les projets – *on a quand même une forme de prédominance dans la définition, des priorités [...], des moyens d'y arriver* -, mais il y a aussi une réelle volonté de changement vers une relation égalitaire, voire un type de relation qui n'est plus de l'ordre du partenariat, mais plutôt de l'ordre du service – *avoir un rôle de consultant à disposition d'une municipalité qui choisit elle-même ses objectifs plutôt que l'inverse*. Helvetas travaille vers cet idéal. Elle expérimente avec des catalogues de services qu'elle peut rendre aux communes, comme l'appui à la transformation de puits ou à la construction d'un forage à énergie solaire ou l'appui à l'ACEP par exemple et les communes conçoivent elles-mêmes l'aide qu'elles veulent recevoir (H4).

Les ONG, et en particulier Protos et Helvetas, essaient de rééquilibrer les partenariats. Ces ONG ne souhaitent pas disparaître, mais sont prêtes à se réorganiser, à adapter leurs modes d'intervention pour faire un autre développement, un développement où les communes ont aussi leur mot à dire, où les communes ne sont plus des bénéficiaires, mais aussi des partenaires qui prennent leurs responsabilités en main car elles comprennent que c'est le seul moyen pour que le développement soit durable (H4 ; P1). Ce changement dans le mode d'intervention des ONG et les activités connexes – apprentissage à la maîtrise d'ouvrage, renforcements de capacités – constituent des mouvements vers plus d'égalité dans les partenariats et doivent être soutenus.

L'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage et cette tendance au rééquilibrage des partenariats ne transforment pas seulement les logiques d'actions des ONGI, mais aussi celles des

communes. En effet, en conservant la maîtrise d'ouvrage, les communes se sentent valorisées comme il a été vu et sont responsabilisées :

« c'est un principe de faire-faire, c'est-à-dire d'amener la commune à faire... par elle-même, d'appuyer la commune dans ce qu'elle fait. Si je dois donner mon appréciation, je vais dire que c'est ça qu'on appelle la vraie maîtrise d'ouvrage. Donc et ceci va nous permettre d'avoir la routine et quand le projet se retirerait, que la commune puisse se prendre en charge elle-même et se prendre en charge elle-même fait partie des principes de la décentralisation, donc [...] mon avis est un avis positif » (N2).

« Vous voyez ce n'est pas évident que [...] l'engagement du bénéficiaire soit acquis. Ce n'est non plus évident que... pour assurer la durabilité, il y a des efforts que les bénéficiaires doivent fournir mais dans ce contexte c'est pas évident qu'on ait les efforts alors que si on les met en compétition... C'est vraiment après un certain nombre d'efforts qu'on a gagné ceci [le projet communal dans le cadre de LEauCAL]. Il va voir l'utilité d'entretenir la chose et garder la chose. Ça c'est ce que je pense, c'est à cela qu'il faut aller parce qu'il y a aussi une chose que nous qui sommes bénéficiaires nous reconnaissons c'est que même les ONG qui viennent, qui nous viennent en appui, ce sont les contributions des citoyens des autres pays et qu'il est nécessaire pour le moment, à défaut de contribuer [...], au moins il faut qu'on fasse un bon usage de ce que les gens nous donnent. Donc la compétition a ce souci » (D4).

Dans cette dernière citation, un agent de Djougou explique que, parce que la commune s'est « battue », a été en compétition, pour obtenir le financement de son projet dans le cadre de LEauCAL, elle va donner encore plus d'attention aux infrastructures pour leur durabilité. Cette satisfaction et ce sentiment d'une plus grande responsabilité des communes lorsqu'elles sont au centre de la mise en œuvre des projets est aussi ressortie lors de l'évaluation finale de LEauCAL (Protos, 2016b : 14). Ceci corrobore avec ce que CARE exprime ici : « On sait un peu comment les mairies sont, lorsqu'ils n'ont pas bien les mains trempées dans quelque chose, ils ne prennent pas cas du sérieux à le réaliser » (C1 ; C5), et qui est aussi observable dans la littérature sur l'appropriation et la participation (Crewe & Harrison, 1998 ; Assogba, 1989 ; White, 1996), selon laquelle les bénéficiaires et les partenaires locaux ont un plus fort sentiment d'appropriation lorsqu'ils participent activement aux projets. Néanmoins, comme il a été souligné au premier chapitre, il y a différents degrés de participation. Il est clair ici que les communes ne souhaitent pas participer à seulement quelques activités du projet, elles désirent être impliquées de a à z, participer à la définition des objectifs, aux prises de décision, à la mise en œuvre et au suivi. Elles veulent réaliser les projets dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage communale pour se sentir réellement impliquer et responsables (Protos, 2016b : 14). Donc

l'égalité dans les partenariats n'est pas seulement une volonté de certaines ONG, mais c'est aussi et surtout un souhait des communes.

Cette responsabilisation pousse les communes à être justes dans leurs décisions et notamment pour le choix des localités. Les ONG soupçonnent souvent les mairies de favoriser les intérêts politiques ou personnels des élus locaux dans ces choix (H2 ; I3), mais la Mairie de Nikki mentionne que, bien que le choix soit difficile, la justice et l'équité prévalent finalement :

« nous on va en fait tenir compte du besoin sur le terrain et c'est vrai que c'est toujours pour les autres qu'on augmentera toujours. [...] Le conseil est politique et on se tirelle, chacun veut que ça soit de son côté, mais on essaie de voir où est vraiment le besoin et où est-ce qu'on peut sauver la population. Tout ça pour faire la répartition, pour faire un peu que les ouvrages soient éparpillés dans la commune. Il n'y a pas de zone qui est défavorisée » (NC1).

Cette citation laisse penser que des négociations ont encore lieu lorsqu'il y a une attribution d'ouvrages à la commune malgré l'établissement d'une priorisation dans la PC-Eau, ce qui peut soulever des questions. Néanmoins, lorsque les choix des localités pour les réalisations passées sont comparées à l'ordre de priorité établi dans la PC-Eau au tableau 8, il est possible d'y voir un respect dudit document. Les localités classées 34<sup>ème</sup>, 37<sup>ème</sup> et jusqu'à la 41<sup>ème</sup> ont pu être choisies par d'autres partenaires. Également, dans certaines circonstances, les priorités peuvent changer. Par exemple, une localité peut être priorisée d'urgence en cas d'une épidémie d'une maladie hydrique. Cela est peut-être le cas pour les deux localités, Maro et Gouré Kariya, qui ne figurent pas dans la programmation de 2011-2015. Une différence orthographique peut aussi expliquer cette absence, mais il est aussi possible d'y voir une introduction politique. Il apparaît toutefois que la programmation est assez bien respectée, instituant une équité entre les communautés.

Tableau 8 : Comparaison réalisations et priorisation dans la commune de Nikki

Localités (Villages) des FPM réalisés sur MOC dans le cadre PPEA II 2012	Ordre de priorité dans la PC-Eau 2011-2015
Gnel Kéridji (Fombawi)	33
Gangouro (Ouroumonsi)	35
Gannourè Sounon Yanmaï (Alafiarou)	36
Danou (Tontarou)	42
Gouré Waïgnan (Boucanère)	43
Maro (Nikki)	Non mentionné
Gouré Kariya (Ouénou)	Non mentionné

*Sources* : Amoussou & Kpakatia Souleman, 2011 : 73 et suivantes ; CARE International Bénin-Togo, 2015

Avec cette responsabilisation, les communes s'impliquent plus dans les projets. Elles n'hésitent pas à mobiliser leurs capitaux sociaux et symboliques pour contribuer à la bonne marche des projets comme il sera vu plus en détail au point II-4.ii de ce chapitre et comme il peut aussi être vu ici :

« Alors que les nouveaux comités [CVH] de CARE, on essaie de les renforcer de temps en temps, des fois même quand l'animateur va sur le terrain, il vient ensemble on va, parce que quand moi je suis là ça a encore plus de poids parce qu'eux ils savent que moi je suis un agent de la commune, ils me font encore plus confiance et comme moi je comprends la langue, on se retrouve, on discute très bien » (N3).

La dernière partie de cet extrait soulève des questions non directement liées à la responsabilisation des communes, mais dignes d'une parenthèse. La personne explique qu'elle, contrairement à l'animateur de CARE, comprend la langue des villageois. L'animateur mentionne d'ailleurs aller sur le terrain avec un interprète. Cela pose un souci de taille. Le travail d'animateur demande une connaissance parfaite de la culture, des traditions, des règles de communication et donc de la langue des ménages à sensibiliser pour arriver à transmettre le message souhaité, pourtant CARE a recruté un animateur extérieur au milieu. La même situation est aussi apparue à Sô-Ava, où les animateurs de l'ONG GRACES viennent de Cotonou ou d'Abomey-Calavi et non de Sô-Ava. Les langues de ces communes étant proches, les animateurs et villageois arrivent à se comprendre (L5), mais quel est l'impact de la langue et de la culture sur l'imprégnation des messages de sensibilisation et le changement effectif des

comportements ? Quels sont les jeux de pouvoir qui peuvent se jouer entre un intermédiaire étranger et des villageois ? Quel impact la langue des employés peut-elle avoir sur le capital symbolique d'une ONG vis-à-vis des communautés ? Ces questions pourraient faire l'objet d'une prochaine recherche. Toutefois, il est déjà possible de voir ici que grâce à la langue la mairie a un capital symbolique plus élevé que CARE.

La responsabilisation des communes contribue fortement à renforcer leur légitimité auprès des ONG, qui sont rassurées face à la bonne gestion des projets par les communes et qui apprécient d'autant plus la collaboration, comme le montre cet extrait :

« - P4 : Et particulièrement pour la commune de Djougou il faut dire que depuis qu'on a commencé notre coopération avec la commune de Djougou, [...] depuis 2006 Djougou a été vraiment une commune exemplaire

- P3 : un bon élève

- P4 : *où tout le monde est disponible, même si... vous venez sans prévenir, on vous dégage toujours un petit temps parce qu'on sait que le partenaire est là et il n'est pas là pour bavarder, pour divaguer il est là pour un but précis, on vous accorde toujours une oreille attentive pour savoir ce que vous avez apporté et toujours pour la bonne marche des activités. Je crois si on doit faire aujourd'hui un classement dans l'échelle des deux départements Atacora-Donga, on ne peut pas classer Djougou, même pas en deuxième position, ils sont les premiers. Ils sont les premiers » (P3 & P4).*

Bien que le rééquilibrage du partenariat soit encore loin, que les ONGI orientent toujours les projets et que les communes se plient aux exigences des ONGI et des bailleurs de fonds – *où tout le monde est disponible, même si... vous venez sans prévenir, on vous dégage toujours un petit temps* -, progressivement, les ONGI changent de mode d'intervention. En accompagnant à la maîtrise d'ouvrage, les ONG ont trouvé un nouveau positionnement dans le champ du développement, laissant aux communes la possibilité d'exercer leurs responsabilités dans le domaine de l'eau potable et d'acquérir les outils et les compétences pour ce faire.

## 2. Redevabilité et mécanismes de contrôle des ONG et stratégies communales

Cette partie analyse les différents mécanismes de contrôle que les ONGI instituent dans le cadre des projets pour répondre aux exigences des bailleurs de fonds et les conséquences que ces mécanismes ont sur les partenariats entre les ONGI et les communes.

### i. Une imposante redevabilité aux bailleurs de fonds

Malgré cette volonté de Helvetas, de Protos et de CARE de renforcer les capacités des communes à mettre en œuvre les projets d'accès à l'eau potable, en leur laissant la maîtrise



d'ouvrage, les ONG perdent du contrôle sur les projets et sur l'utilisation des financements alloués aux projets. Cette perte de contrôle est considérée comme problématique par les ONG, car, bien que des conventions de partenariats soient signées entre elles et les communes, ainsi qu'avec les bailleurs de fonds dans les cas où les communes sont co-financeurs – ACCES et LEauCAL – pour souligner la responsabilité mutuelle pour la réussite des projets (Protos & Commune de Djougou, 2015 ; CARE International Bénin-Togo, 2012c ; Helvetas Swiss Intercooperation & Commune de Nikki, 2011 ; C5), elles se sentent beaucoup plus redevables envers les bailleurs de fonds – Medicor pour Helvetas, l'Union Européenne et la Mairie de Paris pour CARE, la BAD et l'Alliance WASH pour Protos – que les communes pour la bonne utilisation des financements alloués aux projets (C1 ; P1 ; O1). Cette redevabilité impose une forte pression sur les ONGI qui redoutent de devoir payer des inéligibles sur fonds propres en cas de non-respect des contrats qui les lient aux bailleurs de fonds, comme la non atteinte des objectifs fixés ou le détournement des financements à d'autres fins (C5 ; P1).

La pression ressentie ou vécue dépend des bailleurs de fonds qui ont généralement des procédures de subvention et des exigences contractuelles variables (P1), mais aussi des ONGI. CARE apparaît comme fortement sous pression. Les termes de « responsabilité » et « redevabilité » sont extrêmement fréquents dans les entretiens réalisés auprès des employés en charge du projet ACCES, comme il peut être vu au tableau 9, en comparaison aux autres ONG, en sachant que les mêmes guides ont été suivis pour les entretiens avec toutes les ONG.

Tableau 9 : Occurrences de redevabilité

<b>ONG</b> <b>Termes employés</b>	<b>CARE</b>	<b>Protos</b>	<b>Helvetas</b>	<b>Emmaüs</b>
<b>Bailleur(s)</b>	59	75	36	4
<b>Responsabilité(s), responsable(s)<sup>34</sup></b>	25	18	5	0
<b>Redevabilité(s), redevable(s)</b>	32	0	8	0
<b>Noms des bailleurs : UE/ BAD / Medicor / groupes Emmaüs</b>	39	88	24	27

<sup>34</sup> Les occurrences liées à la responsabilité ont été comptabilisées grâce à une *word frequency query* et/ou *text research query* de NVivo, comme pour les autres occurrences, mais ont ensuite été recomptées dans les entretiens pour ne conserver que les termes ayant trait à la responsabilité vis-à-vis des bailleurs de fonds et non pas à un autre type de responsabilité comme la responsabilité de maître d'ouvrage par exemple.

Il apparaît donc très clairement que CARE s'inquiète beaucoup plus de sa redevabilité envers ses bailleurs que les autres ONG. Les occurrences qui apparaissent dans les entretiens de Protos sont aussi conséquentes. Évidemment, l'ONG se sent redevable vis-à-vis de ses bailleurs (P1), mais les 88 occurrences de « noms des bailleurs » – BAD principalement – ne sont pas toutes ici symboles de l'expression d'un sentiment de redevabilité. En effet, la collaboration entre Protos et la BAD n'a pas toujours été rose et d'importantes négociations ont eu lieu au démarrage du projet sur les procédures de gestion du projet au sein de Protos et au sein des communes (P1 ; P2). Comme il a été vu, les procédures de gestion financière et de passation de marché<sup>35</sup> de la BAD ont été imposées aux communes et ceci est revenu fréquemment dans les entretiens comme il est possible de le voir dans ces extraits :

« ... les procédures de passation de marché et là Protos n'a pas de procédures internes. Là la grande question c'était : procédure nationale ou procédure de la BAD ? C'est les communes qui passent les projets et elles doivent être formées, elles sont dans leur pays, elles sont béninoises, les prochains projets elles vont les passer selon les procédures nationales, pourquoi se seraient les procédures de la BAD ? Ça, ça a été énormément de discussions. On [la BAD et Protos] n'était pas d'accord, parce que c'est leurs procédures, c'est leur monde, c'est leurs règles. On a essayé de leur montrer l'incohérence aussi de fait, dans l'énoncé de base » (P2).

« Oui, tout le système de recrutement a été fait par les communes et à ce niveau, il y a eu, bon, là où ça fait partie des difficultés que nous avons reçues que j'avais oubliées, c'est la difficulté de trouver, dans la procédure BAD, il faut minimum six entreprises [...] les communes devaient diffuser et maintenant la commune, malgré qu'on ait diffusé, on n'a pas eu, il a fallu disons parfois lancer [l'appel d'offres] une fois, deux fois, sans résultat. [...] Parce que six, c'est vraiment beaucoup dans cette zone, mais c'est la procédure BAD, on n'a pas le choix » (P5).

Ces occurrences symbolisent alors plutôt la lutte qu'il y a eu entre Protos et la BAD pour l'imposition de leurs valeurs respectives, lutte dans laquelle la BAD s'est avérée gagnante.

D'autres expressions sont aussi parfois utilisées pour faire référence au sentiment de redevabilité comme « rendre compte » (E2), « informer » (E2), « respecter les engagements » (H2) qui ne ressortent pas dans le tableau 9.

Cette forte pression ressentie par CARE ressort sur sa gestion des projets, elle est d'ailleurs réputée pour sa rigueur administrative et financière :

« Je dois par exemple avouer que compte tenu de la rigueur des gestions de CARE, c'est pas toujours que nous sommes bien vus. Parce qu'on [les communes] aimerait [...] qu'on laisse

---

<sup>35</sup> Pour les contrats de prestation intellectuelle, les communes doivent utiliser les procédures de la BAD, mais pour les contrats de travaux, les communes peuvent utiliser les procédures nationales au lieu des procédures de la BAD (P4 ; ndt Comité de Pilotage LEauCAL du 2.11.17 à Natitingou).

complètement gérer, ils peuvent gérer, « pourquoi ils sont toujours là pour nous regarder et après ils vont [nous demander de] rendre compte ». Là-dessus, on a une autre image, mais un retour quand même assez positif parce qu'ils savent que la rigueur avec laquelle les choses se font ne leur permet pas d'oser, d'essayer de faire un quelconque détournement à tous les points » (C2).

Cette réputation signifie toutefois que cette redevabilité n'est pas seulement liée à l'UE, mais est propre à CARE. D'ailleurs CARE se vante d'avoir promu « la bonne gouvernance dans le secteur à l'échelle petite de la mairie » (C4). Il peut être dit ici que CARE n'est pas seulement contrainte par ses bailleurs, mais a fait de la bonne gouvernance une de ses valeurs centrales et cela joue beaucoup sur la manière dont elle gère les projets et sur ses relations avec les communes.

Dans tous les cas, la redevabilité que les ONG ressentent envers les bailleurs de fonds les pousse à adopter des mécanismes de contrôle – qui seront abordés dans la partie suivante – afin de s'assurer que les projets sont gérés et mis en œuvre comme il se doit (C3) et à être transparentes avec les bailleurs qui ne sont plus des philanthropes qui s'appuient sur l'expertise des ONG dans le domaine du développement, mais des organisations expérimentées et exigeantes qui contrôlent aussi la bonne mise en œuvre des projets, qui font des critiques, des suggestions et qui ont un réel impact sur les projets (H2 ; U1) comme il a été vu avec la BAD dans LEauCAL (P1 ; P2 ; P5) et comme il est aussi vu dans cet extrait :

« Donc MEDICOR était ici fin 2013 et puis on était allé ensemble sur le terrain avec F. [...] Il était venu dans le cas du PACEA et il revenait pendant qu'on est en train de faire QualiEau. [...] Donc on est allé dans une nouvelle commune et son idée c'était que oui [...] quand c'était le cas du PACEA [...], les communes tâtonnaient un peu, mais il a senti aujourd'hui qu'il y a eu quand même une certaine amélioration dans la conduite de la maîtrise d'ouvrage communale. Cependant, il a un peu critiqué le fait que nous sommes restés pendant longtemps dans certaines communes et il se dit si tant est que les communes ont eu la main pourquoi rester encore longtemps dans une commune, il vaut peut-être mieux aller à l'assaut de nouvelles communes, ils ont encore besoin peut-être d'être renforcés. Donc il avait dit il faut qu'on revoie la façon d'intervenir de QualiEau » (H1).

Les bailleurs de fonds s'intéressent dans une certaine mesure aux projets (P1 ; H1 ; H2), visitent les sites d'intervention (H1 ; C5 ; U1), discutent avec les équipes des projets et les équipes communales (C4), font des recommandations pour la suite à tenir (H1 ; H2 ; C5) et demandent des rapports techniques et financiers réguliers pour suivre l'avancement des projets et contrôler l'allocation des financements (U1 ; P1 ; P2 ; C1 ; C5 ; C4). Il apparaît alors des moments où les bailleurs de fonds sont présents dans le champ du développement local et, parce qu'ils

détiennent le plus grand volume de l'espèce de capital la plus importante du champ – le capital économique –, ils le dominent :

« le bailleur, lui, il est intransigeant, c'est son argent. Ce qu'il a dit, c'est ça qui doit être fait »  
(P5).

Dans ces moments, des luttes prennent place entre les bailleurs de fonds et les ONG, comme il est particulièrement visible dans le cas de Protos et de la BAD, où chaque acteur a des intérêts plus ou moins divergents. Les bailleurs de fonds dominent le champ du développement et imposent leurs valeurs et leurs exigences aux ONGI qui s'y soumettent à cause de leur dépendance et de leur redevabilité. Les résultats de ces luttes s'expriment après de manière concrète dans les projets : les procédures BAD sont retenues avec des exceptions (P1 ; P2 ; P5 ; ndt Comité de pilotage LEauCAL du 2.11.15) et la stratégie de QualiEau est changée grâce à une note stratégique (H1 ; H4 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, 2014b) par exemple, mais surtout des mécanismes de contrôle, dont il est maintenant question, sont introduits.

## ii. « L'œil du partenaire » (W1) pour assurer une bonne gestion

Afin d'assurer la bonne utilisation des fonds alloués pour les projets et de respecter les exigences des bailleurs de fonds, les ONG ont acquis une position de « contrôleuses ». Elles ont alors recours à différents mécanismes et techniques pour garantir une bonne mise en œuvre des projets (C2).

### *Se faire présentes sur le terrain*

En se positionnant comme accompagnatrices des communes et en leur laissant la maîtrise d'ouvrage, les équipes de projets de Helvetas, de Protos et de CARE ne sont plus en permanence sur les territoires communaux, d'autant qu'elles interviennent toutes dans une dizaine de communes simultanément, ce qui rend la tâche encore plus difficile. Mais comme il apparaît clairement dans les extraits suivants, les ONG ont conscience que leur présence est encore nécessaire sur le terrain pour une bonne mise en œuvre des projets et pour garantir la durabilité des ouvrages.

« Mais en délaissant tout des fois... quelque part... il y a un accompagnement qui est un peu réduit de notre part, on est moins..., on est obligé de revenir, on est obligé d'être plus présent sur le terrain par exemple. [...] Il doit y avoir une présence plus effective sur le terrain. Je pense ça c'est important. Revenir après cinq ou sept ans, *voir ce qu'il s'est passé de nos infrastructures*, parce que des fois on peut être surpris, faut pas se leurrer non plus [rires]. [...] Mais je crois que c'est ça l'élément clé, c'est l'intermédiation sociale, il faut réfléchir autour de ça, revoir un peu ce concept quelque part qui a été délaissé » (H2).

« les communes comme partenaires, ce n'est pas encore adopté [par] toutes les ONG. C'est clair aussi que cette expérience que Protos a eue pendant 10 ans, ça a été adopté par les Pays-Bas, malheureusement ça s'est mal passé<sup>36</sup>, mais ce n'est pas un souci parce que nous, on est quand même sur place, on est à côté et ça évite quand même *des détournements*. C'est ça qui est important. Le PPEA avait deux assistants techniques pour tout le Bénin et nous on a deux assistants techniques pour une dizaine de communes » (P1).

« En ce sens que c'est CARE maintenant à travers son technicien qui est obligée de suivre ce que les mairies pouvaient faire. Donc ça donne un travail supplémentaire et si on ne court pas, on allait avoir beaucoup de mauvaises choses sur le terrain » (C1).

Les trois ONG comptent toutes un(e) responsable ou coordinateur de projet, un(e) responsable infrastructures et un assistant ou un responsable technique, donc trois personnes au moins, en plus du/de la directeur/directrice pays, de la chargée de programme et/ou du coordinateur international, qui travaillent sur les projets et qui se rendent régulièrement sur le terrain, au niveau des mairies, ainsi que sur les sites d'intervention (P2 ; P3 ; P4 ; C1 ; C2 ; H1 ; H3 ; ndt). Ces visites prévues dans les conventions de partenariat permettent le suivi et l'évaluation des projets, comme le contrôle de la pertinence des choix de localités d'intervention (I3 ; C4 ; Protos, 2014 : 9 ; CARE International Bénin-Togo, 2012c : 5-6 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & Commune de Nikki, 2011 : 3). Alors que Protos et Helvetas s'appuient essentiellement sur leurs employés pour être présentes sur le terrain, CARE a aussi choisi de recruter un animateur social<sup>37</sup> par commune d'intervention qui, au-delà de son rôle avec les communautés, sert aussi d'intermédiaire entre la commune et CARE et réalise du suivi pour CARE (C4 ; C5). Grâce à cette personne, CARE est en permanence présente sur le territoire communal. Dans le cadre de LEauCAL, la commune de Djougou a recruté des intermédiaires sociaux responsables des activités de sensibilisation (D1). Dans le cadre de QualiEau, Helvetas s'est appuyé sur les intermédiaires sociaux communaux, rémunérés par l'Ambassade des Pays-Bas jusqu'en 2015, également pour la réalisation des activités de sensibilisation (H1 ; I1). Pour Protos et pour Helvetas, les intermédiaires sociaux permettent la bonne mise en œuvre des projets, mais ne sont pas employés pour faire du suivi pour leurs équipes. Ceci pourrait être amené à changer comme le laisse entendre H2 dans la précédente citation. Helvetas a aussi fait appel à des contrôleurs indépendants pour le suivi des travaux,

---

<sup>36</sup> La personne fait référence au scandale du PPEA II, cf. note de bas de page 24.

<sup>37</sup> Initialement, CARE prévoyait que les communes contractualisent des structures d'intermédiation sociale le temps du projet, mais l'UE a refusé cette modalité et a suggéré plutôt l'embauche d'animateurs sociaux individuels par CARE (C5 ; CARE International Bénin-Togo, 2012c : 4).

multipliant ainsi sa présence sur le territoire et comblant les lacunes dans le suivi communal dues à de faibles ressources humaines (H1).

Les communes apprécient généralement cette proximité avec les ONG. Elles se sentent accompagnées, soutenues et comprennent que les ONG, qu'elles considèrent d'ailleurs comme leurs bailleurs (N3), exercent un contrôle et de la pression sur elles (H1 ; D1).

« Avec Protos, au niveau de la commune, je peux dire que... s'il y a un problème particulier, si nous avons un problème particulier... lié à la mise en œuvre du projet, on peut appeler Protos et demander qu'ils viennent nous assister, ils viennent nous éclairer pour qu'on puisse régler ce problème. Ou bien même si c'est eux qui sentent que ah il faut nous appuyer dans tel domaine, ils nous appellent et puis on convient d'un programme ensemble et ils viennent et... C'est vraiment une approche d'assistance de proximité. On travaille véritablement ensemble » (D1).

### *La dictature des procédures*

Au-delà de cette présence sur le terrain, les ONG ont recours à des mécanismes procéduraux pour évaluer et contrôler la bonne mise en œuvre des projets et le respect des engagements, mécanismes qui ne diffèrent pas tant de ceux que les ONGI elles-mêmes doivent respecter dans leurs relations avec les bailleurs de fonds (P5).

### *Le rapportage chronophage*

Les ONG exigent de la transparence dans la réalisation des projets. Elles demandent alors des rapports techniques et financiers réguliers comme il est possible de le voir dans la convention de partenariat que CARE a signé avec la Mairie de Nikki :

« Section 5 : Rapportage Narratif (a) Rapports périodiques. Dans cinq (05) jours calendaires suivant la fin de chaque mois ou suivant la fin de la mise en œuvre d'une activité, la commune soumettra à temps [...] les rapports d'état d'avancement des activités à CARE ; sous forme et avec un contenu à la satisfaction de CARE [...]. (b) Rapports spéciaux. Par ailleurs, CARE doit être informé immédiatement des changements qui pourraient avoir un impact significatif ou une influence notable sur les activités de l'initiative » (CARE International Bénin-Togo, 2012c : 5-6).

Protos et Helvetas ont aussi des clauses similaires dans leurs contrats avec les communes de Djougou et de Nikki respectivement (Protos & Commune de Djougou, 2015 : 8 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & Commune de Nikki, 2013 : 2). Cependant, dans la convention entre Helvetas et la Mairie de Nikki, il est mentionné que les fiches de suivi technique et financier sont élaborées « *en collaboration* entre HELVETAS et les services techniques de la commune » (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & Commune de Nikki, 2013 : 2), ce qui dénote totalement avec les exigences de CARE - « avec un contenu à la satisfaction de CARE » - qui

peuvent être vues dans l'extrait cité. Protos, quant à elle, demande que les rapports soient rédigés « selon *la structure demandée par PROTOS* et/ou le bailleur concerné » (Protos, 2014 : 7). Même si l'objectif est le même – obtenir un document conforme aux règles et attentes de l'ONG –, la formulation utilisée par CARE sonne beaucoup plus dictatoriale. Le terme « satisfaction » laisse entendre que la commune doit répondre aux besoins et aux exigences de CARE et que cette dernière est en droit de demander et redemander des modifications jusqu'à obtenir « satisfaction ». Comme il a été vu à propos des formations sur les procédures des ONG et des bailleurs de fonds, il est aussi ici utile de se demander l'intérêt réel de ces procédures et si les ONG et les bailleurs n'en demandent pas trop, allant au détriment des objectifs des projets. Il apparaît aussi clairement que Helvetas et CARE, en particulier, ont des rapports différents avec la commune de Nikki, et *a fortiori* avec les autres communes d'intervention. Alors que Helvetas exprime une réelle volonté d'instituer un partenariat collaboratif et plus égalitaire, CARE se pose en cheffe ou en dominante. L'exigence de « rigueur » ou de « bonne gouvernance » de CARE est ici très claire.

Helvetas explique que, malgré la collaboration – demande de validation – avec les communes pour créer des fiches de suivi technique et financier qui leur servent, les agents communaux responsables de fournir les rapports précisent que cela est du travail supplémentaire qui diminue le temps qu'ils peuvent investir dans d'autres activités de développement dont ils sont chargés.

« Donc on a élaboré des fiches de suivi technique et financier. Donc c'est-à-dire que la commune nous fait le point des avancements du travail et également le point des dépenses de l'argent qu'on a mis à chose-là. Mais il faut dire que même quand [...] les outils leur sont envoyés, parfois ils mettent ça [...] dans les tiroirs et puis ils ne travaillent pas avec ça et puis quand vous leur rappelez que vous avez envoyé des outils, ils disent « oui, je sais que vous avez envoyé, mais bon je n'ai pas rempli, il faut me donner du temps » ... Bon ils ne sont pas, comment je vais dire, prompts à utiliser des outils qu'on a mis à leur disposition. Pourtant c'est des outils que nous faisons valider, [...] parce qu'on est conscient que ce n'est pas nous qui le faisons sur le terrain, du coup on demande à ce que ça soit validé par eux-mêmes, ils valident, mais après ils trouvent que c'est beaucoup de choses à faire à la fois. Et ils disent « mais [H1] si tu me demandes chose-là je peux regarder mon ordinateur, je te donne les choses, est-ce que j'ai encore besoin de ... remplir un outil, faire ceci ». Bon ils trouvent que c'est du travail. C'est ça, c'est pas qu'ils ne peuvent pas faire, mais ils se disent que c'est encore du travail supplémentaire, ils n'ont pas le temps de faire ces choses-là. Mais bon, on essaie quand même de ne pas baisser les bras dès qu'on a encore autre chose ou carrément on leur demande [comment] est-ce que vous pensez qu'on peut vous aider dans tel domaine, à quoi vous [pensez] qu'on peut être utile, c'est là ils vont vous dire à ceci à cela » (H1).

Protos a rencontré des problèmes similaires avec les rapports trimestriels qui ont pourtant été approuvés par les communes (ndt Comité de pilotage LEauCAL du 2.11.15). Le processus de collaboration et de participation instauré par Helvetas et Protos autour de la validation des outils de suivi semble ne pas fonctionner. Les communes valident les outils, mais ne les utilisent pas ou résistent à les utiliser car ils les considèrent comme chronophages. Le processus de validation doit alors être remis en question. Pourquoi les communes valident-elles des outils qu'elles ne trouvent pas pratiques ? Il pourrait être pensé que c'est simplement pour satisfaire les ONG, mais pour cela, il faudrait qu'elles utilisent ces outils en plus de les valider. Il apparaît ici que les ONG offrent une marge de manœuvre aux équipes communales pour adapter ces mécanismes de contrôle aux réalités et aux besoins locaux, mais ces dernières ne saisissent pas cette opportunité. Elles pourraient faire des suggestions aux ONG sur des modes de suivi qui leur conviendraient mieux, comme communiquer les informations par téléphone plutôt que par écrit. À l'atelier d'échanges avec les communes sur la maîtrise d'ouvrage communale organisée par la Direction Générale de l'Eau en 2014, les communes expliquent qu'« il n'y a pas chez nous de culture du compte rendu » et ceci pénalise les communes dans leurs relations avec les ONGI, mais également en interne, où le rapportage pourrait promouvoir une meilleure gestion des affaires locales et une meilleure assiduité des employés (Direction Générale de l'Eau, *s.d.* : 23). Il apparaît une résistance de la part des agents communaux face à ces procédures chronophages, mais pourtant elles ne font pas recours aux instruments en leur possession pour changer les règles du jeu du champ du développement en leur faveur. Les dominés s'assoient sur leur position et font preuve de résignation et de lâcheté comme le disait Nordmann (2006 : 111).

### [Le stress du magouillage autour des passations de marché](#)

Les ONG introduisent aussi des mécanismes de contrôle autour des passations de marché. Comme il a été vu, les procédures suivies en matière de passation de marché ne sont pas toujours les procédures nationales qui fixent déjà des règles très strictes et contraignantes concernant les dossiers d'appel d'offres, le nombre d'offres de prestataires de service minimales pour une procédure acceptable, la composition du comité d'évaluation ou les processus de contractualisation (L2 ; P2), mais peuvent être parfois les procédures des ONG ou des bailleurs de fonds, comme pour les projets LEauCAL et ACCES. Pour contrôler le respect de ces procédures dans le cadre des projets, les ONG ajoutent des mécanismes de contrôle. Ces mécanismes varient entre les ONG. Les assistants techniques de Protos, de Helvetas et de CARE assistent systématiquement ou occasionnellement aux séances d'évaluation et de



sélection des offres comme observateurs (D1 ; P2 ; H1 ; N2 ; C1). Pour Protos et CARE, des avis de non-objection donnés par les chargés de projet ou les directeurs pays après examen des dossiers de passation de marchés sont nécessaires pour la signature des contrats avec les prestataires de service (P2 ; Protos & Commune de Djougou, 2015 : 6 ; C1). Helvetas a choisi la triple signature des contrats – commune, entreprise, Helvetas – qui permet, comme les avis de non-objection, d'« assurer la transparence des opérations [et d']obtenir la qualité souhaitée de services, fournitures ou travaux au meilleur prix » (Protos, 2014 : 13 ; H1 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & Commune de Nikki, 2013 : 2).

En outre, CARE a fait, avec la Direction Générale de l'Eau, une pré-sélection des entreprises, jugées selon elles sérieuses, pouvant réaliser les travaux dans le cadre d'ACCES afin d'éviter des magouilles de la part des communes dans les passations de marché. Les communes ont été contraintes de choisir parmi ces entreprises, ce qu'elles n'ont pas apprécié et à cause de quoi elles se sont quelque peu désengagées de la mise en œuvre des projets selon CARE :

« - C1 : Mais il y a certaines mairies qui n'ont pas joué leur partition comme cela se passe. [...]

Donc [les maires] ont signé, mais eux ils ne se soucient pas « est-ce que le maçon évolue ? », ils ont laissé et ils disent « ah c'est le problème de CARE ».

- MAV : Savez-vous pourquoi les communes disent que c'est le problème de CARE ?

- C1 : Il y a deux points de vue. Le tout premier c'est qu'ils auraient souhaité gérer le budget eux-mêmes et le deuxième c'est qu'ils n'auraient pas souhaité aussi que les entreprises leur soient en quelque sorte imposées ».

Bien que les communes apprécient généralement la proximité avec les équipes de projets et un suivi rapproché, certains mécanismes s'avèrent être de trop. Les communes touchées par ACCES se sont senties déresponsabilisées avec l'imposition d'une liste d'entreprises et de la gestion financière de CARE. CARE critique les communes et, en se faisant, opère un détournement de la résistance à son profit (Nordmann, 2006 : 79-80). En effet, le désengagement du projet est un signe de résistance de la part des communes, mais CARE l'interprète comme un manque de responsabilité et un laisser-aller et devient critique vis-à-vis des partenaires locaux. Elle instrumentalise ce « manque de responsabilité » pour justifier la poursuite de ses mécanismes de contrôle et maintenir l'ordre social inégalitaire.

À côté des contrôles pour les passations de marché, les ONG introduisent des modalités particulières de décaissement, qui là aussi varient selon les ONG et les bailleurs. Les trois ONG demandent la création de comptes spécifiques aux projets – ce qui mérite d'être discuté en détail dans une partie distincte –, cosignent les chèques pour le paiement des prestataires (CARE

International Bénin-Togo, 2012c : 5) et soumettent le versement de la contribution financière de l'ONG et des bailleurs de fonds sur le compte du projet au versement de la contribution ou contrepartie communale.

### La pression des délais

Un autre phénomène, qui n'est pas à proprement parler un mécanisme de contrôle, mérite d'être mentionné ici. Les projets doivent se réaliser dans le temps imparti par les conventions avec les bailleurs de fonds pour pouvoir profiter des financements alloués et dans le cas contraire nécessitent un avenant à la convention qui doit être justifié et qui n'est pas systématiquement accordé. Les ONG exercent alors beaucoup de pression sur les communes pour le respect des délais comme il est visible ici :

« Les difficultés, c'est peut-être les processus qui sont parfois lents. On comprend que le service technique est surchargé, donc parfois pour lancer le marché ça peut prendre du temps, alors que nous on est en train de regarder les saisons qui sont en train de finir [...]. Donc moi j'appelle 10 000 fois, c'est mon travail ça ! Je ne fais pas de rétention pour appeler parce que je sais qu'ils ont plus de choses à faire alors si je ne mets pas ma pression : « ah service technique, est-ce que les DAO sont prêts, est-ce que vous avez lancé le marché ? ». Donc c'est un peu des rappels pour qu'ils se pressent un peu, *pas parce qu'ils ne vont pas faire ou ne peuvent pas faire*, mais c'est juste [pour] qu'ils nous priorisent » (H1).

Il est vu dans cette dernière phrase que l'employé(e) de Helvetas ne critique pas les communes, mais fait part d'une situation : les communes sont surchargées de travail, principalement à cause du trop faible nombre d'employés qu'elles ont, et cela freine les activités des projets, contraignant dans le même temps les ONG à exercer plus de pression sur les communes. Dans le cadre de LEauCAL, Protos a aussi ressenti et fait pression de manière ferme au Comité de Pilotage du 2 novembre 2015 sur les communes pour qu'elles versent les contributions à temps parce que le financement de l'Alliance WASH ne pouvait être utilisé passé une certaine date à cause de la dissolution de l'Alliance (ndt Comité de Pilotage LEauCal du 2.11.15 ; P2).

Les communes précisent aussi que beaucoup de retard dans les processus de passation de marchés est pris au niveau des directions départementales, chargées d'approuver les marchés, et que ce n'est donc pas de leur seule responsabilité si un projet prend du retard (Direction Générale de l'Eau, *s.d.* : 19).

Malgré ces retards, une étude a montré que les communes restent le meilleur échelon institutionnel pour obtenir des délais de passation de marchés et de réalisations infrastructurelles courts (X1) et un élu de Djougou précise que c'est le meilleur échelon pour

le développement car les mairies sont proches des bénéficiaires, voient les besoins réels et se sentent responsables. Elles ne vont alors pas retarder les activités, contrairement aux agents de l'État national qui n'ont aucun lien avec le terrain (DC5).

#### L'absurdité de la non-harmonisation des procédures

Le tableau 10 récapitule les différents mécanismes de contrôle utilisés par Helvetas, CARE et Protos pour contrôler le respect des procédures et la bonne mise en œuvre des projets par les communes.

Tableau 10 : Mécanismes de contrôle des ONGI et de l'État

<b>Organisme (Projet)</b> <b>Mécanismes</b>	<b>Protos (LEauCAL)</b>	<b>Helvetas (QualiEau)</b>	<b>CARE (ACCES)</b>	<b>État / Communes</b>
<b>Visites</b>	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Rapports</b>	Rapports trimestriels	Fiches techniques et financières	Rapports mensuels + rapports spéciaux	Rapports aux services déconcentrés, puis aux ministères
<b>Passation de marché</b>	Observation, Avis de Non-Objection (ANO) directeur pays après examen du dossier de passation de marché ; ANO BAD pour les contrats au-delà d'un certain montant	Observation, co-signatures des contrats / avis de non-objection	Observation, avis de non-objection de la directrice pays	Procédures nationales
<b>Compte spécifique</b>	Service épargne Trésor Public	Service épargne Trésor Public	Banque privée	Recette-perception communale, ordonnée par le Maire, administrée par le RP = 150 millions maximum en caisse
<b>Contribution/contrepartie communale</b>	Oui, préalable au versement de la part bailleur	Oui	Oui, préalable au versement	NA

			de la part bailleur <sup>38</sup>	
<b>Chèques pour le paiement des prestataires</b>	Si ANO obtenu pour un contrat de service, le maire peut ordonner les paiements sans une co-signature de Protos / Co-signatures Maire + CSAF	Co-signatures Maire + CSAF + Helvetas	Co-signatures Maire ou CSAF + CARE	Signés par le Maire, vérifié par le RP
<b>Audits</b>	Oui, revue à mi-parcours, ex post + projet communal	Oui, audits de la direction administrative et financière	Oui	Oui, par la préfecture
<b>Autres mécanismes discutés</b>	Si les délais deviennent trop longs, Protos demande un reversement des financements aux communes pour payer elle-même les prestataires	Financements alloués et convention signée après la passation des marchés. Débuter l'exécution avant la budgétisation	Envoi des planifications d'activités avec budget et termes de référence mensuel	
<b>Conservation dossier projet</b>	10 ans	10 ans	10 ans	

*Sources : P1 ; P2 ; H1 ; NC1 ; N3 ; N4 ; D1 ; C1 ; B1 ; F1 ; T3 ; Protos, 2014 ; Protos & Commune de Djougou, 2015 ; Facilité Africaine de l'Eau, 2012 ; CARE International Bénin-Togo, 2012c ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & Commune de Nikki, 2013.*

Dans ce tableau, et comme expliqué précédemment, il s'avère que les trois ONG suivent des règles différentes qu'elles adaptent parfois en fonction des bailleurs de fonds qui ont aussi des procédures différentes qui, de plus, varient au cours du temps (U1 ; D2). Mais au-delà de ces différences, il y a aussi des variations plus subtiles qui n'apparaissent pas dans ce tableau. Par exemple, une ONG peut demander cinq pièces justificatives pour un avis de non-objection et une autre en demander six qui ne sont pas nécessairement les mêmes que celles demandées par la première ONG. Les communes doivent alors apprendre et retenir toutes ces procédures très strictes, en plus de la procédure nationale, et il est évident que des erreurs et des oublis peuvent se glisser dans les dossiers (L3 ; D2 ; P5), mais, le cas échéant, il leur sera reproché de mal

<sup>38</sup> Finalement, dans le cas de Nikki, avec les blocages liés à la contrepartie exposés dans la partie « Luites comptables », CARE a assuré le paiement des dépenses, même en l'absence de la contribution communale (C2).

gérer les projets (S4). Cette absence d'harmonisation des procédures de contrôle entre les acteurs du développement est une absurdité, qui a des répercussions négatives sur les capacités des communes, sur les relations entre communes et ONG, sur les projets qui prennent du retard et donc sur les ménages qui attendent l'eau.

Il est facile de comprendre ici que si les communes résistent ou « traînent » à rédiger un rapport, à remplir une fiche technique ou à signer des documents (C4 ; H1), cela est dû à un manque de moyens humains face à une overdose de procédures imposées par les multiples partenaires qu'elles peuvent avoir<sup>39</sup>. Comme il a été vu dans la dernière citation de Helvetas (H1), les ONG souhaitent être priorisées, mais ont tendance à oublier qu'elles ne sont pas les seules partenaires avec lesquelles les communes doivent composer. Les ONG et les bailleurs ont l'obligation envers les partenaires locaux d'harmoniser leurs procédures et de s'aligner sur les procédures nationales (D2 ; L3), comme il est mentionné dans la Déclaration de Paris et les principes d'Istanbul. De plus, les procédures nationales sont aussi accompagnées de mécanismes de contrôle comme les audits, l'assistance-conseil et l'observation des services déconcentrés pour la passation des marchés et les approbations des préfectures. Il existe également des mécanismes de sanction administrative, financière ou judiciaire que l'État peut appliquer si nécessaire, comme notamment la diminution ou la suppression de l'allocation FADeC si des malversations sont détectées (F1). Cependant, plusieurs interviewés étatiques s'accordent pour dire que les communes ne sont toujours promptes à fournir les rapports et autres informations demandées, car elles revendiquent leur autonomie, et que les mécanismes de sanction nationaux ne sont pas toujours effectifs (F1 ; B1 ; D1 ; X1). Un renforcement est certainement nécessaire au niveau des mécanismes de contrôle et de sanction étatiques, mais cela ne suppose pas qu'ils doivent être remplacés par des mécanismes externes.

En outre, certains interviewés critiquent l'attitude de certains partenaires qui n'impliquent pas du tout ou pas assez dans la gestion quotidienne les acteurs étatiques comme les services déconcentrés et les préfectures et les associations communales qui ont des prérogatives, des mécanismes de sanction et des relations que les ONG n'ont pas. Ces acteurs peuvent jouer un grand rôle de facilitateurs pour le bon déroulement des projets grâce à leurs relations particulières avec les communes (F1) :

« Même avec LEauCAL il y a des soucis, des points sur lesquels on ne s'entend pas, par rapport à la façon d'intervenir. Aujourd'hui par exemple tu vas constater que nous sommes tous

---

<sup>39</sup> En se concentrant seulement sur les cas étudiés, les communes de Nikki et de Djougou ont déjà deux partenaires chacune : CARE et Helvetas et Protos et Helvetas respectivement.

membres du comité du pilotage, mais l'information nous fait défaut. En tant que la préfecture, en tant que l'ACAD, il y a beaucoup de petites choses qu'on peut régler rien qu'avec des coups de téléphone. Parce que nous sommes en permanence dans les communes, nous sommes en permanence avec les maires. La façon dont moi je vais les appeler, ils vont décrocher même à une heure du matin, toi si tu les appelles, ils ne vont pas prendre. [...] parce qu'il y a ce qui est officiel, il y a ce qui est officieux pour atteindre les résultats. Ah ça au niveau de l'ACAD... « on a tel problème et tel problème avec telle commune et telle commune, qu'est-ce que vous pouvez faire ? » On va dire « bon on a un déplacement sur la commune par rapport à une autre activité on va en profiter pour vous aider à gérer la chose » » (L3).

En restant trop fixées sur leurs procédures de contrôle et sur un modèle de relations verticales, les ONG se privent de relations plus enrichissantes et d'opportunités d'entraide pouvant contribuer à la réussite des projets. Les ONG et les bailleurs de fonds pénètrent les espaces sociaux locaux et, grâce à leurs importants capitaux, arrivent à en réorganiser la structure. Ils deviennent les acteurs dominants et ils imposent leurs valeurs et leurs exigences dans la gestion des projets. Ils en oublient toutefois que le monde local ne tourne pas autour d'eux et que les autres acteurs présents dans le champ du développement ont aussi des capitaux, des atouts qu'ils peuvent mettre à profit pour la satisfaction de l'intérêt premier partagé qui est le développement, l'accès à l'eau potable pour les ménages.

Ceci est, de plus, un point très important car il influence grandement le capital symbolique des ONG. Plus elles impliquent les différents acteurs, plus elles se voient attribuées de la légitimité comme il est possible de le voir dans cet extrait :

« je préfère parler des deux ONG dont vous m'avez fait part : CARE et Helvetas. C'est vrai les deux sont sur le terrain avec nous. Ce que nous faisons, presque les deux ONG le font. Donc ils doivent le faire en suivant la stratégie, ils ne doivent aller faire autre chose que dit la stratégie. Maintenant si je dois apprécier ces deux ONG, CARE, on ne dirait même que CARE est dans le Borgou. CARE va dans les communes, travaille sans associer le service déconcentré. CARE évolue indépendamment, c'est lorsqu'ils ont des problèmes qu'ils se réfèrent à nous, ce qui explique que quelque part notre collaboration avec CARE n'est pas *comme il faut*. Or c'est dit dans la stratégie, si une ONG [...] veut intervenir, ils doivent le faire avec l'aide du service déconcentré en direction des communes. Alors que si nous prenons Helvetas, il faut dire que parmi toutes les ONG qui interviennent dans le Borgou, c'est l'ONG qui associe à chaque étape [...]. Ça, ils sont champions » (B2).

Grâce à cette citation, il est possible de voir que l'alignement de CARE n'est pas encore *comme il faut*, car elle laisse la maîtrise d'ouvrage aux communes, mais elle n'inclut pas les autres acteurs étatiques ou associatifs de la région. Ainsi, CARE, avec sa rigueur et sa logique

d'intervention, perd de la légitimité, tout comme Protos, en voulant tout faire elle-même et en ne partageant pas les informations et les difficultés.

### *Processus financiers : domination des ONG et soumission des communes*

Le dernier point à aborder concernant la gestion des projets est l'aspect financier. Dans un premier temps, il sera vu quelles sont les spécificités des processus financiers des ONG en comparaison au processus national et quels intérêts les ONG voient dans ces processus. Il sera aussi vu pourquoi les communes se soumettent à ces processus financiers et dans un deuxième temps, quelles stratégies elles emploient pour s'y soustraire.

### *Lenteur du Trésor, comptes parallèles et contournement de la loi*

Protos, Helvetas et CARE ont demandé aux communes de Nikki et de Djougou de créer des comptes spécifiques pour loger les fonds des projets. Dans le cadre de QualiEau et de LEauCAL, les communes ont ouvert des comptes au service épargne du Trésor Public, le système national des finances, mais dans le cadre d'ACCES, la commune de Nikki a dû ouvrir un compte auprès d'une banque privée, ECOBANK (Protos & Commune de Djougou, 2015 : 5 ; CARE International Bénin-Togo, 2012c : 5 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & Commune de Nikki, 2013 : 2).

Ce processus va à l'encontre de la loi béninoise qui oblige les communes à ne posséder qu'un seul compte, appelé recette-perception, logé au Trésor Public (C2 ; F1). Ce principe d'unicité de caisse a été instauré pour éviter les détournements de ressources communales. Le compte communal est administré par un fonctionnaire national, le receveur-percepteur (RP), au profit de la commune – le maire restant l'ordonnateur du compte (T3). Le receveur-percepteur tient des registres de tous les mouvements financiers qu'il réalise, aussi bien pour le compte de l'État que pour la commune. Ainsi, avec un tel système, il y a une totale traçabilité des finances locales (F1). Ce système est cependant critiqué par les PTF pour sa lenteur et ses lourdeurs administratives (H4 ; NC1). L'État transfère des ressources financières aux communes dans le cadre de la décentralisation, mais il s'est avéré ces dernières années<sup>40</sup> que le transfert effectif ou physique de l'argent du compte national aux comptes communaux prend beaucoup de temps (D2 ; T1 ; T2) et les receveurs-percepteurs se retrouvent à devoir patienter après avoir fait un appel de fonds (T1) ou à devoir « bricoler » ou « faire de la gymnastique » (T2) pour concilier les demandes de décaissement qu'ils reçoivent de la part des maires pour payer les prestataires

---

<sup>40</sup> Les élections communales, présidentielles et législatives de 2015 et 2016 ont créé une forte pression sur le budget national et, par répercussion, sur les budgets communaux (D2).

de services, mais aussi les salaires des employés et toutes les autres dépenses communales, avec les ressources à disposition qui ne peuvent s'élever à plus de 150 millions FCFA (T1 ; N4 ; D2 ; F1). Il arrive très souvent qu'un receveur soit amené à utiliser des fonds destinés à une activité pour payer un prestataire qui a déjà attendu avant d'être finalement rémunéré, mais il ne peut le faire que sur ordre du Maire (P1 ; T3). Les receveurs précisent que ces « bricolages » ne portent aucunement atteintes aux activités de développement, mais permettent de pallier le manque de ressources et les retards de paiement (T1). Le système en lui-même n'est pas déficient, mais c'est le manque de ressources et les retards de paiement exercés par le gouvernement central qui posent problème. Si les ressources sont disponibles, le processus peut être très rapide (T1) comme il est vu dans cet extrait :

« Vous voyez par exemple les deux adductions d'eau villageoises qui ont été financées par... PPEA, les ressources ont été transférées aux communes directement. [...] Il y a eu cinq forages aussi qu'on a dû faire, tout a été transmis à la commune. Donc les fonds étaient logés à la recette-perception, ça fait que les entrepreneurs, bon, n'ont pas connu de retard dans le paiement, tout et tout, si bien que ça a duré à peine 4 mois, tout était fini, tout était fini, donc à temps. Il y a un système de contrôle du PPEA, bon [...] de l'Ambassade des Pays-Bas au Bénin qui venait, qui faisait son contrôle et puis il y a aussi un autre contrôle qui nous venait aussi de l'État béninois donc pour voir si véritablement le travail a été fait, s'il a été bien, est-ce qu'on l'a fait dans les règles de l'art bon voilà, c'est ça » (DC5).

Les ONG justifient l'ouverture d'un compte parallèle par ces retards et par le mélange des ressources causé par la caisse unique. Elles ne souhaitent pas que les financements des projets soient mélangés à d'autres ressources (CARE International Bénin-Togo, 2012c : 5 ; C4 ; P5) et prendre le risque qu'ils soient utilisés à d'autres fins (C4 ; C5 ; D2), ce qui pourraient alors entraîner des retards dans le paiement des prestataires de services (D2 ; T1), alors que, comme il a été vu, les ONG ont des délais à tenir.

« Pour moi ce qui est important c'est que la maîtrise d'ouvrage, c'est que ceux qui gèrent l'argent en tout cas, ils ont un compte ils le gèrent et [...] que leurs factures soient bien gérées, [...], qu'ils suivent un petit peu les procédures de passation de marché, et qu'à la fin il y ait un puits de qualité qui soit fait quelque part. Après que l'argent aille là ou bon qu'[il] aille dans un compte où ça a mis 6 mois pour payer le prestataire, moi j'avoue que ça, ça me dérange pas. L'entorse à la maîtrise d'ouvrage [...] ça me dérange pas. [rires] Si bien sûr ça permet d'avancer » (H2).

Deux points essentiels peuvent être ressortis de cette citation de Helvetas. Premièrement, Helvetas ne s'aligne pas totalement sur la législation nationale et n'hésite pas à faire des écarts de respect si cela facilite ses interventions et lui permet d'atteindre ses objectifs en matière



d'accès à l'eau potable. Deuxièmement, Helvetas n'est pas totalement fermée à l'idée de déposer les financements des projets sur les comptes communaux, ce qu'un(e) autre employé(e) confirme en parlant du cas de la commune de Banikoara qui s'est opposée à l'ouverture d'un compte spécifique et qui a préféré recevoir des chèques de la part de Helvetas pour le paiement des prestataires et en concluant par :

« On n'exige pas de faire un compte parallèle parce qu'on a un intérêt... notre problème c'est que les réalisations soient vite payées pour que les gens aient accès à l'eau » (H1).

Les ONG argumentent aussi en disant que ce système empêche également la traçabilité des ressources de l'eau qui doivent, selon le principe de « l'eau paie l'eau », être conservées pour la maintenance et le renouvellement des infrastructures hydrauliques, mais qui sont dans le compte communal mélangées à toutes les autres ressources et peuvent alors être diverties pour d'autres motifs (H1). Bien que ces raisons puissent être avérées, les receveurs-percepteurs précisent qu'il leur est possible de différencier les ressources en créant des lignes distinctes dans leurs livres de compte et qu'ils le font d'ailleurs en temps normal lorsqu'ils doivent, par exemple, différencier les allocations du FADeC investissement affecté et non affecté ou de fonctionnement. Ils créent parfois aussi des lignes spécifiques pour le secteur de l'eau, même s'il n'y a aucun document officiel leur demandant de faire cela actuellement (T3). S'ils ont connaissance des projets, ils ont tout à fait la possibilité de distinguer les ressources des projets et de ne pas les divertir (T1). Les receveurs-percepteurs font preuve d'une grande expertise en arrivant à « bricoler » et allouer les ressources par priorité sans perdre le fil de ce qui est dû et de ce qui doit arriver. Le rôle du maire en tant qu'ordonnateur du budget est aussi crucial. Si celui-ci veille avec le RP à ne pas utiliser les ressources de l'eau ou des projets, celles-ci ne seront pas diverties (Direction Générale de l'Eau, *s.d.* : 22). Les CSAF expliquent aussi que si les ONG informent les mairies assez tôt de leur volonté de financer un projet, celui-ci peut être budgétisé et inscrit dans les plans d'investissements annuels (PAI) permettant ainsi une traçabilité des activités des ONG dans les documents financiers communaux (N4 ; H4). C'est ainsi que la Mairie de Djougou a pu budgétiser sa contribution financière au projet LEauCAL (P3 ; P4 ; Commune de Djougou, 2014b). Ceci permet aussi de montrer à l'État, aux PTF et aux autres communes, qu'une commune est proactive dans la recherche de financements et ceci permet également à l'État de tenir compte des différents partenaires présents dans les communes pour décider des montants alloués à chacun selon un principe d'équité (F1). Toutefois, si l'ONG n'informe pas la commune à temps, les ressources du projet ne sont pas inscrites aux PAI et il en ressort une faible traçabilité au niveau communal et au niveau national

(F1 ; D2). Un agent de Djougou évoque quand même l'idée de créer un livre administratif annexe pour retracer les différents mouvements financiers des ONG dans la commune (D2).

Les critiques faites par les ONG sont compréhensibles, mais ne doivent pas cacher les principales raisons qui les motivent à créer ces comptes parallèles : elles souhaitent garder un œil sur leurs financements (H1) et ont peur de ne pas pouvoir justifier l'utilisation des ressources aux bailleurs de fonds si les ressources sont logées dans le compte communal (C6). CARE veut protéger sa « crédibilité financière » (C6) pour ne pas perdre de chance dans le marché du développement et Helvetas souhaite protéger son image :

« Donc nous, soucieux de *notre chose*, on n'a pas voulu en tant que partenaire, on n'a pas voulu laisser une mauvaise image à la communauté parce que même si c'est la commune qui est maître d'ouvrage, on constate que c'est Helvetas qui finance, quand les ouvrages ne sont pas bien faits, on va dire « ah c'est les gens de Helvetas qui nous ont fait... » (H1).

Les ONG essaient de préserver leur légitimité aux yeux des bailleurs de fonds et du grand public.

Les communes, contraintes financièrement et désireuses de contribuer à l'amélioration de l'accès à l'eau potable sur leurs territoires, acceptent les processus financiers des ONG :

« Parce que pour nous, qu'est-ce que nous recherchons ? C'est que l'eau coule, c'est tout, notre souci. Alors que ça soit logé au Trésor, à la BCAO, n'importe où, mais que les contrats soient respectés et que l'eau potable soit fournie à nos populations donc ça c'est le crédo [...] du conseil communal. Donc on ne cherche pas forcément que les ressources nous viennent » (DC5).

« Normalement hum la loi dit que toutes les ressources devant aller vers une commune devrait passer par le Trésor donc, mais craignant les difficultés du Trésor, certains partenaires disent bon on va ouvrir un compte dans une banque privée, ce qui est une entrave à la loi, mais puisque la commune cherche les ressources et que c'est le partenaire qui est signataire du compte pff on n'en fait pas un problème, on laisse faire et on fait comme s'il n'y a pas de problème, mais normalement ça ne devrait pas se passer de... » (F1).

« Donc en fait dans tous les cas [...] disons que c'est la procédure du partenaire qui prime, sinon les questions-là [rapidité des paiements, sécuriser les financements], ça ne convainc personne. Et on fait parce qu'on est obligés, on veut la subvention. Sinon c'est pas l'objectif » (L3).

Les communes se soumettent aux règles financières des ONG car elles sont dépendantes de l'aide internationale, mais elles n'y sont pas entièrement favorables car, en plus d'aller à l'encontre de la loi, ces processus amènent de nombreuses difficultés qui, finalement, suppriment pour elles les avantages perçus par les ONG.

Les ONG utilisant des comptes épargnes domiciliés au Trésor Public argumentent qu'ils permettent de la rapidité dans les paiements des prestataires, mais comme l'explique une personne d'une association des communes :

« Ce n'est pas fondé, c'est pas fondé dans la mesure où [...] ce qu'on est en train de faire, on est en train de contourner le circuit national, mais en même temps c'est le circuit national. Parce que c'est le Trésor Public qui vous autorise à ouvrir le compte [...] et à Cotonou, il n'y a pas d'annexe. ... Et le Trésor, ce que vous oubliez, le Trésor Public même si vous mettez l'argent dedans s'il y a des urgences, le Trésor Public peut l'utiliser » (L3).

Ainsi, il est possible, autant que pour les comptes communaux, qu'un prestataire de service se rende au Trésor pour être payé et se voie reconduit. Cela a d'ailleurs déjà été observé (L3 ; D1 ; DC5). Un tel problème ne se pose pas au niveau des comptes des banques privées (L3 ; D1).

Deux autres problèmes soulignent l'ambiguïté de l'argumentation des ONG :

« Il y a des projets qui passent par [...] le circuit communal mais qui vont plus vite que ce qu'on est en train de dire là. Parce qu'il faut [...] remarquer aussi, il y a des prestataires qui n'aiment même pas les chèques-épargnes du Trésor Public. Parce qu'aujourd'hui si tu dois payer un prestataire c'est le chèque du Trésor Public on va lui délivrer. Il y a des prestataires qui n'aiment pas ça parce que [...] ce n'est pas un chèque comme tu peux aller à la BOA [Banque Ouest-Africaine], on va te payer. Tu vas déposer au Trésor et en fonction de la situation financière nationale il y a des priorités qu'on peut faire, si on dit qu'il n'y a pas l'argent, on va dire qu'on n'a pas de quoi prendre ton chèque. Tu fais comment ? Le Trésor Public ce n'est pas une banque primaire où tu peux aller t'asseoir au niveau d'ECOBANK, tu as déjà acquitté ton chèque 10 millions ils te les sortent. Non, tu es obligé d'aller à Cotonou et tu vas déposer on va traiter. Si tu as le circuit, on peut traiter dans le même jour, si tu n'as pas le circuit ça peut faire une semaine. Dites-moi c'est où le rétrécissement du temps dont vous parlez ? Non, non » (L3).

Comme il a été dit précédemment, le circuit communal peut s'avérer être très rapide si les ressources sont disponibles. Également, il est vu ici que le problème dans les retards de paiement des prestataires n'est pas réglé, seulement déplacé d'une étape. De plus, les entrepreneurs sont amenés à devoir se déplacer jusqu'au Trésor pour être rémunéré. Cela ne pose pas de souci pour une entreprise basée à Cotonou, mais c'est une difficulté supplémentaire pour une petite entreprise communale ou régionale. Helvetas mentionne que, parfois, les prestataires gonflent les factures car ils savent que le paiement va être tardif (H2). Il est ici très clair que les justifications évoquées par les ONG pour l'ouverture de comptes parallèles ne sont pas si pertinentes. Les comptes parallèles au Trésor Public permettent aux ONG de conserver du contrôle et diminuent selon elles les difficultés (H4), mais ce sont des « palliatifs » (D4 ; D1) qui ne règlent aucunement les problèmes du circuit financier national soulevés par les PTF.

En plus de ces différentes difficultés, les receveurs-percepteurs sont très critiques vis-à-vis de ces comptes parallèles parce que cela constitue une violation du principe de l'unicité de caisse (T1), parce qu'ils doutent de leur bonne gestion (T4 ; C1) et parce que cela leur ôte leurs prérogatives, et en particulier leurs prérogatives de contrôle. En effet, les RP, formés à l'orthodoxie financière, ont l'obligation de présenter chaque année les comptes de gestion devant la Cour Suprême et risquent d'être jugés si des malversations sont découvertes, ils sont alors très rigoureux dans la gestion des comptes communaux (T1 ; T4). Dans le cas des comptes des projets, les RP n'ont aucun pouvoir de contrôle et ne peuvent, en outre, justifier les dépenses faites avec la contribution qu'ils ont laissée sortir de la recette-perception (P5 ; P3 ; P4). Pour ces raisons, les RP invitent les ONG à suivre le processus financier communal (T4). Dans l'autre sens, Helvetas souligne la nécessité d'impliquer les RP dans les formations des projets pour qu'ils comprennent l'intérêt des projets et ne fassent plus de blocages (H1).

Ces différents systèmes laissent penser que l'État accorde des dérogations aux PTF, mais il apparaît de plus en plus une résistance au sein du Trésor Public qui souhaite faire respecter le principe d'unicité de caisse (P5).

Il apparaît clairement ici – et il sera vu aussi dans la prochaine partie – qu'il y a des voix nationales qui s'opposent à ces comptes parallèles, mais les ONG dominent encore la lutte et obtiennent la soumission des acteurs étatiques à leurs règles financières. Les ONG font toutefois du plaidoyer auprès de l'État pour l'inciter à « fluidifier un peu le circuit » (H1), à avoir « une redevabilité plus forte dans le circuit » (H4), ainsi qu'une meilleure « traçabilité [...] des recettes issues de l'eau » (H1) afin d'être à terme dans une situation financière et institutionnelle leur permettant de suivre le circuit national officiel et de faire des contrôles ex-post :

« Mais on peut contrôler ex-post, c'est pas un problème. On peut sans autre contrôler ex-post s'il y a un minimum de conditions qui sont suivies. La notion de contrôle c'est pas le contrôle sur l'utilisation, c'est pas un contrôle sur l'affectation des fonds, c'est un contrôle sur la bonne utilisation des fonds, sous-entendu les fonds sont allés à ce que l'assemblée communale avait décidé et pas avec une fuite de 20 %. Et si les audits ex-post sont réalisés sur la base de, enfin si l'information est suffisante pour réaliser un audit ex-post, dans la logique d'un projet ça change plus rien. Mais aujourd'hui on n'est pas là. On essaie de mettre ça en place dans certains pays, mais pas en Afrique de l'Ouest » (H4).

### Luttes comptables

Ces comptes parallèles créent particulièrement des problèmes aux communes si elles doivent donner une contrepartie ou une contribution pour le projet. La commune de Nikki a dû apporter la contrepartie financière demandée aux communautés pour chaque réhabilitation d'ouvrages

dans le cadre de QualiEau, soit 50 000 FCFA par puits réhabilités. Elle a aussi contribué à 4,79 % du financement d'ACCES. Pour verser la contrepartie prévue pour QualiEau, la commune a récupéré des ressources qui ont été logées dans un compte de la CLCAM avant l'entrée en vigueur du principe de l'unicité de caisse. Dans ce cas, le versement n'a créé aucune difficulté (NC1). Il en a été tout autre pour le projet ACCES.

« parce que lorsqu'il faut donner contrepartie, [...] les receveurs sont réticents à sortir l'argent de la recette-perception pour dire ça c'est pour l'ONG. Ça ne plaît pas. Donc j'ai un problème avec une ONG-là, CARE Bénin, où notre contrepartie n'est pas encore sortie parce que [...] le receveur n'est pas d'accord. Parce qu'ils disaient qu'après c'est eux qui doivent verser les sous [rembourser] [...] Or on a aussi l'inspection qui est là quand ils viennent inspecter, on peut nous faire des reproches. Donc c'est ça qui cause un peu de problèmes. Mais on essaie de gérer, gérer, gérer » (NC1).

La commune a la responsabilité de verser sa contribution sur plusieurs tranches par année. La première année, malgré l'unicité de caisse, aucun problème n'a été rencontré. Mais lors de la deuxième année, un nouveau receveur-percepteur est arrivé à la recette-perception de Nikki et ce dernier a refusé d'aller contre la loi et de sortir des ressources communales pour aller dans un compte privé (NC1 ; L2). Le Maire mentionne avoir déjà eu à entreprendre de sérieuses négociations avec le premier RP pour qu'il accepte de virer la première tranche, mais les négociations sont restées sans résultat avec le second RP. Ce même problème s'est posé dans d'autres communes du projet (C5 ; C6), comme à Kalalé, où le Maire et les agents communaux ont finalement proposé de contribuer en nature, c'est-à-dire en réalisant sur le budget communal deux ouvrages hydrauliques – équivalent de la contribution financière (NC1 ; C4 ; C1). CARE a accepté cette solution bien qu'elle va à l'encontre de ses principes et la Mairie de Nikki, s'inspirant de cet exemple, a souhaité faire la même chose (C4 ; NC1). Ceci n'a cependant pas été possible car les ouvrages devaient être budgétisés à temps (NC1). Finalement, après de longues et vaines négociations, la commune a opté pour l'ouverture d'un autre compte à la CLCAM dans lequel elle verse les redevances de l'eau qu'elle collecte progressivement jusqu'à obtenir le montant nécessaire pour finir de payer sa contribution au projet ACCES (NC1). Elle a choisi un tel système pour éviter de mettre l'argent des redevances à la recette-perception et de se retrouver de nouveau bloquée et parce qu'elle est dans l'incapacité physique de se rendre dès que les ressources arrivent à l'agence ECOBANK, la plus proche étant à Parakou. Elle attend donc un montant conséquent avant de s'y rendre. La pression ressentie par la commune pour payer la contribution et la résistance du receveur l'ont contrainte à aller, de manière temporaire, d'elle-même contre la loi.

Des stratégies communales se dessinent ici en réponse à ce mécanisme de contrôle imposé par CARE. Les communes, contraintes à la fois par la pression de l'ONG et par la législation nationale, font preuve d'initiatives pour dépasser les obstacles et permettre la poursuite des projets. Néanmoins, le retard qu'a pris la commune de Nikki dans le paiement de la contrepartie a teinté les relations entre elle et CARE. CARE a déployé beaucoup d'énergie et de temps pour que la commune résolve ce problème (C5 ; C6 ; NC1) et cela a diminué la légitimité que CARE lui accorde :

« Et on est même allé jusqu'à voir, parfois la solution vient de nous, on va carrément voir le receveur pour lui dire « mais on a telle situation, c'est vrai on ne peut pas se mettre entre vous deux, receveur et maire et commune plutôt, mais notre situation c'est ceci », ça porte atteinte à la crédibilité de la commune, parce que pour d'autres demandes des financements, si ceci sort dans l'historique, ça ne va pas être favorable. Même en cours de projet, on pourrait être capable de dire on n'est pas prêt à continuer. Ça, ça convainc les maires et ils finissent par avoir des séances, des séries avec le receveur pour leur dire « ah tu vas me mettre complètement à l'eau parce que je ne pourrais pas avancer ». Là, face à des bailleurs qui sont quand même... parce qu'aujourd'hui tu fais une grosse faute du genre avec l'Union Européenne, c'est tout le système de partenariats binationaux qui peut être alerté. Je ne dis pas qu'il est systématiquement alerté, ce n'est pas favorable » (C2).

Mais il apparaît aussi que CARE va jusqu'à menacer d'arrêter le financement si les autorités communales ne trouvent pas des solutions pour le versement de la contrepartie et le respect des règles financières exigées par CARE. Évidemment, cela ne laisse pas d'autres choix aux mairies que de se soumettre à ces règles, parce qu'elles ne souhaitent pas avoir mauvaise réputation auprès des bailleurs, mais aussi parce que les élus locaux ne veulent pas risquer de perdre un projet qui pourrait mener à perdre les prochaines élections (E2).

La commune de Djougou n'a pas eu des difficultés du même ordre pour verser sa contribution de 30 % de son projet communal, contribution qui est globalement bien acceptée, même si parfois jugée trop importante (D1 ; DC5), mais comme une personne de Protos le dit, il a fallu « sauter » sur les financements FADeC une fois versés à la recette-perception pour qu'ils soient directement transférés pour le projet (P2).

Cependant, deux points méritent d'être discutés ici. Tout d'abord, les comptes LEauCAL ont été ouverts par les Maires et les CSAF quelques mois avant les élections communales de 2015. Cela n'aurait posé aucun problème si les maires avaient tous été réélus, ce qui n'est pas le cas. Les nouveaux maires ont alors dû se rendre à Cotonou, avec les CSAF pour modifier les signatures attachées aux comptes (P2 ; P4 ; P5) et en venant du Nord, cela suppose entre deux

et quatre journées passées dans les transports et les bureaux du Trésor au lieu de réaliser les tâches qui leur incombent pour le développement communal. Le maire de Djougou a été réélu, mais lui et le CSAF ont aussi dû se rendre de nouveau au Trésor Public pour apposer des signatures électroniques, qui est une nouveauté introduite par la Direction du Trésor (ndt Comité de Pilotage LEauCAL du 2.11.15).

Ensuite, au premier comité de pilotage de LEauCAL, les communes et l'ACAD ont soumis l'idée de ne pas créer de comptes parallèles, mais de réaliser les premières dépenses grâce à la contribution communale et une fois celle-ci dépensée – et vérifiée grâce aux pièces justificatives – Protos et/ou la BAD paieraient par chèques les activités restantes. Ceci n'a pas été accepté :

« Ils ont dit non c'est pas possible. Vous faites, faites, faites, on dit il faut avis de non-objection depuis la BAD, parfois dans un [échange] de ping-pong vous perdez [facilement] deux ou trois semaines [...]. Et comme on le dit les communes n'ont pas que ça à faire » (L3).

Le Préfet de l'Atacora-Donga a réitéré cette suggestion pour les projets à venir lors du comité de pilotage du 2 novembre 2015 en précisant que ces comptes spécifiques constituent une entorse à la loi et que le processus est plus rapide au niveau communal – recette-perception – qu'au niveau national – Trésor Public (ndt Comité de Pilotage LEauCAL du 2.11.15). Il apparaît ici que les ONG restent fixées sur les procédures financières, malgré des idées proposées par les acteurs locaux et nationaux.

Pour conclure, cet extrait qui s'adresse d'abord aux communes, puis aux partenaires résume ce qui a été dit juste qu'ici :

« Tant que vous vous engagez pour l'obtention d'un financement d'un partenaire, le moins que vous puissiez faire c'est de respecter sa procédure financière. Mais acceptez avec nous qu'il y a des procédures qui sont très contraignantes et qu'ils nous [font perdre] inutilement du temps. Inutilement du temps. Inutilement. Un projet de 3 ans, on a mis 2 ans et demi, tu as vu, à lancer le projet et à faire ouverture des comptes » (L3).

### *Construire de la confiance*

Helvetas distingue la confiance de la question de la redevabilité et rappelle que les mécanismes de contrôle existent de partout, comme il est vu ici :

« Mais je crois qu'on peut pas de ne pas mettre de mécanismes de contrôle. Il faut distinguer la question de la confiance de la question de la redevabilité, encore une fois à laquelle tout le monde est tenu et nous on doit rapporter sur la dépense. Et s'il y a un cas de corruption qui est détecté, on va venir nous dire mais comment est-ce que vous avez pu laisser passer ça ? Pourquoi est-ce que vous n'avez pas de mécanismes de surveillance ? Donc la confiance elle est là, le système il a ses lenteurs, après la nature humaine elle est ce qu'elle est, donc moi je

sous-entends pas qu'il y a plus de corruption, non je sous-entends pas que la Suisse est un pays où il n'y a pas de corruption, que la France est un pays où il n'y a pas de corruption. Les mécanismes sont probablement différents. Je ne suis pas en train de dire qu'il y a de la corruption partout, ni en Afrique, ni en Suisse. Mais des dispositifs de contrôle il y en a aussi en Suisse, on est tous contraints à un audit y compris Helvetas. Donc il faut distinguer ces deux questions » (H4).

Pourtant, les interviewés justifient la nécessité d'avoir des mécanismes de contrôle dans les projets en soulignant les faiblesses des communes. Elles sont accusées d'être corrompues (L3 ; P2 ; H2), de détourner l'argent pour favoriser les intérêts personnels, familiaux ou politiques plutôt que le bien-être général et les objectifs fixés par les projets (H1 ; H2 ; C1 ; C3), de manquer de motivation (H1 ; P2), de sentiment d'appropriation et de responsabilisation pour le suivi des travaux et des ouvrages (C1 ; H1 ; H3 ; B1 ; BG5) ou de sens de l'initiative ou de manquer de moyens humains (H1 ; L3) et d'expérience pour effectuer les tâches nécessaires à la mise en œuvre et au suivi des projets et infrastructures (H2). Ceci fait preuve d'un manque de confiance dans les collectivités locales (L3). Pourtant des exemples très rares sont venus illustrés ces critiques (C1 ; H1) et généralement, grâce aux mécanismes de contrôle, il y a très peu (B1), voire aucun (P1) cas de détournements ou de malversations. Les audits PPEA II ont aussi montré que les communes sont beaucoup plus respectueuses et rigoureuses dans les procédures que l'État et qu'à leur niveau, il s'agit plutôt d'erreurs que de détournements (X1).

Un employé d'une association des communes fait aussi remarquer un point important. Même si, comme lui et H4 le disent, les audits et mécanismes de contrôle se font partout, ces derniers n'ont pas le même impact en Europe ou en Afrique :

« même en France les procédures sont comme ça, le service public, le circuit de l'État, du trésor c'est comme ça, mais malheureusement ... la France a moins de problèmes, les Français n'ont pas de problème d'accès à l'eau comme nous on a, donc je suis obligé de me plaindre de ce que nous avons ici. Si ça contribue à freiner notre dispositif je suis obligé de fustiger ça en fait » (L2).

Helvetas, dans sa nouvelle stratégie, et Protos, dans LEauCAL, ont en quelque sorte décidé de prendre le problème à la racine et d'intervenir dans les communes les plus dynamiques et les plus méritantes.

Pour Protos, cela s'est concrétisé dans les appels à projets qui ont permis de sélectionner les communes les plus performantes sur la base de leurs projets, mais aussi dans le choix stratégique que l'ONG a fait, suite à la recommandation d'un consultant qui a réalisé une étude institutionnelle sur les communes de l'Atacora et de la Donga, de renforcer les capacités des



six communes les plus avancées en matière d'exploitation et de maintenance dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (P1 ; P2 ; P4). La mise en compétition des communes a plutôt été bien acceptée par les communes (D1 ; D3 ; D4), même si les communes qui ont échoué à l'appel à projets – Boukoumbé, Copargo – ont critiqué ce système au comité de pilotage du 2.11.15 (ndt Comité de Pilotage LEauCal du 2.11.15). Ouaké s'est positionnée contre ce système dès le début (P3 ; P4 ; P5).

Helvetas, quant à elle, exige des nouvelles communes d'intervention qu'elles remplissent certaines conditions avant d'instituer un partenariat sur recommandation de Medicor (H1) :

« Bon pour les nouvelles communes que nous sommes en train de faire [...], nous leur avons posé des conditions, les conditions les plus... [...] pertinentes, c'est que ces communes disposent d'un chargé eau travaillant en leur sein, que ces conditions aient déjà des actions au niveau de la qualité de l'eau, qu'on retrouve ça dans le budget, c'est une préoccupation, que ces communes aient déjà des actions au niveau de l'hygiène et de l'assainissement de base. Si nous retrouvons ces trois points : un interlocuteur, des actions déjà menées au niveau de la qualité de l'eau, au niveau de la gestion de l'assainissement, pouf, on peut sauter sur ces communes » (H3).

Ces conditions assurent à Helvetas qu'elle va travailler avec des personnels administratifs et techniques motivés et compétents pour les actions du secteur de l'eau et de l'assainissement. Elle peut ainsi espérer rencontrer moins de difficultés pour une bonne mise en œuvre du projet. En instaurant une méritocratie des communes, Helvetas et Protos vont à l'encontre de leurs principes de base qui sont de fournir les services de base aux plus démunis. Même si les besoins de ces communes sont sans aucun doute non négligeables, elles ont sûrement plus de ressources ou de plus grandes capacités de gestion que les autres communes de l'Alibori, du Borgou, de l'Atacora et de la Donga – zones d'intervention des ONG – qui ne remplissent pas les conditions exigées dans les appels à compétition. La conditionnalité des dons n'est toutefois pas quelque chose de nouveau dans le monde du développement (Crewe & Harrison, 1998 : 70).

De plus, avec ce système de méritocratie, il s'avère que Helvetas intervient désormais dans la commune de Djougou, qui est déjà accompagnée par Protos depuis plusieurs années et qui est, comme il a été vu, « la première » des treize communes touchées par LEauCAL selon des agents de Protos (P3 ; P4). Il est donc évident que cette commune et ses employés peuvent facilement attirer des partenaires techniques et financiers, contrairement à leurs voisins. Un employé de Helvetas mentionne que ce choix n'a pas été « très *smart* » (H4).

Cette méritocratie des communes instaure de la compétition entre elles pour les financements. Cette compétition existe déjà depuis les débuts de la décentralisation, mais elle prend désormais une toute autre tournure si une commune attire plusieurs partenaires qui ont tous des exigences similaires et qu'une autre se trouve alors totalement délaissée. Ceci est évidemment le jeu de la méritocratie. Cela peut encourager la commune délaissée à se battre pour répondre aux exigences des ONG ou cela peut entraîner de la frustration et de l'incompréhension, comme cela été le cas pour les communes de Boukoumbé et Copargo qui n'ont pas reçu de financements pour leurs projets communaux proposés aux appels à projets LEauCAL et qui ont constaté que les communes de Kérou, Kouandé et Péhunco ont chacune obtenu un financement pour leurs projets communaux, mais également un financement pour leur projet intercommunal qu'elles ont proposé en tant que la structure intercommunale des 2KP (ndt Comité de Pilotage LEauCal du 2.11.15). Si les ONG poursuivent avec ce système méritocratique, il est important que les communes s'adaptent rapidement, au risque sinon de se retrouver délaissées par tous les partenaires.

Helvetas fait, toutefois, un accompagnement à double vitesse. Bien qu'elle ait choisi des communes jugées dynamiques pour ces nouvelles interventions, elle continue d'accompagner les communes moins dynamiques de ces précédentes interventions (H1), tout en précisant que les communes doivent faire des efforts pour s'autonomiser car l'ONG ne peut rester éternellement pour assister (H2). L'idée de l'ONG n'est pas d'abandonner les communes faibles, mais plutôt de doubler les efforts sur les communes dynamiques pour avoir un impact plus fort sur les communautés et l'amélioration de l'accès à l'eau potable (H4). Protos explique qu'elle conserve aussi cette approche d'assister les plus démunies dans d'autres projets, mais souligne toutefois que les communes ont toutes eu une dizaine d'années pour prendre la main en matière de MOC. Il est alors attendu de celles qui sont aujourd'hui considérées comme moins dynamiques qu'elles prennent leurs responsabilités. Étant comparées aux autres communes qui avancent bien, elles n'ont plus d'excuses considérées comme valables par les ONG (P2).

Helvetas sanctionne aussi les communes au cours des projets en diminuant les dotations si elles ne paient pas les contreparties financières ou si elles ne suivent pas bien les travaux et les motive en augmentant les dotations de celles qui sont au contraire performantes. Elle utilise ces méthodes pour inciter les communes à être toujours plus dynamiques (H1 ; H4). Helvetas et CARE (*cf.* citation C2 précédente) menacent d'arrêter ou stoppent effectivement la collaboration avec une commune pour sanctionner de mauvais agissements (H1). Ainsi, les ONG adoptent des mécanismes de compétition et de sanction, en plus des mécanismes de

contrôle, et forcent les communes à se responsabiliser (P2), à mieux agir selon des critères qui sont les leurs (H1), à faire preuve d'exemplarité (D1 ; DC5 ; P4), à faire face à la pression des pairs (P3 ; H4) et à renforcer leur capital technique :

« Parce que si une commune [...] est démunie et qu'elle reste toujours sous assistanat, elle ne va jamais sortir de ça, de cette situation. Alors maintenant si elle sait que désormais mon problème n'est pas parce que je suis sous-démunie, mon problème c'est parce que je n'ai pas de bonnes ressources humaines, là, la philosophie change donc aujourd'hui par exemple les [agents] qui n'ont pas pu monter de bons dossiers, on a appris que les maires les ont tout simplement changés de place » (P5).

Et cela fonctionne (X1) comme il a été vu au point II-1.iii de ce chapitre et comme on peut le voir aussi dans cet extrait :

« notre appui a quand même permis aux communes où nous avons longtemps travaillé d'être plus aguerries [sur] les questions d'eau et d'assainissement, de réfléchir, de trouver des solutions » (H1).

Les compétences des communes s'accroissent, les communes sont responsabilisées et font preuve d'initiatives, mais le niveau n'est pas le même partout et un fort accompagnement est encore nécessaire selon l'État et les ONG (B1 ; BG5 ; H2 ; C5). Une telle prise de position de la part des ONG demande alors une harmonisation entre bailleurs, parce que s'il existe toujours des bailleurs qui offrent de l'aide sans être trop regardants sur les capacités communales, cela bloquera ce processus de responsabilisation et de motivation des communes (P5). L'État a, d'ailleurs aussi adopté cette approche en dotant les communes de ressources selon leurs performances, comme il a été vu au chapitre 4.

### iii. Dépolitisation des partenariats : hiérarchie entre acteurs et déresponsabilisation communale

Les visites sur le terrain, les rapports techniques et financiers, les procédures de contrôle des passations de marché, les comptes parallèles, les audits sont différents mécanismes de contrôle que les ONG et les bailleurs de fonds introduisent dans les partenariats pour s'assurer de la bonne utilisation des financements alloués aux projets. Ils précisent tous que ce qui est important est que les objectifs des projets soient atteints, que des infrastructures d'eau soient bien construites et que les populations aient accès à de l'eau potable. Grâce à ces mécanismes de contrôle, les ONG et les bailleurs de fonds visent à assurer un égal et juste traitement des communautés démunies et des entrepreneurs et souhaitent éviter des détournements et des malversations au profit d'intérêts politiques, personnels ou familiaux qui pourraient pénaliser les ménages. Néanmoins, ces mécanismes sont créateurs d'inégalité au sein des partenariats. Ils maintiennent une hiérarchie entre les ONGI et les communes, mais aussi entre les bailleurs de

fonds et les ONG et au sein même des ONG entre les bureaux pays et les sièges européens, qui sont en directe relation avec les bailleurs de fonds et qui ont pour rôle de contrôler la qualité et la conformité aux procédures des rapports et autres documents de projets (C5).



Photo 6 : Forage installé dans le cadre d'ACCES avec logos à Sémarou (Nikki, 22.05.15, MAV)

La meilleure illustration de cette hiérarchisation entre les acteurs et de la domination des bailleurs sur les ONG et des ONG sur les communes a trait à l'appropriation des ouvrages financés. Paradoxalement, il est toujours fait cas de l'appropriation ou la non-appropriation des infrastructures par les partenaires locaux et les bénéficiaires (X1 ; H4 ; P3), mais il n'est jamais fait mention de l'appropriation des infrastructures par les bailleurs. Légalement, les ouvrages deviennent automatiquement la propriété des communes. Néanmoins, les bailleurs et les ONG mettent un accent tout particulier à ce que leurs logos figurent sur les infrastructures, comme il peut être vu sur la photo 6 où figurent les logos de l'UE, de CARE et de la Mairie de Paris à côté de celui de la République du Bénin. Ils argumentent en parlant d'appropriations abusives d'ouvrages, de transparence, de publicité ou de facilitation de la reconnaissance des ouvrages sur le long terme (H2 ; I3 ; NC1). Les communes n'y voient généralement pas un inconvénient, mais un agent de Sô-Ava s'exprime contre :

« La mairie est propriétaire, il faut mettre propriétaire avec griffes. Si la mairie est propriétaire, il faut mettre ça toujours entre griffes, [...] surtout que tu vois... les ... les châteaux d'eau [...]

tu vas voir les panneaux d'identification au niveau de chaque station, mais si c'est la mairie qui est propriétaire est-ce qu'il y aura encore le logo d'Emmaüs ? » (S1).

Outre ce point qui trouve des justifications, il est utile de regarder les expressions utilisées par les ONG dans leurs discours qui montrent clairement de l'ambiguïté à ce propos. À titre illustratif, H2 dit « *voir ce qu'il s'est passé de nos infrastructures* » dans la citation faite page 218 et H1 dit « *notre chose* » en parlant des ouvrages et de l'image de l'ONG qu'ils reflètent dans la citation faite page 232. Ces deux passages montrent bien que les employés des ONG ressentent un sentiment de possession vis-à-vis des infrastructures qu'elles aident à réaliser. Ceci ressort nécessairement dans la façon dont elles interviennent sur le terrain, elles interagissent avec les communes et elles suivent les projets et la maîtrise d'ouvrage communale. Comme il sera vu avec le cas du PCSEN dans la partie III de ce chapitre, plus les investissements financiers et humains sont importants, plus l'attachement est présent et a des conséquences sur la gestion du projet. Ce n'est pas forcément une mauvaise chose comme il est clair avec le travail des ONG pour le renforcement des communes à la maintenance, mais cela peut le devenir si l'ONG exige de la commune un suivi *ad aeternam* ou si elle s'auto-attribue un rôle qui dépasse ses fonctions.

Les bailleurs dominant cet espace du champ du développement car ils détiennent le plus grand volume de capital économique, mais aussi un important volume des autres espèces de capital. Les ONG et les communes se soumettent alors aux exigences des bailleurs. Mais les ONG, comme les communes luttent pour que ce système de redevabilité s'accorde plus à leurs valeurs. Comme il a été vu, Helvetas, CARE et Protos essaient d'initier un mouvement vers plus d'égalité dans les partenariats et incitent alors les communes à prendre leurs responsabilités. Bien qu'elles conservent les mécanismes de contrôle, elles expérimentent aussi des alternatives dans l'idée, toujours, de renforcer les capacités des communes et de s'aligner progressivement plus sur la législation nationale. Faisant confiance aux ONG grâce à leur important capital technique, les bailleurs soutiennent parfois ces expériences, comme la BAD et Medicor soutiennent la mise en compétition communale souhaitée par Protos et Helvetas.

Les communes, contraintes par leur faible capital économique, essaient de satisfaire aux exigences des PTF et de la législation nationale, mais ne cachent pas qu'elles considèrent ces mécanismes comme chronophages et servant les intérêts des ONG et des bailleurs plus que les intérêts des projets et des communautés. Elles exercent alors parfois de la résistance face à ces mécanismes, qui peut aussi bien être prise comme de la mauvaise gestion par les ONG dans un détournement de la résistance.

Contrairement à l'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage communale, les mécanismes de contrôle ont tendance à freiner la responsabilisation des communes ou à les inciter à se désengager de la gestion et du suivi des projets. Évidemment, ceci n'est pas la seule raison comme il a été vu, mais ces mécanismes constituent des blocages pour les communes, des pertes de temps et d'énergie, d'autant plus qu'ils sont multiples et variés.

Les mécanismes de motivation – compétition, méritocratie –, relativement bien perçus par les communes, ainsi que les mécanismes de sanction – retrait du projet, diminution des subventions –, renforcent la responsabilisation des communes et les incitent à renforcer leurs capitaux pour être plus compétitives – embauche d'employés plus qualifiés, recherche de financements –, à respecter les procédures et à initier des idées pour améliorer le suivi des ouvrages d'eau (D1 ; N2). Bien que ces processus n'aient pas comme fondement de base l'égalité entre les communes, ils permettent d'avoir plus d'égalité dans les partenariats entre ONG et communes.

Il a été vu au cours des sections précédentes que les communes ont toujours un faible capital global, mais ont besoin d'être moins contraintes pour le renforcer. Les mécanismes de contrôle doivent alors être harmonisés et uniformisés entre l'État, les bailleurs et les ONG comme ces acteurs se sont entendus avec la Déclaration de Paris et les principes d'Istanbul – même si cela demande de renforcer ceux de l'État –, être allégés, être adaptés aux petits personnels communaux – comme accepter l'informalité : mails, téléphone pour obtenir les informations (P5) – et éventuellement être fait en aval des projets avec des audits à mi-parcours et en fin de parcours. Le système financier des projets est aussi à repenser. C'est, en effet, en modifiant les mécanismes trop contraignants, déresponsabilisants et inégalitaires que les partenariats deviendront plus justes.

### 3. Plaidoyer politique : cheval de Troie des ONG ?

À côté des activités d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage et de contrôle de la bonne mise en œuvre des projets, les ONG entreprennent des activités de plaidoyer. Le plaidoyer est un moyen de politiser les questions de développement s'il est mobilisé pour les justes causes. En effet, il peut permettre d'introduire plus d'égalité sociale, de genre et partenariale entre les bénéficiaires et les acteurs du développement si les acteurs défendent ces valeurs auprès des instances qui fixent les règles et ainsi réduire durablement la pauvreté. Néanmoins, le plaidoyer, comme toute activité, peut être instrumentalisé pour servir des intérêts plus personnels que généraux et dans une telle situation, l'égalité n'est pas nécessairement un résultat du plaidoyer. Il faudra cependant distinguer ici l'égalité sociale et de genre des démunis et l'égalité partenariale, car l'une peut apparaître sans l'autre. Une telle situation d'instrumentalisation du

plaidoyer apparaît lorsque les ONGI pénètrent les champs politiques national et communal pour y diffuser des valeurs qui ne sont pas partagées par les acteurs nationaux et locaux et délégitiment alors les valeurs et les lois nationales et communales. Cette délégitimation est le signe que les ONGI considèrent leurs idées comme étant de plus grande valeur et plus dignes de respect que celles des autorités communales et en ce sens, cela symbolise l'inégalité entre les ONGI et les communes. Dans cette partie, il sera alors vu dans quels objectifs les ONGI font du plaidoyer et comment cela se répercute sur les relations de pouvoir entre ONG et communes.

Helvetas, CARE et Protos font du plaidoyer auprès des organisations internationales, auprès des gouvernements où elles ont leurs sièges et auprès du gouvernement et des communes béninois qui sont à l'origine des politiques sur les sujets qu'elles défendent pour les convaincre d'agir en leur faveur (P1 ; C3 ; H2 ; H4 ; Helvetas Swiss Intercooperation, 2011 : 3 ; Helvetas Swiss Intercooperation, 2012 : 5, 11, 13 ; CARE France 2015 : 3, 5 et 10 ; CARE International Bénin-Togo, 2012a : 8 ; Protos, 2016a : 10).

Par exemple, CARE fait du plaidoyer en lien avec les thématiques portées par ses projets, mais elle associe toujours cela à la lutte pour l'égalité des femmes et des filles qui est son objectif premier (C5 ; C3), comme il est possible de le voir ici dans le cadre du volet assainissement d'ACCES :

« Une partie du plaidoyer que nous menons aussi c'est envers les autorités scolaires pour nous assurer qu'il y ait des infrastructures [...] d'hygiène et d'assainissement dans les établissements scolaires et qu'elles soient différenciées pour les filles et les garçons pour des questions de protection et aussi pour encourager les filles, parce qu'elles auront des infrastructures qui répondent spécifiquement à leurs besoins, elles seront plus enclines à venir » (C3).

Grâce au plaidoyer, les ONG se positionnent comme défenseurs des pauvres, des exclus et des opprimés et luttent pour leurs droits (Cleary, 1995 : 9), car comme le dit un employé de Protos :

« c'est notre rôle de mener un plaidoyer, de défendre les intérêts de la population » (P1).

En parallèle à ce rôle, les ONG font aussi du plaidoyer pour sensibiliser les politiques et les partenaires à des découvertes qu'elles font sur le terrain. Par exemple, Helvetas, suite à une évaluation dans le cadre de ses projets d'accès à l'eau potable, a constaté que les ménages, bien qu'ayant accès à des sources d'eau potable, ne consomment pas nécessairement de l'eau potable dans les foyers à cause des contaminations au cours de la chaîne de transport et de stockage de l'eau (H1 ; H4). L'ONG s'est donc lancée dans un plaidoyer pour sensibiliser les politiques et

les partenaires face à ce problème et inciter à la recherche de solutions, comme il est possible de le voir dans cet extrait :

« nous sommes rentrés dans la dynamique des réflexions au niveau national parce que ce n'est pas que le travail de Helvetas, c'est un problème national et peut-être même international. Le problème de la qualité de l'eau dans les pays d'Afrique c'est les mêmes choses partout donc c'est de voir ensemble quels sont les... dispositifs, les mécanismes que nous pouvons trouver pour minimiser la contamination de l'eau » (H1).

De la même sorte, Protos utilise son expérience de l'ATPC (Assainissement Total Piloté par les Communautés) pour discuter de sa pertinence au Bénin :

« c'est ça aussi, je pense, la place de ce groupe sectoriel et des réunions des PTF et maintenant ce comité de pilotage hygiène et assainissement, parce que l'ATPC a été adopté dans la stratégie nationale comme approche principale pour changer les comportements et pour améliorer l'assainissement et alors ça fait ses preuves dans d'autres pays, mais au Bénin, on a eu des tentatives d'introduction déjà à partir de 2008-2009, mais n'ont pas vraiment beaucoup réussi. Donc [...] on doit voir maintenant est-ce que ça a des résultats ou on doit ajouter d'autres éléments, d'autres approches encore pour avoir des meilleurs résultats » (P1).

Elles réalisent aussi du plaidoyer pour partager et faire adopter par l'État et les communes des innovations qu'elles ont testées et approuvées (H2), comme Protos avec l'appui à la MOC (Présentation lors de la RSEA du 18.06.15) ou Helvetas avec la transformation des puits :

« QualiEau, son point fort c'est la transformation de puits en puits équipés de pompe à motricité humaine. Il faut dire que c'est vraiment un point fort pour le projet. Avec le temps ... la Direction Générale de l'Eau a intégré ça [...] dans leur politique, stratégie, donc ça veut dire que c'est reconnu [que] la transformation de puits en pompes, comme innovation de Helvetas à travers le projet QualiEau, garantit la potabilité de l'eau au niveau de l'ouvrage » (L4).

De cette manière, les activités de plaidoyer contribuent également à renforcer le capital symbolique des ONG et, conscientes de cela, elles s'y emploient pour conserver leur bonne position et toujours être considérées comme des acteurs essentiels dans le champ du développement (H2 ; H1 ; Suchman, 1995 ; Johnson *et al*, 2006).

Pour mieux défendre les intérêts des populations démunies et pour toujours améliorer les pratiques du développement, les ONG essaient, grâce au plaidoyer, de convaincre les États et les OI de changer les politiques publiques nationales et internationales. Les activités de plaidoyer des ONG se déroulent donc dans le champ politique<sup>41</sup> à différentes échelles, sans être

---

<sup>41</sup> Les activités de plaidoyer prennent part aussi dans le champ scientifique car les ONG réalisent des études, des évaluations, des documents de capitalisation pour étayer leurs argumentations, comme le Livre Bleu du Bénin par exemple (P1 ; PNE-Bénin, 2009).



totalement déconnectées du champ du développement. Les ONG ont intégré le champ politique grâce à leurs intérêts pour les questions de développement et de pauvreté qui nécessitent du soutien politique pour être améliorées. Les ONG mettent en avant leur expertise, leurs expériences positives et négatives de terrain (P1) et leur altruisme en faveur des pauvres et des opprimés pour se positionner comme des acteurs à écouter dans le champ politique (Nelson, 2000 : 479), comme il est visible ici :

« nous bâtissons nos contributions sur notre connaissance du terrain, sur les stratégies que nous avons développées et qui ont porté des fruits et donc c'est sur cette base que nous apportons une contribution informée [...], nous faisons de manière constructive pour dire voilà les priorités, ce que nous avons vu sur le terrain, les stratégies qui ont marché, que ce soit de CARE ou d'autres organisations, et que nous recommandons pour les stratégies nationales et nous sommes prêts à apporter notre appui pour accompagner leur mise en œuvre, le déploiement de ces stratégies-là » (C3).

Il est vu dans cette citation que les ONG jouent parfaitement de leur position privilégiée à différentes échelles du champ du développement. Elles travaillent avec l'État pour faire connaître leurs expériences et améliorer les lois et les stratégies nationales en conséquence, puis elles collaborent ensuite avec les communes et les communautés pour la mise en œuvre des nouvelles stratégies qui se veulent plus égalitaires. Ceci ressort encore plus clairement dans cette citation :

« Mais grâce à [l'appui aux] communes [pour] mettre en place les délégataires, la même chose pour les associations de consommateurs d'eau potable où les documents ont été élaborés au niveau national, Helvetas a participé à la validation, maintenant nous avons appuyé la commune à faire la mise en place selon le processus tracé dans le document, on a appuyé la commune à mettre en place les associations de consommateurs d'eau potable » (H1).

Les ONG utilisent donc leurs expériences de terrain, leurs connaissances, leurs réseaux et leurs moyens financiers, c'est-à-dire leurs capitaux qui leur offrent une position avantageuse dans le champ du développement comme atouts dans le champ politique. Les activités de plaidoyer qu'elles mènent auprès des instances étatiques renforcent leur légitimité dans le champ, mais cela permet aussi l'introduction de plus d'égalité entre les hommes et les femmes et l'émergence de réflexion pour obtenir plus d'égalité dans l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. En ce sens, le plaidoyer des ONG entraîne une modification de l'ordre social inégalitaire et politise les enjeux du développement pour une réduction plus durable et plus juste de la pauvreté.

Cependant, dans les activités de plaidoyer des ONG, il est parfois difficile de distinguer ce qui sert les intérêts des communautés des intérêts des ONG. Helvetas, CARE et Protos utilisent aussi le plaidoyer pour obtenir le soutien de l'État pour leurs actions, lequel peut se trouver être la création ou le changement d'une loi ou d'un décret.

« Quand on voit qu'il y a des mécanismes au niveau national ou des lois ou des décrets qui vont à l'encontre des actions de développement ou qui vont freiner des actions de développement que nous on mène, là, on rentre dans une action... pas politique, mais de plaidoyer politique pour amener une réflexion autour... des leaders, des départements pour qu'ils puissent changer un décret » (H2).

Ceci est particulièrement le cas avec le circuit du Trésor Public, comme il est possible de le voir dans cet extrait :

« Donc on est confronté à ces difficultés-là mais ça c'est au niveau national. Et jusqu'à maintenant on n'a pas réussi, ça ne peut pas être le travail de Helvetas seule, mais ça peut-être de l'ensemble des partenaires qui interviennent dans le secteur de l'eau et de l'assainissement pour faire peut-être le plaidoyer au niveau national pour fluidifier un peu le circuit et permettre également la traçabilité des fonds des recettes issues de l'eau. Mais je me dis que peut-être c'est parce qu'on veut *minimiser les détournements* et tout ça là qu'on a dit on met tout dans *la même caisse*, mais quand même *ça ne nous facilite pas la tâche aux communes* et ça ne permet pas d'aller vers l'objectif qu'on se fixe, c'est-à-dire avoir de l'eau potable en tout temps, partout et pour tout le monde. Et tout ça, ça fait un peu de problème, mais nous sommes toujours dans les négociations avec les receveurs » (H1).

L'objectif de l'ONG est clair : elle souhaite offrir de l'eau potable aux communautés, mais néanmoins les moyens employés sont questionnables. Dans la première partie de la citation, la personne oriente l'intérêt du plaidoyer sur la fluidification du circuit financier national et la traçabilité des recettes de l'eau. Ceci va dans l'intérêt des communes qui, si le résultat est positif, bénéficieront de plus de finances de la part de l'État et pourront améliorer la qualité du service de l'eau qu'elles fournissent aux citoyens. Toutefois, la personne poursuit en parlant du principe de l'unicité de caisse – *la même caisse* – qu'elle précise être tout à fait justifiable – *on veut minimiser les détournements* –, mais pourtant le critique – *ça ne nous facilite pas la tâche*. Il apparaît alors que le plaidoyer ne s'arrête pas à une demande de plus de financements pour les communes à l'État, mais aussi à la modification de ce principe de l'unicité de caisse. Et là, il peut alors être demandé pourquoi les ONG – Helvetas n'étant pas la seule à critiquer ce système (C4 ; C5) – tiennent à tout prix à modifier la loi. Plusieurs éléments de réponses ont déjà été donnés dans la partie précédente sur les processus financiers des projets : traçabilité des ressources en général et pour l'eau, rapidité du système, simplification procédurale.

Néanmoins, certaines voix divergent et plusieurs interviewés précisent que les ONG, tout comme les receveurs-percepteurs et les associations de communes comme l'ANCB, l'ADeCoB ou l'ACAD, ne font pas du plaidoyer contre la caisse unique, mais plutôt pour une augmentation et une priorisation des dotations aux communes afin de fluidifier le circuit financier et faciliter les transactions communales (C3 ; H4 ; T1 ; T3 ; L2 ; L3), ce qui serait bénéfique pour tous, ONG et communes (H1 ; D3).

Jusqu'à présent, le plaidoyer n'a pas porté ses fruits dans ce domaine (H4). Comme il a été vu au chapitre 1, il est recommandé aux ONG de collaborer et de s'accorder sur les messages à porter et à défendre auprès des instances étatiques afin de leur donner plus de poids et avoir un réel impact, plutôt que d'initier différents mouvements non coordonnés (Nelson, 2000 : 480 ; H4). Cependant, il apparaît que les ONGI du secteur de l'eau et de l'assainissement, malgré plusieurs expériences plus ou moins fructueuses (P1), ont du mal à collaborer ensemble au Bénin :

« - MAV : De ce que vous dites, j'ai quand même l'impression que vous avez plus de contacts avec les grands PTF plutôt qu'avec les ONG. Est-ce qu'il y aurait une raison à cela ?

- P2 : Moi aussi je m'étais fait la remarque, je ne sais pas c'est au Bénin que les choses se sont mises en place comme ça. Peut-être pour des questions de personnes aussi parce que ce n'est pas tout le temps. Moi aussi je me suis fait la réflexion que c'était spécial. »

« Je dois dire toutefois que de par l'expérience que j'ai d'autres pays la collaboration entre différents acteurs intervenant sur la même problématique est un peu plus faible ici au Bénin que dans d'autres pays et... cela dit toutes les opportunités sont saisies par d'autres acteurs, pas seulement par nous CARE, mais d'autres acteurs pour collaborer, mais je pense que nous aurions tous à gagner en renforçant beaucoup plus cette collaboration et avoir plus de synergies des acteurs tant au niveau conceptuel que sur le terrain » (C3).

Cela se ressent parfois dans la coordination des activités dans le cadre des projets (H1 ; B2) et cela peut donc aussi se répercuter sur les activités de plaidoyer. À cause de la compétition qui existe entre elles (P1), les ONG ne travaillent pas à l'amélioration de la collaboration et perdent des chances d'impacter les lois et les stratégies nationales comme elles le souhaitent. Protos et Helvetas ne font pas exceptions, mais il est important de rapporter que Protos collabore intimement avec PNE-Bénin, le bureau pays d'une ONGI qui fait principalement du plaidoyer, du networking organisationnel et du renforcement institutionnel autour des questions d'eau (Global Water Partnership, 2017), pour les activités de plaidoyer (P1) ; et Helvetas envisage d'accompagner des acteurs locaux, notamment les associations des communes, dans leurs activités de plaidoyer :

« Je pense que [le plaidoyer n'est] pas notre point fort au Bénin. Je pense que c'est quelque chose qu'on essaie d'améliorer... Il y a deux aspects derrière ça, je pense qu'on n'a pas une stratégie de plaidoyer qui est évidente dans le cadre du Bénin... stratégie en ce sens d'identifier des priorités et puis d'identifier surtout le comment. [...] sur la méthode on a une stratégie de plaidoyer de Helvetas c'est pas ... que Helvetas aille discuter avec le gouvernement, c'est que Helvetas appuie les acteurs locaux typiquement un des canaux c'est l'ADeCoB, l'association de développement des communes du Borgou, donc de passer par ce genre d'acteurs... et puis de les aider à identifier leurs thématiques de plaidoyer et puis ensuite de les aider dans ... dans leurs stratégies de discussion au niveau national, ça c'est un canal et c'est le canal sur lequel normalement Helvetas travaille c'est de soutenir les partenaires dans leurs stratégies de plaidoyer » (H4).

Des auteurs font d'autres recommandations aux ONG pour augmenter leur impact en matière de plaidoyer comme une bonne préparation des messages à défendre en se basant sur des évaluations et avec des objectifs clairs pour que les rencontres avec les officiels et le public soient efficaces ou l'utilisation des médias pour atteindre un plus grand public et un plus grand soutien pour leurs causes (Nelson, 2000 : 484-488 ; Anderson, 2000 : 448-449 ; H4). Alors que Protos s'appuie sur PNE-Bénin qui fait un grand travail de capitalisation dans le domaine, Helvetas est plus hésitante face à sa stratégie de plaidoyer dans le domaine de l'eau potable au Bénin :

« On a essayé de faire ça [du plaidoyer pour fluidifier le circuit financier national], on est allé voir même le Ministère des Finances, on fait ça, mais le souci qu'on a c'est que..., mais ça c'est un petit peu peut-être une faiblesse encore, c'est qu'on n'a pas une stratégie bien claire. Ça manque un petit peu de stratégie élaborée je trouve, on fait un peu ponctuel... pour nos programmes eau. Par contre, dans d'autres programmes que je gère là on a vraiment une stratégie beaucoup plus forte de plaidoyer. Toutes nos actions on les mène aussi au niveau national. Mais dans le programme eau on est encore dans cette phase de balbutiements où on fait des choses mais qui ne sont pas encore vraiment, je pense, réfléchies stratégiquement<sup>42</sup> » (H2).

Comme le disait précédemment une employée de CARE (C3), les ONG ont toutes à gagner à mieux collaborer et à développer leurs activités de plaidoyer.

Il existe un autre aspect du plaidoyer que les ONG réalisent qui est ambivalent. Les ONG participent, au côté des institutions étatiques et des grands bailleurs de fonds, à la rédaction des

---

<sup>42</sup> Helvetas a toujours mis un accent particulier à se perfectionner au niveau infrastructurel dans le domaine de l'eau et a, en conséquence, négligé ses stratégies de plaidoyer dans le secteur, mais c'est quelque chose qu'elle souhaite désormais revoir (H2).

lois et des stratégies nationales. Contrairement à la coopération bilatérale<sup>43</sup> ou aux organisations internationales qui ont des assistants techniques spécifiquement en charge de l'élaboration des stratégies en collaboration avec l'État (G1), les ONG n'ont pas à proprement parler un tel rôle (P1 ; C3). Néanmoins, elles participent aux comités de validation des documents stratégiques et autres guides produits par la Direction Générale de l'Eau où elles peuvent donner leurs points de vue et faire des apports selon leurs expériences (H1 ; P2 ; C3).

« Je pense que le gouvernement a conscience qu'ils ont besoin du conseil de l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le domaine. C'est eux qui ont le dernier mot, mais je pense qu'on est là comme conseillers aussi » (P2).

Ceci est valable autant à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale, où les ONG assistent souvent les communes dans la rédaction des PC-Eau (P1) :

« Comme la PC-Eau, Helvetas n'a pas assez de financements pour le faire, nous ce qu'on demande seulement c'est l'appui technique, c'est-à-dire on participe aux ateliers de validation, on va apporter aussi nos points de vue [...] pour qu'on ait un document quand même assez assez complet » (H1).

En participant à la rédaction de ces documents, les ONG et les grands bailleurs de fonds peuvent y insérer leurs conceptions et leurs valeurs en matière de service de l'eau.

« l'idée est toujours plus ou moins la même c'est de soutenir les acteurs dans la réalisation de processus ... choisis et définis. Mais ça veut aussi dire qu'on peut intervenir auprès des acteurs pour les appuyer à définir... leurs priorités » (H4).

Ainsi, la Banque Mondiale a incité à la professionnalisation de la gestion des infrastructures hydrauliques (E2), la GIZ a poussé pour inscrire la décentralisation du service dans la stratégie nationale (X1) et la majorité des acteurs conseille de favoriser l'égalité des genres dans la gestion de l'eau (H1 ; O1), même si, comme les autres *buzzwords*, l'existence du terme dans un texte n'assure en rien sa réalisation (I3 ; P2) :

« c'est les acteurs, les partenaires, c'est tous les gens qui foisonnent autour de ces initiatives-là [ACEP et délégation] et qui travaillent dans ces comités techniques-là qui permettent aussi qu'on pense à inclure la notion de genre dans tout ce qu'on fait » (P2).

« Donc CARE a été un peu ciblée comme une organisation du genre et quand on devait faire ce projet à N'Dali, la première inquiétude c'était « non, non, non, si c'est pour faire [la lutte contre les] violences contre les femmes ici, on ne veut pas », mais c'était presque une boutade je dirai. On leur a expliqué de quoi il s'agissait, ils ont dit « bon il n'y a pas de problèmes » » (C2).

---

<sup>43</sup> La GIZ a fortement contribué à la stratégie nationale d'adduction en eau potable en milieu rural 2005-2015 (BG5 ; X1).

Le plaidoyer n'est plus un instrument pour faire entendre la voix des plus démunis, des défavorisés, des femmes, mais c'est un mécanisme de diffusion et de pénétration des valeurs occidentales, des valeurs des grandes agences de développement dans la société béninoise. De plus, comme il est vu dans le dernier extrait, les populations ne sont pas toujours favorables à ces idées.

Ce point a déjà été mentionné précédemment, mais il est important de se demander encore quelle réelle marge de manœuvre ont l'État et les communes dans de telles situations et quel est le réel apport des institutions étatiques dans les documents de stratégies et de planification. L'exemple des PDC est assez flagrant. En effet, ils sont majoritairement réalisés par des bureaux de consultation, financés par des ONG, la coopération bilatérale ou les OI et ont tous les mêmes formulations dans les diagnostics et les objectifs (CIRADeL, 2010 ; Cosmos Consulting, 2015 ; Oxfam Québec, 2010). Est-ce qu'ils reflètent réellement les valeurs et objectifs des communes en matière de développement ou bien sont-ils un consensus technique satisfaisant État, communes, partenaires financiers et partenaires techniques ? Une étude ultérieure permettrait de mieux répondre à cette question.

Lorsque les ONG sont respectueuses des stratégies nationales et communales, elles respectent des règles qu'elles ont aidé à élaborer. Elles conservent, par contre, une certaine autonomie dans le respect des lois qui entravent leurs actions de développement, comme il a été vu avec le cas du circuit financier du Trésor Public et comme il peut être lu ici :

« Mais au niveau national, les textes disent qu'il ne faut plus aider les familles à avoir des latrines familiales. La subvention est à 100 % au niveau sociocommunautaire, écoles, centres de santé, gares, mais au niveau ménage zéro franc de subvention. [...] Moi je peux dire qu'on a beaucoup évolué, on a fait la subvention effectivement, on n'a pas fait ce que les textes disent au niveau national, on a fait la subvention pour que les gens puissent avoir des ouvrages au niveau ménage » (H1).

La décision de poursuivre les subventions des latrines familiales vient de l'observation sur le terrain de personnes aux faibles revenus qui ont besoin d'un soutien pour pouvoir accéder à des latrines et sans lequel, l'accès à l'assainissement de base leur serait refusé (H1). Il apparaît que les ONG valorisent plus leurs valeurs comme le respect des droits humains ou l'aide aux plus démunis que les valeurs nationales, c'est-à-dire les lois.

Le plaidoyer constitue un ensemble d'activités que les ONG entreprennent auprès des États, des communes et des PTF pour diffuser leurs valeurs et obtenir du soutien politique et/ou financier. Grâce au plaidoyer, les ONG ont la possibilité de faire adopter par les instances

étatiques des lois et des stratégies qui promeuvent l'égalité de genre et l'égalité dans l'accès à l'eau et à l'assainissement, valeurs qui leur sont importantes. En tant qu'acteurs de terrain, elles peuvent ensuite diffuser et mettre en œuvre ces valeurs sur le terrain auprès des communes et des communautés. Avec le plaidoyer et les activités de terrain – formations des acteurs communaux et des acteurs privés, sensibilisation aux ménages -, les ONG injectent de nouvelles valeurs dans les sociétés locales et transforment les habitus des communes. Mais les ONGI entreprennent des activités de plaidoyer qui vont au-delà de cette diffusion de valeurs et d'innovations et qui visent la modification de lois qui entravent leurs activités de développement. Elles n'attendent cependant pas les modifications et refusent tout simplement de s'aligner sur les lois et les stratégies qui vont à l'encontre de leurs principes comme la loi sur l'unicité de caisse. Elles s'alignent alors sur les lois et stratégies auxquelles elles contribuent et dévalorisent les lois et stratégies qui ne leur conviennent pas. En ce faisant, elles montrent que leurs valeurs sont supérieures aux valeurs des communes et de l'État et ré-instituent une inégalité entre elles et les instances étatiques, dépolitisant le développement.

#### 4. Front commun des ONGI et des communes pour l'eau face aux réalités locales

En s'alignant sur la décentralisation et la stratégie nationale d'adduction en eau potable en milieu rural, les ONGI partagent désormais les mêmes valeurs que les communes pour la fourniture et la gestion de l'eau potable. Ce point doit être mitigé car, comme il a été vu précédemment, les ONGI et les agences de coopération bilatérale et multilatérale ont réussi à diffuser certaines de leurs valeurs dans la stratégie nationale, dans les guides nationaux et dans les documents communaux. Dans tous les cas, les ONGI et les communes font désormais front commun pour fournir aux citoyens un service de l'eau potable durable.

##### i. Accompagnement à la gestion des points d'eau

Helvetas, Protos et CARE s'alignent sur la stratégie nationale d'adduction en eau potable en milieu rural. Ainsi, à côté de l'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'eau, elles font de l'accompagnement pour l'exploitation et la maintenance des infrastructures hydrauliques afin de donner les clés à tous les acteurs du secteur pour assurer la durabilité du service (N6). Tout d'abord elles entreprennent différentes activités avec les communes. Elles vulgarisent auprès des agents communaux et des élus les documents produits par la DG-Eau en appui aux S-Eau (H1), elles appuient les communes à la rédaction et à la mise à jour des PC-Eau (H1 ; P1), elles contrôlent leur respect en se rendant dans les localités sélectionnées par les mairies pour vérifier qu'elles sont bien les plus défavorisées en matière d'accès à l'eau potable (H2 ; I3 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & Commune de Nikki, 2013 : 2) et elles

forment les agents et les employés aux règles en matière d'exploitation et de maintenance des ouvrages d'eau. Mais également, comme il a été vu, les ONG posent des conditions à remplir dans le secteur à l'aide qu'elles apportent aux communes. Helvetas exige ainsi des communes partenaires le recrutement de personnel technique pour gérer le secteur, le recrutement d'agents d'intermédiation sociale, la contractualisation avec les artisans-réparateurs et une traçabilité des redevances de l'eau (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & Commune de Nikki, 2013 : 2 ; Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & Commune de Djougou, 2015 : 2-3 ; H1). Ces conditions entraînent une meilleure application du cadre institutionnel présenté au chapitre 4 dans les communes et par conséquent, une meilleure gestion du service, selon l'État et les ONG (G1 ; H1).

Les ONG réalisent des activités aussi auprès des acteurs privés du secteur. En effet, Helvetas, Protos et CARE ont donné des formations aux délégataires sur la gestion déléguée, la vente de l'eau, l'hygiène autour des points d'eau, le marketing social (H1 ; J1) ; aux ACEP sur la gestion déléguée, le traitement des plaintes, la gestion des pannes, la sensibilisation des ménages à la consommation de l'eau potable, le plaidoyer auprès de la mairie (A1 ; AG2) ; aux artisans-réparateurs sur le diagnostic des pannes et les réparations, mais aussi pour certains une formation pour formateurs (R1). Les ONG ne sont toutefois pas les seules à donner ces formations. Les mairies et les S-Eau y contribuent aussi (N3 ; I1), ainsi que certaines entreprises pour la formation des artisans-réparateurs à la pose et la réparation des pompes qu'elles-mêmes installent (R1). Ces formations englobent rarement tous les acteurs d'une même catégorie et les ONG misent sur l'exemplarité des formés pour motiver les autres (P3). Ces formations sont généralement appréciées des acteurs privés et jugées complémentaires (AG2 ; R1).

Les ONG et les mairies travaillent aussi, grâce aux intermédiaires sociaux, à la sensibilisation des usagers de l'eau à la consommation d'eau potable, à la vente de l'eau, à la délégation de la gestion, aux règles d'hygiène autour des points d'eau et pour le transport et le stockage de l'eau (H1 ; D6). Certaines ONG et les mairies sensibilisent et forment à la sensibilisation des relais communautaires ou des associations villageoises qui ont ensuite la responsabilité de diffuser les messages d'hygiène et les règles en matière de gestion de l'eau dans leurs villages. Ceci permet d'avoir un impact plus significatif dans le temps et moins ponctuel car ni les communes, ni les ONG n'ont les moyens humains et financiers pour être continuellement sur le terrain



(N3). Dans le cadre d'ACCES, CARE a créé des Comités Villageois d'Hygiène (CVH)<sup>44</sup> dans chaque village d'intervention, majoritairement constitués de femmes, pour promouvoir les règles d'hygiène pour l'entretien des ménages et pour la consommation de l'eau potable.

La sensibilisation des ménages est l'aspect le plus important pour une bonne gestion de l'eau car le système est basé autour de la vente de l'eau. Si les ménages ne paient pas le service, celui-ci ne pourra être durable (UG2). Les campagnes de sensibilisation comme les formations aux acteurs privés constituent des stratégies de luttes de la part des communes et des ONG pour faire accepter par tous les règles en matière de gestion et de maintenance de l'eau potable. Cependant, il s'avère que la lutte n'est pas si facile comme il est maintenant expliqué.

## ii. Réalités locales et territorialisation du service

Helvetas, Protos, CARE et les communes de Nikki et de Djougou suivent la stratégie nationale pour la gestion des ouvrages hydrauliques, ce qui devrait conduire à un système de gestion homogène et équitable sur le territoire communal, un système spatialisé. Dans les faits cependant le service public de l'eau à Nikki et à Djougou est territorialisé.

### *Résistance villageoise et stratégies de réponse à Nikki*

La commune de Nikki connaît, grâce à l'appui de l'État et des partenaires, une importante amélioration de sa couverture en eau potable. En 2011, 37 % de la population de Nikki a eu un accès à une source d'eau potable. En 2015, ce taux est monté à 59,6 %<sup>45</sup>. La commune compte 325 FPM, 1 PEA et plusieurs AEV répartis sur le territoire communal – cf. carte 8 -, avec un taux de panne de 6,74 %. Certains ménages de Nikki-Centre ont aussi accès à l'eau grâce au réseau de la SONEB (Amoussou & Kpakatia Souleman, 2011 : 6 ; Direction Générale de l'Eau, 2016b). Néanmoins, l'accès universel n'est pas encore acquis et de nombreux ménages – 40,4 % de la population – s'approvisionnent encore à des sources d'eau non potable, comme les puits ou les marigots, faute d'alternatives saines (N2). De plus, en saison sèche, la situation hydrique de la commune est préoccupante avec une diminution des quantités d'eau dans les nappes phréatiques qui approvisionnent les points d'eau. Certains puits tarissent et certains forages ne produisent de l'eau que de manière discontinue (N2 ; J2 ; J3). Les ménages sont contraints de parcourir de plus longues distances pour s'approvisionner à des points encore

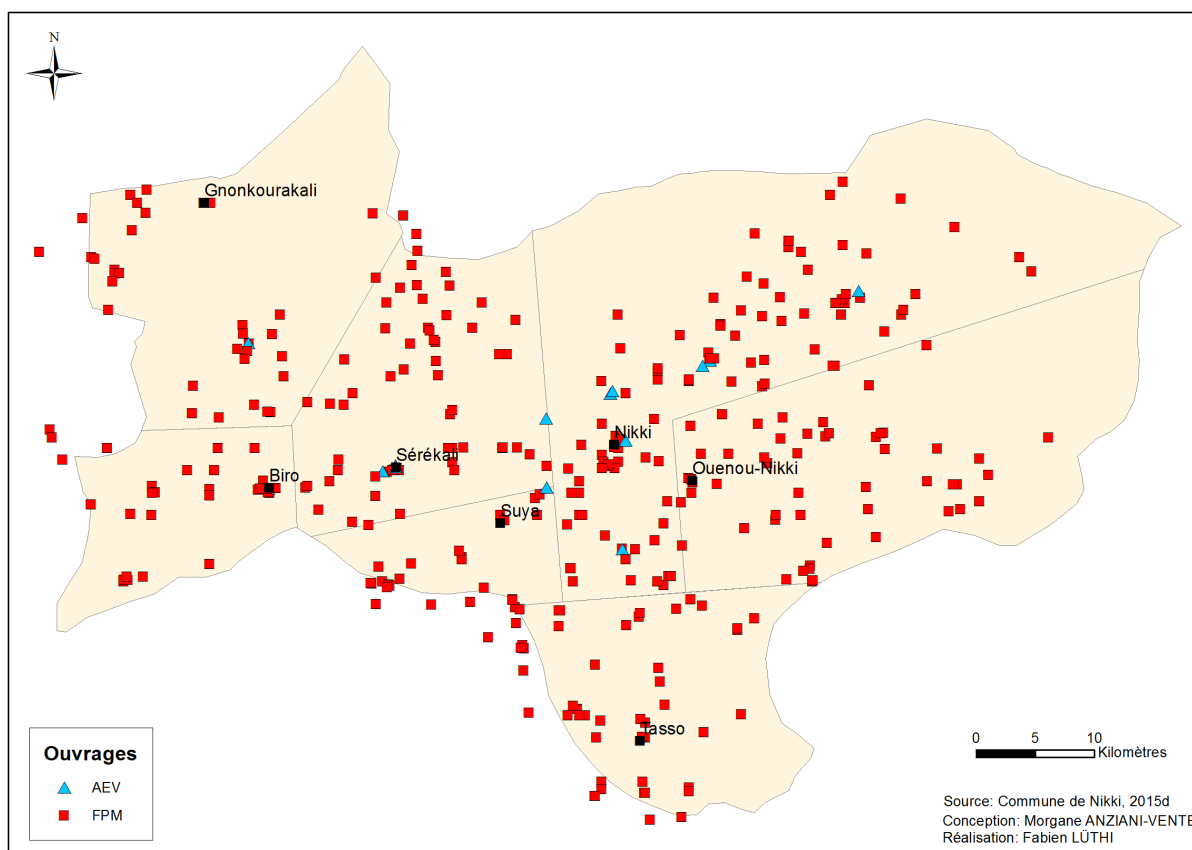
---

<sup>44</sup> Les cinq membres du CVH sont chargés de sensibiliser chacun cinq nouvelles personnes et ensemble ils forment l'AVEC, l'Association Villageoise d'Epargne et de Crédit, pour initier des activités génératrices de revenus ou subvenir à des dépenses de base.

<sup>45</sup> Ce taux varie selon les sources : les interviewés ont parlé d'un taux de 68 % (NC1). Les différences dans les méthodes de calcul employées expliquent ces variations, ainsi que des motivations divergentes à utiliser des méthodes qui gonflent ou diminuent les chiffres (G2).

fonctionnels et ceci rajoute au prix de l'eau, le coût du transport. Ainsi, le prix du bidon de 25L peut passer de 15 FCFA à 200 FCFA, dans Nikki-Centre principalement (X3).

Carte 8 : Localisation des ouvrages hydrauliques dans la commune de Nikki



Il est possible de voir sur la carte 8 que les ouvrages sont bien répartis sur l'ensemble du territoire, ce qui corrobore ce qui a été dit précédemment sur le respect des priorités et la couverture équitable des besoins en eau sur le territoire communal.

Le taux de 59,6 % a été obtenu grâce à une importante mobilisation dans le domaine de l'eau dans la commune qui a établi en 2010 pour les cinq années suivantes une vision stratégique : « À l'horizon 2015, la commune de Nikki améliore durablement et équitablement les conditions de vie des populations grâce à la maîtrise, la valorisation et la gestion rationnelle des équipements d'alimentation en eau potable » (Amoussou & Kpakatia Soulemane, 2011 : 7). Cette vision accompagnée d'objectifs a orienté les efforts de la commune pour la création de nouveaux points d'eau, la réhabilitation d'anciens points d'eau, la professionnalisation du secteur selon la stratégie nationale et « le renforcement de la capacité managériale de la commune dans son rôle de maître d'ouvrage » (*ibid.*). Nikki a été assistée pour remplir ces objectifs par l'État et par différents PTF. Par exemple, la KfW a financé trois AEV à Biro, Sérékali et Bokanéré (NC1). L'Ambassade des Pays-Bas a contribué, au travers des PPEA, au

financement de FPM. Helvetas a contribué au travers des projets PACEA, QualiEau et EPECS à la réalisation de FPM, de deux forages à énergie solaire et de réhabilitation de puits à grand diamètre et CARE a appuyé à la réalisation et à la réhabilitation de FPM. Ces collaborations ont ainsi grandement amélioré l'accès en eau potable dans la commune. La liste n'est pas exhaustive et ne comprend que les partenaires les plus récents.

Ces différents partenaires suivent les règles nationales et communales pour la gestion des infrastructures réalisées et invitent ou assistent la commune de Nikki à la mise en place du CEMOS ou de l'affermage. En 2015, selon une évaluation de Helvetas et de l'ERAD, le taux de délégation des ouvrages simples a été comptabilisé à 80 % pour 260 ouvrages, mais un taux de recouvrement des redevances de 11 % a été relevé. Alors que le taux de délégation est nettement supérieur à la moyenne des communes du Borgou et de l'Alibori (67 %), le taux de recouvrement très inférieur à la moyenne (44 %) (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & ERAD, 2015 : 8). Toutefois, la commune a budgétisé la somme de 43 800 000 FCFA pour les redevances versées par les délégataires en 2015 (Commune de Nikki, 2015c : 7) et cela correspond à 486 redevances à 90 000 FCFA. Il apparaît déjà ici une incohérence dans le nombre d'ouvrages disponibles dans la commune qui souligne une mauvaise connaissance du parc hydraulique communal, problème national qui a d'ailleurs été soulevé aux ateliers sur la maîtrise d'ouvrage communale organisés par la DG-Eau (Direction Générale de l'Eau, *s.d.*). Ensuite, il semble que la commune espère collecter 100 %, ou un taux proche, des redevances, ce qui dénote totalement avec l'évaluation faite par Helvetas et l'ERAD. Compte tenu des oppositions que la commune rencontre sur le territoire, comme il va être expliqué, ce taux de collecte des redevances sera difficilement atteint.

Néanmoins, théoriquement, comme la commune et les partenaires suivent les mêmes règles de gestion, en même temps que le réseau hydraulique communal se développe, le service s'uniformise et se spatialise. Mais ceci est sans compter que le bon fonctionnement du système de gestion dépend, outre du suivi de la commune, de l'acceptation des ménages.

La commune de Nikki compte une importante population réticente à la vente de l'eau pour plusieurs raisons. Comme il a été vu dans les parties sur les conceptions de l'eau et sur le pouvoir des infrastructures hydrauliques et du cycle hydrologique du chapitre 2, pour certaines communautés, en particulier au nord du Bénin et pour les Peulhs, l'eau est « un don de Dieu » et ne peut être vendue (H1 ; H3 ; P3 ; C2). Mais la sacralité de l'eau n'est pas la seule raison. Une vendeuse d'eau bariba explique qu'en saison des pluies seuls « les étrangers » - entendre ici les groupes non originaires du nord du Bénin – consomment toujours l'eau des forages. Les

Baribas préfèrent consommer l'eau des puits en saison des pluies et se tournent vers les forages en saison sèche, lorsque l'eau des puits s'est tarie (J4). Il apparaît ici que les groupes ethniques Peulhs et Baribas favorisent l'eau des puits par habitude, mais aussi par goût – l'eau des puits ou de surface étant jugée meilleure<sup>46</sup> – et à cause de la gratuité et optent pour l'eau des forages qu'en dernier recours (H1), alors que des communautés du sud préfèrent l'eau des forages en toute saison. Il peut être dit que l'ensemble des communautés originaires de Nikki conçoivent l'eau comme un bien commun gratuit. Également, certains groupements peulhs ayant des habitats dispersés et se déplaçant souvent pour la transhumance du bétail et certains ménages vivant essentiellement d'agriculture saisonnière sont dans l'incapacité financière de payer l'eau quotidiennement ou mensuellement et préfèrent payer annuellement lors du retour au camp ou après la vente des récoltes (H1 ; I1 ; I2).

La Direction Générale de l'Eau a pris en compte ces spécificités socio-culturelles et a introduit la possibilité de mettre en place un système de cotisation dans les localités où la vente de l'eau est impossible (G1 ; H1 ; H3 ; N2). Ce système rencontre plusieurs difficultés. Le montant de la cotisation doit être définie en fonction du coût de l'eau afin d'assurer l'entretien et la maintenance de l'ouvrage, mais il s'avère que la cotisation est généralement fixée sur le montant de la redevance à verser à la commune. La redevance ne couvre que la maintenance et le renouvellement des infrastructures, mais ne couvre pas l'entretien. Si une panne mineure survient, les ménages sont amenés à cotiser une nouvelle fois, ce qui peut créer un long arrêt dans le service (N2 ; N3). Un animateur précise qu'il est toutefois possible d'intégrer toutes les dépenses prévisibles – pièces de rechange, salaire de l'AR – dans le montant de la cotisation (I1). Les modalités de cotisation sont généralement décidées par le chef du village et le plus souvent, celui-ci fixe un montant par ménage, sans tenir compte de la taille du ménage, ce qui crée des inégalités et des conflits au sein du village (N2 ; N3). Il arrive également qu'une personne influente décide de payer la totalité de la cotisation et/ou de la réparation. Ceci lui procure un certain prestige et les ménages considèrent ensuite que le forage lui appartient. Si cette personne vient à disparaître, le forage sera abandonné dès qu'il ne sera plus fonctionnel (H3 ; N3). Dans d'autres situations, il arrive que le chef de village garde la cotisation pour lui au lieu de la remettre à la mairie pour les réparations :

« Souvent c'est le chef village, leur vieux sage [...] et souvent il bouffe les sous. Le problème...  
Même dans mon village ça c'était posé et le chef traditionnel qui prend les sous et quand ça

---

<sup>46</sup> Elle est plus « fraîche » (AG2), plus « douce » (I4), dotée de « vertus » (N5 ; P3), contrairement à l'eau des forages qui a le goût du chlore, qui est « potassée », qui est « salée » (AG2).

tombe en panne, ils ont même peur d'aller le voir pour dire donnez l'argent. C'est lui qui prend les sous, les gens ont cotisé, il prend ça et après c'est des problèmes. Parce que lui dès que ça rentre il bouffe et lorsque le forage tombe en panne, on ne peut pas réparer, on est bloqué » (NC1).

Pour ces raisons, la DG-Eau estime que ce système de paiement doit rester exceptionnel (Direction Générale de l'Eau, 2008a : 36).

La Mairie de Nikki et les partenaires entreprennent alors des campagnes de sensibilisation pour changer ces mentalités, faire comprendre aux ménages l'importance de la vente de l'eau pour la durabilité des infrastructures et les responsabiliser (H1 ; N3). La commune et les ONG essaient aussi de motiver les communautés en soulignant et montrant l'exemplarité des communautés voisines qui acceptent la vente de l'eau (N3 ; I3). Ces campagnes portent progressivement leurs fruits – les habitants s'approvisionnent de plus en plus souvent aux forages pour l'eau de boisson et de cuisson -, mais la lutte n'est pas encore gagnée (H1 ; N3 ; C2 ; J1 ; cf. Mongbo, 2008 : 5 ; PNE-Bénin, 2009 : 51).

Dans le cadre de QualiEau, la réhabilitation des puits en forages à pompe à motricité humaine a d'une certaine façon facilité l'acceptation de la transformation des puits et de la vente de l'eau par les usagers. En effet, il s'est avéré lors du curage des puits que ces derniers sont remplis de matières nocives pour la santé et de gris-gris de sorcellerie, laissant les ménages effrayés et dégoutés par l'eau des puits :

« Lors de la réhabilitation de ces puits, tout ce que l'on a pu sortir du puits a vraiment fait peur. Ce qu'on ne devait pas retrouver dedans, on a retrouvé, les crânes humains, les restes d'oiseaux, les carcasses de ci. Bon, nous sommes en Afrique aussi, dans le cadre des concurrences, [...] il y a une compétition quelque part donc les gens font leurs trucs dedans et mettent pour que le maximum de personnes puisse boire et que ça puisse prendre au niveau du maximum de personnes pour qu'eux ils puissent émerger. C'est pour essayer d'endormir la sensibilité des autres et pour qu'eux ils puissent émerger. Donc on a retrouvé tout ça là, ça a fait peur » (N2).

Le changement de comportement prend du temps et l'introduction de la vente de l'eau peut entraîner des conflits avec les ménages et les pousser à retourner aux sources d'eau non potables. Afin d'éviter ceci, la mairie agit avec prudence. Elle a pour l'instant opté pour un montant annuel de la redevance très faible de 90 000 francs CFA<sup>47</sup> par ouvrage que les délégataires ou les chefs de village – en cas de cotisation – doivent remettre à la commune pour

---

<sup>47</sup> Soit 137 euros en date du 1.06.17 ; ce montant est toutefois dans la moyenne régionale (ndt Formation Finances AEPHA LEauCAL du 30.10.15).

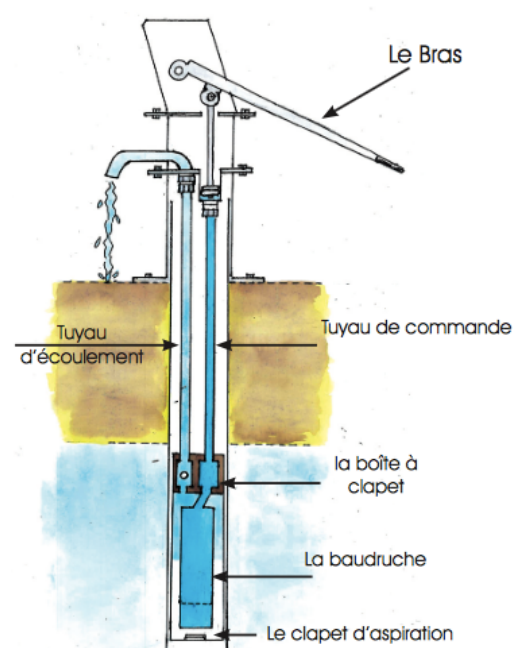
la prise en charge des pannes importantes et l'extension du réseau (N2) comme il peut être vu ici :

« Donc nous on a fixé un taux, le reste c'est pour lui [le délégataire] ça ne nous regarde pas. Maintenant j'ai dit que c'est au début, c'est pour permettre d'abord à la population d'adhérer à la vente parce que c'était difficile, on n'était pas d'accord. Avec le temps on entrevoit signer un contrat par cas [...] parce que quelqu'un qui gère un forage dans une *grosse agglomération* vous n'allez pas lui prendre le même argent que celui qui vend peut-être dans un *hameau*. Ce cas par cas on veut en arriver là, mais pour le moment on veut d'abord, *on ne veut pas bousculer d'abord la sensibilité des gens, que les gens repartent à leurs conditions initiales*, nous on veut que ce soit un acquis. Une fois qu'ils vont se retrouver dedans complètement et qu'ils ne peuvent plus reculer, bon on va dire voilà, on va revoir » (N2).

Le système choisi par la Mairie de Nikki pour ne pas *bousculer la sensibilité* des habitants tient compte de l'habitus des ménages et des composantes matérielles et infrastructurelles du *waterscape* communal – les alternatives aux forages comme les puits et les eaux de surface – qui donnent du pouvoir aux ménages. La commune de Nikki opte pour un compromis entre ce qu'elle souhaite – un système de délégation fonctionnel, équitable, sain et durable – et ce que la population souhaite – consommer l'eau gratuitement, en fixant la redevance à un prix acceptable pour les ménages, mais des « poches de résistance » subsistent, c'est-à-dire des communautés qui ne paient pas le service de l'eau (N2 ; I4).

Mais avec ce montant fixe de 90 000 francs, la Mairie de Nikki n'est pas équitable envers ses différents délégataires. Certains, « *dans un hameau* », peuvent difficilement trouver les 90 000 francs, alors que d'autres, « *dans une grosse agglomération* », empochent de grandes sommes en supplément. Ce principe impacte aussi les salaires des vendeuses d'eau qui ne sont pas prises en considération par les mairies. Elles sont dépendantes des délégataires. Si celui-ci peine pour payer les 90 000 francs, la vendeuse n'aura qu'un maigre salaire ne lui permettant pas de subvenir à ses besoins (J5 ; J6). Tant que la commune n'arrivera pas à imposer sur l'ensemble des ouvrages hydrauliques la vente de l'eau et une redevance proportionnelle aux ventes, le

Figure 10 : Schéma d'une pompe manuelle



Source : République du Congo, 2011



service public de l'eau ne sera pas spatialisé. Il est, de plus, loin d'être soutenable. En effet, le tarif de 90 000 francs CFA ne permet pas d'assurer le service en continu sur l'ensemble du territoire car dès que la commune doit prendre en charge quelques réparations, encore très fréquentes car les communes ont hérité de parcs hydrauliques vétustes, la caisse est vide. Par exemple, une boudruche – cf. figure 10 – coûte 200 000 francs CFA, il faut donc plus de deux redevances annuelles pour couvrir la réparation d'une pompe (N2).



Photo 7 : Forage ACCES dans le village de Tontarou (Nikki, 8.05.15, MAV)

La commune n'est pas la seule à faire face à la réticence des ménages. Dans le village de Tontarou, CARE a réhabilité un forage – cf. photo 7 – et a souhaité qu'il soit mis en délégation selon la stratégie nationale. Les habitants de Tontarou refusent de payer l'eau malgré les sensibilisations régulièrement réalisées par l'animateur de CARE et ils ont même menacé de ne pas utiliser le forage réhabilité si CARE leur imposait la vente de l'eau. Afin de respecter la stratégie nationale, CARE a fermé pendant un temps l'accès au forage, interdisant ainsi son utilisation et espérant faire changer d'avis la communauté. Celle-ci s'est simplement tournée vers le premier forage déjà présent dans le village, mais qui ne permet plus de couvrir les besoins de toute la population du village. Après quelques mois, CARE a finalement ouvert le forage, voyant que leur stratégie n'a pas fonctionné et se disant que l'objectif premier du forage est de fournir de l'eau potable à la population. Les habitants de Tontarou ont maintenant accès

à deux forages gratuitement, comme il peut être vu à la carte 9. Ils constituent une des poches de résistance contre lesquelles la mairie lutte pour imposer un service spatialisé (I3).

L'ONG Helvetas a aussi fait face à une population réticente à la réhabilitation d'un puits en pompe et à la vente de l'eau. Afin d'éviter l'abandon d'une nouvelle source d'eau potable et le gaspillage de financement, Helvetas a cherché le soutien de la Mairie de Nikki qui a une forte légitimité sur son territoire :

« je crois en janvier 2014, on devait réhabiliter un puits, mais la population s'est soulevée, on était accompagnés de la première adjointe au maire, c'est une femme, avec le chef d'arrondissement, le chef du village et le chef traditionnel, les quatre autorités étaient là, mais le village s'est soulevé, il a dit non, nous on ne veut pas acheter de l'eau et si vous savez que si vous modifiez le puits-là on va le puiser gratuitement alors on est d'accord. Et ça a été des problèmes. Et la première adjointe a dit « bon il n'y a pas de souci, si vous ne voulez pas qu'on modifie le puits, on repart, mais sachez que [...] je mets une croix sur votre village, même si au niveau communal on doit distribuer des choses dans les... vous, votre localité n'aura plus ça » [rires]. Nous nous sommes partis. Après les sages du village ont fait une délégation pour aller voir le maire et ses adjoints pour dire non de laisser tomber ça c'est la jeunesse, c'est les jeunes qui se sont révoltés, qu'eux ils acceptent que le puits soit modifié et finalement on est allé. Tu vois ça dans d'autres communes, ce n'est pas évident que tu aies le soutien du maire ou du premier adjoint au maire pour aller régler une telle crise au niveau de la localité » (H1).

Grâce à la collaboration de Helvetas, des autorités communales et traditionnelles, la vente de l'eau a été acceptée dans ce village. En plus de l'exemple visible dans cet extrait, la commune conditionne aussi toute grosse réparation ou réhabilitation des ouvrages à la mise en délégation et à l'instauration de la vente de l'eau (NC1 ; I1).

Aussi bien CARE, qu'Helvetas et la commune de Nikki font du chantage auprès des communautés pour les pousser à acheter l'eau. Alors que le chantage de la commune et d'Helvetas fonctionne et aboutit à la délégation d'un puits réhabilité, le chantage de CARE n'a pas fonctionné et cette dernière a cédé au profit de la communauté de Tontarou. Une étude plus approfondie à l'échelle des localités permettrait d'expliquer plus précisément pourquoi une telle différence apparaît entre ces deux exemples. Néanmoins, il est déjà possible de voir dans le deuxième exemple que les sages du village ont joué un grand rôle en fournissant leur accord pour la transformation du puits et en acceptant la conception économique de l'eau de la commune et de Helvetas.

Il apparaît ici que les ONG respectent la stratégie nationale et se conforment aux conceptions communales et nationales du service de l'eau, mais les ménages sont les acteurs qui s'y

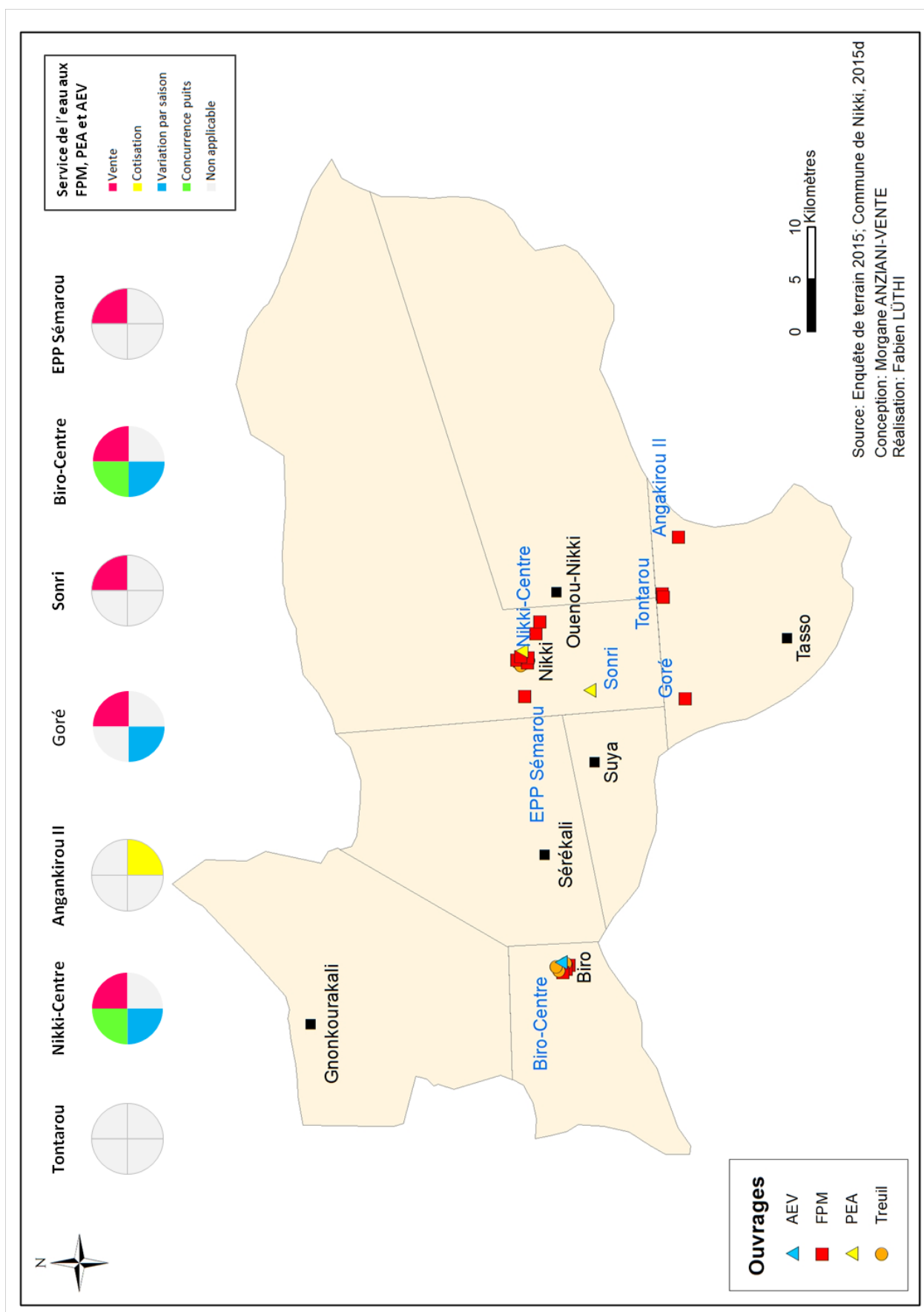


opposent car ils ont une conception différente de l'eau potable qu'ils perçoivent comme un don du Ciel, offert à tous, qui ne peut être commercialisé (H1). Les différents acteurs luttent pour faire accepter leurs conceptions et différentes stratégies sont employées pour développer un service de l'eau sain, équitable et durable, mais les habitants de Nikki ont une position avantageuse dans le champ de l'eau potable grâce à leur relation avec le *waterscape*. En effet, leurs conceptions de l'eau et leur flexibilité dans l'usage des infrastructures les avantagent, contrairement à la mairie et aux ONG qui souhaitent éviter que les ménages s'approvisionnent à des sources d'eau impures et donc qui sont beaucoup plus contraintes par le *waterscape*. Ce pouvoir que les ménages ont grâce au *waterscape* les avantagent dans la lutte dans le champ de l'eau potable et le système de gestion est adapté – cotisation – ou transformé – gratuité – selon les volontés des ménages. Ceci conduit à la territorialisation du service de l'eau et impacte sa durabilité et son équité. Les autorités traditionnelles ont aussi un rôle important car grâce à leur fort capital symbolique elles peuvent contribuer à la territorialisation ou à la spatialisation suivant les conceptions qu'elles adoptent. La commune de Nikki bénéficie d'un important capital symbolique sur son territoire (N3 ; H1 ; QG1) et cela l'aide beaucoup dans la lutte avec les ménages. Malgré les quelques poches de résistance, il apparaît que la commune est arrivée à imposer la délégation et l'affermage à plus de la majorité des communautés bénéficiant d'un point d'eau, 80 % selon l'évaluation de Helvetas et de l'ERAD (Helvetas Swiss Intercooperation Bénin & ERAD, 2015 : 8).

Les sensibilisations et les négociations doivent se poursuivre pour atteindre les 100 %. Toutefois, d'autres problèmes sont aussi à relever : les variations de consommation en fonction des saisons, la concurrence des puits et sources d'eau gratuites et le faible taux de recouvrement des redevances. En effet, bien que les ouvrages soient délégués, les ménages ne consomment pas nécessairement l'eau toute l'année et il devient alors difficile pour les délégataires de payer les redevances, ce qui se répercute sur la durabilité du service. Les délégataires rencontrent aussi d'autres difficultés qui seront évoquées dans la partie *Faiblesses communales pour le suivi*. La carte 9 illustre les variations qui apparaissent autour du service de l'eau au sein de sept localités qui ont été visitées en 2015. Il est possible de remarquer que dans cinq des sept localités l'eau est vendue, ce qui représente 70 % des localités visitées, preuve que les sensibilisations portent leurs fruits. Ensuite, dans les grosses agglomérations Nikki-Centre et Biro-Centre, malgré la vente de l'eau, il y a encore une concurrence des puits (treuils sur la carte 9). Certains ménages refusant de payer l'eau les utilisent quotidiennement, mais d'autres ménages les utilisent que pendant la saison des pluies, quand l'eau y est abondante. De telles variations

peuvent exister dans les autres localités, mais elles n'ont pas été évoquées durant les entretiens. Néanmoins, dans trois localités Tontarou, Angankirou II et EPP Sémarou, il est peu probable qu'elles apparaissent. En effet, les habitants de Tontarou accèdent à l'eau des forages gratuitement, ils peuvent donc en consommer toute l'année. Les habitants d'Angankirou II se cotisent pour payer la redevance annuelle, ils ont donc un accès libre à la pompe toute l'année. Et la dernière localité, EPP Sémarou est une école où les écoliers et les communautés s'approvisionnent. Bien que les pratiques des communautés puissent changer, les écoliers continueront de s'approvisionner au forage toute l'année (N2 ; I3 ; A1 ; J2 ; J3 ; J4 ; J5 ; J6 ; J7 ; J8 ; J9 ; K5). Toutes ces variations montrent que le service de l'eau à Nikki est territorialisé et outre les sensibilisations pour la vente de l'eau, il est important que la commune ferme les puits pour éviter la concurrence et sensibilise les ménages à la consommation de l'eau en toute saison et pour tous types d'usage. Toutefois, il est crucial qu'elle offre un service de qualité en parallèle afin de motiver les communautés à changer les pratiques.

Carte 9 : Territorialisation du service de l'eau à Nikki



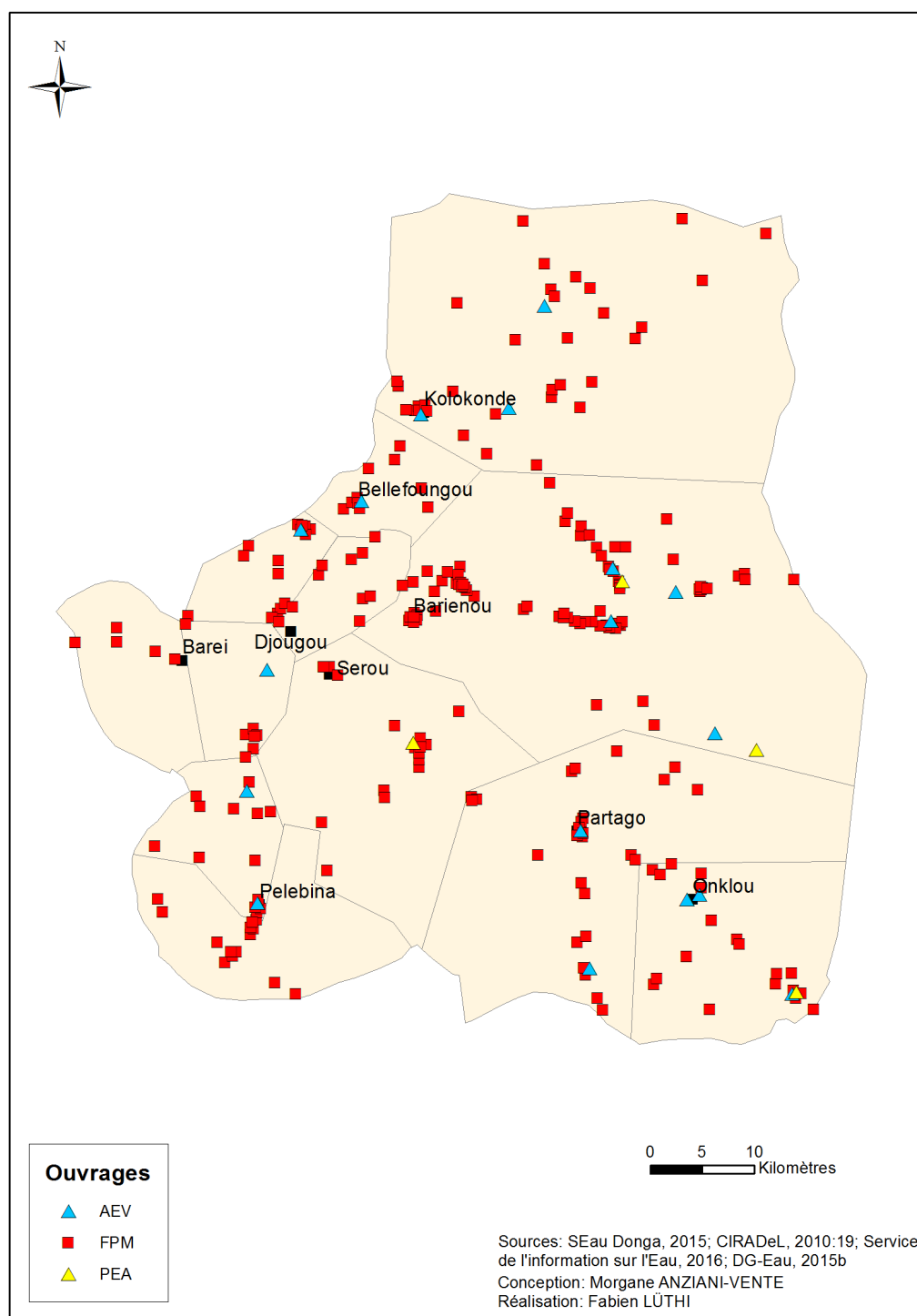
La carte présentée ici a quelques limites. Faute de données géographiques exactes pour l'ensemble des points d'eau visités, certains – EPP Sémarou, Sonri, Tontarou, Angankirou II – ont été placés approximativement, selon les données et connaissances à disposition. Les informations sur la gestion ont aussi été récoltées lors des visites, lors de discussions et d'entretiens. Il aurait été utile d'avoir une liste plus formelle de la gestion sur ces sites et de la comparer aux réalités locales.

### *Concurrence des puits musulmans à Djougou*

La commune de Djougou a aussi vu une forte augmentation de son taux de desserte en eau potable. En 2013, la commune a relevé un taux de 30 % qui est passé en 2015 à 62,9 %. La commune compte 266 FPM, 4 PEA et 165 bornes fontaines pour 17 AEV – cf. carte 10, avec un taux de panne de 1 %. Certains ménages de la ville de Djougou ont accès au réseau de la SONEB (Commune de Djougou & PAMM Corporation, 2014 : vi ; Direction Générale de l'Eau, 2016b ; S-Eau Donga, 2015). Néanmoins, 37,1 % de la population manquent d'eau potable. Comme à Nikki, l'accès à l'eau potable est fortement impacté par les conditions géophysiques et climatiques de la région.

Les infrastructures hydrauliques sont globalement bien réparties sur l'ensemble du territoire communal – comme il est possible de le voir sur la carte 10 -, avec une plus forte concentration là où apparaissent également les plus grandes densités de populations (CIRADeL, 2010 : 24). Toutefois, en l'absence de plus d'informations, il n'est pas possible d'analyser la localisation des ouvrages en rapport avec les origines et les affiliations politiques des élus communaux ou avec la liste des priorités de la PC-Eau comme il a été fait pour Nikki. Une étude ultérieure s'intéressant plus particulièrement aux luttes socio-politiques entre acteurs locaux – élus communaux, agents communaux, villageois, autorités traditionnelles, notables, autorités religieuses – aux échelles communale et villageoises pourrait fournir des éléments de réponses à ces questions.

Carte 10 : Localisation des infrastructures hydrauliques dans la commune de Djougou



La Mairie de Djougou a été assistée de plusieurs partenaires, comme l'Ambassade des Pays-Bas, la Coopération Technique Belge (CTB), la GIZ ou Protos, pour améliorer l'accès à l'eau potable de sa population grâce à la construction ou la réhabilitation de FPM et d'AEV (Commune de Djougou, 2015). L'ONG Protos et ces autres partenaires, suivent tout comme

CARE et Helvetas, la stratégie nationale et accompagnent la commune de Djougou dans la mise en place de la vente de l'eau et de la délégation sur le territoire. Mais comme à Nikki, la population est réticente à la vente de l'eau pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment (AG2 ; D6 ; I4 ; I7).



Photo 8 : Forage dans le cadre du PAGIREL de Protos à Noumané (Djougou, 6.11.15, MAV)

Dans le village de Noumané, les usagers racontent ne pas utiliser le forage réalisé dans le cadre d'un précédent projet de Protos – cf. photo 8 – parce que l'ouvrage ne fonctionne pas correctement et le débit de l'eau est très faible, mais aussi pour des raisons de préférence. Seule une femme originaire du sud continue de s'y approvisionner en eau, malgré les dysfonctionnements (KG3).



Photo 9 (à gauche) : Forage de Kokohou (Djougou, 6.11.15, MAV)

Photo 10 (à droite) : Mosquée et puits dans Kokohou (Djougou, 6.11.15, MAV)

Dans d'autres villages, comme Kokohou ou Déwa-Centre, des histoires similaires sont racontées. Seuls quelques ménages continuent de s'approvisionner aux forages en saison des

pluies, les autres préférant l'eau des puits qui est gratuite (KG4 ; KG7). Le puits visible sur la photo 10 a été réalisé en 2015 par une institution du Koweït. En réalisant un puits considéré comme produisant de l'eau non potable, il est très clair que ce pays ne s'inscrit pas dans la stratégie nationale. Ceci constitue alors un défi supplémentaire pour la commune de Djougou qui a besoin de partenaires, mais de partenaires respectueux des règles nationales et communales. De plus, ce puits fait désormais concurrence au forage de la photo 9 qui a été réhabilité en 2016 dans le cadre du projet LEauCAL et qui se situe à quelques mètres du puits. La mairie et les partenaires alignés mettent en place les mêmes stratégies qu'à Nikki. Ils réalisent des sensibilisations qui donnent progressivement des résultats (J1) :

« il y a toujours opposition, il y a des populations qui ne comprennent et qui sont toujours réticentes, elles se disent mais l'eau qu'on va consommer, pourquoi on doit encore l'acheter [...]. On essaie de faire comprendre à la population qu'en fait l'eau n'est pas vendue, mais c'est pour assurer la continuité du service public qu'on les oblige à donner quelque chose qui servira à réparer les pannes et à rendre pérenne l'ouvrage » (D6).

La commune fait aussi un compromis en demandant des redevances annuelles de 66 000 francs CFA pour les forages gérés par des délégataires communautaires ou de 120 000 francs CFA<sup>48</sup> pour les forages gérés par des délégataires privés (D1 ; D6 ; Commune de Djougou, 2015 : 11-12). Contrairement à Nikki, la commune de Djougou fait déjà un traitement différencié plus équitable en fonction de la consommation d'eau potable, les délégataires privés étant recrutés pour gérer les points d'eau de grosses agglomérations. Elle envisage d'ailleurs d'accentuer ce processus car elle a observé qu'il est très difficile pour certains délégataires communautaires de payer les 66 000 francs CFA, compte tenu des variations de consommation des ménages en fonction des saisons. Elle souhaite alors fixer les montants au cas par cas, augmentant le montant pour les forages les plus productifs et diminuant le montant pour les forages les moins productifs. Ce système prend aussi en compte l'habitus des ménages et le pouvoir que leur donne le *waterscape*. Il est important qu'elle s'assure que ce nouveau système lui permette toujours d'entretenir son parc hydraulique vétuste nécessitant de nombreux renouvellements et réparations. Elle précise aussi que ce cas par cas n'était pas possible avant, en l'absence de connaissances sur les consommations réelles des ménages (D1). Comme la commune de Nikki, la commune de Djougou conditionne les réhabilitations des points d'eau à la délégation et à la vente de l'eau, afin d'améliorer progressivement son taux de délégation et son service (D1).

---

<sup>48</sup> Soient 100 euros et 180 euros respectivement, en date du 1 juin 2017.



Néanmoins, malgré ces différentes stratégies, la population de Djougou peut s'appuyer sur un *waterscape* qui lui est favorable pour la lutte face à la commune et aux partenaires. En effet, la population, majoritairement musulmane (à 72 %), peut accéder à de nombreux puits construits généralement à côté de chacune des mosquées afin de permettre aux adeptes de faire les ablutions – cf. Photos 10 et 11. Les Imams et adeptes font le choix du puits car cette infrastructure est moins coûteuse qu'un forage. Le puits reste aussi accessible à tous, musulmans ou non musulmans. Bien que rien n'interdit la vente de l'eau prélevée à un ouvrage construit dans le Coran (Faruqui *et al*, 2003), l'eau des puits reste en accès libre.

Ceci rend difficile la vente aux forages et favorise la conception de l'eau des usagers au détriment de celle de la commune :

« Le deuxième problème, c'est que... quelques fois les redevances... sont trop pour certains ouvrages parce que ces ouvrages-là ne sont pas du tout ... utilisés, c'est-à-dire sont peu utilisés. Juste pour des raisons de concurrence d'ouvrages, il y a certains ouvrages qui concurrencent d'autres. Ça peut être des ouvrages d'eau potable comme ça peut être des ouvrages d'eau non potable, d'eau polluée, par exemple les puits traditionnels concurrencent beaucoup les forages à certains endroits, parce que certainement le ménage comme c'est la saison pluvieuse, il y a de l'eau en quantité dans son puits et le ménage est plus ou moins pauvre. Bon cette pauvreté-là est relativisée [avec] la sensibilisation qu'ils ont bien entendu et comment ils assimilent la sensibilisation. Donc... ça fait que certains ouvrages ne sont pas rentables pour les délégataires, voilà c'est là que la redevance a encore des problèmes » (I2).

L'intermédiaire sociale explique que, selon elle, la commune doit fermer ou réhabiliter avec une pompe tous les puits avant de pouvoir espérer avoir un système de gestion fonctionnel (I2). Ainsi, à Djougou aussi, les ménages ont un important pouvoir dans les luttes du champ de l'eau potable grâce au *waterscape* qui leur est favorable : importante disponibilité d'alternatives aux infrastructures payantes, souvent fournies par des partenaires, des politiciens ou des religieux non respectueux des stratégies (L3), et saison des pluies. Grâce à ce pouvoir et parce que la commune et les partenaires sont eux contraints par ce *waterscape*, les croyances et les préférences des usagers influencent grandement la gestion du service public de l'eau à Djougou



Photo 11 : Mosquée et puits dans Déwa-Centre (Djougou, 31.10.15, MAV)

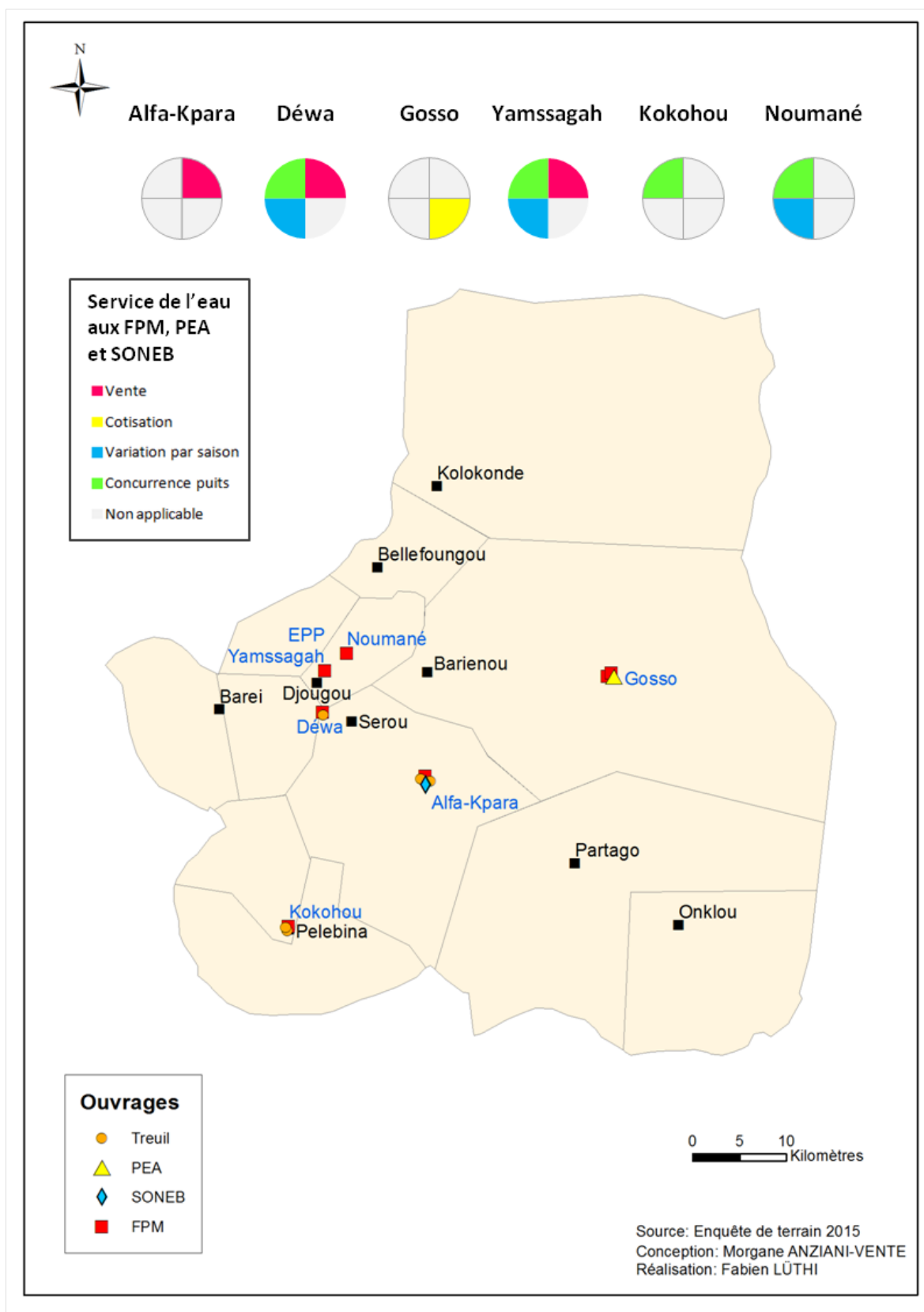


et mènent à sa territorialisation. La commune de Djougou doit lutter plus fermement dans le champ du développement pour faire respecter la stratégie de l'eau à tous les partenaires et inciter les pays et les associations musulmans à créer des forages au lieu des puits aux abords des mosquées. Ceci est une nécessité pour l'efficacité du service, mais aussi pour des raisons sanitaires, l'eau des puits n'étant pas potable. Le pouvoir gagné dans le champ du développement l'aidera aussi dans la lutte face aux ménages dans le champ de l'eau potable.

La carte 11 illustre les différentes variations dans la gestion discutée précédemment. Les six localités ont été visitées en 2015. Tout d'abord, il est important de souligner que lors des visites tous les forages, à l'exception de celui de l'EPP Yamssagah, étaient en panne ou ne fonctionnaient pas correctement. La réparation du forage d'Alfa-Kpara déjà en service et en délégation devait être organisée par le délégataire. Les localités Déwa et Kokohou devaient bénéficier d'un nouvel FPM ou d'une réhabilitation en 2016 dans le cadre de LEauCAL. Ceci a donc sûrement impacté les réponses des interviewés. Cependant, il a été demandé de parler de la situation avant les pannes et ce sont ces réponses qui figurent sur la carte. Il apparaît que dans seulement trois sur six localités l'eau est vendue aux FPM et PEA, soit 50 % des points d'eau visités. Cela est plus faible qu'à Nikki. La concurrence des puits est un facteur important, plus qu'à Nikki, et cela impacte beaucoup la vente de l'eau. À Alfa-Kpara, les puits tarissent, ils ne font alors plus vraiment concurrence au forage. Dans le cas de Gosso, des habitants ont expliqué que, malgré la présence de plusieurs infrastructures, les redevances n'ont pas été payées et ils ont alors mentionné l'idée de faire une cotisation dans le village pour la réparation des ouvrages (D1 ; J1 ; KG2 ; KG3 ; KG4 ; K5 ; KG6 ; KG7). Ainsi, le service de l'eau de Djougou est territorialisé.

Pour cette carte également, il est important de souligner l'absence de coordonnées géographiques exactes permettant de localiser les ouvrages sur la carte. Ils ont donc été placés en fonction des données et des connaissances disponibles. Il serait très intéressant de voir quelle est la situation actuelle, après réparation ou réhabilitation des ouvrages.

Carte 11 : Territorialisation du service de l'eau dans la commune de Djougou



### *Faiblesses communales pour le suivi*

Les communes sont confrontées à des obstacles comme la réticence des ménages à la vente de l'eau, la présence d'infrastructures hydrauliques concurrentes et la contribution de partenaires et de religieux non respectueux des stratégies dans le secteur qui rendent difficile la spatialisation du service. Cependant, elles-mêmes jouent un rôle dans la territorialisation du service en ne remplissant pas toujours leurs responsabilités.

« Premier problème c'est qu'on a dit qu'il faut forcément mettre en affermage toutes les AEV systématiquement ce qui n'est pas le cas. Ça c'est le premier point. Donc il faut se battre sérieusement pour amener d'abord les agents de la mairie à faire les DAO, à passer le marché, d'abord sélectionner le fermier, signer le contrat, il y a des communes même qui ont sélectionné des prestataires et qui ont laissé longtemps le contrat sans le signer. Maintenant en dehors de ça dès que le contrat est signé, il faut aller suivre sur le terrain, on a des exploitants qui, des exploitants indélicats, qui se permettent tout sur le terrain, des fermiers très intelligents plus que nous qui sortent des problèmes par-ci par-là pour dire c'est pour ça ils peuvent pas payer les redevances alors qu'il faut être sur le terrain tout le temps pour pouvoir détecter ces cas-là et dire non c'est pas ça c'est juste c'est ainsi de suite. Il y a beaucoup de suivi qu'il faut faire pour qu'on soit sûr que ça soit bien géré quoi » (BG4).

Leur première responsabilité dans la mise en place du système de gestion de l'eau choisi par le gouvernement est d'affermier les adductions d'eau villageoises et de déléguer les forages afin de pouvoir récupérer les recettes issues de la vente de l'eau qui permettent la durabilité du service. Comme il peut être vu ici, les communes tardent à affermer les adductions d'eau villageoises, laissant les communautés dans l'attente de l'eau (A1). Comme BG4 le disent, après la mise en place de l'affermage et de la délégation, les communes doivent poursuivre le suivi pour contrôler la bonne gestion des ouvrages. Dotées d'un petit personnel, elles ont généralement beaucoup de mal à organiser des visites régulières sur le terrain pour suivre les fermiers et les délégataires et contrôler que ces derniers respectent les règles fixées dans les contrats et n'instaurent pas un autre système de gestion créateur d'inégalités. Les ACEP ont aussi ce rôle de contrôle des fermiers et des délégataires, mais faute de moyens financiers, leurs activités se trouvent fortement limitées (A1 ; AG2).

La deuxième responsabilité des communes est de récupérer les redevances<sup>49</sup> auprès des délégataires et des fermiers afin d'avoir de l'argent disponible en cas de réparations. Ceci apparaît plus problématique au niveau des délégataires. Dans les contrats, il est signifié que ces derniers doivent remettre mensuellement le montant de la redevance mensuelle à la recette-

---

<sup>49</sup> Plus que le montant faible des redevances, le problème est leur collecte.

perception de la commune. Dans les faits, ce système rencontre d'importants blocages comme les longues distances, le coût du transport, les réticences des ménages à payer l'eau et les variations de consommation entre saisons (I1 ; J1 ; A1).

« Énormément de difficultés, parce qu'il y a des délégataires qui sont souvent réticents et il y en a à cause de la distance ils ne peuvent pas se déplacer pour venir déposer la redevance. Voilà que le nombre d'animateurs pour la sensibilisation est insuffisante, parce que plus il y a de sensibilisation, mieux les délégataires se rendent pour [déposer la redevance] » (D6).

« Il y a des délégataires qui ne paient pas la redevance ou bien qui ne paient pas le montant qui a été fixé. Peut-être on lui a fixé 50 000 francs [...] toute la redevance annuelle mais pendant l'année il n'a payé que 20 000. [...] Il n'y a pas de dispositif pour que la commune dise puisque tu n'as pas payé il y a telle sanction, il y a ci il y a ça. Il n'y a rien quoi... pour obliger le délégataire. Parce qu'il peut aussi se justifier en disant les gens n'achètent pas l'eau. Et effectivement il y a des cas comme ça. [...] Mais il y a des cas où les redevances... on ne sait pas où est-ce que ça rentre. Quelque part sur le chemin [ça] disparaît. Parce qu'il n'y a pas de dispositif pour recouvrer les choses-là » (H1).

Auparavant, les intermédiaires sociaux, régulièrement sur le terrain ont aidé les communes pour cette tâche, mais des cas de détournements ont rendu cette pratique limitée (H1). Compte tenu de ces difficultés, les communes ont la responsabilité de s'impliquer plus, d'être proactives pour la collecte des redevances et de ne pas attendre que les délégataires se déplacent une fois par mois pour amener 5500 francs CFA dans le cas de Djougou ou 7500 francs CFA<sup>50</sup> dans le cas de Nikki à la recette-perception, qui peut se trouver à des dizaines de kilomètres de leurs villages (H1). Les communes commencent à prendre des initiatives à ce sujet. La commune de Nikki a organisé la collecte des redevances par des intermédiaires sociaux contractualisés (N2). La commune de Djougou a pensé créer des lots de forages pour réduire le nombre de délégataires et augmenter le bénéfice pour ces personnes pour qui il sera alors plus facile de verser les redevances (D1). D'autres communes, comme Copargo et Bassila, ont songé à demander aux délégataires de remettre l'argent des redevances aux directeurs d'école qui, pour des raisons de suivi, se rendent dans le chef-lieu de la commune régulièrement et ont instauré des redevances variables selon les saisons pour limiter la charge sur les délégataires malgré la baisse d'affluence en saison pluvieuse. Elles réfléchissent aussi à introduire des mécanismes de sanction – simplement avertir qu'en cas de non-versement des redevances, le délégataire sera démis de ses fonctions et remplacé (ndt Formation finances AEPHA LEauCAL du 30.10.15). Un point encore très important est les sensibilisations et les formations auprès des délégataires,

---

<sup>50</sup> 8,5 et 11,5 euros respectivement, en date du 2 juin 2017.

en particulier les délégataires communautaires. Comme le dit un agent communal, les délégataires n'assimilent pas toujours très bien la notion de maître d'ouvrage, le rôle de la mairie dans le système de gestion et la raison des redevances ou des cotisations (N2).

« C'est-à-dire que depuis que le forage a été installé, nous n'avons pas connu [...] de pannes. Maintenant au cas où cela venait, nous pouvons réparer parce qu'il y a de l'entente dans le village [...]. Au cas où la somme que nous allons [rassembler n'est pas suffisante], nous allons voir le responsable [l'animateur employé par CARE], nous lui soumettrons le problème que nous avons. La somme que nous avons nous à notre niveau, nous allons dire voilà on a telle somme pour la réparation, il faut compléter le reste pour nous et nous aider » (K5).

Dans ce village, les ménages se cotisent pour payer la redevance, mais il ressort de cet extrait et de la discussion qui a suivie qu'ils pensent que les réparations seront toutes à leur charge et que si le montant s'avère trop élevé pour eux, ils feront appel à l'animateur social de CARE plutôt qu'à la mairie. Ils considèrent que c'est cette personne-là qui leur a amené le forage et qui peut encore les aider. Ils n'ont pas retenu que les 90 000 francs qu'ils remettent chaque année à la commune de Nikki servent pour les réparations (K5). Ceci montre un problème dans les sensibilisations, mais souligne aussi l'importante visibilité que les ONG ont toujours, bien qu'elles aient laissé la maîtrise d'ouvrage aux communes et qui doit alors être remise en question (L3).

Certains délégataires comme certaines populations ne comprennent pas, bien qu'ils reçoivent des explications de la part des intermédiaires sociaux, pourquoi ils doivent encore payer les (petites) réparations alors qu'ils donnent de l'argent à la mairie pour ce faire selon eux. Ils pensent que la mairie ne remplit pas sa part du contrat et détourne l'argent pour d'autres activités. Ceci peut démotiver les ménages à payer l'eau et les délégataires à remettre les redevances (ndt) et diminuer la légitimité qu'ils accordent à la commune.

La contrepartie financière que les communautés sont amenées à payer pour obtenir un ouvrage neuf ou réhabilité et pour en assurer l'appropriation entraîne aussi parfois des confusions. La communauté pense que l'ouvrage est à elle comme elle a payé pour et refuse alors de payer encore le service de l'eau. Il apparaît clairement que les sensibilisations sont encore nécessaires pour expliquer le fonctionnement de la délégation, les raisons des redevances, des cotisations et des contreparties, le rôle de la commune et le rôle du délégataire (N2 ; J1 ; I3).

La dernière grande responsabilité est de réparer les points d'eau le plus rapidement possible :

« Mais on constate que souvent les dispositions des contrats [de délégation et d'affermage] ne sont pas bien respectées et les communes aussi ne jouent pas tellement leur rôle dans le domaine de la gestion parce que la gestion c'est un truc, vous avez un contrat avec un fermier ou un

délégataire, on vous verse des redevances, mais ce à quoi ces redevances sont destinées, il faut faire face à ça, quand les ouvrages tombent en panne, ils n'arrivent pas à les réparer, ils laissent les populations dans les difficultés, des fois les populations sont obligées localement de s'organiser pour faire face à la réparation des ouvrages. Ou bien les gens s'adressent directement au service [déconcentré de l'eau] pour demander à ce que... alors que tout est prévu dans leurs contrats, que c'est avec la redevance qu'ils doivent faire face à l'entretien, à la maintenance, pour que ces ouvrages soient durables » (B1).

En ne réparant pas rapidement les ouvrages, les communes perdent de la légitimité auprès des communautés qui sont alors plus réticentes à suivre les règles, payer le service de l'eau et les taxes diverses. Il est alors primordial que les communes collectent les redevances pour pouvoir répondre aux demandes en des temps raisonnables, d'autant plus que les communes ont hérité de parcs hydrauliques vétustes et de nombreuses pannes demandent encore d'importants financements (N2 ; H3 ; ndt Formations AEPHA LEauCAL du 30.10.15 ; Direction Générale de l'Eau, *s.d.*).

Un autre point qui doit être abordé concerne le rôle des politiciens dans la territorialisation du service de l'eau. De nombreux politiciens communaux et nationaux, surtout en période électorale et de l'opposition, sont allés contre la priorisation des PC-Eau pour offrir des forages en échange de promesses de vote. Certains sont aussi allés contre le système de délégation en laissant les communautés gérées par elles-mêmes et user des points d'eau gratuitement. Ceci pénalise la commune sur le long terme, mais ces personnes ne pensent qu'à leurs intérêts politiques (H1 ; G1 ; C1 ; ndt Formations sur les contrats de gestion LEauCAL du 26.10.15).

En s'investissant dans la gestion et le suivi des infrastructures hydrauliques, les communes assurent le respect des règles choisies et contribuent donc à la spatialisation du service, qui permet l'équité de traitement des citoyens, l'assainissement du service et la durabilité des infrastructures. Sur le long terme, un système bien géré permet aussi l'extension du réseau à d'autres villages comme il est dit ici :

« oui, l'objectif c'est même ça. Parce qu'on a une ligne pour les redevances. Lorsque la communauté paie la redevance, si on a la chance et les pompes ne tombent pas en panne, par an on se fait des millions, on se fait des millions. Et à la longue [...] l'objectif même c'est ça. [...] au lieu d'attendre les bailleurs, on peut utiliser les fonds des redevances pour faire bénéficier d'autres communautés, pour que ceux-là aussi puissent cotiser des redevances pour qu'on puisse réaliser dans d'autres communautés jusqu'à finir de réaliser. Parce qu'au Bénin s'il n'y a pas les partenaires, on n'arrive à rien réaliser, on attend toujours les partenaires. Donc c'est pour corriger ça que la redevance a été instaurée [...] et aujourd'hui maintenant par an on essaie de sensibiliser tous les délégataires à payer mais ça ne prend pas comme on le souhaite,

mais on continue par sensibiliser. Mais je suis sûre que dans cinq ans ça va changer et on aura l'argent pour financer les nouvelles réalisations, c'est l'objectif ça » (N3).

Les communes travaillent pour cela, mais il est clair que la route est encore longue.

## 5. Conclusion du point II

L'étude des partenariats entre l'ONG Helvetas Swiss Intercooperation et la commune de Nikki, l'ONG CARE International et la commune de Nikki et l'ONG Protos et la commune de Djougou a permis de montrer l'existence simultanée de stratégies de politisation et de stratégies de dépolitisation mises en place par les ONG et par les communes dans le champ du développement.

Les ONG Helvetas, CARE et Protos ont décidé, avec la mise en œuvre de la décentralisation et la signature de la Déclaration de Paris, de s'aligner sur les lois et les stratégies nationales et de respecter la maîtrise d'ouvrage communale. Elles ont dû alors revoir leurs modes d'intervention. Elles se positionnent désormais comme accompagnatrices à la maîtrise d'ouvrage des communes, elles assistent et conseillent ces dernières pour la bonne mise en œuvre des projets et elles renforcent les capacités communales afin que les mairies puissent à terme devenir autonomes. Ce repositionnement est un acte politique de la part des ONG pour introduire plus d'égalité dans les partenariats, elles n'essaient plus de dominer le champ du développement et de soumettre les communes à leurs conceptions, mais elles instituent des relations plus collaboratives, avec des responsabilités partagées. L'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage renforce la position des communes dans le champ du développement et permet un mouvement vers plus d'égalité dans les partenariats, politisant ainsi l'entreprise du développement.

Toutefois, malgré cette tendance à la politisation, les ONG sont fortement contraintes par leurs bailleurs de fonds et introduisent alors des mécanismes de contrôle dans leurs partenariats avec les communes. Ces mécanismes, allant du rapportage à la création d'un compte parallèle, maintiennent une hiérarchisation entre les bailleurs de fonds, les ONGI et les communes et limitent l'autonomisation de ces dernières. Alors que l'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage et l'attribution de plus de confiance aux communes les responsabilisent et motivent des actions positives, les mécanismes de contrôle les poussent à résister, à critiquer et à se désengager des projets, toutefois dans une mesure très limitée à cause de leur faible capital global et de leur importante dépendance vis-à-vis des partenaires. Il apparaît au travers de ces mécanismes de contrôle que l'égalité est loin d'être acquise malgré l'initiative politisée des ONG. Elles dominent toujours le champ du développement, principalement à cause du faible

capital global des communes et de leur position très avantageuse. De plus, il s'avère que l'hystérésis de l'habitus les maintient dans une position de dominantes où elles contrôlent la bonne mise en œuvre des projets et diffusent leurs valeurs au sein des communes et de l'État. Elles peinent à faire des actes politiques, c'est-à-dire défiant l'ordre social inégalitaire actuel, lorsqu'il s'agit des mécanismes de contrôle ou du plaidoyer, et malgré quelques initiatives, elles adoptent surtout des stratégies renforçant leur position dans le champ du développement.

Néanmoins, la place privilégiée qu'occupent les ONG dans le champ du développement grâce à l'importante légitimité dont les bailleurs et les communes les créditent, ainsi que grâce à leurs grands volumes de capitaux économique, technique et social, constituent pour elles une opportunité d'initier des stratégies politisées. Il est important qu'elles ne se laissent pas retarder par l'hystérésis de l'habitus qui les pousse à se méfier des communes, mais qu'elles valorisent et soutiennent les découvertes et les expériences positives qu'elles font sur le terrain, comme les collaborations avec les communes ou les progrès des communes grâce au renforcement des capacités. Comme le suggère cet interviewé, ce n'est pas en restant sur leurs positions que les partenaires pourront faire changer la situation comme ils le souhaitent dans leurs objectifs :

« t'as beaucoup de partenaires techniques et financiers qui sont prêts à appuyer tout ce qui est *soft*, tout ce qui est stratégie, élaborer la stratégie nationale, mais qui sont, qui ne la suivent pas ou de très loin. Je vois des experts GIZ, français, te disent très fièrement mais la stratégie nationale je la connais puisque c'est moi qui l'ai écrite, c'est pas pour ça que la GIZ va rentrer dans le jeu de la décentralisation, de la déconcentration et va entrer dans un appui qui respecte concrètement la stratégie nationale. Alors le PPEA va leur donner raison parce qu'ils vont nous dire vous voyez, vous voulez vous lancer dans l'aventure, résultat, 2 milliards de détournés. Mais peut-être que si tout le monde... entrerait dans le jeu, qu'il y avait un renforcement des structures comptables, des structures de passation des marchés, au niveau des préfectures, peut-être que ça irait aussi mieux » (X1).

Les communes font aussi preuve d'initiatives pour défier l'ordre social inégalitaire – recherche de financements et de ressources humaines, critiques, résistances, propositions d'idées pour limiter les mécanismes contraignants -, mais elles se soumettent volontairement aux règles et valeurs des ONG, à l'ordre social inégalitaire. Il est primordial que les communes remettent en question leur dépendance vis-à-vis des partenaires et ne la prennent plus comme un fait immuable (L3). En ce faisant, elles se permettraient d'être plus exigeantes concernant des règles qui leur importent, comme l'unicité de compte, et cela constituerait la base d'initiatives politisées. Ceci passera nécessairement par le renforcement de leur capital économique. Elles doivent alors miser sur les autres sources de revenus : l'État et les ménages. Grâce à l'ANCB,



elles réalisent déjà du plaidoyer auprès de l'État pour obtenir plus de ressources financières, mais les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances. Il est important d'accentuer le plaidoyer à ce niveau. L'incivisme fiscal des ménages est une réalité, cependant, il est apparu que les communes ne mettent pas les moyens pour collecter les redevances de l'eau et *a fortiori* les autres taxes. Les communes sont faiblement dotées en capitaux, mais elles ne saisissent pas de toutes les opportunités qui s'offrent à elles – la décision de la commune de Ouaké de ne pas postuler aux appels à projets de LEauCAL en est un exemple flagrant. Les communes, comme les ONGI, sont contraintes par l'hystérésis de l'habitus qui les pousse à attendre les partenaires pour les activités de développement. Mais l'existence de résistances à l'ordre social de part et d'autre montre que les communes comme les ONGI ont des possibilités d'agir au-delà de ce que leurs dispositions et leurs positions leur permettraient normalement. Les communes doivent alors poursuivre la lutte et mettre en œuvre des stratégies de renforcement des capitaux.

Les résultats de la lutte dans le champ du développement se répercutent dans le champ du l'eau potable. Cette première phase d'alignement des ONG permet ainsi l'apparition d'un front commun des communes et des ONG pour l'amélioration de l'accès à l'eau potable et pour la durabilité des infrastructures hydrauliques. En effet, les communes ne luttent pas contre les ONGI d'étude dans le champ de l'eau potable, mais elles luttent ensemble contre les ménages et les partenaires et les religieux irrespectueux de la stratégie nationale. Cela passe par plusieurs stratégies comme les sensibilisations, le chantage et le compromis. Les ménages sont avantagés dans la lutte dans le champ de l'eau potable car ils mobilisent des composantes naturelles et infrastructurelles du *waterscape* – les puits, les marigots, le cycle hydrologique – qui leur donnent du pouvoir supplémentaire. En ne souhaitant pas que les ménages s'approvisionnent à des sources d'eau impures, les communes et les ONG se trouvent plus contraintes par le *waterscape* et donc également plus contraintes dans la lutte. Les communes doivent augmenter leurs capitaux économiques et symboliques en collectant assidument les redevances et en réparant rapidement les ouvrages en panne pour arriver à spatialiser le service public de l'eau potable et ainsi en assurer l'équité, la salubrité et la durabilité.

### III – Emmaüs International et la loi des plus démunis

Le quatrième projet d'étude est le Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué, mis en place par Emmaüs International dans la commune de Sô-Ava. L'analyse qui est faite ici s'appuie sur mon mémoire de master, intitulé *Collectivités locales et Organisations Non-Gouvernementales Internationales autour des projets de développement : quel rôle pour chaque acteur ? Étude de*

*cas à Sô-Ava au Bénin* (Anziani-Vente, 2013), qui a également porté sur l'étude du Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué (PCSEN) et des relations entre Emmaüs et la commune de Sô-Ava autour de ce projet. L'analyse est toutefois approfondie grâce à l'utilisation d'un cadre théorique plus abouti et grâce à des données supplémentaires.

Emmaüs International a, de par son histoire, une philosophie particulière qui tourne autour de l'*empowerment* des pauvres et de l'opposition à l'État qui ne remplit pas son rôle d'assistance aux démunis. Cette philosophie guide Emmaüs sur le lac Nokoué et dans ses relations avec la commune de Sô-Ava. Elle ne s'aligne alors pas sur la stratégie nationale pour l'eau et promeut un système de gestion communautaire qui délégitime et déresponsabilise la commune. Les luttes entre Emmaüs et la commune vont alors se cristalliser autour de ce système de gestion, pour finalement aboutir à une situation gagnant-gagnant. Néanmoins, les luttes entre Emmaüs et la commune ont affaibli cette dernière qui se retrouve démunie face aux acteurs qui interviennent sur son territoire pour fournir de l'eau potable sans suivre la stratégie nationale. Le service de l'eau est alors fortement territorialisé.

## 1. Le parachutage du PCSEN

### i. Au commencement, une chaîne de courtage

Face aux plaintes et revendications de la population de Sô-Ava quant au manque d'eau et à la situation sanitaire préoccupants, une ONG locale, l'association SONAGNON, qui œuvre pour la protection des enfants et offre des microcrédits aux femmes, a fait appel à Emmaüs Pahou avec qui elle a l'habitude de travailler, en 2005, pour la mise en œuvre d'un projet d'accès à l'eau potable dans cinq villages de la commune. Emmaüs Pahou a ensuite relayé l'information auprès d'Emmaüs International (L5). Bien que le projet ait été retravaillé avec Emmaüs International, Emmaüs Pahou, des experts internationaux et la population, l'association SONAGNON est à l'origine de ce projet (E2 ; E4 ; L5), ce qui diffère de ce qui se fait généralement dans le champ du développement, où les ONGI conçoivent des projets qu'elles amènent ensuite dans les communes, et elle est depuis impliquée dans sa mise en œuvre. Elle a un rôle d'intermédiaire entre les différents acteurs du PCSEN : Emmaüs, la Mairie, la population et l'AUAEAN et, grâce à ses connexions et ses connaissances des habitants ainsi que du monde du développement, elle peut être considérée comme un courtier en développement (SC3.1 ; W1). Toutefois, même si l'association SONAGNON est la principale interlocutrice des habitants du lac, il ne peut être dit qu'elle contrôle totalement les informations venant des deux côtés. En effet, Emmaüs Pahou a choisi un assistant pour le projet originaire de Sô-Ava qui connaît donc le dialecte et les logiques communicationnelles de la commune et

des habitants, ôtant par là même le monopole de la « gestion de sens » à l'association SONAGNON (Bierschenk *et al*, 2000 : 21).

Une fois que le projet a été porté à la connaissance d'Emmaüs International, l'ONGI a décidé de se rendre directement sur le terrain, de visiter les 42 villages de la commune et d'organiser une assemblée générale de la population pour voir quelle est la réalité des besoins en eau et en assainissement de la population de Sô-Ava.

« C'est à l'issue de cette assemblée générale qu'Emmaüs International s'est convaincue du fait qu'effectivement c'est un besoin et c'est exprimé par les populations du lac donc à cet effet Emmaüs a essayé donc de formuler un programme pour répondre à ce besoin exprimé » (E2.1).

Ce besoin « c'était comme une supplication « on a des problèmes d'eau vous voyez ici » » (E1.1) et Emmaüs « ne pouvait comprendre qu'en plein 21<sup>e</sup> siècle des gens puissent vraiment ne pas avoir ce bien précieux » (E1.1). Un tel projet a permis à Emmaüs International de concrétiser la lutte pour les droits fondamentaux et notamment l'accès à l'eau potable lancée depuis 2003 à l'Assemblée Mondiale de Ouagadougou.

Un projet a donc été élaboré et il a été présenté en 2006 par Emmaüs Pahou, l'association SONAGNON et des représentants de la population de Sô-Ava à plusieurs groupes Emmaüs qui, convaincus, ont débuté la mobilisation pour la recherche des financements et le projet a pu démarrer (E1.1 ; L5.1).

## ii. Court-circuitage de la commune de Sô-Ava par Emmaüs International

Dans la philosophie d'Emmaüs International, les personnes exclues et démunies sont capables d'agir pour se sortir de leur précarité, tout est alors mis en œuvre pour faciliter l'*empowerment* des pauvres. Ainsi, lorsqu'Emmaüs International est arrivée à Sô-Ava en 2006, elle a mis l'accent sur la participation, l'appropriation des ouvrages et la responsabilisation des populations.

« Nous, nous n'allons pas faire comme les ONG où on a un projet on vient implanter des choses et puis on s'en va, on a dit non, il faut que la population, ceux qui seront peut-être les bénéficiaires, puisse nous dire ce qu'elle peut faire par rapport au travail que nous avons fait, et notre première démarche a été de mettre en place dans la commune de Sô-Ava une association des usagers » (E1.1).

L'Association des Usagers et Acteurs de l'Eau à Nokoué (AUAEAN), dont il sera plus amplement question au point III-2 de ce chapitre, symbolise parfaitement les conceptions et le mode d'intervention d'Emmaüs International, mais également des ONGI qui poursuivent les anciennes pratiques du développement, c'est-à-dire le non-alignement sur les lois et les

stratégies nationales, l'inégalité partenariale et l'accent sur l'appropriation des bénéficiaires populaires.

En intervenant sur le territoire communal pour créer l'AUAEAN sans une autorisation légale de la mairie, Emmaüs International a court-circuité cette dernière, déresponsabilisant et délégitimant les élus locaux dans leur rôle de représentants des communautés à la base et de responsables du service public de l'eau potable et ceci est fortement critiqué par la mairie de Sô-Ava :

« ... ils [Emmaüs] ont mis en place des instances... à l'insu, moi je le dis, à l'insu, à l'insu des autorités communales. Le BLC... ou quelques animateurs locaux qu'ils ont eu à mettre en place, c'était à l'insu, les BLC étaient choisis sans que les conseillers, même si ce sont leurs frères ou leurs cousins, les conseillers ne sont pas au courant » (S1.1).

« Ils [Emmaüs International] s'étaient seulement basés sur le besoin de la population en matière de satisfaction en approvisionnement en eau. Mais les lois sur la décentralisation, il faut aujourd'hui que la commune soit effectivement une institution respectée [...]. Je pense que les deux ans de flottement [2005-2007], parce qu'Emmaüs croyait déjà en allant discuter avec l'État qu'on peut avoir la main mise sur la commune. Je pense qu'on a tiré ça là au moins pendant deux ans et dire attention non la loi sur la décentralisation a donné prérogative à la commune de pouvoir gérer le besoin, l'approvisionnement en eau et là à partir de 2007, là je pense que l'Emmaüs International a compris pour dire il faut revenir à la base pour discuter avec les autorités locales, en ce sens le maire et les conseillers communaux » (S1.1).

« La loi sur la décentralisation est là [...] c'est un texte légal, la commune est responsable, c'est bien mis, mais il faudrait quand même qu'on puisse la respecter cette loi [...] attention... On ne peut plus aujourd'hui parachuter un projet, il faut au moins le consentement, c'est-à-dire une concertation, *même si c'est un projet qui est louable, qui est le bienvenu*, il faut quand même un genre de concertation » (S1.1).

Sous couvert d'une volonté de responsabiliser les ménages et de servir les plus démunis en premier lieu, Emmaüs a délégitimé la collectivité locale dans son rôle de représentante des communautés à la base. L'ONGI fait primer la « démocratie participative » sur la démocratie représentative. Il est dit « démocratie participative » entre guillemets car Emmaüs installe toutefois une représentation des ménages de Sô-Ava pour cadrer les discours et demandes populaires et organiser la vie associative de la commune. De plus, l'AUAEAN ne compte, actuellement, en son sein que des représentants des neuf sites du PCSN. Même si rien n'interdit l'adhésion de personnes issues d'un village non couvert par le PCSN, les villages qui ne sont pas compris dans le projet ne sont pas représentés dans cette association, ce qui

pourrait à terme limiter le développement des infrastructures gérées par l'AUAEAN aux seuls sites représentés.

Comme il ressort de la deuxième citation, Emmaüs International a d'abord cherché à obtenir une autorisation pour mettre en place le PCSEN auprès de l'État national. C'est le Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau qui a appris à Emmaüs International que les communes ont désormais la responsabilité du service de l'eau potable. Ceci montre une importante lacune dans les connaissances du pays d'Emmaüs International (S1.1).

En août 2007, Emmaüs et la commune de Sô-Ava signent finalement une convention de partenariat et en septembre 2007, un protocole d'accord est aussi signé entre le Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau et Emmaüs International (Emmaüs International & Commune de Sô-Ava, 2007 ; Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau & Emmaüs International, 2007). Cette convention et ce protocole autorisent et réglementent l'action d'Emmaüs International à Sô-Ava et définissent les droits et devoirs de chaque partie.

La convention entre la commune de Sô-Ava et Emmaüs International légalise aussi la délégation de la maîtrise d'ouvrage à Emmaüs International et à sa représentation nationale Emmaüs Bénin (Emmaüs Pahou) – en l'article 7. Emmaüs International a tenu à obtenir la maîtrise d'ouvrage pour deux raisons principales : conserver sa philosophie d'*empowerment* des pauvres et assurer l'investissement comme il peut être vu dans ces deux extraits :

« ... nous avons négocié avec la mairie pour dire oui c'est vous qui êtes responsable, mais nous on a une autre approche, c'est cette approche participative, cette approche citoyenne que nous aurions souhaitée. Puisqu'à Emmaüs, c'est des populations cassées, c'est des populations qui ont des problèmes qui s'organisent pour vraiment résoudre les problèmes. Donc voyant les enjeux d'un côté comme de l'autre, la mairie a dit pourquoi pas puisqu'au terme de tout ce que nous allons faire ces infrastructures reviennent à la mairie, mais la gestion sur le terrain c'est Emmaüs qui le fait, qui fait cet accompagnement donc on a signé un partenariat, les obligations, les demandes des uns et des autres ça a été notifié et pendant tout le processus, les appels d'offre et tout ça ils sont là on le fait ensemble, tout ce qui se fait, il se fait ensemble, au niveau des ressources financières, c'est nous qui gérons, c'est Emmaüs International qui gère [...], donc *c'est pour éviter un peu, puisque nous connaissons un peu nos administrations ici, que les gens fassent main basse sur l'argent [...]* pour qu'il y ait transparence à ce niveau » (E1.1).

« ... quand Emmaüs s'est saisi du dossier et s'est intéressé à intervenir il y a eu un problème qui s'est posé à Emmaüs. Emmaüs est composé d'un ensemble de groupes, de groupes qui contribuent à un conseil d'administration donc leur fonctionnement est assez particulier, donc une action comme ça qui se mène à l'extérieur et les... les groupes doivent être informés, pour être informés ce n'est pas... il vaudrait mieux qu'Emmaüs mène elle-même l'action, donc ce

problème s'étant posé à Emmaüs elle a dit nous ne pouvons pas mettre un financement en place et laisser la maîtrise d'ouvrage à la main de la mairie sans sans... nous ne pourrions pas rendre compte aux contribuables qui sont les groupes. C'est pour ça qu'ils ont décidé de clarifier cette position-là à travers une convention donc c'est dans cette convention ils ont dit, ils ont décidé que la maîtrise d'ouvrage leur soit déléguée pour que... pour que les comptes rendus aux groupes ça là soit facile » (E2.1).

Dans la première citation, la dernière phrase « *c'est pour éviter [...] que les gens fassent main basse sur l'argent* » montre qu'Emmaüs n'a pas confiance dans la gestion financière de la commune. Il apparaît clairement que la délégation de la maîtrise d'ouvrage est une exigence d'Emmaüs International, sans laquelle le projet n'aurait pas été réalisé. Bien qu'Emmaüs International soit le bailleur de fonds majoritaire du projet comme il a été vu lors de la présentation du projet, la composition et le mode de financement particuliers du mouvement Emmaüs International font que l'ONGI est responsable, en premier lieu, devant ses membres qui financent ses actions et qu'elle doit assurer la transparence sur l'utilisation des fonds mobilisés. Emmaüs International, comme Helvetas, Protos et CARE, est redevable envers ses bailleurs de fonds. Toutefois, contrairement à ces trois premières ONGI, Emmaüs International et Emmaüs Pahou mettent en œuvre elles-mêmes le projet, elles sont donc responsables de la passation des marchés, du suivi des travaux et de l'utilisation des fonds alloués qu'elles gèrent seules grâce à un compte bancaire parallèle (Emmaüs International & Commune de Sô-Ava, 2007 : 4-5). Il n'existe alors pas les mêmes mécanismes de contrôle que sur les projets QualiEau, LEauCAL et ACCES, mis à part le rapportage qu'Emmaüs doit faire à ses membres et à l'Union Européenne (E4.2).

Le conseil communal de Sô-Ava a accepté la délégation de la maîtrise d'ouvrage car la commune ne peut se permettre de refuser un projet - « *un projet qui est le bienvenu* » (S1.1) - compte tenu de son faible capital global.

« La commune est maître d'ouvrage, c'est bien dit dans les textes de base de la décentralisation, mais aujourd'hui qui est la commune ? C'est l'État décentralisé à la base, mais la commune a-t-elle les moyens ? La commune a-t-elle les compétences ? Quand je parle de moyens, je parle d'abord de moyens humains et de moyens financiers. En matière de moyens humains, les collectivités territoriales aujourd'hui n'ont pas assez de ressources humaines qualifiées. Et là il faut faire appel à des ressources humaines, des expertises externes pour l'accomplissement des tâches ponctuelles [...]. [...] lorsque le financement est là, le projet est là, et la mise en œuvre ? Parfois la commune n'a pas tout le temps, parce qu'on a plusieurs activités à la fois... » (S1.1).

Au point I-2.iv du chapitre 4, il a été établi que les communes n'ont pas les moyens financiers, malgré des potentialités économiques, pour investir dans le développement. Elles sont

fortement dépendantes de l'État et des PTF et Sô-Ava ne fait aucunement exception. En 2015, elle n'a pu épargner que 14 395 899 FCFA soit 10 % de son budget fonctionnement pour l'investissement comme il est vu au tableau 4. Grâce au tableau 7, il est aussi possible de voir que la commune de Sô-Ava est très faiblement dotée en ressources humaines. Elle n'a que 46 employés dont 26 % de catégories A et B, soit 23 de moins que la commune de Nikki et 29 de moins que la commune de Djougou. Quatre nouveaux employés ont été recrutés entre 2010 et 2016 (Oxfam Québec, 2010 : 20 ; COSMOS Consulting, 2015 : 70), mais le nombre d'employés reste encore très faible et limite les capacités de la commune à travailler pour son développement. Des activités de formation auprès des élus et des agents communaux ont été organisées par l'ONG GRACES dans le cadre du PCSEN pour renforcer leurs capacités (E1 ; E2).

En déléguant la maîtrise d'ouvrage à Emmaüs International, la commune de Sô-Ava considère que l'ONGI est plus apte qu'elle à mettre en place le projet, elle valorise ainsi plus le capital global d'Emmaüs que son propre capital. Emmaüs domine le champ du développement dans ce cas d'étude et l'ONGI est arrivée à imposer sa philosophie et son mode d'intervention sur le projet.

Néanmoins, la délégation de la maîtrise d'ouvrage n'ôte pas toutes prérogatives à la commune et elle est impliquée dans la mise en œuvre du projet. La mairie participe au processus de passation des marchés – article 8 de la convention de partenariat (Emmaüs International & Commune de Sô-Ava, 2007 : 7 ; E1.1), assure un suivi technique des travaux – article 10 de la convention (*ibid.*), participe à tous les comités de pilotage et autres réunions dans le cadre du projet grâce à son point focal, son représentant auprès d'Emmaüs, le chef de mission de la commune (E1.1) ou grâce à d'autres agents comme le Chef Service des Affaires Domaniales et Environnementales (CSADE). Elle a aussi assisté Emmaüs pour la réalisation d'une étude d'impact environnementale pour la station de traitement des boues de vidange (E2.2). Elle a, de plus, un rôle de contrôleur en tant que maître d'ouvrage, malgré la délégation. Elle suit donc la bonne mise en œuvre du projet (SC3.1 ; S1.1). La mairie joue aussi un grand rôle pour l'obtention des terrains pour construire les ouvrages. Dans la commune de Sô-Ava, le droit coutumier foncier est encore très présent et il est nécessaire de négocier pour obtenir des terres, même pour des infrastructures sociocommunautaires, mais les élus locaux ont une autorité, un capital social et une légitimité suffisants pour arriver à mener à bien les négociations dans ce domaine :

« ... quand nous avons des problèmes sur le lac, parce que là on n'en manque pas, il y a toujours des contestations, des remises en cause et tout ça, [la mairie est] toujours là pour nous aider parce que ce sont eux qui sont sur le terrain, la grande difficulté que nous avons également c'est par rapport... à l'implantation de toutes ces infrastructures, le lac est très petit, trouver un emplacement pour faire quelque chose sur le lac c'est très difficile, les familles refusent, il faut négocier, il faut des actes de donation, il faut... donc c'est la mairie qui nous aide pour ça » (E1.1).

Avec le temps, cependant, Emmaüs est devenue beaucoup plus critique vis-à-vis de la commune, en particulier des élus, et de son implication dans le projet :

« vous avez une mairie qui ne participe à rien, qui doit impulser le développement, pfff, les gens ne sont pas là, on convoque les réunions, ils ne viennent même pas. Nous alors on a inscrit dans une ligne budgétaire renforcement des capacités même des agents de la mairie alors que c'est la mairie qui doit renforcer... » (E1.2).

« Et c'est surtout l'implication de la mairie, ça on est complètement déçus sur ça. C'est-à-dire, *c'est comme si on venait leur imposer une action*, alors que c'est eux qui doivent être vraiment en avant pour cette chose-là. Toutes les réunions, les comités de pilotage, nous invitons le maire, il ne vient jamais. Il n'a jamais le temps. Nous [sommes] des partenaires, nous allons chez lui pour discuter avec lui alors que s'il y avait cette adhésion, ça pouvait induire d'autres choses parce que le partenaire qui vient, bien sûr ils sont en train de parler de l'eau, mais il peut parler de l'éducation, il peut parler de l'électricité. Si lui il s'était approché de ça et que bon on sentait une démarche dynamique dans ça, peut-être... Bon on n'a pas senti » (E1.2).

Emmaüs voit dans le manque d'implication de la commune une résistance au projet, « *comme si on venait leur imposer une action* », une ingratitude de la part de la commune. Tout comme CARE, Emmaüs fait un détournement de la résistance de la commune à son profit et justifie ainsi son discours et son mode d'intervention grâce au désintéressement soupçonné de la commune. Ce désintéressement s'avère être une résistance au mode d'intervention et non pas au projet même, mais Emmaüs ne semble pas vouloir ouvrir les yeux sur cela :

« Il y a aussi l'implication... l'exercice de la maîtrise d'ouvrage dépassé d'Emmaüs parce qu'il *s'érige en ... suprême pour des décisions données*, il s'érige en suprême à la commune parce que la commune n'a pas le pouvoir financier. *Si vous n'acceptez pas ça, nous on ne fait pas ça*. Et ça devient des contraintes pour la commune alors que ça ne devait pas être des contraintes. Parce que quand *la mairie exige les normes* et parfois ils nous disent que c'est quand vous n'acceptez pas nous on évolue. Voilà que c'est un financement et on ne peut rien. Qu'est-ce qu'on fait ? On accepte. À défaut de bien on se contente de ce qu'on a. On a accepté et on [inaudible]. Donc tout ça c'est des garde-fous pour nous prochainement » (S2.2).



« - MAV : Si Emmaüs International envisageait de prolonger, de réaliser d'autres activités dans la commune, vous accepteriez de collaborer avec eux ?

- S2.2 : Accepter de collaborer c'est petit, c'est ... le prendre encore ... à la place de ... de guide, sinon de Dieu pour Sô-Ava parce qu'il est venu sauver des citoyens du lac. Et le sauveur c'est le prendre comme Dieu. On accepte, on est ouvert. Seulement que pour les prochaines fois il faut que lui aussi il accepte de se réorganiser, de *faire les choses suivant les normes, les stratégies en vigueur avec nous*, afin de nous faciliter la communication autour de ce qu'il attend de faire ».

La commune de Sô-Ava est reconnaissante qu'un tel projet, avec des montants considérables, ait été réalisé sur son territoire, mais elle n'apprécie pas le mode d'intervention d'Emmaüs qui domine la relation, plus qu'elle ne collabore - *s'érige en ... suprême pour des décisions données* -, qui fait du chantage à la commune - *Si vous n'acceptez pas ça, nous on ne fait pas ça* – et qui ne respecte pas les normes et les stratégies nationales. Les normes et les stratégies dont il est ici question sont celles qui ont trait au secteur de l'eau potable, comme il sera vu au point III-2 de ce chapitre. La domination d'Emmaüs ressort aussi dans les comités de pilotage qui rassemblent, tous les trois mois, l'équipe internationale d'Emmaüs International, l'équipe locale d'Emmaüs Pahou, le ou les représentants de la mairie, l'AUAEAN et l'association SONAGNON<sup>51</sup>. Certains interviewés expliquent que les décisions sont prises de façon consensuelle, malgré des débats parfois houleux (E1.1 ; E2.1), mais une personne ne partage pas cet avis :

« Bon au fait on dit que [...] la prise de décision est collégiale, mais Emmaüs pèse beaucoup sur les prises de décision [...]. Mais c'est vrai on discute, mais celui qui a les ressources, c'est lui qui pèse plus dans les décisions donc Emmaüs, la décision finale revient toujours à Emmaüs » (L5.1).

Comme pour Emmaüs vis-à-vis de la commune, les critiques de la commune vis-à-vis d'Emmaüs se sont faites plus vives en 2015 qu'en 2013. Les relations se sont sans aucun doute détériorées au cours du temps. Mais il apparaît aussi une différence notable entre l'opinion des agents communaux qui vient d'être présentée et celle des élus. En 2013, les élus ont jugé la collaboration avec Emmaüs comme « très franche, on ne nous écarte pas, on nous associe dès qu'il y a une situation, donc c'est une collaboration très franche, une collaboration participative » (SC6.1) et en comparant avec d'autres projets de développement qui se sont réalisés à Sô-Ava, SC3.1 dit :

---

<sup>51</sup> Occasionnellement, sont invités les prestataires de services, les entrepreneurs, les bureaux d'études afin qu'ils apportent leurs contributions avisées aux réunions (E1.1).

« je pense que la démarche d'Emmaüs est vraiment salubre, parce que avant les ONG qui venaient sur le terrain, mais ils ne consultaient pas les [...] mairies, ils vont directement voir la population pour dire qu'ils veulent réaliser telle chose » (SC3.1).

En 2015, un autre élu explique qu'il y a effectivement des différends entre l'ONGI et la commune, mais adoucit son propos en précisant que cela doit être dû à des problèmes de communication :

« Bon des oppositions au niveau de la mairie euh peut-être qu'au niveau de la collaboration ça n'a pas bien marché. Ce que le maire aurait souhaité, quand je dis le maire, l'ancienne équipe aurait souhaité peut-être ça n'a pas bien marché parce que je pense qu'Emmaüs il fait comme si... les installations lui appartient [...]. Là c'est des questions de communication, je parie que c'est des questions de communication. Et c'est pour ça que dans un partenariat, avant la signature d'une convention je pense qu'il faut clairement définir les choses » (SC5.2).

Un autre interviewé explique que, contrairement à ce qui est écrit dans la convention de partenariat, Emmaüs a écarté la commune dans la mise en œuvre du projet, alors que cette dernière a une connaissance et une expérience de son terrain essentielles pour la bonne réussite du projet :

« j'ai voulu leur donner à Emmaüs voilà et nous nous sommes ici, nous pouvons vous apporter de de compétences, mais on dit non non restez à l'écart. Nous on était restés à l'écart, on était restés à l'écart et là ça y est, j'étais ici un soir comme ça vers 15h, qu'on dit qu'il y a la mise à l'eau du château, rapidement ça y est, celui qui était allé pour voir le château, le poids qui devait rester sur les piliers ça ne pouvait pas, ça s'est effondré de là-bas, tombé par terre, il a reçu le choc il est mort, un autre a été conduit au CNHU, après [...] il est mort donc il y a eu deux morts » (S1.2).

« Il y avait deux structures d'intermédiation sociale qui devaient rentrer dans, mais EEA ne maîtrise pas Sô-Ava non. C'est faux. Même GRACES ne maîtrise pas Sô-Ava. Sô-Ava c'est un coin à part. Même nous qui parlons, nous notre expérience ici [...] ce n'est pas petit, je suis dans ma vingtième année ici et au niveau de la commune je suis dans ma treizième année, tous les échelons en matière de postes techniques, même postes administratifs et postes techniques alors là, c'est le poids de l'expérience qui est là et pourtant nous on attend donc il faut dire que bon si Emmaüs pouvait reprendre [les infrastructures non fonctionnelles], Emmaüs va commencer maintenant par faire très attention, très attention par rapport à des structures [prestataires de service] auxquelles elle pense qu'elle pourrait faire confiance et agir » (S1.2).

Les mésententes entre la commune de Sô-Ava et Emmaüs International ont eu d'importantes répercussions sur le projet. La commune s'est sentie exclue de la mise en œuvre du projet et finalement les élus et les agents communaux se sont, d'une certaine manière, désengagés du projet, laissant Emmaüs gérer comme elle le souhaite. Cependant, comme il a été vu, Emmaüs

International n'est pas une ONG de développement et le PCSEN est sa première expérience dans le domaine de l'eau potable. Son manque d'expérience dans le domaine et sur le terrain a mené à un accident mortel et à de nombreux dysfonctionnements infrastructurels :

« nous avons des latrines à Ganvié II maintenant... [...] ces latrines-là sont penchées parce que le sol à Ganvié c'est de la boue. Donc l'association ne pourra rien faire donc c'est des sujets dont on discute au CoPil [Comité de Pilotage] et c'est Emmaüs même qui a pris la décision qu'ils vont renforcer ces latrines en donnant du contrepoids pour pouvoir maintenir ces latrines-là en équilibre. Donc il y a par exemple à Ganvié II toujours... nous avons constaté quand on fait le pompage du château d'eau, le pompage au niveau du forage, parfois l'eau qui est pompée sort [avec du] sable, mais tout ça c'est des difficultés [...] donc c'est des discussions que nous menons au niveau du CoPil et nous prenons des décisions. Comme exemple on a aussi la décision par rapport à ce forage, puisqu'il y a un forage de renforcement à Ganvié II, on a dit maintenant on va désalimenter ce forage et alimenter maintenant le nouveau forage, comme le forage-là n'est pas bien fonctionnel, il a des difficultés, on va remplacer ce forage-là par le forage de renforcement » (E3.2).

Ces dysfonctionnements sont, selon certains interviewés, dus à des magouilles des entreprises qui n'ont pas fait le travail pour lequel elles ont été engagées correctement (S8.2). Bien que des solutions aient été trouvées ultérieurement pour résoudre ces problèmes, il est évident que ni Emmaüs, ni la commune se sont renseignées correctement sur les entreprises lors des passations de marchés et ont joué leur rôle de suivi des travaux :

« Le travail qui a été mal fait. Donc je ne sais pas. À Ganvié aussi c'est la même chose, plusieurs personnes nous ont dit que [le forage] n'est pas, atteint une profondeur, mais [E2] défend toujours que l'eau a atteint la profondeur, toujours c'est vraiment c'est un débat. Finalement moi j'ai vu que c'est un débat inutile parce que tu expliques quelque chose à quelqu'un qui n'est même pas prêt à dire on va aller vérifier et qui dit que c'est bon et là où on est coincé... c'est qu'on a déjà fait les réceptions définitives. Les réceptions définitives sont déjà faites, ça veut dire que c'est fini. On ne peut plus interpellier ces entreprises selon ce qu'on nous a dit. C'est là où on est tous, on est coincé donc on ne peut que faire avec ce que nous avons là. » (L5.2)

Emmaüs International, souhaitant absolument mettre en œuvre le projet selon ses conceptions, a exigé la délégation de la maîtrise d'ouvrage communale que la commune de Sô-Ava, fortement contrainte par ses faibles capitaux économique et technique, a acceptée. Elle est donc responsable de ces dysfonctionnements et des problèmes avec les entreprises. Bien que dans la convention de partenariat, Emmaüs a souhaité une participation de la commune, cette dernière s'est sentie exclue dans la mise en œuvre du projet et s'en est alors désengagée. À ce titre, la citation de L3 peut aider à comprendre le problème qui se pose ici :

« il faut qu'on arrive à réellement impliquer les structures partenaires et je dis il y a une différence entre la bonne implication et le suivisme. Je parle de suivisme [...]. On t'appelle pour dire viens on va aller et tu es l'accompagnateur parce que ton nom va apparaître sur la liste de présence et tu apparais on va dire qu'on fait ça toujours ensemble. Non il faut qu'on fasse une meilleure une meilleure collaboration. Et dans la collaboration c'est que dans la responsabilité de tout le monde est écrite et discutée et ensuite ça se traduit et se matérialise dans la réalisation et dans la visibilité » (L3).

Les ONGI ont tendance à faire du « suivisme » plutôt que de réellement impliquer les communes. Elles font leur planning de réalisation et de suivi des projets et, dans un souci de participation, invitent – souvent au dernier moment – les communes à les accompagner lors des activités. Les communes parfois prises dans d'autres activités et contraintes par leurs petits personnels ne peuvent participer. Mais les ONGI s'attendent, comme il a été vu, à être prioritaires. Les communes libèrent alors du temps pour les partenaires et les accompagnent lors des activités. Cependant, elles n'ont pas été impliquées dans le processus de conceptualisation ou de décision de l'activité et font juste acte de présence. Le « suivisme » n'est pas de la participation ou de la responsabilisation et n'introduit pas de l'égalité dans les partenariats. Les ONGI pratiquant le suivisme doivent reconsidérer leurs pratiques. Ces pratiques ne valorisent aucunement les communes, qui mettent alors en place une stratégie de désengagement, et impactent les projets.

En effet, en évitant de mieux inclure la commune dans la mise en œuvre du projet, Emmaüs s'est retrouvée confrontée à des difficultés techniques qu'elle n'a pas envisagées et pour lesquelles la commune aurait pu aider. De plus, il peut être vu qu'elle va ici à l'encontre de sa philosophie qui est de donner les clés aux plus démunis pour se sortir de la pauvreté – la commune de Sô-Ava pouvant être considérée comme démunie et bénéficiaire du projet. L'ONG fait toutefois une distinction entre la population de Sô-Ava et la commune, qu'elle considère comme responsable du mal-être de ses citoyens :

« l'objectif du programme c'est de répondre au besoin d'une population délaissée donc si la population est délaissée même par les structures décentralisées pourquoi est-ce qu'on réalisera des infrastructures et qu'on confiera, au lieu de leur confier, on confiera ça à ceux qui les ont délaissées, ça n'a pas de sens » (E2.1).

La délégation de la maîtrise d'ouvrage et le mode d'intervention d'Emmaüs ont instauré une hiérarchisation entre l'ONGI et la commune de Sô-Ava, supprimant d'office toute possibilité d'introduire plus d'égalité dans ce partenariat. En outre, ceci a entaché les relations entre les deux acteurs et la bonne mise en œuvre du projet.

### iii. Politique politicienne à Sô-Ava

Contrairement aux communes de Nikki et Djougou où les élus se sentent responsabilisés et où ils contribuent à assurer l'équité sur leurs territoires et dans l'accès à l'eau potable, dans la commune de Sô-Ava, il est beaucoup fait mention d'intérêts personnels et politiques privilégiés au détriment des populations. Certains de ces intérêts impactent directement le projet, alors que d'autres touchent plus spécifiquement le service public de l'eau potable à Sô-Ava, comme il sera vu au point III-3 de ce chapitre.

Tout d'abord, certains élus locaux sont soupçonnés de faire une récupération politique du projet pour gagner le soutien des ménages aux élections communales.

« ... il capitalise aussi pour les élections, donc à la fin de son mandat maintenant, il va dire j'ai fait tel tel tel avec tel ou tel partenaire, nous avons financé jusqu'à telle hauteur, donc ils ont intérêt aussi à s'impliquer et à prendre le programme à bras le corps, donc c'est ce qui se fait vraiment » (E3.1).

Un élu utilise d'ailleurs l'expression « avoir gagné ce projet-là » (SC6.1) qui montre bien que le projet est quelque chose pour lequel les élus doivent être récompensés. Cette stratégie réalisée par les élus locaux de Sô-Ava ressemble à la stratégie d'accaparement relevée par Olivier de Sardan (1999 : 156). Il apparaît ici que les acteurs dominés arrivent malgré tout à tirer profit du projet. Ceci ne semble pas constituer un problème aux yeux d'Emmaüs, mais une participation active est cependant attendue en contrepartie, ce qui, comme il a été analysé, n'a pas été le cas.

Il a été vu que les élus ont mené les négociations avec les ménages pour l'obtention de terres pour la construction des infrastructures, faisant intervenir leur capital social au profit du projet. Toutefois, à certaines occasions, selon les interviewés, la « politique politicienne » de Sô-Ava est venue miner les activités du projet. Un exemple est ressorti en particulier :

« Et le drame c'est qu'à [...] Ganvié II [...] il y a une latrine où la population nous a donné l'emplacement. Nous avons commencé la latrine jusqu'à couler la dalle, après les gens ont dit qu'il faut arrêter les travaux. « C'est vous-mêmes qui nous avez donné cet emplacement et nous avons signé une convention d'utilité publique » et c'est le maire qui a signé la convention et quand nous nous sommes renseigné il paraît que c'est... le site c'est... puisque le maire il vient de Ganvié, de ses parents et tout ça, [...] ils ont un frère en France [...] il reste là-bas, il dit de suspendre les travaux. Et nous nous sommes plaints, le maire a dit il va régler le problème. Je te jure, pendant un an, il ne nous a jamais... si bien l'entreprise a terminé le travail partout et cette installation n'a pas été faite. C'est resté là, c'est pas fini. Mais comment on peut comprendre une autorité, c'est toi le maire et par surcroît c'est dans ta famille. Qu'est-ce qui peut empêcher ? Les gens ont dit non c'est c'est des réactions politiques. Parce qu'il craint que

comme il y a des adversaires politiques, quand l'autre va... [...] Ça veut dire que cette latrine ne sera pas faite. Ça c'est des choses, on ne peut pas comprendre et tu es l'autorité, mais une autorité aide à régler les problèmes, est-ce que c'est une autorité qui crée elle-même les problèmes ? Non, non. C'est-à-dire quand nous passons... le maire il fout quoi ? Hé ! Tu es maire, tu es l'autorité, c'est toi-même, on a fait la démarche pendant 3-6 mois, c'est toi-même qui as signé, maintenant qu'il y a des problèmes comment tu ne veux pas appeler les gens pour dire non ça c'est pour le village. C'est une œuvre publique [...]. Laissez Emmaüs construire c'est tout. Tu n'as rien dit, les gens ils ont fait près de 18 mois et l'entreprise s'est retirée. La somme qui était pour la latrine, on a défalqué ça de là et ça là maintenant ça ne sera pas fait. C'est vraiment dommage, c'est vraiment dommage. Vraiment donc ça c'est vraiment une déception, l'implication des autorités communales, c'est une déception » (E1.2).

Les élus locaux de Sô-Ava vont souvent contre le développement pour favoriser leurs intérêts politiques, familiaux ou économiques personnels. Ceci a deux conséquences. Premièrement, cela ternit les relations entre la commune et Emmaüs International. Emmaüs, qui n'attribuait déjà que peu de capital symbolique à la mairie, a perdu toute considération pour cette dernière<sup>52</sup>. La politique politicienne, c'est-à-dire la politique dans l'intérêt des politiciens, bloque ainsi toute possibilité de rééquilibrage du partenariat. Deuxièmement, cette politique politicienne a aussi des répercussions sur les ménages et l'équité sociale et géographique au sein de la commune. En effet, en favorisant leurs intérêts, les élus vont amener les services là où leurs familles ou leurs électeurs se trouvent, négligeant les autres groupes. Dans le cadre du projet, comme il peut être vu dans le dernier extrait, le maire n'a pas rempli son devoir de fournir l'assainissement de base à ses concitoyens à cause d'intérêts politiques et familiaux. Ceci l'a complètement délégitimé auprès de la population qui ne l'a pas réélu en 2015. Ainsi, la politique politicienne des élus de Sô-Ava est source d'inégalités sociales et partenariales.

## 2. Lutte de conceptions : la gestion citoyenne ou la stratégie nationale

Afin de mettre en œuvre sa philosophie d'*empowerment* des pauvres, Emmaüs a créé l'Association des Usagers et Acteurs de l'Eau et de l'Assainissement à Nokoué (AUAEAN) pour offrir aux ménages de Sô-Ava un espace d'expression pour les questions d'eau et d'assainissement et pour organiser la gestion des infrastructures réalisées dans le cadre du projet (E1.1 ; Emmaüs International & Commune de Sô-Ava, 2007 : 6). Avant de rentrer plus dans

---

<sup>52</sup> Ceci a cependant changé une fois la nouvelle équipe communale en place dès juillet 2015, où à l'initiative du maire et du premier adjoint au maire, une réunion a été organisée pour obtenir des informations et faire un suivi du projet (SC5.2).

les détails de la lutte qui apparaît autour de l'AUAEAN, il est important de comprendre son organisation et son fonctionnement.

#### i. Présentation de l'AUAEAN

L'AUAEAN a une composition similaire aux ACEP, présentées au chapitre 4, mais elle a des prérogatives beaucoup plus larges comme il va être vu dans cette partie.

##### *Composition de l'AUAEAN*

L'AUAEAN a été créée pour représenter les ménages bénéficiaires du projet et pour leur offrir un espace d'expression où leurs demandes seraient entendues et prises en compte dans le projet :

« ... le besoin était tellement grand que les gens, les gens, les gens sollicitaient, ils voulaient, pour eux, on demande l'eau aujourd'hui, on l'a après-demain, donc le besoin était si grand que chacun exprimait [...] ses aspirations et c'est même pour ça que nous nous sommes dit vraiment il vaut mieux qu'on organise un peu les gens et qu'ils puissent parler dans un cadre bien précis, sinon après on ne pourra pas gérer toute cette affaire donc c'était une adhésion vraiment totale à la dynamique » (E1).

L'AUAEAN constitue pour Emmaüs « un préalable » à la mise en œuvre d'un projet qui réponde réellement à la demande locale (E2.1).

Les ONG GRACES et CREPA (nouvellement EEA) ont alors informé et sensibilisé, dès 2006, les habitants de Sô-Ava sur le projet et sur la création de l'AUAEAN. Pour devenir membre, une personne vivant sur un des sites du projet cotise 500 FCFA d'adhésion, puis 500 FCFA annuellement. En 2013, l'AUAEAN comptait 6398 ménages adhérents, soit 6 % de la population de Sô-Ava (Fatahi & Faton, 2014 : 44). Les membres élisent ensuite des représentants qui forment les Comités Locaux d'Association d'Usagers d'Eau (CLAUE) – un par site, soit neuf au total –, lesquels élisent ensuite cinq membres par site dont au moins deux femmes qui se regroupent dans un Bureau Local de Coordination (BLC) avec à sa tête un président pour chaque site. Les neuf BLC forment l'Assemblée générale de l'AUAEAN et élisent ensuite des représentants – un par site – qui forment alors le Comité directeur de l'AUAEAN. Il doit y avoir au moins quatre femmes sur les neuf membres du Comité directeur. Ensuite sont nommés dans le Comité directeur de l'AUAEAN, les président, vice-président, trésorier et secrétaire, un responsable du genre, un chargé de l'hygiène, un chargé de l'exploitation (E2.1 ; E2.2 ; E1.1). L'élection des membres des BLC et du comité directeur ont lieu tous les deux ans pour permettre à tous les habitants de participer et pour « avoir une gestion démocratique plus large » (E1.1). La présidence du comité directeur est tournante entre les sites, c'est-à-dire tous les deux ans, un nouveau président ou une nouvelle présidente est choisie

parmi un des sites différents du prédécesseur, jusqu'à attribuer la présidence à chacun des sites et recommencer au premier (E2.1).

Emmaüs Pahou, l'ONG SONAGNON et la mairie sont membres de droit à vie de cette association, afin d'assurer un droit de regard sur la gestion des infrastructures faites par le comité directeur (E1.1 ; E2.1).

Les membres de l'AUAEAN ne perçoivent aucune rémunération. Ils reçoivent toutefois une indemnité mensuelle pour le transport jusqu'à la mairie où se déroulent, le plus souvent, les réunions. Ils peuvent poursuivre les activités génératrices de revenus qu'ils effectuent avant d'être membres et peuvent même être « vendeurs privés d'eau avec un contrat de concession de branchement privé » (I5.1) s'ils le souhaitent.

### *Prérogatives de l'AUAEAN*

Outre la représentation des ménages, le comité directeur de l'AUAEAN est responsable de la gestion des infrastructures hydrauliques et sanitaires du projet (E1.1).

Pour la gestion des ouvrages d'eau, l'AUAEAN emploie des exploitants qui sont responsables du fonctionnement, de l'entretien et de la maintenance des adductions d'eau villageoises (AEV), ainsi que de la collecte des recettes issus de la vente de l'eau et des fontainiers qui s'occupent de distribuer l'eau aux bornes fontaines. Les exploitants et les fontainiers sont rémunérés au nombre de mètre cube distribué avec un minimum mensuel de 31 625 FCFA (SECAM-COLTER IC, 2012 : 70).

Pour la gestion des ouvrages sanitaires, l'AUAEAN emploie des relais communautaires qui sont à la fois agents de latrines chargés de l'entretien des blocs sanitaires<sup>53</sup> ou des latrines et chargés de la promotion de l'hygiène ; du personnel temporaire de vidange et du personnel d'entretien de la station de traitement (SECAM-COLTER IC, 2012 : 70). Les agents de latrines ont été rémunérés 15 000 FCFA par mois jusqu'en fin 2015, puis 10 000 FCFA.

Ces employés sont rémunérés grâce à la vente de l'eau. La bassine des 35 litres est au prix de 15 FCFA ou 405 FCFA/m<sup>3</sup><sup>54</sup> au niveau des bornes fontaines du projet (S2.2). Au niveau des blocs sanitaires, l'utilisation des latrines est gratuite, les seaux de 20 litres pour les douches sont à 10 FCFA, mais la bassine de 35 litres coûte le même prix qu'aux bornes fontaines. Les revenus tirés de la vente de l'eau reviennent à l'AUAEAN qui tient les comptes. Les revenus sont

---

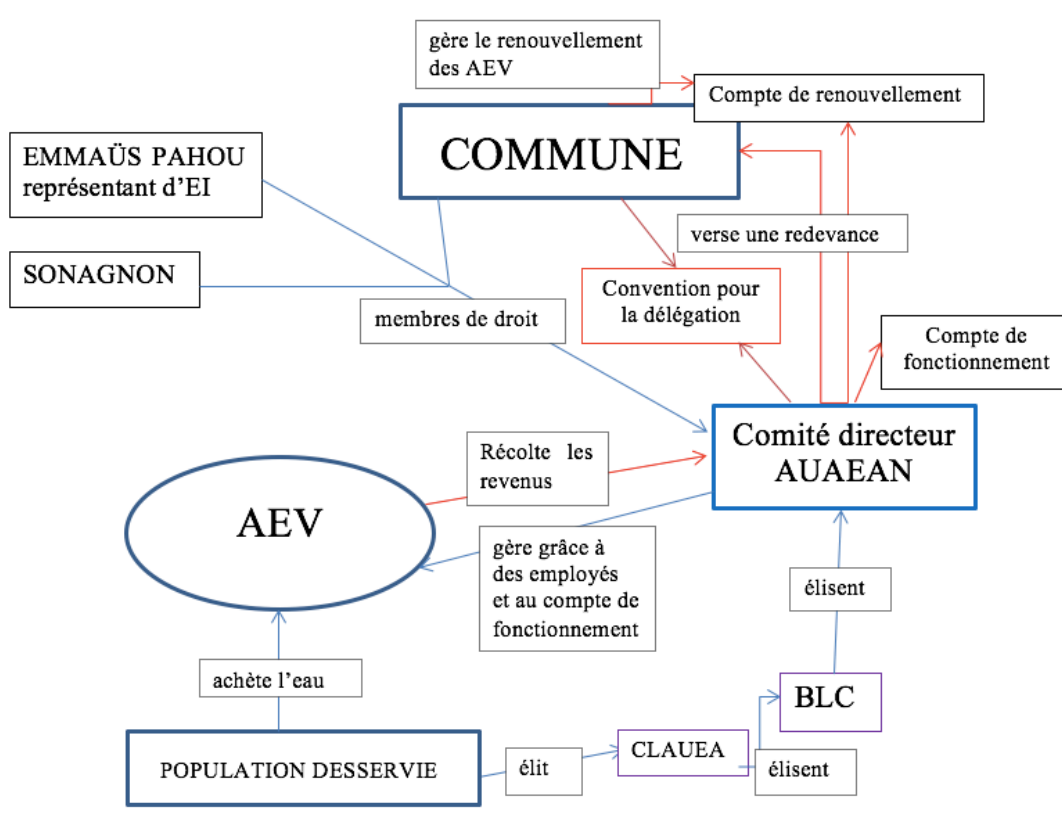
<sup>53</sup> Les blocs sanitaires comprennent des latrines, des douches, des lavoirs. Ils n'ont été réalisés que sur les deux sites pilotes. Sur les sept autres sites, seulement des latrines ont été réalisées.

<sup>54</sup> Aux débuts du projet, le prix a été fixé par l'AUAEAN à 20 FCFA ou 560 FCFA/m<sup>3</sup>. Le comité directeur a cependant décidé de baisser le prix pour permettre d'augmenter la consommation des citoyens (E1.2).



affectés, selon des quotas, à un compte pour le fonctionnement, à un compte pour le renouvellement et en une redevance au budget communal. Les rémunérations des employés de l'AUAEAN, ainsi que les frais d'entretien et de réparations sont pris sur le compte de fonctionnement qui est géré par l'AUAEAN. Le compte de renouvellement est géré par la commune car elle est responsable du renouvellement et de la maintenance des infrastructures. La figure 11 illustre ces différents points.

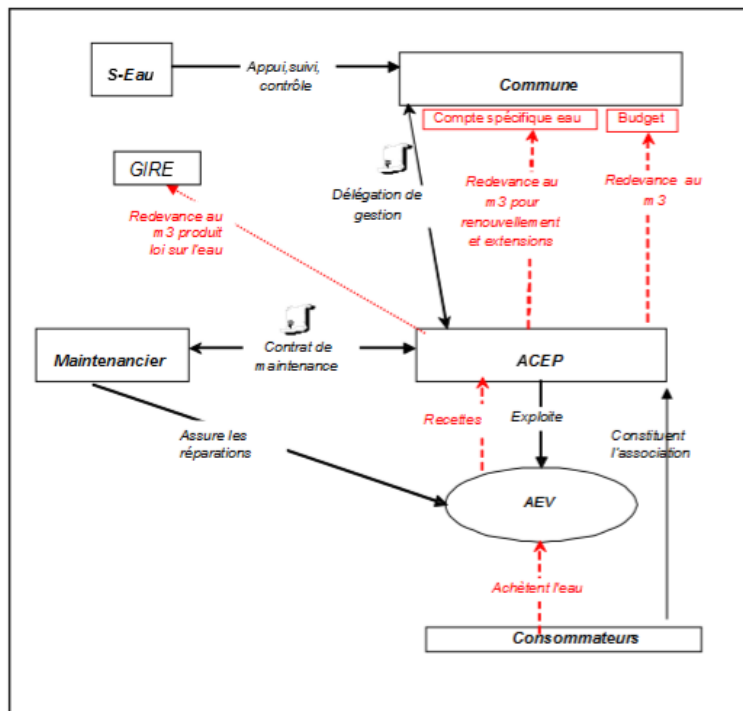
Figure 11 : Gestion des AEV du PCSEN



Source : Anziani-Vente, 2013 : 80

Figure 12 : Contrat association prévu par la DG-Eau

**Contrat association : Délégation par la commune à une association de consommateurs**



Source : Direction Générale de l'Eau, 2008d : 16.

Il est intéressant de voir les grandes similitudes entre la figure 11 et la figure 12.

## ii. Domination d'Emmaüs et imposition d'un modèle

Comme il a été vu, le projet a débuté avec l'organisation des ménages dans l'AUAEAN sans une autorisation légale de la mairie, ce qui a concouru à délégitimer cette dernière. Mais la lutte ne s'arrête pas là. Emmaüs International a souhaité que la commune de Sô-Ava délègue la gestion à l'AUAEAN comme il peut être lu à l'article 7 de la convention de partenariat :

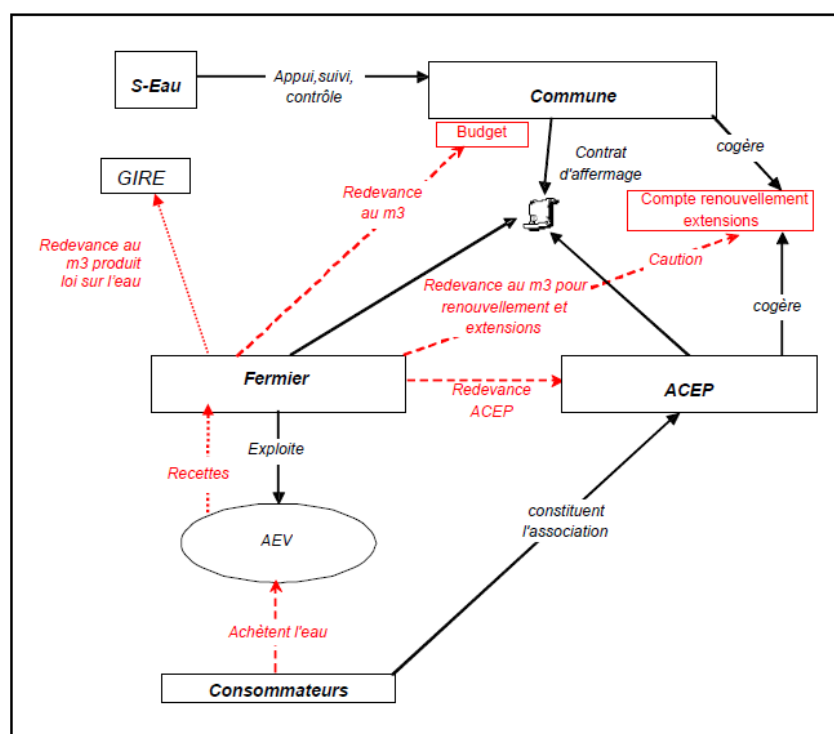
« Dans le cadre de ce projet, la Commune de SÔ-AVA [...] s'engage, *conformément aux principes qui régissent EMMAÛS INTERNATIONAL* à : [...] Déléguer la gestion des ouvrages et le suivi de la distribution de l'eau à une association des usagers de l'eau constituée par les habitants du lac et intégrant un suivi par la commune et la représentation locale d'EMMAÛS pouvant s'adjoindre l'Association SONAGNON de Sô-Tchanhoué » (Emmaüs International & Commune de Sô-Ava, 2007 : 6).

En signant cette convention de partenariat, la commune de Sô-Ava a accepté de se soumettre aux conceptions d'Emmaüs – *conformément aux principes qui régissent EMMAÛS INTERNATIONAL* – et ceci a mené à la délégation de la maîtrise d'ouvrage communale et à la

perte de pouvoir sur la mise en œuvre du projet, mais aussi à la délégation de la gestion des ouvrages hydrauliques et sanitaires à l'AUAEAN.

Dans le chapitre 4 au point II-3.ii, il a été vu que les communes ont l'obligation de déléguer, depuis 2013, la gestion des AEV à des fermiers, des acteurs privés professionnalisés dans la gestion des infrastructures hydrauliques. Avant cette date, les communes ont eu le choix entre quatre options de gestion dont l'option tripartite – cf. figure 13 – que la commune de Sô-Ava a choisie et l'option du contrat association illustrée sur la figure 12 qui est toutefois vivement déconseillée par la Direction Générale de l'Eau et que de nombreux interviewés reconnaissent comme inefficace (SC3.1 ; E3.1 ; G1).

Figure 13 : Contrat tripartite



Source : Direction Générale de l'Eau, 2008d : 14.

« Cette option [tripartite] répartit des rôles entre les différents acteurs, combinant une meilleure professionnalisation à travers le fermier avec une participation effective des consommateurs tout en gardant un rôle central pour la commune. La commune, l'ACEP et le fermier sont tous les trois signataires du contrat » (Direction Générale de l'Eau, 2008d : 14). Le fermier a la charge de l'exploitation et de la maintenance de l'ouvrage, de la vente de l'eau et de verser des redevances pour le renouvellement et les extensions et des redevances auprès de la commune et de l'ACEP. « La commune et l'ACEP cogèrent le compte renouvellement et d'extensions et décident ensemble des travaux de renouvellement et des extensions à réaliser. L'ACEP,

représentant les consommateurs, est chargée de veiller au respect par le fermier des termes du contrat » (*ibid.*). Le contrat tripartite, à la différence du contrat fermier souhaité par la DG-Eau – cf. figure 9 -, donne plus de moyens à l'ACEP, grâce à la redevance qu'elle perçoit sur les ventes de l'eau et plus de prérogatives, grâce à son rôle pour la gestion du compte de renouvellement. L'ACEP n'est pas partie au contrat fermier, mais néanmoins, la DG-Eau a rendu les ACEP obligatoires sur les territoires communaux et elles ont un rôle de contrôle sur les fermiers.

En demandant la délégation de la gestion des AEV à la commune, Emmaüs ne va pas contre la loi. Par contre, le modèle de l'AUAEAN souhaité par l'ONGI ne correspond pas à un modèle de gestion nationalement reconnu. Le modèle de l'AUAEAN ressemble au modèle « contrat association » et même si ce dernier est déconseillé par la Direction Générale de l'Eau, Emmaüs aurait pu le choisir au début du projet. Néanmoins, il apparaît qu'Emmaüs s'est aussi opposé à ce contrat et a tenu à mettre en place sa propre association :

« Pour Emmaüs, nous nous avons dit que nous avons déjà des ACEP, mais lui il dit que ces ACEP, qu'il ne peut pas trop croire, les prendre en compte et c'est pour ça qu'il est venu avec son système de AUN. Il a inséré les BLC, les CLAUE et consorts » (S2.2).

En poussant à l'instauration de son système de gestion, Emmaüs délégitime une nouvelle fois la commune en allant à l'encontre de la législation communale, mais va aussi à l'encontre de la stratégie nationale, comme l'explique cet interviewé :

« AUAEAN là ? [Soupirs] Au fait ce qui se passe là c'est un problème à part, parce que la mairie a adopté... a choisi une option de gestion en matière de l'eau, convenablement au programme de l'eau dans le pays, au Bénin [...]. La Mairie de Sô-Ava a choisi l'option tripartite, ça veut dire Commune, fermier, ACEP. [...] Mais pour Emmaüs, Emmaüs a instauré un nouveau système, quant à lui, il a imposé tout d'abord la délégation et à part ça, par rapport à l'ACEP, ils ont transformé l'ACEP en l'AUAEAN. Et ça ne répond pas normalement aux critères de l'ACEP, donc c'est comme si eux dans le pays... au sein de la famille, ils ont aussi intégré une nouvelle famille. *Mais néanmoins on fait avec*, parce que nous ici on voit l'AUN comme l'ACEP » (S2.1).

La lutte ne se fait donc pas seulement au niveau local, mais aussi au niveau national. En signant la convention de partenariat et le protocole d'accord, la commune de Sô-Ava et le Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau ont accepté de se soumettre à Emmaüs International et à ses conceptions. De plus, la commune a signé un contrat de gestion avec l'AUAEAN. L'expression « *néanmoins on fait avec* » laisse penser que la commune de Sô-Ava s'est résignée à la spécificité d'Emmaüs International et à travailler avec l'AUAEAN.

Emmaüs utilise plusieurs arguments pour justifier son choix de la délégation de la gestion à l'AUAEAN. L'argument principal est son positionnement contre la privatisation de l'eau.

« ... nous avons dit qu'il faut qu'on ait la gestion citoyenne et notre démarche était un peu aussi d'aller contre ce *vent mondial* où dans différents pays on parle de la privatisation de l'eau, *dans nos différents pays, les gens ne parlent pas de privatisation de l'eau*, mais nous remarquons, à travers les factures que nous recevons, surtout dans les grandes villes, qu'il y a une main souterraine qui fait qu'à chaque fois les factures sont plus chères et même en étant en collaboration, est-ce que je vais dire en collaboration, c'est [...] *sous la contrainte des partenaires techniques et financiers, surtout de la Banque mondiale*, de plus en plus dans nos communes, dans les localités, on nous dit il faut privatiser, c'est-à-dire il faut prendre des fermiers, que quelqu'un puisse assurer la gestion de l'eau et que cette personne puisse payer des redevances à la commune, *mais c'est la personne qui fixe le prix*. Nous nous avons dit non, non, *non, l'eau c'est un bien commun*, c'est les collectivités elles-mêmes qui souffrent et qui ont des problèmes, c'est elles-mêmes qui doivent dégager tout ce processus et voir comment les choses se passent. *C'est pourquoi, nous, en plus de l'accès à l'eau, nous avons prôné pour cette gestion citoyenne et participative* et c'est l'Association des Usagers, l'AUN qui incarne cette gestion... » (E1.1).

La privatisation est une idée qui fait peur car elle est rattachée à la notion de profit que les entreprises privées recherchent et va donc contre les idées de bien commun, de bien-être social ou de justice sociale que l'État et la société civile sont censés protéger pour les citoyens. Mais Emmaüs fait une instrumentalisation du terme de « privatisation » pour servir ses objectifs. Elle essaie de montrer qu'elle, contrairement à *d'autres partenaires comme la Banque mondiale*, elle va contre le *vent mondial* de la privatisation, où des acteurs privés cherchent à faire du profit en *fixant eux-mêmes les prix*, et protège la *communalité de l'eau* et le bien-être des populations qui doivent être actrices dans la gestion de l'eau. La dernière phrase de la citation est significative de cette instrumentalisation. Les mots *C'est pourquoi* montre la justification. La répétition du *nous* montre l'insistance sur le grand rôle que joue Emmaüs et sa distinction vis-à-vis des autres partenaires corrompus par l'argent. L'expression *en plus de l'accès à l'eau potable* est utilisée pour souligner là aussi le grand rôle d'Emmaüs et rendre impossible la critique car comment critiquer un partenaire qui fournit de l'eau potable ? L'utilisation du verbe *prôner* est aussi révélatrice car ce verbe signifie vanter avec excès pour susciter une adhésion. Ainsi, Emmaüs ne lésine pas sur les moyens pour faire adopter ses idées. Les derniers termes *cette gestion citoyenne et participative* semblent un choix judicieux de redondance pour donner plus de poids et de positivité au type de gestion proposé. Le terme « communautaire » aurait pu être employé, mais les connotations traditionnalistes ou populaires

liées à ce terme ont sûrement mené Emmaüs à opter pour l'expression « *citoyenne* » qui se rattache aux droits et aux devoirs de tout être humain. En utilisant ce terme, Emmaüs souhaite montrer que les citoyens de Sô-Ava ont des droits qu'ils peuvent revendiquer – comme le droit à l'eau ou le droit de gérer les affaires locales – et des devoirs et cette notion de devoir est combinée avec le terme « *participative* » qui montre que ces citoyens sont acteurs dans la gestion et dans la lutte pour le droit à l'eau. Cependant, cette instrumentalisation du terme de privatisation n'est pas fondée lorsqu'elle est utilisée contre l'État, et c'est ici le cas, car le système de gestion promu par la Direction Générale de l'Eau est un système fondé sur les partenariats public-privés (PPP). Là, encore Emmaüs ne semble pas bien informée sur la stratégie nationale et sur les systèmes de gestion des ouvrages hydrauliques et cela ressort clairement lorsqu'E1 dit : « *mais c'est la personne qui fixe le prix* » car le prix est toujours fixé par la commune et il est ensuite inscrit dans le contrat qui lie le fermier à la commune. Le fermier peut être démis de ses fonctions s'il change le prix (Direction Générale de l'Eau, 2008d : annexe 4-1).

Au Bénin, il est possible de parler de privatisation uniquement en référence à des POP, de petits opérateurs privés, qui opèrent pour combler les carences en eau potable dans leurs quartiers ou leurs villages. Ils sont, cependant, très rares. Il en existe toutefois une petite dizaine à Sô-Ava. Le deuxième argument qu'Emmaüs utilise pour justifier le choix de son système de gestion est qu'il ressemble au contrat association proposé par la Direction Générale de l'Eau et que rien n'interdit alors de mettre en place une gestion communautaire (I5.2). Cependant, comme il a été vu, Emmaüs n'a pas opté pour ce système car elle préfère l'AUAEAN à l'ACEP. De plus, comme il a déjà été dit, en 2013, la Direction Générale de l'Eau a interdit la gestion communautaire des ouvrages d'eau. Emmaüs n'a pourtant pas revu son système de gestion à ce moment-là et au contraire, utilise toujours cet argument trois ans après (E1.2 ; E4.2).

Le troisième argument est que ni Emmaüs, ni la Direction Générale de l'Eau n'ont des preuves concrètes que la professionnalisation et la gestion déléguée des points d'eau fonctionnent. Emmaüs préfère alors faire sa propre expérience (E1.2).

Toutefois, la gestion citoyenne de l'AUAEAN rencontre de nombreuses difficultés dont il est maintenant question.

### iii. Faiblesses organisationnelles et techniques de l'AUAEAN

L'AUAEAN rencontre des difficultés d'ordre organisationnel, principalement dues aux faibles capacités des membres de l'association, et d'ordre technique, dues à la spécificité du

*waterscape* communal. Alors que la présence des membres de droit au sein de l'AUAEAN permet de compenser les faiblesses des membres, les contraintes hydrologiques et hydrauliques du *waterscape* poussent Emmaüs à revoir le mode de gestion.

### *Défis, magouilles et accompagnement au sein de l'AUAEAN*

« ... donc vraiment c'est des gens du coin qui dans le temps et c'est là aussi une autre dimension, des gens [...] que personne ne considérerait parce qu'on pensait que bon faut être-ci faut être ça et ben non c'est des gens qui sont pratiquement sortis du néant et qui se retrouvent aujourd'hui devant le Maire pour discuter, qui se retrouvent devant les autorités pour discuter, pendant les inaugurations, c'est celles-là et ceux-là déjà qui prennent la parole, pendant les assemblées générales, nous on est assis, c'est eux qui s'organisent pour nous faire le point d'activités, le point financier et nous nous sommes là que pour amender, pour apporter [...]. Mais il faut reconnaître ça, il ne faut pas se cacher les choses, c'est un combat quotidien, c'est pas gagner à 100 %, c'est un combat quotidien... » (E1.1).

Comme la gestion citoyenne des AEV introduite par Emmaüs International doit être faite par des personnes qui n'ont aucune connaissance en la matière, un volet « renforcement des capacités » a aussi été institué dans le cadre du PCSÉN pour l'AUAEAN et a été réalisé par l'ONG GRACES. Dans ce cadre-ci, l'ONG GRACES a été chargée de former les membres et les employés de l'AUAEAN – exploitants, fontainiers, relais-communautaires – à la gestion des AEV et à l'entretien des latrines pour qu'ils puissent progressivement le faire de manière autonome (E2.1). Les membres sont formés à la vie associative, les différents employés à leurs travaux, les membres du comité directeur sont formés à la gestion financière et apprennent également les tâches que les employés réalisent afin de pouvoir les contrôler et exiger d'eux de meilleures réalisations si le travail n'est pas bien fait (I5.1). GRACES a aussi réalisé des campagnes de sensibilisation auprès des habitants sur les règles d'hygiène à suivre concernant l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement et sur la gestion des infrastructures par l'AUAEAN, la vente de l'eau, l'utilisation des bornes fontaines et des latrines (I5.1).

Comme dans les projets de Helvetas, Protos et CARE, Emmaüs et GRACES ont aussi sensibilisé les membres de l'AUAEAN à l'égalité des genres (I5.1). La promotion du genre est un point jugé important par Emmaüs, notamment parce que ce sont les femmes et les filles qui s'occupent le plus souvent de la corvée d'eau, elles ont donc leur mot à dire concernant la gestion des AEV et les décisions prises par rapport à l'eau (E1.1). Cependant, la sensibilisation à ce niveau n'a pas été rapidement acceptée comme il est vu dans cet extrait :

« ... il y a deux ans, avec le bureau actuel, quand la présidente actuelle a levé le doigt pour dire moi-même je veux, mais il y a eu une horde de dix [...] qui disait non, non, non on ne veut pas

les femmes ici et nous on a dit non ça ne marche pas laissez les femmes faire le travail... »  
(E1.1).

Ce volet de sensibilisation et de formations, initialement prévu pour une durée de deux ans sur chaque site, a duré toute la durée du projet<sup>55</sup> (I5.1 ; E5.2).

Malgré le renforcement des capacités et le suivi organisé par GRACES et Emmaüs, l'AUAEAN est confrontée à de nombreuses difficultés. La première difficulté porte sur le niveau d'éducation des membres de l'Association des Usagers et en particulier du comité directeur :

« ... aujourd'hui sur neuf personnes dans le comité directeur, il y a un seul lettré et il n'a pas encore de temps, c'est un directeur d'école, donc il n'est pas souvent disponible pour répondre effectivement aux obligations du projet. Donc la plupart des autres-là, on sent la volonté, mais l'exécution c'est un peu difficile à leur niveau parce qu'ils ne savent pas écrire, ni lire, donc c'est un peu difficile » (I6.1).

Aux élections suivantes, le comité directeur a de nouveau été composé de neuf membres dont un seul lettré, fondateur d'une ONG. Il est alors le seul à pouvoir réellement suivre la gestion faite par les exploitants et contrôler leurs cahiers de gestion (W1.2). En outre, les élections pour le comité directeur ont lieu tous les deux ans et les membres n'ont droit de faire que deux mandats. La composition du comité directeur change donc régulièrement et les nouveaux membres ont besoin de formations :

« Par exemple, le contrôle des prestations des exploitants, le comité directeur n'arrive pas à bien assumer ce rôle parce que la pièce maîtresse de ce dispositif c'est le secrétaire et le trésorier, le trésorier est illettré, mais c'est la population qui doit l'élire, si la population l'élit, on dit il faut que la personne soit lettrée, les gens disent non, c'est lui qui est bon, qu'est-ce que nous pouvons faire ? [...] Donc il est illettré, donc il ne peut pas tenir un cahier de gestion, puisque c'est des trucs d'argent, plusieurs millions, il sait compter l'argent, mais la comptabilité tu vois ? Donc voilà un peu les difficultés que nous avons » (I5.1).

GRACES a accompagné les membres jusqu'à la fin du projet, mais maintenant qu'en est-il ? Est-ce que les anciens membres peuvent se charger de former les nouveaux ? Ou est-ce un nouveau rôle des membres de droit ? Différentes propositions ont été faites auprès d'Emmaüs International au cours du projet (I5.1 ; L5.1 ; S1.1) et l'ONGI a finalement recruté un responsable de mise en œuvre de l'exploitation pour assister les membres dans la gestion des infrastructures (E1.2).

---

<sup>55</sup> Les sensibilisations à l'hygiène ont aussi été prolongées après la fin du projet et continuent actuellement, grâce à une sociologue recrutée par Emmaüs International (E4.2).



La deuxième difficulté porte sur la motivation des membres de l'AUAEAN à contribuer au bon fonctionnement de l'association et des membres du comité directeur à suivre la gestion. Ces derniers considèrent que ces activités leur demandent trop d'investissements en termes de temps et d'argent.

« ... même les cotisations [...], on demande une cotisation de 500 francs, alors là attention, je suis membre d'une association, je dois cotiser, oui, sinon je ne suis pas membre de l'association. [...] je dis aux membres de BLC que je rencontre, ils font parfois des tontines chez eux, entre copains, « bon nous devons cotiser 10 000 par mois » et ils se mettent 10 000, mais pourquoi aujourd'hui [...] vous ne pouvez pas le faire ? ça fait partie des charges [...], personne ne leur a imposé les 500 francs, il faut qu'ils respectent leurs propres engagements, le règlement intérieur est là, ah non on ne peut plus payer les 500 francs, bon c'est 200 ou bien c'est 300, c'est à eux de prendre le fait et c'est en assemblée générale de poser le problème, mais quand... on va à un idéal, il faut qu'on respecte son propre règlement » (S1.1).

« ... l'association des usagers d'eau. Mais ils sont qui et combien formés pour ? C'est ça, c'est pour ça que je dis là où veut aller Emmaüs est-ce qu'Emmaüs s'est déjà préparé pour ? Oui, maintenant, maintenant, les gens il faut voir, parfois ils se disent, non, non on a laissé nos champs, on est là, nous on a laissé nos pêches, on est là, nous on a laissé l'artisanat, on est là, mais c'est ça oui, est-ce qu'ils sont préparés pour ? [...] Parce qu'il ne faut pas se réclamer, il faut le faire. Aujourd'hui Emmaüs va penser pour dire l'AUN va gérer, oui mais pour combien de temps ? » (S1.1).

« Pour faire le contrôle, pour faire le contrôle sur les ... bornes fontaines, il faut avoir une pirogue, c'est-à-dire la barque et le moteur pour voir... En principe à Sô-Zounko, il y a dix-sept BF [Bornes Fontaines], il y a dix-sept BF à Sô-Zounko<sup>56</sup>, mais il faut une barque avec moteur pour faire le contrôle, pour vite faire le contrôle. Mais nous nous cotisons pour louer la barque, l'essence et le moteur. Maintenant, les gens se... découragent de cotiser chaque fois, de cotiser chaque fois. Et la population même ne nous aide pas, c'est nous les membres de l'association seuls qui cotisons, c'est pourquoi ils arrivent à se décourager. Mais en quelque sorte l'objectif c'est quoi ? C'est que le projet soit pérennisé et que les choses aillent... parce qu'on a cruellement besoin, cruellement besoin aussi, nous savons que la population a cruellement besoin de l'eau potable donc [...] nous faisons tout pour que ça puisse marcher. » (W2.1).

Malgré l'absence de rémunération qui est parfois déplorée et l'investissement en temps et en argent jugé trop important par les membres de l'AUAEAN, l'engagement au projet et la volonté

---

<sup>56</sup> Sô-Zounko est une agglomération de villages constitués sur des îlots du lac et non sur la terre ferme. La barque est donc essentielle pour accéder aux différentes infrastructures et pour rejoindre le village de Sô-Ava où se trouve la mairie qui est à une vingtaine de kilomètres de Sô-Zounko.

que ce dernier fonctionne et que les infrastructures soient pérennes existent bien chez les membres de l'AUAEAN interviewés. Il y a aussi une prise de conscience que la bonne gestion est désormais de leurs responsabilités :

« Nous cherchons de l'eau potable, nous cherchons des blocs sanitaires et maintenant qu'on nous donne ces choses-là pourquoi ne pas gérer ça en bonne qualité ? Nous devons gérer ça 100 % de bonne qualité, parce que [...] si on ne gère pas correctement, si ça se gâte maintenant, ça revient à notre charge, et non à la charge d'Emmaüs International. C'est à notre charge, c'est à cause de cela que nous devons tellement pleinement gérer ça normalement » (W3.1).

Néanmoins, il apparaît d'autres difficultés qui vont à l'encontre de ce dernier argument. Malgré les sensibilisations de GRACES sur le rôle de l'AUAEAN, beaucoup d'habitants pensent que participer à l'association rapporte de l'argent et c'est pourquoi ils s'y intéressent :

« Jusqu'aujourd'hui, on se bat pour être dans le bureau communal [le comité directeur] après l'AG, on se bat [...] parce qu'on pense que là-bas c'est juteux, ah non, non, non, je leur dis faites comprendre à vos mandants que venir au bureau c'est seulement travailler, c'est donner de soi-même, ce n'est pas attendre non, c'est participer aux réunions quotidiennes, hebdomadaires, mensuelles ou trimestrielles [rires], à toutes les rencontres et... il faut se donner pour ça, donc voilà par exemple ce que des gens ne savent pas encore. [...] on n'a pas encore su identifier les vrais acteurs, non ça faut pas qu'on se leurre, ah non, [...], il faut qu'on sépare effectivement ceux qui pensent qu'être membre du bureau là on vient s'asseoir, on veut partir, on tend la main, on prend l'argent, non, non, non... » (S1.1).

Cette idée qui circule parmi les habitants du lac et l'absence de rémunération des membres du comité directeur qui gèrent le compte de gestion de l'AUAEAN font que les détournements de fonds sont redoutés par Emmaüs International, la mairie et l'association SONAGNON (L5.2) :

« ...c'est une sensibilisation permanente, parce que chasser le naturel, il revient au galop, ils avaient toujours certaines pratiques et si vous n'êtes pas éveillés bon ah ça il y a des petites manipulations par-ci par-là et nous en tant qu'Emmaüs, nous avons un droit de regard pour dire ah ça, il faut faire attention, ah il faut faire attention » (E1.1).

Emmaüs Pahou a assuré, grâce à l'assistant au projet, la gestion comptable de l'AUAEAN pendant plusieurs années, avant l'arrivée du responsable de mise en œuvre de l'exploitation (S1.2 ; I5.1). Compte tenu qu'Emmaüs Pahou est déjà membre de droit de l'AUAEAN, l'emploi du gestionnaire comptable ne peut être perçu comme une ingérence de la part d'Emmaüs dans les affaires de l'association des usagers. Cependant, il est clair qu'en ce faisant Emmaüs assure l'investissement réalisé à Sô-Ava et ôte de l'autonomie de gestion à l'association qu'elle a elle-même constituée.

Malgré les précautions d'Emmaüs International, il s'est avéré que les membres du comité directeur profitent de leurs positions pour obtenir des « cadeaux » de la part des fontainières et agents de latrines, c'est-à-dire prélèvent un pourcentage sur le salaire de ces personnes (M1.2 ; M2.2 ; M3.2). Paradoxalement, alors qu'elle a été créée pour contourner la commune et les possibles détournements de fonds qu'il y aurait pu avoir en son sein, l'AUAEAN inquiète les différents acteurs du projet pour les mêmes motifs.

Les fontainiers sont souvent confrontés à des demandes de la part de leurs familles, amis et voisins pour s'approvisionner en eau gratuitement ou pour des prêts d'argent pour diverses raisons (E1.1). Les fontainiers doivent alors faire preuve de force de caractère pour résister à ces demandes. Toutefois, les pertes en eau comptabilisées sont telles qu'elles suggèrent qu'il n'y a pas vraiment de résistance de la part des fontainiers (S1.2 ; Fatahi & Faton, 2014 : 33).

Emmaüs a suivi sa philosophie de participation et d'*empowerment* des pauvres, mais a totalement nié les difficultés et conflits qu'une telle gestion de l'eau peut susciter au sein des communautés.

Face à ces différentes difficultés organisationnelles, la présence d'Emmaüs Pahou, de la mairie et de l'Association SONAGNON en tant que membres de droit de l'AUAEAN semble rassurer les différents acteurs du projet, à la fois les membres de droit et les membres et employés de l'association des usagers (M4.1) :

« ... cette association a encore besoin de notre appui, quand je dis besoin de notre appui, c'est toujours les dimensions de formations, de renforcements, d'interpellations, par rapport à telle ou telle pratique [...] et puis ça rassure un peu parce que quand vous avez des gens qui sont à côté un peu, vous savez qu'ils ont les yeux ouverts, [...] au niveau de l'organisation [...] la gestion financière autour de la cession de l'eau... » (E1.1).

Mais leur rôle s'avère aussi crucial car les acteurs du projet ont eu et auront encore à faire face à de nombreux dysfonctionnements techniques que les membres du comité directeur peuvent – pour l'instant – difficilement gérer seuls.

#### *Dysfonctionnements techniques et professionnalisation déguisée*

Au cours de la mise en œuvre du projet, plusieurs difficultés techniques sont apparues (Fatahi & Faton, 2014 : 32). Alors que certaines, comme il a été vu, sont dues à des magouilles des entreprises et à un mauvais suivi technique, d'autres difficultés sont dues à une mauvaise gestion de la part des employés et des membres du comité directeur.



Photo 12 : État des lieux du forage de Gbessou par les membres de droit de l'AUAEAN (Sô-Ava, 22.02.13, MAV)

Par exemple, à Gbessou, il a été constaté par les usagers, après la mise en service, que le forage ne donne pas de l'eau propre. Les membres de droit se sont alors rendus sur le terrain avec des entrepreneurs pour faire un état des lieux de l'ouvrage – *cf.* photo 12. Il s'est avéré que l'entreprise a mal réalisé le forage. Mais à côté de ce problème, la responsabilité de l'exploitant est aussi mise en cause :

« ... on a deux exploitants maintenant, celui d'Ahomey-Gblon, il a un niveau requis donc lui, il a vite saisi ce qu'on lui a appris, mais l'autre de Gbessou, voilà un autre problème qu'on a à Gbessou, il n'a pas une prise en main. Je vous donne un exemple, on l'a formé et on lui a dit en matière de management ce qu'il doit faire, mais c'est lui qui prend encore son bâton de pèlerin pour dire que l'eau du PCN n'est pas bonne, que l'eau n'est pas bonne à boire. Vous voyez ? Donc on l'a sérieusement engueulé, on lui a dit non si l'eau n'est pas bonne, ce n'est pas à toi de dire à la population, tu nous dis aux gens du projet et on voit si ce que tu dis c'est vrai, comment faire pour corriger. » (I5.1).

« ... même l'homme de Gbessou qui a été formé par rapport à la gestion, il faut voir d'abord ce qui... On était parti, on a mis, regarde bien, on est parti à quelle heure et on est sorti de là à quelle heure et pendant tout ce temps l'exploitant est invisible. C'est de ça dont nous avons besoin demain ? <sup>57</sup> » (S1.1).

---

<sup>57</sup> L'équipe projet du PCSEN s'est rendue sur le site de Gbessou pour inspecter le forage et identifier les causes du mauvais fonctionnement. L'équipe est restée environ trois heures sur le site, entre 10 et 13 heures (ndt).

Également, sur certains sites du projet, l'eau, très ferrugineuse, s'oxyde au contact de l'air et devient rouge. L'équipe du projet a connaissance de cette caractéristique de l'eau de Sô-Ava et a prévu des déferriseurs au niveau des châteaux d'eau des AEV. Les exploitants ont été formés à l'utilisation de ces déferriseurs, ainsi qu'au nettoyage du réseau, nécessaire pour son bon fonctionnement. Cependant, avec l'apparition régulière de l'eau rouge, il semble que les exploitants ne nettoient pas régulièrement ou correctement les réseaux dont ils ont la responsabilité. Selon Emmaüs, l'eau a été testée et n'est pas impropre à la consommation (E1.2). Toutefois, les ménages refusent de consommer une telle eau (M5.2).

Ces deux problèmes techniques, mais aussi le problème du forage de Ganvié II mentionné précédemment, ont eu un impact sur la consommation des ménages et donc sur les recettes de l'AUAEAN. Le système de gestion solidaire conçu par Emmaüs International autorise l'utilisation des recettes d'une AEV pour couvrir les dépenses de réparations et de rémunérations des employés d'une deuxième AEV si celle-ci se trouve déficitaire à un moment donné. Actuellement, il s'avère toutefois que quelques sites – Ahomey-Gblon, Sô-Tchanhoué, Sô-Zounko – couvrent généralement les dépenses d'autres sites – Kinto, Ganvié II – où la consommation est si basse qu'elle ne permet pas de couvrir les dépenses (M2.2 ; Fatahi & Faton, 2014 : 51). De plus, les recettes de l'eau servent aussi à couvrir les dépenses d'assainissement et lorsque celles-ci sont prises en compte, le système de l'AUAEAN est déficitaire. Pendant plusieurs mois, les agents de latrine n'ont pas pu être rémunérés, ce qui les a démotivés à bien entretenir les latrines (M1.2 ; M3.2). Actuellement, ils sont payés par Emmaüs International (E4.2). Bien que l'équipe locale d'Emmaüs, la mairie et SONAGNON soient favorables à l'introduction d'un tarif modique pour l'utilisation des latrines, l'équipe internationale s'y oppose fermement (E2.2 ; E3.2 ; E4.2). Ceci aiderait considérablement à équilibrer les recettes et les dépenses. Également, les recettes de l'eau doivent approvisionner un compte de renouvellement, cogéré par l'AUAEAN et la mairie et permettre de dégager une redevance au budget communal, qui a été délivrée, pendant les premières années du projet, que de manière très occasionnelle à la commune. Afin que ce système fonctionne et soit durable, il est important qu'il y ait une bonne gestion de chaque AEV, que les exploitants fassent correctement l'entretien et les réparations des réseaux et que les ménages consomment suffisamment. C'est pour agir sur ce dernier point qu'Emmaüs a décidé de poursuivre les sensibilisations auprès des habitants de Sô-Ava (E4.2).

Bien que le comité directeur de l'AUAEAN puisse contrôler la gestion faite par les exploitants et motiver les habitants à consommer l'eau des AEV du PCSN, la haute technicité des

problèmes soulevés ici représente un défi de taille qu'il ne peut gérer sans l'assistance des membres de droit :

« Comme exemple nous avons des latrines à Ganvié II maintenant... [...] ces latrines-là sont penchées parce que le sol à Ganvié c'est de la boue. Donc l'association ne pourra rien faire donc c'est des sujets dont on discute au CoPil [Comité de Pilotage] et c'est Emmaüs même qui a pris la décision qu'ils vont renforcer ces latrines en donnant du contrepoids pour pouvoir maintenir ces latrines-là en équilibre. Donc il y a par exemple à Ganvié II toujours... nous avons constaté quand on fait le pompage du château d'eau, le pompage au niveau du forage, parfois l'eau qui est pompée sort [avec du] sable, mais tout ça c'est des difficultés, mais qu'est-ce que l'association va faire en face ? L'association ne peut pas quand même décider tout de suite de faire un nouveau forage, donc c'est des discussions que nous menons au niveau du CoPil et nous prenons des décisions » (E3.2).

« Au départ Emmaüs a mis la charrue avant les bœufs [rires], on a fait d'abord les BLC, on a fait l'AUN, mais aujourd'hui on se rend compte qu'à la mise en œuvre, il y a un peu des problèmes. La mairie est membre de l'AUN c'est vrai, Emmaüs est membre de l'AUN, SONAGNON est membre de l'AUN, c'est toujours pour accompagner le projet, mais ça ne remplace pas l'AUN. Emmaüs ne remplace pas l'AUN, non, la mairie aussi ne remplace pas l'AUN » (S1.1).

Selon cet interviewé, mais il n'est pas le seul (L5.1 ; I5.1), Emmaüs n'a pas vraiment réfléchi à la mise en œuvre de la gestion citoyenne tant souhaitée. Même si personne ne nie le bien-fondé de la participation et de l'*empowerment* des habitants de Sô-Ava, le système de l'AUAEAN fait face à des défis organisationnels et techniques qui demandent l'assistance de professionnels. Ainsi, afin d'améliorer la gestion, Emmaüs a finalement recruté, en août 2015, un responsable de la mise en œuvre de l'exploitation qui travaillera à terme pour l'AUAEAN. Ce responsable représente désormais Emmaüs au sein du comité directeur de l'AUAEAN. Il accompagne et suit les membres dans la gestion des ouvrages hydrauliques et sanitaires. Il doit les motiver à bien gérer, à contrôler régulièrement le travail des employés – les exploitants, les fontainiers et les agents de latrines -, à faire rapidement les achats de pièces de rechange et de produits d'entretien et à tenir correctement les documents de gestion. Il veille particulièrement à la bonne gestion administrative et financière et s'assure qu'il n'y a pas de malversations (M2.2 ; E3.2). Bien que le responsable de la mise en œuvre de l'exploitation soit un employé de l'AUAEAN et ne puisse agir que dans le cadre autorisé par celle-ci, l'introduction d'un employé extérieur à la communauté au sein de l'association peut être vue comme une « professionnalisation déguisée de la gestion communautaire » (E3.2). De plus, ce responsable

a une position ambivalente s'il combine les positions de représentant d'Emmaüs et d'employé de l'AUAEAN en même temps.

Également, Emmaüs a aussi accepté que l'AUAEAN fasse appel à un maintenancier pour gérer les problèmes techniques et pour assister occasionnellement les exploitants dans leurs tâches, notamment pour l'entretien des réseaux et les réparations (E3.2 ; M2.2). Le recrutement d'un maintenancier s'avère être une obligation pour entretenir des ouvrages complexes et selon deux consultants, cela aurait dû être fait déjà depuis longtemps pour les sites pilotes (Fatahi & Faton, 2014 : 32-33). Il est utile d'ajouter que dans le cas du « contrat association de consommateurs », l'option nationale vers laquelle EI souhaite se rapprocher, il est conseillé à l'ACEP de passer un « contrat avec une société privée afin d'assurer les tâches spécialisées liées à la maintenance du système de pompage » (Direction Générale de l'Eau, 2008d :16). Également, les chefs services en charge de l'eau des mairies font généralement appel à des entreprises privées spécialisées pour les réparations nécessaires sur les ouvrages hydrauliques complexes. La professionnalisation de la gestion souhaitée par différents acteurs du projet et apportée grâce à la contractualisation du responsable de mise en œuvre de l'exploitation et d'un maintenancier va alors permettre d'améliorer considérablement la gestion des AEV.

Il apparaît au cours de cette analyse que dans ce cas aussi le *waterscape* communal n'est pas seulement transformé par les acteurs, mais il les influence également. À Sô-Ava, le *waterscape* contraint en particulier Emmaüs et l'AUAEAN. Elles se sont retrouvées confrontées à des défis hydrologiques et hydrauliques qui ont demandé des connaissances et des techniques qu'elles n'avaient ni l'une ni l'autre. Face à cette situation, Emmaüs a été contrainte de revoir progressivement, tout en conservant la base citoyenne, le système de gestion des infrastructures du PCSÉN. Cette influence du *waterscape* sur les idées et les pratiques d'Emmaüs va aider la Mairie de Sô-Ava dans la négociation de la nouvelle convention de gestion, comme il est maintenant vu.

#### iv. Négociation d'une nouvelle convention de gestion

Malgré sa position de membre de droit de l'AUAEAN, la Mairie de Sô-Ava s'est sentie lésée dans son rôle de responsable du service public de l'eau pour les raisons évoquées précédemment. Mais, en outre, la commune légalement propriétaire sent qu'elle a perdu de la légitimité à cause de cette délégation de la maîtrise d'ouvrage et de cette délégation de gestion :

« On dit... aujourd'hui comme c'est la maîtrise d'ouvrage déléguée les gens disent les réalisations d'Emmaüs et non les réalisations de la commune. C'est les réalisations de la commune et non

d'Emmaüs donc chez nous Emmaüs partout et non on ne sent pas que c'est la commune qui nous a réalisé ça » (S2.2).

Également, à cause des nombreuses difficultés que l'AUAEAN a rencontrées dans la gestion, la commune n'a reçu que très occasionnellement la redevance au budget communal que l'AUAEAN doit lui verser. De plus, en tant que maître d'ouvrage et propriétaire des infrastructures réalisées, la mairie est responsable, avec l'AUAEAN, du renouvellement. Cependant, là aussi, à cause des problèmes de gestion, aucune ressource n'a été réservée dans ce but. Il faut aussi mentionner qu'un différend au sujet du compte de renouvellement a opposé la commune et Emmaüs pendant plusieurs années. Emmaüs a tenu à ce que la mairie ouvre un compte spécifique pour le versement des redevances de renouvellement afin d'avoir un droit de regard sur ce compte, au travers de l'AUAEAN. Ainsi, comme Helvetas, CARE et Protos, Emmaüs demande à la commune d'aller contre la loi et le principe d'unicité de caisse. En s'opposant à l'ouverture d'un compte parallèle, la mairie a lutté pendant un temps pour le respect de la loi nationale et a imposé son opinion face à Emmaüs. Elle a finalement cédé après la signature de la nouvelle convention afin de recevoir les redevances pour le renouvellement, mais les dépenses doivent être équilibrées sur les recettes afin que ce compte puisse être approvisionné (E4.2).

Pour ces différentes raisons, lorsque le contrat de délégation qu'elle a signé avec l'AUAEAN et la convention de partenariat signée avec Emmaüs International sont arrivés à terme, la commune a tenu à renégocier les termes du contrat de gestion de l'AUAEAN :

« - MAV : J'ai appris qu'il allait y avoir une nouvelle convention entre Emmaüs, l'AUN et la mairie pour ... faire un contrat de gestion. Est-ce que la mairie envisage de demander une modification de ce système de gestion pour la signature de la nouvelle convention ?

S2.2 : Bien sûr, bien sûr, bien sûr [en chuchotant]. Au fait la mairie ... doit demander ça parce que [...] la convention qui liait la mairie à Emmaüs c'était pour la réalisation des ouvrages, maintenant pour la gestion, la gestion n'était pas trop claire dedans. Aujourd'hui le contrat est à terme, [...] la mairie maintenant voit qu'il faut une gestion, il faut la convention de gestion. En matière de convention de gestion, il faut qu'ils [Emmaüs et l'AUAEAN] respectent la stratégie en vigueur, la mairie doit demander ça parce que la commune de Sô-Ava n'est pas une commune hé... à part entière hors des autres communes [...] du Bénin, pour que c'est à Sô-Ava qu'on applique ça et qu'ailleurs ce n'est pas ça, non. Nous avons demandé qu'on respecte les normes, la stratégie en vigueur et *le problème ne va pas se poser* ».

Bien que l'interviewé termine en disant « *le problème ne va pas se poser* », il a débuté en chuchotant, comme si ce qu'il s'apprêtait à dire ne devait pas être entendu. D'autres interviewés



mentionnent que les négociations n'ont pas été faciles – un des interviewés parle même de « bras de fer » (E2.2) – car la commune n'est plus prête à céder la gestion telle quelle à l'AUAEAN et les autres membres du comité de pilotage du PCSSEN redoutent que la mairie fasse des magouilles et confie la gestion à des amis comme il peut être vu dans ces extraits :

« - MAV : Du coup ça suppose que l'AUN va disparaître ?

- S2.2 : Non ! Moi personnellement, à titre de conseil, je dirai que l'AUN devienne fermier. On peut recruter l'AUN comme fermier qui doit gérer, mais ce ne serait pas sur l'autre vocal, vocal AUN en tant que, comme gestion commun hum sur autre vocal [...] on dirait on va formaliser maintenant les choses.

- MAV : Donc ça serait rendre l'ACEP fonctionnelle pour qu'elle joue le rôle de l'ACEP et l'AUN devienne le fermier ?

- S2.2 : S'ils pouvaient accepter ça c'est bon. Puisque... ou dans le cas contraire la mairie en tant que maître d'ouvrage prend ses responsabilités maintenant et lance un nouveau recrutement ».

« La commune en tant que maître d'ouvrage n'est pas d'accord qu'il y ait une association qui gère et tout le temps ils disent bon il faut affermer, c'est l'affermage que l'État a retenu et en-dessous de cet affermage-là il y a beaucoup de choses, parce que généralement soit ils confient le truc en privé à leurs parents ou bien eux-mêmes ils ont leur entreprise et ils se les confient » (I5.1).

Durant les négociations, la commune a demandé à ce que l'AUAEAN soit contractualisée comme fermier, bien qu'elle considère que l'AUAEAN n'a pas les compétences techniques pour gérer les ouvrages (S2.2). La commune de Sô-Ava a mobilisé la composante légale du *waterscape* – la stratégie nationale – dans les négociations, qui est aussi sa conception défendue, et cela l'a avantagée, tout comme la nouvelle position d'Emmaüs face à la complexité du *waterscape* et la difficile gestion des ouvrages hydrauliques. La nouvelle convention de gestion contractualise l'AUAEAN comme fermier. Le contrat de gestion est identique au contrat type proposé par la Direction Générale de l'Eau pour la contractualisation des fermiers (Commune de Sô-Ava & AUAEAN, 2016). L'AUAEAN n'a pas de rôle de veille citoyenne comme les ACEP, mais ce nouveau contrat laisse la possibilité à la mairie d'installer une ACEP sur son territoire pour protéger les intérêts des consommateurs, comme il est recommandé par la Direction Générale de l'Eau. La contractualisation de l'AUAEAN en tant que fermier ne change cependant rien à sa composition – Emmaüs reste membre de droit à vie de l'AUAEAN, malgré la fin du projet – et à son fonctionnement.

« Compte-tenu du cadre de travail ayant prévalu entre les partenaires jusqu'à présent, et conformément aux lois sur la décentralisation, la production et la distribution de l'eau potable dans la commune de SÔ-AVA entrent dans le domaine de compétence de la commune ;

Conformément aux principes qui régissent EMMAÛS INTERNATIONAL et vu l'investissement humain, matériel et financier qu'a apporté EMMAÛS dans ce programme sans conditions imposées aux partenaires, autres que le respect des engagements pris en commun ci-après, du programme et de l'organisation de travail entre tous les partenaires, la commune s'engage à déléguer la gestion des ouvrages et le suivi de la distribution de l'eau à une association des usagers de l'eau constituée par les habitants du lac, l'association locale Sonagnon, la commune elle-même et la représentation d'EMMAÛS au Bénin » (Commune de Sô-Ava & AUAEAN, 2016 : 2).

Ainsi qu'il est vu dans les formules utilisées en préambule du contrat, ce dernier apparaît comme une situation gagnante-gagnante. En effet, Emmaüs voit l'AUAEAN, qu'elle a créé selon ses idéaux, conserver la gestion des AEV du projet, ce qui lui permet d'avoir toujours un œil sur son investissement, bien après la fin du projet et la mairie, dotée d'une équipe communale nouvellement élue et donc plus légitime, a regagné le pouvoir qu'elle a perdu en ne valorisant pas assez son propre capital et a réussi à faire respecter ses prérogatives en matière de maîtrise d'ouvrage et à faire accepter la stratégie nationale à Emmaüs.

### 3. Fragmentation du service de l'eau à Sô-Ava

La commune de Sô-Ava a un taux de desserte de 77 % selon les statistiques de 2015 de la DG-Eau (Direction Générale de l'Eau, 2016b : 2). La commune mentionne un taux de 49 % en 2014 (Bureau CMC, 2014 : ii). Là encore, cette importante différence peut être expliquée par des méthodes de calcul différentes, la volonté de la commune de baisser son taux pour attirer les partenaires ou la volonté de la DG-Eau d'atteindre les OMD (G2). Néanmoins, la couverture en eau potable dans la commune de Sô-Ava a nettement augmenté parce qu'elle était calculée à 26 % en 2010 (Oxfam Québec, 2010 : 18). Selon les statistiques de la DG-Eau, la commune compte 4 FPM, 5 PEA et 145 bornes fontaines pour 20 AEV répartis sur le territoire communal – cf. carte 12 -, avec un taux de panne de 0,31 %. Certains ménages de l'arrondissement de Sô-Ava ont aussi accès à l'eau grâce au réseau de la SONEB (Direction Générale de l'Eau, 2016b : 2 ; Bureau CMC, 2014 : ii). De nombreux ménages s'approvisionnent aussi auprès des quatorze POP fournissant de l'eau sur le territoire communal grâce à des forages à énergie moteur qu'ils ont eux-mêmes réalisés (Commune de Sô-Ava, 2015a). La mairie ne classe pas ces ouvrages comme fournissant de l'eau potable car elle n'a aucun contrôle sur ces vendeurs privés (S1.2). Donc 23 % de la population s'approvisionnent encore à des sources d'eau non potable, comme les puits, les forages des POP, le lac Nokoué ou la rivière Sô, fautes d'alternatives saines.

Le *waterscape* de Sô-Ava est très différent des *waterscapes* de Nikki et de Djougou. L'environnement lacustre de Sô-Ava fait qu'il est difficile de réaliser des FPM et contraint alors

la commune, l'État et les partenaires à réaliser des AEV, beaucoup plus coûteuses (Bureau CMC, 2014 : 19). Toutefois, ces infrastructures munies de robinets permettent de rendre la corvée de l'eau moins fastidieuse pour les femmes et les enfants, qui n'ont alors pas à pomper pour obtenir de l'eau (H3), si tant est que l'accès à la borne fontaine ne demande pas de parcourir une trop longue distance. Les extensions, même privées, sont faciles à réaliser. Il apparaît aussi que les ménages ne sont pas favorables aux FPM (Bureau CMC, 2014 : 30).

À cause de la complexité du cadre physique de Sô-Ava, le service déconcentré de l'eau de l'Atlantique reconnaît que la commune est souvent délaissée des partenaires et de l'État (BG5 ; S1.2). Néanmoins, la Mairie de Sô-Ava a pu compter sur le soutien d'Emmaüs International et dans une moindre mesure sur le soutien des Pays-Bas (S2.2 ; Bureau CMC, 2014 : 30). Par le passé, la commune de Sô-Ava a eu d'autres partenaires et notamment l'Archevêché de Cotonou qui a réalisé plusieurs forages à électricité solaire (ndt ; Bureau CMC, 2014 : 16 ; E2.1). Dans les villages et quartiers non desservis par l'État et les partenaires, certains habitants de Sô-Ava, les POP, dotés d'un capital financier conséquent se sont mobilisés pour offrir un accès à de l'eau potable à leurs familles, amis et voisins (V1.2 ; V2.2). Ainsi, la commune de Sô-Ava doit composer avec quelques acteurs très investis sur son territoire et qui ont des idées variables quant à la gestion des ouvrages qu'ils ont financés.

#### i. Autonomisation d'Emmaüs et lutte dans le champ de l'eau potable

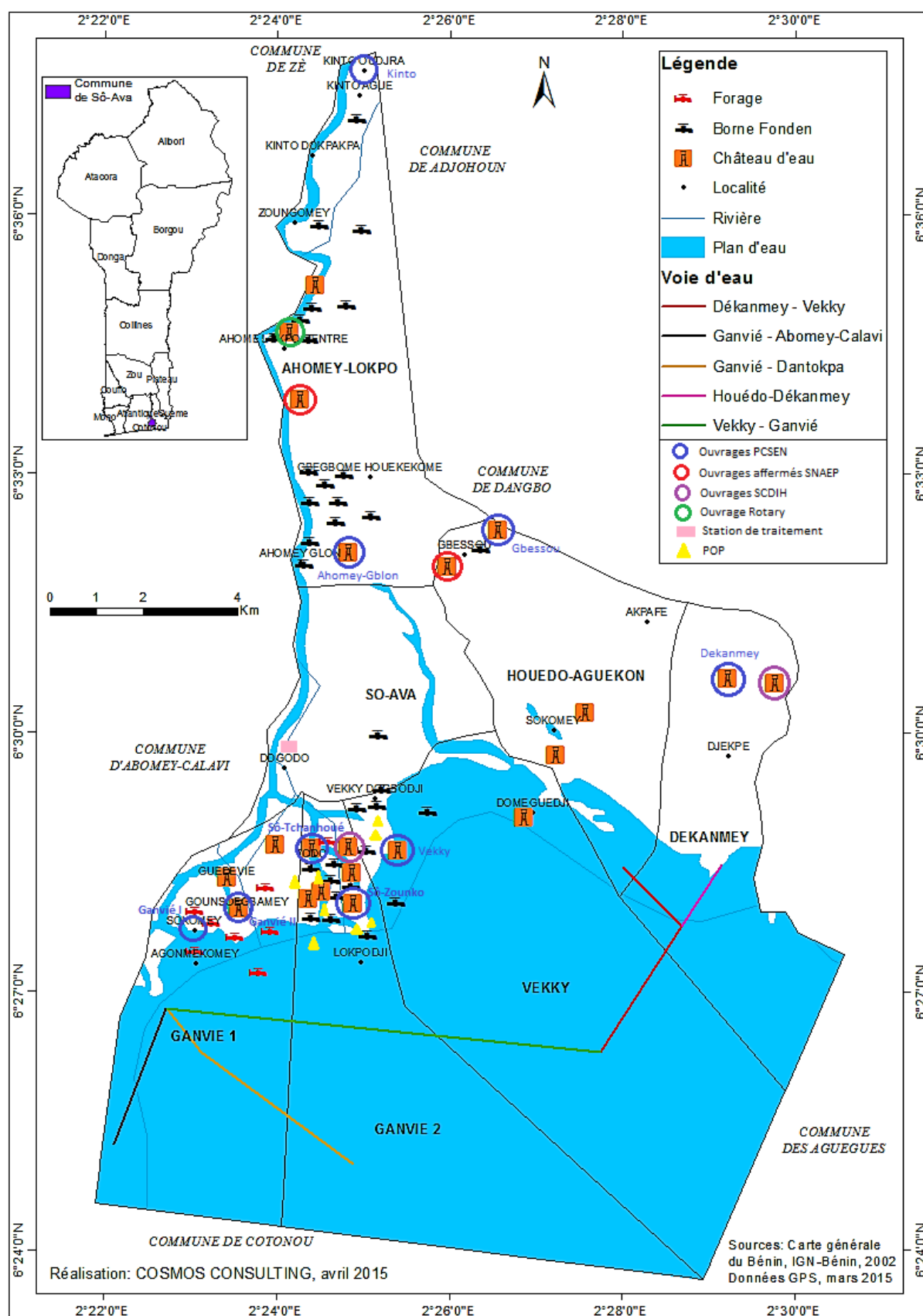
Le choix d'un système de gestion pour un ouvrage d'eau dépend, comme il a été vu, de deux variables majeures : les résultats des luttes qui apparaissent entre les partenaires et la relation que chaque acteur entretient avec le *waterscape*.

Dans le cas du PCSN, Emmaüs International a dominé, pendant de nombreuses années, la lutte face à la commune de Sô-Ava, grâce à son important capital économique. La commune, dotée d'un faible capital global, s'est soumise aux valeurs d'Emmaüs International pour la mise en œuvre du projet et pour la gestion des infrastructures hydrauliques. Ainsi, jusqu'en 2016, l'AUAEAN, le système de gestion souhaité par Emmaüs, cohabite avec le système de gestion communal, très faiblement mis en place sur le territoire, le système de gestion de l'Archevêché de Cotonou et du SCDIH et le système des POP qui opèrent aussi de manière indépendante.

Le périmètre d'intervention d'Emmaüs International compte trente-deux villages, répartis sur neuf sites (Ahomey-Gblon, Gbessou, Vekky, Ganvié I, Ganvié II, Sô-Tchanhoué, Sô-Zounko, Dékanmey, Kinto) et dans les sept arrondissements de la commune. Malgré une couverture très large, dix villages de la commune – environ 20 % de la population de Sô-Ava – ne sont pas pris en compte dans le projet. Des infrastructures existent dans ces villages, mais ce sont des

ouvrages anciens peu ou pas fonctionnels et à cause de l'éloignement de ces villages par rapport aux sites du projet, les ménages n'utiliseront pas nécessairement les nouvelles réalisations (E2.1 ; S2.1). Emmaüs a donc réalisé des « îlots » d'infrastructures hydrauliques et sanitaires répartis sur le territoire de la commune, gérés par l'AUAEAN, mais contrôlé par un acteur extérieur – Emmaüs – *cf.* carte 12. Le système de l'AUAEAN ne répond pas aux critères nationaux et comme l'a dit S2.1 précédemment « c'est comme si eux dans le pays, au sein de la famille, ils ont aussi intégré une nouvelle famille » (S2.1). Ce système correspond à un système territorialisé fragmentant le service public de l'eau potable à Sô-Ava. Toutefois, la présence de la mairie dans l'AUAEAN comme membre de droit lui permet de conserver du contrôle et d'éviter une trop grande autonomisation de ce système de gestion qui s'est avéré être fragile et confronté à de nombreuses difficultés.

Carte 12 : Territorialisation du service de l'eau à Sô-Ava



Source : COSMOS Consulting, 2015, modifiée par l'auteur

En l'absence de données exactes sur la localisation des points d'eau réalisés dans le cadre du PCSEN, par le SCDIH et par d'autres acteurs, la carte créée par Cosmos Consulting (2015) a servi de support pour localiser les points d'eau du PCSEN et les distinguer des autres ouvrages. Les ouvrages ont pu être distingués sur la carte 12 grâce aux cercles de couleurs, sur la base des quelques informations à disposition comme les noms des villages où se situent les infrastructures et les connaissances du terrain. Malgré ces informations, la quasi-absence de noms de villages sur cette carte, comme sur les autres disponibles, a rendu très difficile la localisation. Il apparaît aussi que la carte à disposition n'est pas complète bien qu'elle ait été réalisée après la fin des travaux hydrauliques du PCSEN et ainsi les châteaux d'eau de Ganvié I et de Kinto n'y figurent pas. Également, les sites ne figurent pas toujours dans les arrondissements où ils devraient être positionnés. Est-ce la localisation des villages sur la carte qui est inexacte ou est-ce que les frontières sont mal dessinées ? Il y a donc de nombreuses faiblesses sur cette carte. Une étude ultérieure assistée d'un GPS permettrait de combler aisément ces lacunes. Néanmoins, elle permet de visualiser la territorialisation du service de l'eau potable à Sô-Ava avant la contractualisation de l'AUAEAN par la commune en tant que fermier. Il est facile de voir que ces îlots de gestion fragmentent le territoire et délégitiment la commune.

Il apparaît, en outre, que la localisation des ouvrages d'eau n'a pas été orientée par la programmation communale, celle-ci n'étant pas réalisée aux débuts du projet, mais a été décidée par l'AUAEAN et l'association SONAGNON (S2.1). Même si certains interviewés mentionnent que les localités ont été choisies en fonction de l'acuité du besoin en eau et en assainissement (E2.1), d'autres mentionnent que les choix ne répondent pas toujours aux besoins et ont pu être teintés de politique (S2.1). Néanmoins, les choix des localités ont été acceptés car les besoins évoluent avec la croissance démographique (S1.1).

Les problèmes de coordination entre partenaires et les différences de gestion ont parfois entraîné des conflits entre les acteurs :

« ... nous avons constaté pour le cas de Gbessou-là qu'il y a déjà une AEV qui était réalisée par l'État béninois où la gestion n'était pas bonne donc, bon malgré ça nous avons encore installé notre AEV, tu vois ça fait double emploi donc, or la communauté, la population n'est pas aussi importante pour pouvoir c'est-à-dire pour... Et même entre les deux ouvrages, il y a des problèmes... il y a des sabotages parfois, on dit l'eau d'Emmaüs n'est pas bonne, les autres disent l'autre eau n'est pas bonne. Or l'eau de l'État-là comme c'est affermage, ils ont confié ça à un privé, bon le truc était en temps en panne, ils ont [...] réhabilité l'ouvrage et ils ont confié ça à un privé sous forme d'affermage [...]. Quand l'autre était en panne, toute la

population allait vers l'eau de... réalisée par le PCN. Bon dès lors que l'ouvrage a été réhabilité, [...] ça a été quand même un problème entre le programme et la mairie, puisqu'on a dit vous avez vu il y a déjà... une nouvelle réalisation, pourquoi vous voulez encore réhabiliter l'autre et ils ont dit non que c'est l'État qui leur a dit et non vous êtes maître d'ouvrage, si vous êtes maître d'ouvrage c'est vous qui autorisez la réalisation des ouvrages, bon donc malgré tout ce qu'on a dit ils ont réhabilité l'ouvrage » (I5.1).

Il peut être vu dans l'insistance de la commune à réhabiliter la deuxième AEV de Gbessou après celle réalisée dans le cadre du PCSEN – cf. photo 13 -, une résistance au projet et une volonté de conserver un rôle sur son territoire et dans le secteur de l'eau potable. La commune a, dans un premier temps, fait une directe concurrence à l'AUAEAN dont elle est aussi membre de droit, puis elle a suivi les recommandations du comité de pilotage du PCSEN et a uniformisé les prix entre les ouvrages affermés et les ouvrages du PCSEN (I5.1). Il apparaît clairement ici que la spatialisation permet une harmonisation entre les différents systèmes de fourniture de l'eau et assure l'équité entre les citoyens.

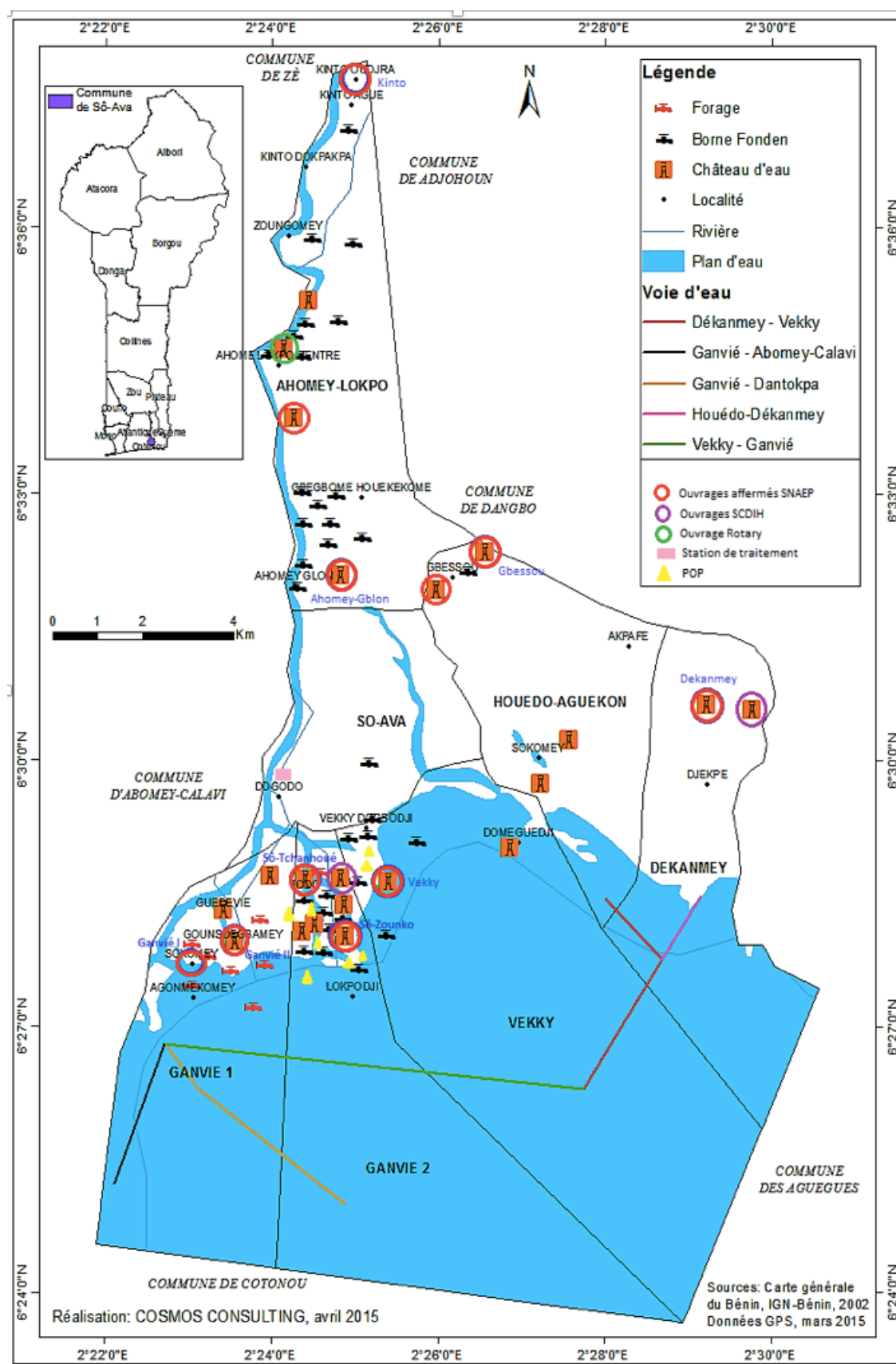


Photo 13 : Château d'eau du PCSEN à Gbessou (Sô-Ava, 22.02.13, MAV)

Mi 2015, cependant, une nouvelle équipe communale est élue à la Mairie de Sô-Ava, elle gagne alors en légitimité et souhaite reprendre du contrôle sur son territoire. Comme il a été discuté au point III-2.iv de ce chapitre, la mairie négocie avec Emmaüs et l'AUAEAN les termes de la délégation de la gestion des infrastructures à l'AUAEAN et obtient sa contractualisation en tant que fermier. Bien que ce système reste particulier de par la présence d'Emmaüs comme membre de droit de l'AUAEAN, cette contractualisation signifie le respect de la stratégie nationale par Emmaüs international. Avec ce nouveau contrat, tous les cercles bleus figurant sur la carte 12 deviennent rouges et bien que l'affermage ne soit toujours pas le système de gestion prévalent sur le territoire, ce changement donne plus de légitimité à la commune et opère un premier pas vers la spatialisation du service de l'eau à Sô-Ava, comme il peut être observé sur la carte 13.



Carte 13 : Tournant vers la spatialisation du service de l'eau à Sô-Ava



Source : COSMOS Consulting, 2015, modifiée par l'auteure



Toutefois, la lutte est loin d'être terminée pour la commune. En effet, d'autres acteurs et notamment les vendeurs privés poursuivent une gestion autonome des infrastructures qu'ils ont réalisées.

## ii. Faible légitimité communale et prolifération des POP

Afin de combler les manques en eau, des particuliers, qui ont certains moyens financiers, ont créé des forages dans leurs villages comme celui de la photo 14, sans une aide ou une autorisation de la mairie (V1.2 ; V2.2). Ces particuliers sont des petits opérateurs privés, les POP.

L'administration communale qualifie les ouvrages des POP de « forages pirates » car elle n'a aucun contrôle sur la qualité de l'eau qui y est vendue, qui n'est, selon elle, pas pompée aux profondeurs recommandées et qui est non traitée (S1.2) et elle redoute des conséquences sanitaires catastrophiques :

« moi j'appelle ça des forages pirates [rires]. Mais cela n'est pas encore réglementaire, non, c'est pour ça je dis il y a des ouvrages, mais ce n'est pas encore des ouvrages acceptables en matière d'eau potable, parce que ce n'est pas contrôlé, tu sors, tu veux aller contrôler, non, non n'allez pas là-bas, non c'est nos populations, bon quand c'est comme ça... » (S1.1).

« C'est... à l'actif de l'administration communale de pouvoir soit faire la réhabilitation, soit demander à ces propriétaires de forages privés de pouvoir être réglementaires ou soit de les fermer. Parce qu'il faut assainir ce milieu. [...] c'est le plus souvent quand il fait trop chaud, là actuellement la population a besoin de l'eau. Et là si la commune ne prend pas le taureau par les cornes en interdisant, en assainissant ce milieu, là je pense que les cas de maladies hydriques et les maladies péri-fécales que nous avons enregistrés risquent de ressurgir et là ça serait encore un autre frais pour le développement de la commune » (S1.1).

La commune, en tant que responsable du service public de l'eau potable et de l'assainissement, a le devoir d'assurer la qualité de l'eau vendue sur son territoire.

De plus, ces POP font une concurrence directe aux ouvrages affermés et aux ouvrages réalisés dans le cadre du PCSSEN parce que leur prix est moins élevé (S1.2). Ces POP ont d'ailleurs un groupement où ils ont décidé ensemble du prix. Contrairement à la critique d'Emmaüs sur les privés qui fixent des prix élevés pour faire du profit, dans le cas de Sô-Ava il s'avère que c'est la logique inverse qui s'applique. Aussi, les usagers préfèrent l'eau des POP plutôt que celles du PCSSEN qui s'est trouvée être à différents moments de qualité douteuse en raison des



Photo 14 : Forage privé à Vekky (Sô-Ava, 19.11.15, MAV)

problèmes techniques des infrastructures. Ceci est une raison supplémentaire à la faible consommation de l'eau au niveau des ouvrages gérés par l'AUAEAN.

De plus, la prolifération incontrôlée d'infrastructures dans la situation géographique complexe de Sô-Ava peut avoir des incidences sur l'environnement, comme la pollution ou la salinisation de la nappe phréatique, rendant l'eau de la nappe impropre à la consommation. La protection des ressources hydriques est aussi de la responsabilité des communes, c'est pourquoi il est important que la commune de Sô-Ava reprenne du pouvoir

pour contrôler les acteurs et les points d'eau sur son territoire.

Les POP n'acceptent pas le contrôle de la mairie et d'être contractualisés comme fermiers car ils considèrent que la mairie ne les a aidés en rien pour faire les ouvrages et qu'ils ne doivent alors rien à la commune (V1.2). Le faible capital symbolique que la commune détient auprès sa population diminue ses capacités de régulation sur le territoire communal.

De plus, il apparaît que certains conseillers communaux ont des intérêts personnels<sup>58</sup> et politiques (S1.2 ; S2.2) dans ces ouvrages et bloquent alors la mise en affermage et le contrôle des points d'eau :

« Et il faut dire qu'aujourd'hui en matière d'infrastructures d'eau, la commune essaie ou la commune fait semblant, oui je le dis, la commune essaie ou elle fait semblant parce que parfois dans certains arrondissements, certains sites, il y a des privés qui ont fait des forages, ce qui n'est pas légal, c'est pas contrôlé, c'est fait en complicité avec certaines autorités de la commune. Nous, au niveau de l'administration, nous tirons la sonnette d'alarme pour dire c'est illégal, mais quand les autorités communales appuient, parce qu'ils se disent voilà mes mandants pour les élections, alors là attention, c'est là où je dis parfois il y a la complicité » (S1.1).

<sup>58</sup> Le chef d'arrondissement de Houédo-Aguekon est propriétaire d'un forage privé à Montokpa dans le même arrondissement (Commune de Sô-Ava, 2015a ; Commune de Sô-Ava, 2015b). Également, le maire de la première mandature gère ou a géré certaines infrastructures mises en place par l'Archevêché de Cotonou (E1.1 ; E2.1).

Également, un interviewé explique que la commune est laxiste et ne contrôle même pas correctement les ouvrages qu'elle a pu affermer :

« Il y a une pourriture qui existe en ce sens que déjà au niveau de la commune, l'ancienne mandature a fait trop de laisser passer. C'est [pour] ça aujourd'hui qu'Emmaüs est en train [...] de rencontrer des difficultés. Quelles difficultés ? Nous avons des forages concurrents d'Emmaüs, mais qui sont mis en affermage, mais qui ne rendent pas compte à la mairie. Il y a ces forages qui appartiennent à la mairie, c'est l'hydraulique qui a été faite par l'État, aujourd'hui patrimoine de la commune. Maintenant la commune a fait appel d'offre qui a recruté des fermiers, mais là il y a un gros problème, il y a du laxisme. Il y a du laxisme » (S1.2).

La nouvelle équipe communale souhaite toutefois reprendre du pouvoir sur le service de l'eau et sur son territoire. Elle a donc initié des réunions avec les POP pour essayer de trouver un accord relatif à la délégation et au contrôle des ouvrages. Les négociations sont actuellement en cours (SC5.2).

#### 4. Conclusion du point III

Avec le PCSEN, Emmaüs International a répondu à l'appel de la population de Sô-Ava pour développer l'accès à l'eau potable dans la commune. Poussée par sa philosophie de responsabilisation et d'*empowerment* des pauvres et sa volonté de contrôler l'investissement, Emmaüs a demandé à la commune de Sô-Ava de lui déléguer sa maîtrise d'ouvrage. La grande différence de capitaux entre les deux acteurs a tout de suite créé une relation de domination. Dans la lutte pour plus d'égalité et de pouvoir pour les plus pauvres, Emmaüs s'oppose à l'ordre établi qui les a mis selon elle dans cette précarité, c'est-à-dire l'État béninois et la commune de Sô-Ava, mais en ce faisant, l'ONG crée une situation déséquilibrée avec la mairie, qui est déjà fragile et nécessite un renforcement pour pouvoir remplir ses prérogatives. Cette distinction très claire qu'Emmaüs fait entre les ménages pauvres et la commune de Sô-Ava comme structure dominante ayant délaissé ses concitoyens a d'importantes conséquences. Alors que l'ONG tient un discours fortement politisé et précise lutter contre l'ordre social inégalitaire et les structures dominantes, elle ne remet jamais en question sa position dominante dans le partenariat avec la commune de Sô-Ava. Au contraire, en exigeant la délégation de la maîtrise d'ouvrage et la délégation de la gestion des ouvrages du projet à l'AUAEAN, elle a totalement délégitimé et déresponsabilisé la commune sur son territoire et l'a affaibli dans le champ du développement et dans le champ de l'eau potable, tout en renforçant sa propre position. Emmaüs se focalise seulement sur les ménages et ne voit pas que son mode d'intervention est créateur d'inégalité partenariale et de pauvreté sur le long terme.

Bien qu'elle ait un droit de regard dans l'AUAEAN, la commune s'est sentie lésée dans son rôle de responsable du service de l'eau potable et a alors lutté pour obtenir le respect des normes et de la stratégie nationale. Bien qu'Emmaüs n'ait toujours pas abandonné sa philosophie communautariste, le fait que la commune revalorise son capital global et les difficultés techniques rencontrées sur le terrain mettent peu à peu l'équipe d'Emmaüs face à des réalités dont elle n'avait pas conscience au début du projet. Emmaüs a alors accepté l'affermage de l'AUAEAN et d'introduire des mécanismes permettant une gestion plus professionnalisée des infrastructures issues du projet.

La commune de Sô-Ava a tout intérêt à faire accepter la gestion déléguée aux vendeurs privés et aux partenaires et à uniformiser la gestion sur son territoire. Si elle arrive à une telle situation, la composante matérielle du *waterscape* sera alors en sa faveur. En effet, le nombre important d'AEV sur le territoire communal est un avantage pour la commune qui, si elle obtient assez de redevances de la part des fermiers, pourra étendre son réseau aux villages encore non desservis. Ceci augmentera son capital symbolique relativement faible auprès des villageois qui alors feront moins preuve d'incivisme.

## IV – Conclusion du chapitre 5

À la lumière de l'analyse des projets QualiEau, LEauCAL, ACCES et PCSEN, il apparaît que l'affirmation que l'entreprise du développement est dépolitisée doit être nuancée. Elle est composée d'un ensemble d'acteurs, de discours, de pratiques et d'outils qui, selon les contextes géographiques et temporels, les acteurs en présence, les activités de développement et les enjeux de pouvoir, sont plus ou moins dépolitisés.

Les ONGI Helvetas, Protos et CARE ont montré une réelle volonté d'instituer des partenariats plus égalitaires, respectueux des lois et des stratégies nationales, car elles y voient là une solution pour un développement plus durable. Et en effet, grâce à l'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage que ces ONGI ont inséré dans leurs projets d'accès à l'eau potable, les communes de Nikki et de Djougou ont gagné en capital technique, en capital économique, en capital social et en capital symbolique. Les communes deviennent progressivement plus dynamiques, plus proactives, plus responsables, plus respectées et plus compétentes dans la gestion des affaires communales et dans les activités de développement. Les défis en matière de renforcement des capitaux sont encore importants, mais les progrès doivent être soulignés car ils prouvent que les communes peuvent être des partenaires égaux. Emmaüs n'a pas suivi cette logique d'intervention et a instauré, dès le début, un partenariat inégalitaire. Elle a

cependant organisé des formations auprès des élus et des agents communaux, comme les trois autres ONGI et cela montre que toutes les ONGI ont désormais bien conscience que la durabilité dans le développement passe par les communes.

Emmaüs International semble fixée sur sa philosophie et en décalage par rapport aux trois autres ONGI. Il faut tout d'abord mentionner qu'Emmaüs n'est pas la seule partenaire à conserver l'ancien mode d'intervention des ONGI basé sur la délégation de la MOC. Ensuite, bien qu'effectivement sa philosophie explique son mode d'intervention, il est important de préciser que le budget qu'elle a investi dans la commune de Sô-Ava est nettement supérieur aux montants que Helvetas, Protos et CARE ont investi à Djougou et à Nikki. Les mécanismes de contrôle introduits pour assurer l'investissement ont alors été concentrés sur la seule commune de Sô-Ava, augmentant ainsi leur intensité. Néanmoins, l'Ambassade des Pays-Bas constitue un contre-exemple d'un partenaire qui n'adapte pas son mode d'intervention sur la base des financements à investir. Dans le cadre du PPEA II, l'Ambassade a commencé en 2015 à affecter des financements aux communes pour la réalisation d'AEV, donc des financements plus conséquents que ceux pour les FPM, faisant ainsi preuve d'initiative pour un alignement total sur les normes nationales. Djougou a, par exemple, reçu le financement pour deux AEV et les réalisations se sont déroulées sans encombre (DC5). Les montants affectés sont encore inférieurs au budget total du PCSÉN, mais Emmaüs doit y voir une motivation à s'aligner sur les normes nationales. Donc les différences budgétaires entre le PCSÉN et les trois autres projets ne justifient pas totalement la différence notable dans les modes d'intervention des ONGI et dans les relations partenariales avec les communes.

Malgré une différence notable dans les modes d'intervention, dans tous les cas, les ONGI dominant toujours le champ de développement local et les communes continuent de se soumettre aux exigences des ONG à cause de leur faible capital global et de l'important capital global des ONGI. Dans le champ du développement mondial, les ONGI sont, quant à elles, soumises aux bailleurs de fonds. La pression que les quatre ONGI ressentent de la part de leurs bailleurs de fonds leur impose d'adopter une position de contrôleuses et d'introduire une multitude de mécanismes de contrôle. Ces mécanismes hiérarchisent les partenaires et dépolitisent les relations. Les ONGI ont une bonne position dans le champ du développement pour renforcer l'égalité partenariale, mais elles pourraient l'améliorer en diminuant leur dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds et en restant bailleurs majoritaires dans leurs projets, comme Emmaüs a fait pour le PCSÉN. Les ONGI peuvent agir à différents niveaux

pour maintenir et renforcer l'égalité naissante des partenariats, comme au niveau politique avec le plaidoyer ou au niveau financier avec l'allocation des ressources des projets.

Les ONG ne doivent pas exercer leur rôle de plaidoyer qu'au niveau de l'État pour qu'il adopte des procédures et des lois qui correspondent à leurs idéaux et qui facilitent leurs interventions comme elles le font actuellement, mais aussi auprès des bailleurs de fonds pour qu'ils harmonisent leurs procédures, si ce n'est avec celles de l'État, au moins entre eux. Ainsi, les mécanismes chronophages et technocratiques seront nettement réduits et faciliteront la tâche des communes qui pourront alors faire preuve de plus d'assiduité dans le suivi des projets. Les communes ont aussi leur part de responsabilité dans la politisation du développement et il est important qu'elles se montrent dynamiques, volontaires et respectueuses des engagements pour que les ONGI leur accordent de la légitimité et de la confiance et soient prêtes à adopter de nouvelles pratiques de développement.

Parce qu'ils sont détenteurs de l'espèce de capital la plus importante dans le champ du développement, les bailleurs de fonds et les ONGI dominent ce champ. Mais pour susciter une réelle égalité dans les partenariats, les ONGI et les bailleurs doivent accepter de céder du contrôle sur ce capital, comme l'a fait l'Ambassade des Pays-Bas (X1). Emmaüs, Helvetas, Protos et CARE – mais aussi l'UE, la BAD, la Marie de Paris et Medicor – qui conservent encore un contrôle sur les fonds alloués aux projets doivent envisager de s'aligner sur le processus financier national. L'alignement total ne signifie pas que tous les mécanismes de contrôle doivent disparaître. Au contraire, ils doivent être mobilisés pour assurer une bonne utilisation transparente des fonds. Également, d'autres mécanismes moins contraignants peuvent être envisagés pour favoriser l'alignement sur le système financier comme l'allocation par tranche des financements pour les réalisations infrastructurelles. Les financements liés à la gestion du projet, au renforcement des capacités, à la recherche de financements et au suivi-évaluation peuvent être gérés par les ONGI. Il ne s'agit pas d'accepter de verser la totalité du budget d'un projet dans le compte communal, mais seulement le financement qui sert pour les activités que les communes mettent elles-mêmes en œuvre. Cela renforce les capacités des communes et leur sentiment de responsabilité. Cela évite aussi d'aller contre la loi et de créer des conflits entre maires et receveurs-percepteurs. Les communes ont aussi un rôle à jouer ici et doivent lutter pour que les ONGI et les bailleurs de fonds acceptent de s'aligner sur le processus financier national et sur les lois et les stratégies nationales.

Il est vrai, toutefois, que l'alignement, le renforcement des capacités étatiques et communales et l'autonomisation financière mènent sur le long terme à la disparition des ONGI. Et malgré

leur volonté de rendre le développement durable et de lutter contre la pauvreté, elles n'ont pas toujours pour objectif de disparaître. Elles entrent alors dans une compétition avec les communes qui travaillent elles aussi à l'échelle locale :

« il y a aussi toute la question d'appui budgétaire en amont, appui budgétaire direct, général ou sectoriel qui aussi amène les bailleurs de fonds, les partenaires techniques et financiers à privilégier le financement direct au gouvernement et qui du coup laisse moins de ressources aux acteurs ONG que nous sommes. Le principe n'est pas mauvais dans le sens que ça vise à renforcer les gouvernements et qui montrent déjà toutes les garanties de bonne gestion *etc.* Mais il y a un hic quand il y a notamment des problèmes comme ceux qu'on a eu au niveau du PPEA ou à d'autres niveaux où nous ONG, je ne parle pas uniquement de CARE, mais nous ONG nous avons un meilleur accès, plus d'expérience avec les communautés, nous avons développé des stratégies qui permettent d'aller, de cibler, d'aller directement au problème, renforcer les communautés à y faire face et nous [nous] retrouvons face à des problèmes de mobilisation de ressources » (C3).

Cette résistance de la part des ONGI est normale car les structures œuvrent toujours pour leur reproduction. Mais les ONGI, contrairement aux communes, ont la possibilité de se repositionner dans le champ du développement, comme elles l'ont déjà fait, et de se trouver de nouveaux rôles comme consultants ou prestataires de services comme Helvetas le dit (H4). Et qu'elles se rassurent, la lutte contre la pauvreté ou pour l'accès à l'eau potable n'est toujours pas finie.

Le tableau 11 récapitule les différentes stratégies mobilisées par les ONG et les communes qui contribuent à la politisation ou à la dépolitisation du développement.

Tableau 11 : Stratégies des ONG et des communes pour la politisation ou la dépolitisation du développement

	Stratégies des ONG	Stratégies des communes
<b>Politisation</b>	Renforcement à la MOC	Participation active, responsabilisation
	Méritocratie	Mobilisation capitaux
	Plaidoyer promouvant l'égalité des partenaires	Critiques de la domination
		Résistance, propositions d'alternatives
<b>Dépolitisation</b>	Mécanismes de contrôle	Résignation, soumission
	Court-circuitage de la commune	Lâcheté, manques d'initiatives
	Détournement de la résistance	Désengagement
	Plaidoyer privilégiant les intérêts de l'ONG	
<b>Ni politisée, ni dépolitisée</b>		Récupération politique

Helvetas, CARE, Protos et Emmaüs ont fortement contribué à améliorer le service de l'eau potable dans les communes de Nikki, de Djougou et de Sô-Ava, mais les défis dans ce secteur sont encore de taille. Dans les trois communes, le service est fragmenté et territorialisé.

À Nikki et Djougou, les mairies et les ONGI – qui suivent la stratégie nationale – sont confrontées à des ménages qui conçoivent l'eau comme un bien commun gratuit. Elles luttent pour amener les usagers à accepter la vente de l'eau et ainsi pouvoir assurer la durabilité des infrastructures, mais les ménages ont une relation avec le *waterscape* qui les favorisent dans la lutte. Les communes et les ONGI multiplient les stratégies pour faire accepter leurs conceptions de la gestion des ouvrages hydrauliques, mais il est aussi important qu'elles modifient le *waterscape* en leur faveur – grâce à la fermeture des puits et à l'amélioration de la couverture en eau potable – afin de gagner du poids dans la lutte dans le champ de l'eau potable et pour finalement spatialiser le service public de l'eau potable.

À Sô-Ava, la lutte dans le champ de l'eau potable n'a pas opposé la commune aux ménages, mais Emmaüs et la commune – contrairement aux autres cas d'étude où la lutte entre les partenaires ne s'est opérée que dans le champ du développement. En effet, Emmaüs International s'est opposée à la stratégie nationale qui, selon elle, mène à la privatisation de l'eau. Elle a créé son propre système de gestion autour de l'Association des Usagers et Acteurs de l'Eau à Nokoué. Jusqu'à la signature récente d'un nouveau contrat d'affermage de l'AUAEAN, Emmaüs a contribué à la territorialisation d'un service déjà considérablement fragmenté, avec l'existence de nombreux vendeurs privés, sur lequel la commune n'arrive à imposer aucun contrôle à cause de ses faibles capitaux, mais aussi à cause de la « politique politicienne » qui vient miner les activités de développement communal.

Alors que les communes de Nikki et de Djougou luttent dans le champ de l'eau face aux ménages pour qu'ils acceptent la vente de l'eau, la commune de Sô-Ava lutte contre les partenaires et les opérateurs privés qui introduisent des systèmes de gestion selon leurs conceptions. Il apparaît que les trois *waterscapes* sont territorialisés, mais pour des raisons différentes.



Tableau 12 : Impacts des luttes sur le *waterscape*

Résultats des luttes dans le champ du développement	Impact sur le <i>waterscape</i>	Luttes dans le champ de l'eau potable	Résultats des luttes dans le champ de l'eau potable	Caractéristiques du <i>waterscape</i> après 2 <sup>e</sup> transformation
Court-circuitage des communes par les ONGI	Territorialisation : conceptions ONGI favorisées	Luttes pour les conceptions	Affaiblissement des communes /ou/ Renforcement des communes	Territorialisation conservée /ou/ Spatialisation
Alignement des ONGI sur les stratégies des communes	Spatialisation : conceptions communes favorisées	Pas de luttes entre ONGI et communes	Renforcement des communes	Spatialisation maintenue
Luttes communes/ménages : Faible capital symbolique commune, absence de monopole de la violence symbolique pour la commune	Territorialisation : conceptions ménages favorisées	Sensibilisation, compromis, chantage pour changer les conceptions des usagers	Évolution des conceptions ménages, renforcement des communes /ou/ Non-évolution des conceptions des ménages, affaiblissement des communes	Tendance à la spatialisation /ou/ Territorialisation conservée

Le tableau 12 reprend les points essentiels des conséquences des luttes sur le *waterscape*, en les généralisant. Il est capital de retenir que le résultat des luttes dans le champ du développement se répercute sur les luttes dans le champ de l'eau potable. L'alignement des ONGI dans le champ du développement renforce les communes dans la lutte dans le champ de l'eau potable et facilite la spatialisation, alors que le court-circuitage des communes par les ONGI dans le champ du développement affaiblit les communes dans la lutte dans le champ de l'eau potable et favorise la territorialisation.

Les communes de Nikki, de Djougou et de Sô-Ava sont responsables du service public de l'eau potable et font progressivement preuves d'initiatives en la matière. Elles doivent toutefois, pour leurs citoyens, mais aussi pour prouver aux ONGI qui recherchent l'exemplarité, redoubler d'efforts et assumer leurs responsabilités sans laisser les intérêts personnels et politiques interférer, suivre la gestion faite par les délégataires et les fermiers, collecter les redevances, réparer à temps les ouvrages, soutenir l'ACEP et étendre le réseau afin d'arriver à spatialiser le service de l'eau potable et ainsi en assurer l'équité, la salubrité et la durabilité.

## Conclusion générale

---

L'objectif de cette recherche a été d'étudier les relations entre les organisations non-gouvernementales internationales et les communes lors de la mise en place de projets d'accès à l'eau potable pour mettre en lumière les inégalités partenariales qui apparaissent entre elles et qui sont sources de blocages au développement. La recherche a aussi visé à comprendre quel est l'impact de ces relations de pouvoir sur la gestion du service public de l'eau potable. La recherche a alors été guidée par les questions de recherche suivantes :

- *Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux que les ONGI mobilisent pour rendre le champ du développement plus égalitaire ? Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux que les ONGI utilisent pour conserver leur position dans le champ du développement ? Et quelles sont les conséquences de ces conceptions et stratégies sur les projets d'accès à l'eau potable ?*
- *Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux que les communes mobilisent pour rendre le champ du développement plus égalitaire ? Quels sont les conceptions, les stratégies et les capitaux des communes qui bloquent la transformation du champ du développement vers plus d'égalité ? Et quelles sont les conséquences de ces conceptions et stratégies sur les projets d'accès à l'eau potable ?*
- *Comment les acteurs modifient-ils la structure du champ du développement et/ou du champ de l'eau potable ?*
- *Est-ce que les ONGI et les communes mobilisent des composantes du waterscape dans les luttes du champ de l'eau potable ? Et si oui, comment ?*
- *Quelles formes prennent les waterscapes en fonction des résultats des luttes ?*

Cette thèse s'est appuyée sur la littérature du développement et le débat autour de la dépolitisation du développement, sur la théorie de l'action de Pierre Bourdieu, sur l'approche des écologistes politiques de l'eau et sur la théorie de la fragmentation territoriale de Sylvie Jaglin pour construire un cadre théorique permettant d'atteindre les deux objectifs de recherche. L'analyse, grâce au cadre théorique ainsi construit, de quatre projets d'accès à l'eau potable mis en place par des ONGI dans trois communes rurales du Bénin a permis de tirer plusieurs conclusions.

Premièrement, les relations entre les ONGI et les communes béninoises sont inégalitaires. Les ONGI ont un volume de capital global considérable grâce au soutien financier qu'elles reçoivent de la part des donateurs privés et des grands bailleurs de fonds, grâce à l'expertise

qu'elles ont dans les domaines du développement et de l'eau potable, grâce à leurs réseaux de partenaires internationaux, nationaux et locaux et grâce à la légitimité que ces derniers, mais aussi les bénéficiaires leur accordent. Les communes ont un volume de capital global très faible, bien qu'en progression constante depuis les débuts de la décentralisation. Elles ont hérité des faiblesses financières et économiques de l'État qui les rendent dépendantes de l'aide au développement et qui limitent le développement de leur capital technique. Elles sont un peu mieux dotées en capital social et font preuve d'initiatives, en particulier aux échelles locales et régionales, pour le renforcer. Leur capital symbolique est encore très fragile et en construction. La légitimité d'une commune dépend beaucoup des personnalités en son sein et n'est donc pas encore un acquis institutionnel. Mais, il apparaît aussi qu'elles ne saisissent pas toujours les opportunités qui s'offrent à elles à cause de la logique d'assistanat qui les guide. À ce sujet, leur habitus est pris dans un phénomène d'hystérésis. Ainsi, il apparaît clairement que les ONGI dominent les champs du développement locaux et qu'elles contrôlent le mode de mise en œuvre des projets.

Deuxièmement, il existe deux conceptions pour la mise en œuvre des projets parmi les ONGI. Le premier groupe d'ONGI, représenté par Helvetas Swiss Intercooperation, CARE International et Protos, incité par les États donateurs qui ont adopté la Déclaration de Paris et par la mise en place de la décentralisation, choisit de s'aligner sur les lois et les stratégies nationales pour ses activités de développement. Ces ONGI adaptent alors leurs modes d'intervention aux nouvelles conceptions qui apparaissent dans le champ du développement. Cet alignement signifie que Helvetas, CARE et Protos se positionnent comme accompagnatrices à la maîtrise d'ouvrage communale et assistent alors les communes dans la mise en œuvre des projets d'accès à l'eau potable. Bien que les ONGI conservent du contrôle sur la mise en œuvre et font parfois preuve de paternalisme à l'égard des communes – hystérésis de l'habitus –, ce mode d'intervention permet le développement de partenariats plus égaux grâce aux activités de renforcements de capacités que les ONGI introduisent – en mobilisant leurs différents capitaux – pour favoriser la durabilité des services et des infrastructures mis en œuvre dans le cadre des projets. Ces activités renforcent et promeuvent la croissance sur le moyen terme des quatre espèces de capitaux des communes, modifiant ainsi la structure du champ du développement. Cette conception et ces stratégies de mise en œuvre choisies par les ONGI motivent les communes qui s'impliquent et s'appliquent dans les activités de développement et qui contribuent aussi à politiser le développement à l'échelle locale en privilégiant l'intérêt général dans la localisation des projets. Ceci renforce encore plus le capital

symbolique des communes que les ONGI leur attribuent. Une telle conception de mise en œuvre des projets et des partenariats pourrait mener à terme à la disparition des ONGI, mais elles envisagent, en particulier Helvetas et Protos, une transformation plus poussée de leur rôle.

Comme il est mentionné précédemment, ce tournant dans la mise en œuvre des projets de développement découle de la Déclaration de Paris et de la résurgence de l'État et des communes comme acteurs de développement, il ne concerne alors pas que les ONGI, mais aussi d'autres catégories de partenaires techniques et financiers. Ce tournant entraîne une modification des lois de fonctionnement du champ du développement, « l'habitus du champ », et incite progressivement les acteurs à adopter de nouvelles pratiques pour diminuer les inégalités partenariales, soutenant la politisation du développement.

Le deuxième groupe d'ONGI, représenté par Emmaüs International, conserve les anciennes pratiques du développement et ne s'aligne pas sur les lois et les stratégies nationales. Emmaüs International réalise le projet d'accès à l'eau potable sur maîtrise d'ouvrage déléguée. Le concept de partenariat est instrumentalisé pour légitimer l'intervention de l'ONG et la relation partenariale est inégalitaire. La commune se sent délégitimée, déresponsabilisée et exclue de la mise en œuvre du projet. Dans cette mise en œuvre, Emmaüs est guidée par sa philosophie d'*empowerment* et de responsabilisation des ménages, mais aussi par ses idées critiques vis-à-vis de l'État en général et de la commune de Sô-Ava en particulier et sa volonté d'assurer son investissement. Le rôle qu'a joué la commune de Sô-Ava est ici significatif. En signant la convention de partenariat qui a exigé la délégation de la maîtrise d'ouvrage, la commune s'est soumise à l'ONGI qui a ainsi pu mettre en place le projet comme elle l'a souhaité. Ce mode d'intervention, basée sur la délégation de la maîtrise d'ouvrage communale, renforce les inégalités dans les partenariats et handicape encore plus les communes dans les luttes de pouvoir.

Troisièmement, les relations de pouvoir entre les ONGI et les bailleurs de fonds ont des répercussions sur les relations de pouvoir entre les ONGI et les communes. Dans les quatre projets d'étude, il a été constaté que les ONGI introduisent des mécanismes de contrôle pour assurer l'investissement et pour justifier de la bonne utilisation des financements aux bailleurs de fonds, qui dominent le champ du développement car ils détiennent le plus grand volume de capital économique, mais aussi un important volume des autres espèces de capital. La forte redevabilité que les ONGI ressentent vis-à-vis des bailleurs de fonds impose à ces dernières une position de « contrôleuses ». Grâce aux mécanismes de contrôle tels que les rapports, les comptes parallèles et les avis de non-objection, les ONG et les bailleurs de fonds visent à assurer

un égal et juste traitement des communautés démunies et des entrepreneurs et souhaitent éviter des détournements et des malversations au profit d'intérêts politiques, personnels ou familiaux qui pourraient pénaliser les ménages. Néanmoins, ces mécanismes sont créateurs d'inégalité au sein des partenariats. Ils maintiennent une hiérarchie entre les ONGI et les communes, mais aussi entre les bailleurs de fonds et les ONG. Les ONG et les communes se soumettent alors aux exigences des bailleurs. Mais les ONG comme les communes luttent pour que ce système de redevabilité s'accorde plus à leurs valeurs.

Les communes, contraintes par leur faible capital économique, essaient de satisfaire aux exigences des PTF, mais ne cachent pas qu'elles considèrent ces mécanismes comme chronophages et servant les intérêts des ONG et des bailleurs plus que les intérêts des projets et des communautés. Elles exercent alors parfois de la résistance face à ces mécanismes, qui est cependant souvent vue comme de la mauvaise gestion par les ONG.

Grâce à la forte légitimité que les bailleurs de fonds leur attribuent, les ONGI, Helvetas et Protos en particulier, expérimentent des mécanismes de contrôle alternatifs – comme la compétition, la méritocratie, l'allocation financière selon les performances – dans l'idée, toujours, de renforcer les capacités des communes et de s'aligner progressivement plus sur la législation nationale. Ces mécanismes alternatifs, au contraire des mécanismes de contrôle classiques, promeuvent la responsabilisation des communes et les incitent à renforcer leurs capitaux pour être plus compétitives et à respecter les procédures. Bien que ces processus n'aient pas comme fondement de base l'égalité entre les communes, ils permettent d'avoir plus d'égalité dans les partenariats entre ONG et communes.

Les mécanismes de contrôle symbolisent l'inégalité partenariale, principalement basée sur un différentiel financier. De plus, le capital économique ressort comme l'espèce de capital la plus importante du champ de développement. Renforcer le capital économique des communes constitue alors une réponse pour favoriser l'égalité dans les partenariats. Les renforcements de capacités réalisés par les ONGI ou l'État national sont une première solution. Mais la transformation de ces mécanismes de contrôle, qui entraînent des blocages et des lenteurs, est aussi une nécessité. Le système financier des projets est à repenser et les mécanismes de contrôle doivent être harmonisés entre l'État, les bailleurs et les ONG comme il est inscrit dans la Déclaration de Paris. Ceci posera les premières pierres pour l'égalité dans les partenariats dans le domaine financier. Grâce à leur forte légitimité, à leur position d'intermédiaire et à leur rôle de plaidoyer, les ONGI ont une position privilégiée pour initier et soutenir la politisation au travers de leurs pratiques dans le champ du développement.

Quatrièmement, le mode d'intervention choisi par l'ONG pour la mise en œuvre du projet d'accès à l'eau potable oriente la lutte dans le champ de l'eau potable.

Le choix pour l'alignement et l'appui à la MOC du premier groupe d'ONGI mène à une relation coopérative entre Helvetas, CARE et Protos et les communes de Nikki et de Djougou dans le champ de l'eau potable. La lutte apparaît entre elles et les ménages, qui n'ont pas les mêmes conceptions de l'eau et de la gestion qui peut en être faite. Les ONGI et les communes essaient de mobiliser la composante matérielle du *waterscape* dans ces luttes qui les opposent aux ménages, en faisant du chantage pour l'utilisation des infrastructures par exemple, mais les ménages sont les acteurs avantagés par le *waterscape* car ils n'hésitent pas à consommer l'eau des puits ou des marigots, sources auxquelles les communes et les ONGI souhaitent éviter qu'ils s'approvisionnent. Grâce à cela, certains ménages dominant encore le champ de l'eau potable et contrôlent, selon leurs conceptions, la gestion des points d'eau de leurs localités, entraînant une territorialisation du service de l'eau et son iniquité, son insalubrité et sa non-durabilité.

Par contre, le choix pour le non-alignement du deuxième groupe d'ONGI mène à une relation conflictuelle entre Emmaüs International et la commune de Sô-Ava dans le champ de l'eau potable. Emmaüs International a imposé à la commune de Sô-Ava son système de gestion citoyenne, allant à l'encontre de la législation communale et de la stratégie nationale. Le désavantage que la commune a eu dans la lutte dans le champ du développement se répercute dans le champ de l'eau potable. Néanmoins, après quelques années, plusieurs dysfonctionnements organisationnels dans le système de gestion souhaité par Emmaüs, l'influence du *waterscape* sur Emmaüs et la fin de la convention de gestion ont amené la commune et l'ONGI à de nouveau lutter pour faire accepter leurs conceptions – l'affermage selon la stratégie nationale pour la commune et la gestion citoyenne pour Emmaüs. Après de longues négociations, les deux parties sont arrivées à un accord gagnant-gagnant où les deux systèmes sont combinés. Alors qu'au début, le système de gestion souhaité par l'ONGI territorialise le service public de l'eau à cause de sa spécificité, il contribue désormais à aller vers la spatialisation, en particulier parce qu'il couvre une large partie du territoire communal.

La comparaison des relations entre ONGI et communes au sein des quatre projets d'étude a permis de découvrir les deux conceptions de mise en œuvre, les logiques de politisation ou de dépolitisation qui sont imbriquées dans ces conceptions et les stratégies de contrôle de l'investissement qui perdurent malgré la nouvelle conception. La comparaison a aussi permis de comprendre que l'égalité dans les partenariats est importante pour un service de l'eau équitable, sain et durable. En effet, bien que les trois communes aient actuellement un service

de l'eau territorialisé, les communes de Nikki et de Djougou sont renforcées grâce à leur relation coopérative avec les ONGI et ont un plus fort capital symbolique auprès des communautés, ce qui facilite l'adoption par les ménages des conceptions communales en matière de gestion de l'eau potable. La commune de Sô-Ava n'est pas sortie renforcée de sa relation avec Emmaüs et a un faible capital symbolique auprès des ménages, elle peine alors à spatialiser son réseau hydraulique. L'introduction de relations partenariales plus égalitaires est donc un enjeu de taille pour le développement.

Cette étude sur les relations de pouvoir entre ONGI et communes autour des projets d'accès à l'eau potable au Bénin a mis en lumière un phénomène existant dans toute l'Afrique et dans de nombreuses autres régions du monde. En effet, motivés par des intérêts endogènes et par les prescriptions des agences financières internationales, les États africains et en développement ont entrepris des processus de décentralisation, instituant sur leurs territoires des collectivités locales, responsables de la démocratisation à la base, du développement et des services de base – le service de l'eau potable étant un parmi d'autres. Ces collectivités locales deviennent alors des acteurs incontournables pour le développement, mais également pour la construction des États et l'établissement d'un lien social entre État et citoyens. Il est important de s'intéresser à ces acteurs pour mieux comprendre ces phénomènes. Pourtant, la revue de la littérature a montré d'importantes lacunes dans les connaissances sur ces collectivités locales : quelles ressources humaines possèdent-elles, comment se composent leurs réseaux sociaux, quelles stratégies emploient-elles pour augmenter leurs ressources propres, quelles stratégies emploient-elles pour obtenir de l'autorité sur les citoyens et de la légitimité comme instance de gestion, quelles sont leurs idées du développement, quelle est leur place dans le champ du développement et comment collaborent-elles avec les ONGI ? Cette recherche a ainsi permis de combler quelques lacunes à ce sujet et offre une base pour l'étude d'autres partenariats entre collectivités locales et ONGI en Afrique dans le domaine de l'eau ou d'autres services de base comme l'éducation, la santé primaire ou l'assainissement.

Les cadres théorique et méthodologique employés pour cette recherche ont montré des intérêts et des limites.

La combinaison de l'approche bourdieusienne, de l'approche des écologistes politiques de l'eau et de celle de Jaglin s'est révélée être très intéressante. En effet, elle a permis une lecture des luttes de pouvoir en rapport avec le *waterscape* et d'expliquer des phénomènes sociaux comme la territorialisation des services de l'eau dans les communes de Nikki et de Djougou qui

n'auraient pas pu être compris sans la notion de pouvoir du *waterscape*, qui a chamboulé la structure du champ de l'eau potable.

La politisation a été définie comme la contestation de l'ordre social inégalitaire en vue de l'égalité. Définie de telle façon, la politisation prend en compte les réels enjeux des relations de pouvoir – les inégalités – et représente une réelle solution aux maux du développement car les inégalités ont été dénoncées comme sources de pauvreté et comme blocages au développement. Néanmoins, cette définition a éloigné ce concept de celui de dépolitisation du développement, compris comme le processus de recherche du consensus et de techniques neutres aux maux du développement. Dans l'analyse des processus sociaux au cœur du développement, il est alors apparu que certains n'étaient ni dépolitisés, car des enjeux de pouvoir, des conflits y étaient observables, ni politisés car l'égalité n'était pas l'objectif recherché. C'est le cas par exemple de la politique politicienne des élus de Sô-Ava. Ceci représente une limite de ce cadre théorique.

L'analyse comparée des cas d'étude a permis de découvrir des tendances significatives et de tirer des conclusions plus abouties sur les cas, comme il a été mentionné précédemment. Toutefois, les limites de cette comparaison doivent être aussi soulignées. La comparaison a distingué les projets QualiEau, LEauCAL et ACCES d'un côté et le PCSEN de l'autre en fonction des logiques d'intervention des ONGI. Cependant, ces projets se distinguent sur plusieurs points, ce qui peut limiter la pertinence de la comparaison. Tout d'abord, les projets QualiEau, LEauCAL et ACCES sont des projets mis en œuvre dans une dizaine de communes chacun et qui ont principalement visé la réalisation ou la réhabilitation de forages à pompe à motricité humaine alors que le PCSEN est un projet mis en œuvre dans une seule commune et qui a permis la réalisation de neuf adductions d'eau villageoises. Cela soulève des enjeux différents pour les financements – les budgets sont incomparables -, pour la gestion des infrastructures et pour la maîtrise d'ouvrage communale, qui n'est d'ailleurs effective pour la construction des AEV que depuis 2015 nationalement. Ensuite, Emmaüs se veut très indépendante de l'État et des OI, elle a entièrement financé la phase pilote du PCSEN et a tenu à être bailleur majoritaire pour le PCSEN. Cette position, contraire à celle des trois autres ONG qui sont dépendantes des bailleurs de fonds, lui donne beaucoup plus de pouvoir qu'elle a utilisé pour assurer son investissement. Finalement, Helvetas, Protos et CARE sont d'anciennes ONG du développement, du domaine de l'eau potable et travaillent dans les communes d'étude depuis la fin des années 1990 ou le début des années 2000 alors qu'Emmaüs International a fait du PCSEN sa première expérience dans le domaine du développement et de l'eau potable. L'ONG a débuté le projet en 2006, un an seulement après la Déclaration de Paris et trois ans



après les premières élections communales. Le tournant politisé et l'installation d'Emmaüs dans le secteur de l'eau n'étaient à cette époque pas assez forts pour que l'ONG adopte des pratiques encore balbutiantes. L'ONG aurait cependant pu revoir sa stratégie en 2011, lors de la deuxième phase du projet. Ces différences soulignent les limites de la comparaison, même si la *multi-sited comparison method* a pu fait ressortir des tendances significatives sur ces cas différents et pour la recherche. Il serait utile d'approfondir la comparaison en étudiant des cas similaires au PCSEN, par exemple comme l'AMA, l'Agence des Musulmans d'Afrique, une ONGI de la péninsule arabique qui semble avoir un fonctionnement similaire car elle ne s'aligne pas sur la stratégie nationale.

L'étude de l'impact territorial des relations de pouvoir s'est aussi révélée limitée. Les données secondaires récoltées sur la gestion du service de l'eau sont souvent non mises à jour et incomplètes. Les services techniques reconnaissent eux-mêmes manquer de formations sur l'utilisation des GPS et des logiciels de suivi des ouvrages (Direction Générale de l'Eau, *s.d.* : 13). Il aurait été intéressant d'avoir plus d'informations systématiques et cartographiées sur les taux de délégation effectifs, les taux de recouvrement des redevances, sur les taux d'affermage, sur les taux de consommation afin de mesurer et de visualiser sur des cartes le degré de territorialisation du service dans chaque commune. Néanmoins, trois cartes, quoique lacunaires, offrent une première tentative de cartographie du phénomène de territorialisation du service de l'eau.

La recherche a permis d'approfondir les connaissances sur les relations de pouvoir entre ONGI et communes autour des projets d'accès à l'eau potable, mais qu'en est-il dans les autres secteurs du développement ? Un rapport de la BAD (Facilité Africaine de l'Eau, 2012) soulève que la maîtrise d'ouvrage communale est plus effective dans les secteurs de l'éducation ou de la santé que dans le secteur de l'eau potable, alors que les interviewés s'accordent pour dire que le secteur de l'eau potable est le plus décentralisé, précédé ou non du secteur de l'éducation (D3 ; DC5 ; B1). À quoi ce désaccord est-il dû ? Et est-ce que l'effectivité de la maîtrise d'ouvrage communale entraîne des partenariats plus égalitaires ? Une étude ultérieure pourra répondre à ces questions.

Deux des quatre projets d'étude ont aussi porté sur l'assainissement de base et des données ont alors été récoltées à ce sujet. Il a été noté que ce secteur représente encore trop peu d'intérêts pour les ménages et les communes, qui n'allouent pas ou quasiment pas de ressources à ce domaine (N3). Malgré le faible intérêt porté à ces questions, il apparaît différentes conceptions entre l'État, les PTF et les ménages sur la mise en œuvre de l'assainissement (P1 ; H1 ; C6 ;

E2). Par contre, la faible attractivité économique du secteur fait qu'il ne semble pas y avoir de luttes autour de la gestion des infrastructures d'assainissement. Une étude ultérieure pourrait fournir des éléments de réponses sur le sujet.

Le sujet de recherche a poussé à s'intéresser aux impacts des luttes sur le mode de gestion du service public de l'eau, au centre des préoccupations des ONGI et des États pour la durabilité. Il serait intéressant d'approfondir l'étude de l'impact des luttes sur d'autres composantes du *waterscape*, comme les types d'infrastructures construits selon les résultats des luttes. Mais cette question peut s'avérer plus pertinente sur une étude en milieu urbain ou péri-urbain où les ménages ont généralement plus de choix qu'en milieu rural.

La dernière interrogation apparaît en lisant un extrait d'entretien déjà cité, qui est remis ici :

« t'as beaucoup de partenaires techniques et financiers qui sont prêts à appuyer tout ce qui est *soft*, tout ce qui est stratégie, élaborer la stratégie nationale, mais qui sont, qui ne la suivent pas ou de très loin. Je vois des experts GIZ, français, te disent très fièrement mais la stratégie nationale je la connais puisque c'est moi qui l'ai écrite, c'est pas pour ça que la GIZ va rentrer dans le jeu de la décentralisation, de la déconcentration et va entrer dans un appui qui respecte concrètement la stratégie nationale. Alors le PPEA va leur donner raison parce qu'ils vont nous dire vous voyez, vous voulez vous lancer dans l'aventure, résultat, 2 milliards de détournés. Mais peut-être que si tout le monde... entrait dans le jeu, qu'il y avait un renforcement des structures comptables, des structures de passation des marchés, au niveau des préfectures, peut-être que ça irait aussi mieux » (X1).

Les grands bailleurs de fonds occidentaux, comme la France, l'Allemagne ou les Pays-Bas, ont adhéré à la Déclaration de Paris et assistent les États grâce à leurs experts à la conceptualisation des stratégies de développement. Pourtant, très peu s'alignent réellement sur ces stratégies. Quelles sont alors les motivations des agences de coopération bilatérale ou multilatérale à s'aligner ou à ne pas s'aligner ? Une étude permettant de répondre à cette question ouvrirait la recherche sur les stratégies des bailleurs de fonds qui dépolitisent l'entreprise du développement et celles qui, au contraire, y amènent plus d'égalité, stratégies qu'il est important de connaître car ces derniers financent et orientent une grande majorité des activités de développement.

## Bibliographie

---

- AGBOTA Gérard, ADJOVI Hughes & LAMBRECHT Stef, 2013, *LEauCal, Appui à la décentralisation des services AEPHA de l'Atacora-Donga, Tome 5 : diagnostic des besoins en renforcement des compétences*.
- AKOBI Innocent K., 2009, *Comment promouvoir le développement local dans le contexte de la décentralisation au Bénin ? La problématique d'articulation des dynamiques institutionnelle et sociale. Guide d'acteur pour comprendre et mieux agir*, Éditions Ruisseaux d'Afrique, Kindonou.
- ALHOJAILAN Mohammed Ibrahim, 2012, « Thematic Analysis: A Critical Review of its Process and Evaluation », *West East Journal of Social Sciences*, vol.1, n°1, pp.39-47.
- ALVERGNE-LATOUCHE Christel, 2007, « Bénin : Municipalisation d'un État couloir à l'ombre d'un grand voisin », in DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT, *Étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud*, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris, pp.47-59.
- AMOUSSOU Luc-Cyrille & KPAKATIA SOULEMANE Mohamed, 2011, *Rapport provisoire de la planification et de la programmation en matière d'approvisionnement en eau potable de la commune de Nikki*.
- ANCB, s.d., *Présentation de l'ANCB : son évolution, ses partenaires et projets, ses finances*.
- ANCB, 2008, *Statuts*.
- ANDERSON Ian, 2000, « Northern NGO advocacy: Perceptions, reality, and the challenge », *Development in Practice*, vol.10, n°3-4, pp.445-452.
- ANTHEAUME Benoît & GIRAUT Frédéric, 2005, « Introduction. Au nom du développement, un (re)fabrication des territoires », in ANTHEAUME Benoît & GIRAUT Frédéric (éds.), *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, IRD Éditions, Paris, pp.9-36.
- ANTHOINE Christophe, 1998, « Pratiques et perceptions d'un appareil étatique en voie de décentralisation : le cas du Bénin », *Bulletin de l'APAD*, n°16, pp.1-14.
- ANZIANI-VENTE Morgane, 2013, *Collectivités locales et Organisations Non-Gouvernementales Internationales autour des projets de développement : quel rôle pour chaque acteur ? Étude de cas à Sô-Ava au Bénin*, Mémoire de master, Université de Genève.
- APLOGAN Jean-Luc, 1997, « Transition politique en Afrique de l'Ouest », *Le Monde Diplomatique*.
- ASSOGBA Yao, 1989, « Pratiques participatives des ONG en Afrique : le cas du PHV-CUSO au Togo », *Nouvelles pratiques sociales*, vol.2, n°1, pp.147-164.
- ATAMPUGRE Nicholas, 1997, « Aid, NGOs and grassroots development: Northern Burkina Faso », *Review of African Political Economy*, n°71, pp.57-73.
- ATLANI-DUAULT Laëtitia, 2005, « Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance » », *Autrepart*, n°35, pp.3-17.
- ATLANI-DUAULT Laëtitia & DOZON Jean-Pierre, 2011, « Colonisation, développement, aide humanitaire. Pour une anthropologie de l'aide internationale », *Ethnologie française*, vol. 41, pp.393-403.

- ATTANÉ Anne, OUMAROU Amadou, SOUMARÉ Mame Arame, 2015, « Quand la nature nous parle. Une analyse comparée des représentations des changements climatiques et environnementaux », in SULTAN Benjamin *et al.*, *Les sociétés rurales face aux changements climatiques et environnementaux en Afrique de l'Ouest*, IRD Éditions, Marseille, pp.111-128.
- AWORTWI Nicholas, 2011, « Une trajectoire inébranlable ? Étude comparative des trajectoires suivies en matière de décentralisation et de développement du gouvernement local au Ghana et en Ouganda », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol.77, pp.353-384.
- AZARIAN Reza, 2011, « Potentials and Limitations of Comparative Method in Social Science », *International Journal of Humanities and Social Science*, vol.1, n°4, pp.113-125.
- BABALOLA David, 2014, « Réflexions : soyons solidaires », in JAMATI Claude (éd.), *L'Afrique et l'eau*, Alphen, Paris, pp.33-41.
- BADJO Yao, 2014, « Témoignage », in JAMATI Claude (éd.), *L'Afrique et l'eau*, Alphen, Paris, pp.63-87.
- BAKKER Karen J., 2003a, « A Political Ecology of Water Privatization », *Studies in Political Economy*, No. 70, pp.35-58.
- BAKKER Karen, 2003b, « Archipelagos and Networks: Urbanization and Water Privatization in the South », *The Geographical Journal*, vol.169, n°4, pp.328-341.
- BAKKER Karen, 2012, « Commons versus commodities. Debating the human right to water » in SULTANA Farhana & LOFTUS Alex (eds.), *The Right to Water. Politics, governance and social struggles*, Earthscan, Oxon, New-York, pp.19-44.
- BAKO-ARIFARI Nassirou, 1998, « La démocratie à Founougo (Borgou) : paysans et « déscolarisés » en compétition pour le pouvoir local », in BIERSCHEK Thomas & OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (eds.), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Karthala, Paris, pp.57-99.
- BAKO-ARIFARI Nassirou, DOEVENSPECK Martin, SINGER Uwe, 2004, « Politique locale et stratégies de mobilisation de ressources financières à l'échelle communale au Bénin », in HILHORST Thea & BALTISSSEN Gerard (eds.), *Financer la décentralisation rurale, Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali, KIT Politiques et Pratiques du Développement*, Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam, pp.16-44.
- BAKO-ARIFARI Nassirou, BIREMA DICKO Allaye, DOEVENSPECK Martin, SANOU Bala Wenceslas, SINGER Uwe, 2004, in HILHORST Thea & BALTISSSEN Gerard (eds.), *Financer la décentralisation rurale, Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali, KIT Politiques et Pratiques du Développement*, Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam.
- BALTISSSEN Gerard & HILHORST Thea (eds.), 2005, *Les premiers pas des communes au Bénin : Enseignements du processus de la décentralisation*, KIT Politiques et Pratiques du Développement, Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam.
- BARLOW Maude, 2012, « Foreword », in SULTANA Farhana & LOFTUS Alex (eds.), *The Right to Water. Politics, governance and social struggles*, Earthscan, Oxon, New-York, pp.i-xvi.
- BARON Catherine, 2003, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, n°54, pp.329-349.
- BARON Catherine, 2010, « L'eau en Afrique : disponibilité et accès », *Futuribles*, n°359, pp.33-55.

- BARON Catherine & BONNASSIEUX Alain, 2011, « Les enjeux de l'accès à l'eau en Afrique de l'Ouest : diversité des modes de gouvernance et conflits d'usages », *Mondes en développement*, n°156, pp.17-32.
- BARON Catherine & PEYROUX Élisabeth, 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*, n°202-203, pp.369-393.
- BARRY Alpha Ousmane, 2012, « Les bases théoriques en analyse de discours », *Saussure*, pp.1-35.
- BAZELEY Pat, 2013, « 5. Codes and coding: principles and practice », in BAZELEY Pat, *Qualitative Data Analysis. Practical strategies*, Sage, London, pp.125-187.
- BEBBINGTON Anthony, 2007, « Social Movements and the Politicization of Chronic Poverty », *Development and Change*, vol.38, n°5, pp.793-818.
- BECKEDORF Anne-Sophie, 2012, *Political Waters. Governmental water management and neoliberal reforms in Karthoum/Sudan*, LIT, Zürich, Münster.
- BENDING Tim & ROSENDO Sergio, 2006, « Ten : Rethinking the Mechanics of the 'Anti-Politics Machine' », in LEWIS David & MOSSE David, *Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*, Kumarian Books, Bloomfield, pp.217-237.
- BERGAMASCHI Isaline, DIABATÉ Alassane Diabaté & PAUL Élisabeth, 2007, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, pp.219-249.
- BESLEY Timothy & GHATAK Maitreesh, 2008, « L'offre de services publics par les acteurs non gouvernementaux », *Revue d'économie du développement*, vol.22, pp.89-108.
- BIERSCHENK Thomas, 2008, « Anthropologie et développement. Historiciser et localiser les approches », *The Working Papers*, n°87b, pp.161-192.
- BIERSCHENK Thomas & OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1998a, « Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation. Analyses comparatives en milieu rural béninois », in BIERSCHEK Thomas & OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (eds.), *Les pouvoirs au village. Le Bénin entre démocratisation et décentralisation*, Karthala, Paris, pp.11-55.
- BIERSCHENK Thomas & OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1998b, « Annexe 2 – ECRIS Enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques », in BIERSCHEK Thomas & OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (eds.), *Les pouvoirs au village. Le Bénin entre démocratisation et décentralisation*, Karthala, Paris, pp.251-272.
- BIERSCHENK Thomas, CHAUVEAU Jean-Pierre, OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2000, « Introduction », in BIERSCHEK Thomas, CHAUVEAU Jean-Pierre, OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, APAD, Karthala, Mayence, Paris, pp.6-42.
- BILLAZ René, 2003a, « Les États francophones d'Afrique de l'Ouest face à la décentralisation, le poids et les acquis du passé : Et si l'on interrogeait l'histoire coloniale ? », in TOTTE Marc et al (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*, Éditions Karthala, Paris, pp.25-36.
- BILLAZ René, 2003b, « Décentralisation et lutte contre l'exclusion. Le point de vue d'un agronome », in TOTTE Marc et al (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*, Éditions Karthala, Paris, pp.393-400.

- BILLAZ René, DAHOU Tarik, TOTTE Marc, 2003, « Les contextes institutionnels de la décentralisation en Afrique de l'Ouest francophone », in TOTTE Marc et al (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*, Éditions Karthala, Paris, pp.173-180.
- BILLAZ René & KANE Pape, 2003, « La gestion territoriale des ressources naturelles : enjeux écologiques, techniques et sociétaux. « Vivre et travailler au pays » : un rêve pour les ruraux ? », in TOTTE Marc et al (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*, Éditions Karthala, Paris, pp.123-141.
- BLANCHON David & GRAEFE Olivier, 2012a, « L'étude des réseaux dans les villes africaines : cadres théoriques et recherches empiriques », *L'Espace géographique*, tome 41, pp.31-34.
- BLANCHON David & GRAEFE Olivier, 2012b, « La radical political ecology de l'eau à Khartoum. Une approche théorique au-delà de l'étude de cas », *L'Espace géographique*, tome 41, pp. 35-50.
- BLINDO Marianne, 2014, « Les sens du je. Réflexivité et objectivation des rapports sociaux », *Géographie et cultures*, n°89-90, pp.2-14, disponible en ligne : <http://gc.revues.org/3240>, consulté le 9 janvier 2016.
- BLUNDO Giorgio, 2000, « Élus locaux et courtiers en développement au Sénégal. Trajectoires politiques, modes de légitimation et stratégies d'alliance », in BIERSCHEK Thomas, CHAUVEAU Jean-Pierre, OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, APAD, Karthala, Mayence, Paris, pp.73-100.
- BOELEN Rutgerd, 2014, « Cultural politics and the hydrosocial cycle : Water, power and identity in the Andean highlands », *Geoforum*, n°57, pp. 234-247.
- BOIDIN Bruno & DJEFLAT Abdelkader, 2009, « Spécificités et perspectives du développement durable dans les pays en développement », *Mondes en développement*, n°148, pp.7-14.
- BONNAFOUS Simone & TOURNIER Maurice, 1995, « Analyse du discours, lexicométrie, communication et politique », *Langages*, n°117, pp.67-81.
- BONNASSIEUX Alain & GANGNERON Fabrice, 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*, n°155, pp.77-92.
- BONNEUIL Christophe, 2000, « Development as Experiment: Science and State Building in Late Colonial and Postcolonial Africa, 1930-1970 », *Osiris*, vol.15, pp.258-281.
- BOONE Catherine, 2003, « Decentralization As Political Strategy in West Africa », *Comparative Political Studies*, vol.36, n°4, pp.355-380.
- BOOTH David, 2012, « Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in », *Conflict, Security and Development*, vol.12, n°5, pp.537-558.
- BOUCHARD Pierre, 2006, « Théorie de l'action et parcours de vie », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, vol.1, n°2, pp.67-114.
- BOURDIEU Pierre, 1979, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Les éditions de minuit, Paris.
- BOURDIEU Pierre, 1980a, *Le sens pratique*, Les éditions de minuit, Paris.
- BOURDIEU Pierre, 1980b, « Le capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.31, pp.2-3.
- BOURDIEU Pierre, 1994, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Éditions Seuil, Paris.

- BOURDIEU Pierre, 2000 [1972], *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Éditions Seuil, Paris.
- BOURDIEU Pierre, 2011, « Champ du pouvoir et division du travail de domination. Texte manuscrit inédit ayant servi de support de cours au Collège de France, 1985-1986 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°190, pp.126-139.
- BOYER Robert, 2003, « L'anthropologie économique de Pierre Bourdieu », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°150, pp.65-78.
- BRAÏLOWSKY Alexandre, 2000, « Intermédiation sociale et construction institutionnelle. Démarche du programme d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port-au-Prince, en Haïti », in GRET, *Document scientifique n°15*, GRET, Paris, pp.1-34.
- BRASS Jennifer, 2012a, « Blurring Boundaries: The Integration of NGOs into Governance in Kenya », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol.25, n°2, pp.209-235.
- BRASS Jennifer, 2012b, « Why Do NGOs Go Where They Go? Evidence from Kenya », *World Development*, vol.40, n°2, pp.387-401.
- BRODIEZ Axelle, 2009, « Circulations et recompositions des espaces du politique dans les ONG : le cas d'Emmaüs », *Politique et Sociétés*, vol.28, n°1, pp.91-109.
- BRYANT Raymond L., 1997, « Beyond the impasse: the power of political ecology in Third World environmental research », *Area*, vol.29, n°1, pp.5-19.
- BUDDS Jessica, 2004, « Power, Nature and Neoliberalism: The political Ecology of Water in Chile », *Singapore Journal of Tropical Geography*, vol.25, n°3, pp.322-342.
- BUDDS Jessica, 2009, « Contested H2O: Science, policy and politics in water resources management in Chile », *Geoforum*, n°40, pp.418-430.
- BUDDS Jessica & HINOJOSA-VALENCIA Leonith, 2012, « Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: the co-production of waterscapes in Peru », *Water Alternatives*, vol.5, n°1, pp.119-137.
- BUREAU CMC, 2014, *Commune de Sô-Ava. Programmation communale Eau 2015-2017, version provisoire*.
- BUTLER Tom, 1998, « Towards a hermeneutic method for interpretive research in information systems », *Journal of Information Technology*, n°13, pp.285-300.
- CAKPO Boniface, 2016, « L'ANCB dénonce la baisse des dotations accordées aux communes », *24 heures au Bénin*, disponible en ligne : <http://24haubenin.info/?L-Ancb-denonce-la-baisse-des-dotations-accordees-aux-communes-11958>, consulté le 6 mars 2017.
- CALVÈS Anne-Emmanuèle, 2009, « « Empowerment » : Généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, n°200, pp.735-749.
- CANAGARAJAH Sudharshan & VAN DIESEN Arthur, 2011, « The Poverty Reduction Strategy Approach Six Years On: An Examination of Principles and Practice in Uganda », *Development Policy Review*, vol. 29, n°S1, pp.135-156.
- CARATINI Sophie, 2005, « Le « projet Alizés-Électrique » ou les paradoxes du rapport de développement », *Autrepart*, n°35, pp.73-95.
- CARE FRANCE, 2010, *Eau, Assainissement et Promotion de l'Hygiène pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement - Formulaire de demande de subvention : 10e Fonds Européen pour le Développement, Facilité ACP-UE pour l'Eau*.
- CARE FRANCE, 2015, *Rapport annuel 2015*, CARE France, Paris.
- CARE INTERNATIONAL, 2008, *Fiche pays : Bénin et Togo*, CARE International, Genève.

- CARE INTERNATIONAL, 2014, *Lutter pour la Réduction de la Pauvreté et de l'Injustice Sociale : La stratégie programmatique CARE 2020*, CARE International, Genève.
- CARE INTERNATIONAL, 2016, *Annual report 2015*, CARE International, Genève.
- CARE INTERNATIONAL BÉNIN-TOGO, 2012a, *Plan stratégique 2013-2017, version synthétique*, CARE International Bénin-Togo, Cotonou.
- CARE INTERNATIONAL BÉNIN-TOGO, 2012b, *Rapport annuel 2012*, CARE International Bénin-Togo, Cotonou.
- CARE INTERNATIONAL BÉNIN-TOGO, 2012c, *Convention cadre de partenariat avec la commune de Nikki*, Cotonou, Nikki.
- CARE INTERNATIONAL BÉNIN-TOGO, 2013, *Mise en œuvre des activités de l'initiative ACCES au titre de l'année fiscale 2013 dans la commune de Nikki*.
- CARE INTERNATIONAL BÉNIN-TOGO, 2015, *Liste des forages réalisés de 2010 à 2014*.
- CAUBET Christian Guy, 2012, « Vers un droit à l'eau au XXI<sup>e</sup> siècle ? Référents historiques, idéologiques et pratiques d'un contexte brésilien et international », in BELAÏDI Nadia (dir.), *Eau et sociétés. Enjeux de valeurs*, Bruylant, Bruxelles, pp.155-184.
- CAVÉ Jérémie, 2009, « Les Petits Opérateurs Privés (POPs) de la distribution d'eau à Maputo : le défi du métissage d'un système sociotechnique », *Flux*, n°76-77, pp.51-61.
- CHANDY Laurence, 2011, *It's Complicated: the Challenge of Implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Brookings Institution, Washington.
- CIRADEL, 2010, *Plan de développement communal (PDC) de Djougou*.
- CLARK Cristy, 2012, « The centrality of community participation to the realization of the right to water. The illustrative case of South Africa » in SULTANA Farhana & LOFTUS Alex, *The Right to Water. Politics, governance and social struggles*, Earthscan, Oxon, New-York, pp.174-189.
- CLARKE Gerard, 1998, « Non-gouvernemental organisations (NGOs) and politics in the developing world », *Political Studies*, vol.XLVI, pp.36-52.
- CLEARY Seamus, 1995, « In whose interest ? NGO advocacy campaigns and the poorest. An exploration of two Indonesian examples », *International Relations*, vol.12, n°5, pp.9-35.
- CLEMENS Michael A. & MOSS Todd J., 2006, « Le mythe des 0,7 % : origines et pertinence de la cible fixée pour l'aide internationale au développement », *Afrique contemporaine*, n°219, pp.173-201.
- COLLIGNON Béatrice, 2010, « L'éthique et le terrain », *L'information géographique*, n°1, pp.63-83.
- COLLIGNON Bernard & BOTTON Sarah, 2014, « Les opérateurs indépendants du service de l'eau en Afrique », in JAMATI Claude (éd.), *L'Afrique et l'eau*, Alapharès, Paris, pp.117-130.
- COMMUNE DE DJOUGOU, 2011, *Arrêté communal Année 2011 N°0845/CD-SG-DPDO-SA portant organisation, attributions et fonctionnement de la Mairie de Djougou*.
- COMMUNE DE DJOUGOU, 2014a, *Lettre de présentation du budget gestion 2015 à la préfecture de l'Atacora-Donga*.
- COMMUNE DE DJOUGOU, 2014b, *Budget primitif de la commune de Djougou Gestion 2015*.
- COMMUNE DE DJOUGOU, 2014c, *LEauCAL : Projet Appui à la Décentralisation des Services d'Eau Potable, Hygiène et Assainissement de l'Atacora-Donga. Appel à projets n°2 – Formulaire de demande de subvention*.
- COMMUNE DE DJOUGOU, 2015, *Relevés chiffres des résultats concrets imputables au mois*.



- COMMUNE DE DJOUGOU & PAMM CORPORATION, 2014, *Programme communal eau, période : 2015-2019*.
- COMMUNE DE NIKKI, 2010, *Plan de développement communal (2011-2015)*.
- COMMUNE DE NIKKI, 2015a, *Tableaux de répartition de l'effectif communal*.
- COMMUNE DE NIKKI, 2015b, *Liste des conseillers communaux de Nikki : 3<sup>ème</sup> mandature*.
- COMMUNE DE NIKKI, 2015c, *Budget primitif, Gestion : 2015*.
- COMMUNE DE NIKKI, 2015d, *Banque de données des ouvrages hydrauliques*.
- COMMUNE DE SÔ-AVA, 2014, *Budget primitif Exercice 2015*.
- COMMUNE DE SÔ-AVA, 2015a, *Liste des ouvrages hydrauliques privés dans la commune de Sô-Ava*.
- COMMUNE DE SÔ-AVA, 2015b, *Liste des conseillers communaux élus, 3<sup>ème</sup> mandature*.
- COMMUNE DE SÔ-AVA, 2015c, *Liste des ouvrages hydrauliques publiques dans la commune*.
- COMMUNE DE SÔ-AVA & ASSOCIATION DES USAGERS ET ACTEURS DE L'EAU À NOKOUÉ (AUAEAN), 2016, *Contrat de délégation de la gestion des ouvrages d'eau et d'assainissement*.
- CONAFIL, 2015a, *Audit de la gestion des ressources du fonds d'appui au développement des communes (FADeC) au titre de l'exercice 2014*, Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'économie, des finances et des programmes de dénationalisation, Cotonou.
- CONAFIL, 2015b, *Audit de la gestion des ressources du fonds d'appui au développement des communes (FADeC) au titre de l'exercice 2014, Commune de Nikki*, Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'économie, des finances et des programmes de dénationalisation, Cotonou.
- CONAFIL, 2015c, *Audit de la gestion des ressources du fonds d'appui au développement des communes (FADeC) au titre de l'exercice 2014, Commune de Djougou*, Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'économie, des finances et des programmes de dénationalisation, Cotonou.
- CONAFIL, 2015d, *Audit de la gestion des ressources du fonds d'appui au développement des communes (FADeC) au titre de l'exercice 2014, Commune de Sô-Ava*, Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'économie, des finances et des programmes de dénationalisation, Cotonou.
- CORNWALL Andrea, 2007, « Buzzwords and fuzzwords : deconstructing development Discourse », *Development in Practice*, vol.17, n°4-5, pp.471-484.
- CORNWALL Andrea & BROCK Karen, 2005, « What do Buzzwords do for Development Policy ? A critical look at "participation", "empowerment" and "poverty reduction" », *Third World Quarterly*, vol.26, n°7, pp.1043-1060.
- CORNWALL Andrea & NYAMU-MUSEMBI Celestine, 2004, « Putting the "rights-based approach" to development into perspective », *Third World Quarterly*, vol.25, n°8, pp.1415-1437.
- COSMOS CONSULTING, 2015, *Plan de développement communal de Sô-Ava 2016-2020*.
- CREWE Emma & HARRISON Elizabeth, 1998, *Whose Development? Ethnography of Aid*, Zed Books Ltd, London, New-York.

- CROMBÉ Laure, 2017, *Enjeux d'échelles, enjeux politiques : l'approvisionnement et l'accès à l'eau dans les quartiers périphériques du Grand Khartoum (Soudan)*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg, Université de Paris Ouest Nanterre la Défense.
- CROOK Richard C., 2003, « Decentralization and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations », *Public Administration and Development*, vol.23, pp.77-88.
- DAC WORKING PARTY ON AID EVALUATION, 2003, « Rome Declaration on Aid Harmonisation », *Room Document n°6*, OECD, Rome.
- DAHOU Tarik, 2003, « Décentralisation, démocratie participative et espace public. Le point de vue d'un socio-anthropologue », in TOTTE Marc et al (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*, Éditions Karthala, Paris, pp.361-370.
- DAUVIN Pascal, 2004, « Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé », *Revue Tiers Monde*, n°180, pp.825-840.
- DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS, 2003, *BÉNIN, Programmes d'ajustement structurel I, II et III. Rapport d'évaluation de performance de projet (REPP)*, Groupe de la Banque Africaine du Développement, Tunis.
- DERMAN Bill, HELLMUM Anne & SITHOLE Pinimidzai, 2005, « Intersections of human rights and customs: a livelihood perspective on water laws », *Workshop papers. International workshop on African Water Laws: Plural Legislative Frameworks for Rural Water Management in Africa*, Johannesburg, pp.6-1-6-11.
- DICICCO-BLOOM Barbara & CRABTREE Benjamin, 2006, « The qualitative research interview », *Medical Education*, n°40, pp.314-321.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EAU, s.d., *Ateliers d'échanges avec les communes sur la maîtrise d'ouvrage communale. Rapport de l'atelier, version provisoire*.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EAU, 2007, *Exemple de contrat d'affermage. Option contrat commune/fermier*.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EAU, 2008a, *Intermédiation sociale pour les ouvrages simples. Guide à l'usage des communes*, Ministère de l'Énergie et de l'Eau, Cotonou.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EAU, 2008b, *Modèle de contrat de délégation de la gestion d'un forage équipé de pompe à motricité humaine*, Ministère de l'Énergie et de l'Eau, Cotonou.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EAU, 2008c, *Intermédiation sociale pour les ouvrages simples. Guide des animateurs*, Ministère de l'Énergie et de l'Eau, Cotonou.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EAU, 2008d, *Intermédiation sociale spécifique aux Adductions d'eau villageoises. Guide à l'usage des communes. Version 3*, Ministère de l'Énergie et de l'Eau, Cotonou.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EAU, 2010, *Guide de programmation communale des ouvrages d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi-urbain*, Ministère de l'Énergie et de l'Eau, Cotonou.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EAU, 2015a, *Rapport d'exécution du budget programme par objectif 2014 de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural et de la gestion des ressources en eau*, Ministère de l'énergie, des recherches pétrolières et minières, de l'eau et du développement des énergies renouvelables, Cotonou.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EAU, 2015b, *Point des réalisations d'AEV et PEA, Commune de Djougou*.

- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EAU, 2016a, *Point des réalisations par département au 31 décembre 2015*.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EAU, 2016b, *Situation des points d'eau au Bénin au 31 décembre 2015*.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'HYDRAULIQUE, 2005, *Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural du Bénin 2005-2015*, Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau, Cotonou.
- DORIER-APPRILL Élisabeth & MEYNET Cécilia, 2005, « Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ? », *Autrepart*, n°35, pp.19-37.
- DUBRESSON Alain & FAURÉ Yves-André, 2005, « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », *Revue Tiers-Monde*, n°181, pp.7-20.
- EADE Deborah, 2007, « Capacity building: who builds whose capacity ? », *Development in Practice*, vol.17, n°4-5, pp.630-639.
- EBRAHIM Alnoor, 2001, « NGO Behavior and Development Discourse: Cases From Western India », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol.12, n°2, pp.79-101.
- ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, 1996, *Resolutions and Decisions of the Economic and Social Council. Organizational Session for 1996. E/1996/96*, United-Nations, New-York.
- EDWARDS Michael & HULME David, 1996, « Too Close For Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations », *World Development*, vol.24, n°6, pp.961-973.
- ELBERS Willem & ARTS Bas, 2011, « Comment joindre les deux bouts : les réponses stratégiques des ONG du Sud aux conditions imposées par les bailleurs de fonds », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol.77, pp.743-764.
- EMMAÛS INTERNATIONAL, 1969, *Manifeste universel du mouvement Emmaüs*, Emmaüs International, Berne.
- EMMAÛS INTERNATIONAL, 1976, *Ampleurs et limites de l'engagement social d'Emmaüs*.
- EMMAÛS INTERNATIONAL, 1996, *Charte d'identité et d'appartenance*.
- EMMAÛS INTERNATIONAL, 1999, *Engagements solidaires*.
- EMMAÛS INTERNATIONAL, 2003, *Statuts*.
- EMMAÛS INTERNATIONAL, 2012, *Etude de faisabilité du projet de réalisation d'un dispositif de traitement des effluents des ouvrages sanitaires dans la commune de Sô-Ava, Termes de référence*.
- EMMAÛS INTERNATIONAL, 2016a, *Rapport annuel 2015*, Emmaüs International, Montreuil.
- EMMAÛS INTERNATIONAL, 2016b, *Nos valeurs et nos principes d'action, Assemblée Mondiale 2016 à Jesolo (Italie)*.
- EMMAÛS INTERNATIONAL & COMMUNE DE SÔ-AVA, 2007, *Convention de partenariat pour la mise en œuvre des activités du projet d'accès à l'eau potable dans la commune de Sô-Ava*.
- FACILITÉ AFRICAINE DE L'EAU, 2012, *République du Bénin, Appui à la décentralisation des services d'eau potable, hygiène et assainissement de l'Atacora-Donga – Rapport d'évaluation*, Banque Africaine du Développement, Tunis.
- FARUQUI Naser I, BISWAS Asit K. & BINO Murad J. (dir.), 2003, *La gestion de l'eau selon l'Islam*, Karthala, CRDI, Paris, Ottawa.

- FATAHI Amoussa & FATON Dieudonné, 2014, *Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué, Évaluation à mi-parcours*.
- FEREDAY Jennifer & MUIR-COCHRANE Eimear, 2006, « Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development », *International Journal of Qualitative Methods*, vol.5, n°1, pp.80-92.
- FERGUSON James, 1994 [1990], *The Anti-Politics Machine. « Development », Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis, London.
- FISHER William F., 1997, « Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices », *Annual Review of Anthropology*, vol.26, pp.439-464.
- FOURCHARD Laurent, 2007, « L'État et la ville. Héritages historiques et nouvelles politiques de décentralisation en Afrique », in FOURCHARD Laurent (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, Karthala, CEAN, Paris, Bordeaux, pp.9-20.
- FOWLER Alan, 2000, « Introduction. Beyond Partnership Getting Real about NGO Relationship in the Aid System », *IDS Bulletin*, vol.31, n°3, pp.1-13.
- FREY Marc & KUNKEL Sönke, 2011, « Writing the History of Development: A Review of the Recent Literature », *Contemporary European History*, vol.20, pp.215-232.
- FREYSS Jean, 2004, « La solidarité internationale, une profession ? Ambivalence et ambiguïtés de la professionnalisation », *Revue Tiers Monde*, n°180, pp.735-772.
- FYVIE Claire & AGER Alastair, 1999, « NGOs and Innovation: Organizational Characteristics and Constraints in Development Assistance Work in The Gambia », *World Development*, vol.27, n°8, pp.1383-1395.
- GAGNON Yves-Chantal, 2008, *L'étude de cas comme méthode de recherche. Guide de réalisation*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- GALATANU Olga, 2002, « La sémantique des possibles argumentatifs et ses enjeux pour l'analyse linguistique du discours », *Les actes du Congrès international d'études françaises*, Logroño, Espagne, pp.213-225.
- GEANELLOS Rene, 2000, « Exploring Ricoeur's hermeneutic theory of interpretation as a method of analysing research texts », *Nursing Inquiry*, n°7, pp.112-119.
- GHASARIAN Christian, 1997, « Les désarrois de l'ethnographe », *L'Homme*, n°143, pp.189-198.
- GHIOTTI Stéphane, 2006, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires*, disponible en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/1742>, consulté le 13 mars 2017.
- GIOVALUCCHI François & OLIVIER DE SARDAN, 2009, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, n°198, pp.383-406.
- GIRAUT Frédéric, 1999, « Retour du refoulé et effet chef-lieu. Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger », *Grafigéo*, n°7.
- GOETSCHY Janine, 1981, « Les théories du pouvoir », *Sociologie du Travail*, vol.23, n°4, pp.447-467.
- GOÏTA Mamadou, 2003a, « Jeux de pouvoirs entre les différents acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest », in COLL Jean-Louis & GUIBBERT Jean-Jacques (dir.),

- L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, pp.113-134.
- GOÏTA Mamadou, 2003b, « Communalisation et gestion de territoire : une incursion dans la commune de Niangoloko au Burkina Faso », in TOTTE Marc *et al* (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*, Karthala, Paris, pp.278-290.
- GONIN Patrick, KOTLOK Nathalie & LIMA Stéphanie, 2011, « Entre réseaux et territoires, des mobilisations multiscalaires pour le développement », *Espace populations sociétés*, pp.1-18.
- GREADY Paul, 2008, « Rights-based approaches to development: what is the value-added ? », *Development in Practice*, vol.18, n°6, pp.735-747.
- GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, 2012, *Bénin : Document de stratégie pays 2012- 2016*, Groupe de la Banque Africaine de Développement, Abidjan.
- GUÉGAN François, 2005, « Les ONG internationales dans le tourbillon du développement. Quelques réflexions à partir de la situation au Laos », *Cultures & Conflits*, n°60, pp.1-6.
- HARDBERGER Amy, 2005, « Life, Liberty, and the Pursuit of Water: Evaluating Water as a Human Right and the Duties and Obligations it Creates », *Northwestern Journal of International Human Rights*, vol.4, n°2, pp.331-362.
- HAUENSTEIN Alfred, 1984, « L'eau et les cours d'eau dans différents rites et coutumes en Afrique occidentale », *Anthropos*, vol.79, n°4-6, pp.569-585.
- HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS-UNIES AUX DROITS DE L'HOMME (OHCHR), 2011, *Le droit à l'eau*, Nations-Unies, Genève.
- HAVENS John J., O'HERLIHY Mary A. & SCHERVISH Paul G., 2006, « Charitable Giving: How Much, by Whom, to What, and How? », in POWELL Walter W. & STEINBERG Richard (eds.), *The Non-Profit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, London, pp.542-567.
- HAY Colin, 2002, *Political Analysis. A Critical Introduction*, Palgrave, New-York.
- HEINICH Nathalie, 2002, « Pour une neutralité engagée », *Questions de communication*, n°, pp.117-127.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION, 2011, *Statuts*.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION, 2012, *Stratégie 2013-2017 : Ensemble pour un monde plus juste*, Helvetas Swiss Intercooperation, Zurich.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION, 2015a, *Helvetas 2015 – Rapport financier*, Helvetas Swiss Intercooperation, Zürich.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION, 2015b, *Project list*, Helvetas Swiss Intercooperation, Zürich.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN, *s.d.*, *Plaquette institutionnelle*, Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, Cotonou.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN, *s.d.a*, *Fiche projet : Projet d'amélioration de la qualité de l'eau (QualiEau)*, Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, Cotonou.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN, 2010a, *QualiEau : Sécuriser la qualité de l'eau auprès des communautés défavorisées du Nord Bénin. Eau potable, hygiène & Assainissement – Document de projet 2011-2015*.

- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN, 2010b, *PACEA<sup>plus</sup> : Appui aux communes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Connaissances – Compétences – Ressources – Document de projet 2011-2013*.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN, 2014a, *Sécuriser la qualité de l'eau auprès des populations défavorisées du Nord Bénin (QualiEau) – Rapport annuel 2013*.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN, 2014b, *Note stratégique pour la mise en œuvre du projet QualiEau de 2014 à 2015*.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN, 2015, *Rapport Annuel 2014 – Bénin*, Helvetas Swiss Intercooperation Bénin, Cotonou.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN, 2016, *QualiEau II : Sécuriser la Qualité de l'Eau auprès des Communautés Défavorisées du Nord Bénin*.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN & COMMUNE DE DJOUGOU, 2015, *Accord de collaboration avec Helvetas Swiss Intercooperation*.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN & COMMUNE DE NIKKI, 2008, *Accord de collaboration pour la mise en œuvre du programme d'appui aux communes dans le secteur eau et assainissement*.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN & COMMUNE DE NIKKI, 2011, *Sécuriser la Qualité de l'Eau auprès des populations défavorisées du Nord Bénin (QualiEau), Accord de financement*.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN & COMMUNE DE NIKKI, 2013, *Accord de collaboration avec Helvetas Swiss Intercooperation*.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN & ERAD, 2015, *Sécuriser la qualité de l'eau auprès des populations défavorisées du Nord Bénin (QualiEau) – Rapport annuel 2014*.
- HICKEY Sam, 2009, « The politics of protecting the poorest: Moving beyond the 'anti-politics machine'? », *Political Geography*, vol.28, pp.473-483.
- HOUNMENOU Bernard, 2006, « Gouvernance de l'eau potable et dynamiques locales en zone rurale au Bénin », *Développement durable et territoires*, disponible en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/1763>, consulté le 26 novembre 2013.
- HUNT Juliet & KASYNATHAN Nalini, 2001, « Pathways to empowerment ? Reflections on microfinance and transformation in gender relations in South Asia », *Gender & Development*, vol.9, n°1, pp.42-52.
- IGUÉ John, 1993, « Échanges et espaces de développement : cas de l'Afrique de l'Ouest », *Travaux de l'Institut Géographique de Reims*, vol.83, n°1, pp.19-39.
- IWATA Takuo, 2000, « La conférence nationale souveraine et la démocratisation au Togo du point de vue de la société civile », *Africa Development*, vol. XXV, n°3 & 4, pp.135-160.
- JACOB Jean-Pierre, 1998, « L'Enlisement des Réformes de l'Administration Locale en Milieu Rural Africain. La Difficile Négociation de la Décision de Décentraliser par les États et les Intervenants Externes », *Bulletin de l'APAD*, n°15.
- JAGLIN Sylvie, 2001, « Des ONG dans les villes africaines. Le « partenariat », un outil d'autoreproduction ? », *Mouvements*, n°1, pp.119-126.
- JAGLIN Sylvie, 2002, « The right to water versus cost recovery: participation, urban water supply and the poor in sub-Saharan Africa », *Environment & Urbanization*, vol.14, n°1, pp.231-245.
- JAGLIN Sylvie, 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, CNRS Editions, Paris.

- JAGLIN Sylvie, 2007, « Décentralisation et gouvernance de la diversité. Les services urbains en Afrique anglophone », in FOURCHARD Laurent (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, Karthala, CEAN, Paris, Bordeaux, pp.21-34.
- JAGLIN Sylvie & DUBRESSON Alain, 1993a, « Introduction », in JAGLIN Sylvie & DUBRESSON Alain (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Karthala, Paris, pp.7-16.
- JAGLIN Sylvie & DUBRESSON Alain, 1993b, « Conclusion. Gérer la ville : décentralisation, participation, démocratie ? », in JAGLIN Sylvie & DUBRESSON Alain (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Karthala, Paris, pp.295-305.
- JAMATI Claude, 2014, « L'Afrique et l'eau : la problématique », in JAMATI Claude (éd.), *L'Afrique et l'eau*, Alpharès, Paris, pp.23-32.
- JOHNSON Cathryn, DOWD Timothy J. & RIDGEWAY Cecilia L, 2006, « Legitimacy as a social process », *Annual Review of Sociology*, vol.32, pp.53-78.
- JORGENSEN Marianne & PHILLIPS Louise, 2002, « Chapter 3 - Critical Discourse Analysis », in JORGENSEN Marianne & PHILLIPS Louise, *Discourse Analysis as Theory and Method*, SAGE, London, pp.60-95.
- KANAKOUDIS Vasilis & GONELAS Konstantinos, 2014, « Developing a methodology towards full water cost recovery in urban water pipe networks, based on the "user-pays" principle », *Procedia Engineering*, vol.70, pp.907-916.
- KIDD Alan J., 1996, « Philanthropy and the "Social History Paradigm" », *Social History*, vol.21, n°2, pp.180-192.
- KIMARO Honest C., 2006, « Strategies for Developing Human Resource Capacity to Support Sustainability of ICT Based Health Information Systems: A Case Study From Tanzania », *EJISDC*, vol.26, n°2, pp.1-23.
- KOCH Dirk-Jan, 2008, « A Paris Declaration for NGOs? The Need for Harmonisation, Co-ordination, Mutual Accountability and Alignment among International NGOs », Chapter 3 in OECD, *Financing Development 2008: Whose Ownership?*, Development Centre Studies, OECD.
- LALÈYÈ Oladé Okunlola Moïse, 2003, *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*, L'Harmattan, Paris.
- LAMBRECHT Stef, 2013, *LEauCAL, Diagnostic institutionnel, organisationnel et financier. Tome 1 : Rapport de démarrage*.
- LAMBRECHT Stef, 2014, *LEauCal. Diagnostic institutionnel, organisationnel et financier, Tome 9 : Rapport d'analyse générale*.
- LAPADAT Judith C., 2000, « Problematizing transcription: Purpose, paradigm and quality », *International Journal of Social Research Methodology*, vol.3, n°3, pp.203-219.
- LARSON Anne M., 2002, « Natural resources and Decentralization in Nicaragua: Are Local Governments Up to the Job? », *World Development*, vol.30, n°1, pp.17-31.
- LAVIGNE DELVILLE Philippe (GRET), 2007, « Prendre au sérieux les pratiques des développeurs : une étape nécessaire de l'analyse critique des interventions des ONG ? », *Coopérer aujourd'hui*, n°53.
- LEGROS Olivier & OLIVERA Martin, 2011, « L'intermédiation sociale et interculturelle. Réflexions libres à partir de terrains français et africains », *Ville école intégration, Diversité*, n°166, pp.172-178.

- LE MEUR Pierre-Yves & ADJINACOU Cyriaque, 1998, « Les pouvoirs locaux à Gbanlin (Zou) entre migration, commerce et religion », in BIERSCHEK Thomas & OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (eds.), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Karthala, Paris, pp.121-166.
- LE NAËLOU Anne, 2004a, « ONG : Les pièges de la professionnalisation », *Revue Tiers Monde*, n°180, pp.727-734.
- LE NAËLOU Anne, 2004b, « Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : Quelques apports d'une sociologie des professions », *Revue Tiers Monde*, n°180, pp.773-798.
- LESOURD Michel, 1997, « L'archipel rural africain en mouvement », in GASTELLU Jean-Marc & MARCHAL Jean-Yves (dir.), *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX<sup>e</sup> siècle*, Orstom, Paris, pp.363-378.
- LEWIS David, 2010, « Non-Governmental Organizations (NGOs) », in Hart Keith *et al* (eds.), *The Human Economy*, Polity Press, Cambridge, pp.261-272.
- LIM Tymotheny C., 2006, *Doing Comparative Politics. An Introduction to Approaches and Issues*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- LINTON Jamie, 2012, « The human right to what? Water, rights, humans, and the relation of things » in SULTANA Farhana & LOFTUS Alex (eds.), *The Right to Water. Politics, governance and social struggles*, Earthscan, Oxon, New-York, pp.45-60.
- LISTER Sarah, 2000, « Power in partnership? An analysis of an NGO's relationships with its partners », *Journal of International Development*, vol.12, pp.227-239.
- LOFTUS Alex, 2006, « Reification and the Dictatorship of the Water Meter », *Antipode*, pp.1023-1045.
- LOFTUS Alex, 2007, « Working the Socio-Natural Relations of the Urban Waterscape in South Africa », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.31, n°1, pp.41-59.
- LOFTUS Alex, 2009, « Rethinking Political Ecologies of Water », *Third World Quarterly*, vol.30, n°5, pp.953-968.
- LONG Norman, 2001, *Development Sociology : Actor Perspectives*, Routledge, New-York.
- LONG Norman & LONG Ann, 1992, *Battlefields of knowledge. The interlocking of theory in practice in social research and development*, Routledge, London.
- MAMDANI Mahmood, 2004, *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Éditions Karthala, Paris.
- MANJI Firoze & O'COILL Carl, 2002, « The missionary position : NGOs and development in Africa », *International Affairs*, vol.78, n°3, pp.567-583.
- MARTINEZ Beltrán Roca, 2009, « Structure, Power, and Discourses of Development in Spanish NGOs », *Nonprofit Management & Leadership*, vol.20, n°2, pp.203-218.
- MEISTER Albert, 1970, « Développement communautaire et animation rurale en Afrique », *L'Homme et la société*, n°18, pp.129-145.
- MERCOIRET Jacques, 2003, « Un exemple de rapprochement des acteurs, en zone rurale, à l'échelle d'un département : le cas de M'Bour, au Sénégal. Confrontations en milieu rural », in TOTTE Marc *et al* (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*, Éditions Karthala, Paris, pp.204-219.
- MILES Matthew B., HUBERMAN A. Michael, SALDAÑA Johnny, 2014, *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook*, SAGE, Los Angeles.



- MINISTÈRE DES MINES, DE L'ÉNERGIE ET DE L'EAU (MMEE), 2008, *Arrêté portant fixation des montants des participations financières pour la réalisation des ouvrages publics d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi-urbain*.
- MINISTÈRE DES MINES, DE L'ÉNERGIE ET DE L'EAU & EMMAÛS INTERNATIONAL, 2007, *Protocole d'accord de partenariat entre le Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau et Emmaüs International*.
- MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU ET DES MINES, MINISTÈRE DE LA SANTÉ & PTF, 2016, *Revue sectorielle Eau et Assainissement Gestion 2015, Aide-mémoire conjoint MEEM, MS et PTF*, MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU ET DES MINES, MINISTÈRE DE LA SANTÉ, Cotonou.
- MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES RECHERCHES PÉTROLIÈRES ET MINIÈRES, DE L'EAU ET DU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES (MERPMEDER), 2013, *Actualisation des documents contractuels pour l'affermage des AEV*.
- MONGBO Roch, 1995, *The appropriation and dismembering of development intervention : Policy, discourse and practice in the field of rural development in Benin*, Thèse de doctorat, Landbouw Universiteit, Wageningen.
- MONGBO Roch, 2008, « Politique d'État et pratiques populaires dans l'approvisionnement en eau au Bénin : quelles leçons, quelles perspectives ? », *African Technology Policy Studies Network Technopolicy brief*, n°22, pp.1-18.
- MORIARTY Patrick, SMITS Stef, BUTTERWORTH John and FRANCEYS Richard, 2013, « Trends in rural water supply: Towards a service delivery approach », *Water Alternatives*, vol.6, n°3, pp.329-349.
- MOSSE David, 2001, « "People's Knowledge", participation and patronage : operations and representations in rural development », in COOKE Bill & KOTHARI Uma (eds.), *Participation : The New Tyranny ?*, Zed Books, London, pp.384-393.
- MOSSE David, 2005, *Cultivating Development. An ethnography of Aid Policy and Practice*, Pluto Press, London, Ann Arbor.
- MOSSE David, 2013, « Chapter 1: Introduction. The Anthropology of Expertise and Professionals in International Development », in MOSSE David (ed.), *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development*, Berghahn, New-York, Oxford, pp.1-31.
- MULLINGS Beverley, 1999, « Insider or outsider, both or neither: some dilemmas of interviewing in a cross-cultural setting », *Geoforum*, n°30, pp.337-350.
- NATIONS-UNIES, 1992, *The Dublin Statement on Water and Sustainable Development*, United-Nations, Dublin.
- NATIONS-UNIES, 2015, *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, United-Nations, New-York.
- NATIONS-UNIES, 2016, *The Sustainable Development Goals Report 2016*, United-Nations, New-York.
- NELSON Paul, 2000, « Heroism and ambiguity: Ngo advocacy in international policy », *Development in Practice*, vol.10, n°3-4, pp.478-490.
- NELSON Paul J. & DORSEY Ellen, 2003, « At the Nexus of Human Rights and Development : New Methods and Strategies of Global NGOs », *World Development*, vol.31, n°12, pp.2013-2026.
- NORDMANN Charlotte, 2006, *Bourdieu/Rancière : La politique entre sociologie et philosophie*, Éditions Amsterdam, Paris.

- NUNNENKAMP Peter, WEINGARTH Janina, WEISSER Johannes, 2009, « Is NGO aid not so different after all? Comparing the allocation of Swiss aid by private and official donors », *European Journal of Political Economy*, vol.25, pp.422-438.
- OCDE, 2005, *Déclaration de Paris*, OECD, Paris.
- OCDE, 2008, *Programme d'Action d'Accra*, OECD, Paris.
- OCDE, 2012a, *Aid effectiveness : Progress in implementing the Paris Declaration*, OCDE, Paris.
- OCDE, 2012b, *Efficacité de l'aide 2011 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris – Volume II, chapitres Pays : Bénin*, OCDE, Paris.
- OFFENHEISER Raymond C. & HOLCOMBE Susan H., 2003, « Challenges and Opportunities in Implementing a Rights-Based Approach to Development: An Oxfam America Perspective », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.32, n°2, pp.268-306.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1995a, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, APAD, Karthala, Marseille, Paris.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1995b, « La politique du terrain », *Enquête*, disponible en ligne : <http://enquete.revues.org/263>, consulté le 29 mars 2016, pp.1-30.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1998, « Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherche », *Bulletin de l'APAD*, n°16.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1999, « L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens », *Revue Tiers-Monde*, t.40, n°157, pp.139-167.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2000, « Le “je” méthodologique : Implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, vol.41, n°3, pp.417-445.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2008, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve.
- OMS & UNICEF, 2012, *Progrès en matière d'alimentation en eau et d'assainissement. Rapport 2012*, OMS, UNICEF, Genève, New-York.
- OPEN FORUM FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENESS, 2011, *The Siem Reap CSO Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness*, Open Forum for CSO Development Effectiveness, Siem Reap.
- OUEDRAOGO Gaoussou, 2003, « La problématique de la décentralisation en milieu rural au Burkina Faso », in TOTTE Marc et al (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*, Karthala, Paris, pp. 291-298.
- OXFAM QUÉBÉC, 2010, *Commune de Sô-Ava. Plan de développement communal (PDC) 2010-2014*, Commune de Sô-Ava, Sô-Ava.
- PACQUEMENT François, 2009, « Bâtir des politiques globales : l'aide au développement, source d'inspiration ? », *Afrique contemporaine*, n° 231, pp.265-282.
- PACQUEMENT François, 2010, « Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repère sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation », *Revue internationale de politique de développement*, n°1, pp.55-80.
- PALLANGYO William & REES Christopher J., 2010, « Local Government Reform Programs and Human Resource Capacity Building in Africa: Evidence from Local Government Authorities (LGAs) in Tanzania », *International Journal of Public Administration*, vol.33, n°12-13, pp.728-739.

- PALONEN Kari, 2003, « Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization », *Alternatives: Global, Local, Political*, vol.28, n°2, pp.171-186.
- PARTENARIAT FRANÇAIS POUR LA VILLE ET LES TERRITOIRES, 2012, *Accès aux services de base pour tous et appui aux processus de décentralisation : expériences, pratiques et recommandations du Partenariat français pour la Ville et les territoires*, Agence Française de Développement, Paris.
- PATUREL Dominique & SIMON Annick, 2011, « Projets de développement des territoires et participation des habitants : le diagnostic partagé, outil méthodologique via l'intermédiation sociale », *Pensée plurielle*, n°28, pp.79-92.
- PÉROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, 2009, « Du développement à l'humanitaire, ou le triomphe de la com' », *Revue Tiers-Monde*, n°200, pp.751-766.
- PERROULAZ Gérard, 2004a, « Le rôle des ONG dans la politique de développement : forces et limites, légitimité et contrôle », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol.23, n°2, pp.9-24.
- PERROULAZ Gérard, 2004b, « Le financement des ONG dans la coopération au développement et l'aide humanitaire : le cas de la Suisse et comparaisons internationales », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol.23, n°2, pp.49-82.
- PESCHE Denis, 1995, « Pour la construction d'un champ du développement rural », *Bulletin de l'APAD*, n°9, pp.1-7.
- PETRELLA Riccardo, 2012, « La « nouvelle » narration marchande de l'eau. Analyse critique des fondements idéologiques du « capitalisme bleu » et de « l'eau technologique » » in BELAÏDI Nadia (dir.), *Eau et sociétés. Enjeux de valeurs*, Bruylant, Bruxelles, pp.3-10.
- PICKARD Miguel, 2007, « Reflections on relationships : the nature of *partnership* according to five NGOs in southern Mexico », *Development in Practice*, vol. 17, n°4-5, pp.575-581.
- PINEAULT Éric, 1997, « Le retour de la charité. Solidarité saisie par la main invisible », *Cahiers de recherche sociologique*, n°29, pp.79-102.
- PIVETEAU Alain, 2005, « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », *Revue Tiers-Monde*, n°181, pp.71-93.
- PNE-Bénin, 2009, *Livre Bleu Bénin. « L'eau, l'assainissement, la vie et le développement durable »*, PNE-Bénin, Cotonou.
- PNUD BÉNIN, 2016, *Évaluation des progrès accomplis par le Bénin dans la réalisation des OMD 2000-2015*, ONU Bénin, Cotonou.
- POTTER Christopher & BROUGH Richard, 2004, « Systemic capacity building : a hierarchy of needs », *Health and Policy Planning*, vol.19, n°5, pp.336-345.
- POWELL Mike, 2006, « Which knowledge? Whose reality? An overview of knowledge used in the development sector », *Development in Practice*, vol.16, n°6, pp.518-532.
- PROTOS, s.d., *Fonctionnement des ACEP dans les communes de l'Atacora et de la Donga*.
- PROTOS, s.d.a, *Protos*, Protos-Bénin, Cotonou.
- PROTOS, 2012, *Annexes au Rapport d'évaluation du projet Appui à la décentralisation des services d'eau potable, hygiène et assainissement de l'Atacora-Donga de la FAE*.
- PROTOS, 2014, *Conditions générales applicables aux conventions de mise en œuvre d'un projet/programme avec Protos*.
- PROTOS, 2015a, *LEauCAL info n°01*, Protos-Bénin, Cotonou.
- PROTOS, 2015b, *LEauCAL info n°02*, Protos-Bénin, Cotonou.
- PROTOS, 2015c, *Rapport annuel 2014*, Protos, Gand.

- PROTOS, 2016a, *Rapport annuel 2015*, Protos, Gand.
- PROTOS, 2016b, *Appui à la mise en place et à la mise en œuvre du système de suivi évaluation du projet, Tome 4 : Auto-évaluation du projet LEauCAL*.
- PROTOS & COMMUNE DE DJOUGOU, 2015, *Convention spécifique de financement, Projet : Amélioration des services d'approvisionnement en eau potable dans la Commune de Djougou*.
- PRZEWORSKI Adam & TEUNE Henry, 1970, *The logic of Comparative Social Inquiry*, Krieger Publishing Company, Malabar.
- QUÉNOT Hélène, 2007, « Construction du champ politique locale et politiques de propreté à Accra et Ouagadougou », in FOURCHARD Laurent (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, Karthala, CEAN, Paris, Bordeaux, pp.69-88.
- RAMAZZOTTI Marco, 2012, « Les implications sociales de la protection de l'eau. Exemple du droit coutumier africain », in BELAÏDI Nadia (dir.), *Eau et sociétés. Enjeux de valeurs*, Bruylant, Bruxelles, pp.115-133.
- RANCIÈRE Jacques, 1998, *Aux bords du politique*, Gallimard, Paris.
- RAPOSO Isabel, 2007, « Décentralisation et plans d'aménagement de quartiers péri-urbains à Maputo », in FOURCHARD Laurent (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, Karthala, CEAN, Paris, Bordeaux, pp.53-68.
- REITH Sally, 2010, « Money, power, and donor-NGO partnerships », *Development in Practice*, vol.20, n°3, pp.446-455.
- RÉPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, 2011, *Entretenir la pompe. Un engagement de toute la communauté*, Ministère de la Santé Publique.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 1990, *Constitution de la République du Bénin. Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin*, République du Bénin, Cotonou.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 1999, *Vision Nationale de l'Eau en l'An 2025. Rapport de synthèse*, République du Bénin, Cotonou.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 2000, *Bénin 2025 Alafia : Stratégies de développement du Bénin à long terme*, Ministère d'état chargé de la coordination de l'action gouvernementale, du plan, du développement et de la promotion de l'emploi, PNUD-Bénin, Cotonou.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 2008a, *Manuel de procédures du fonds d'appui au développement des communes (FADeC)*, Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire, Cotonou.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 2008b, *Politique Nationale de l'Eau*, République du Bénin, Cotonou.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 2010a, *Recueil de lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application*, Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire, Cotonou.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 2010b, *Loi n° 2010-44 portant gestion de l'eau en République du Bénin*, Assemblée Nationale, Porto-Novo.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 2011, *Stratégie de croissance de réduction de la pauvreté (SCRp) 2011-2015*, Ministère d'état chargé de la prospective, du développement, de l'évaluation des politiques publiques et de la coordination de l'action gouvernementale & Ministère de l'économie et des finances, Cotonou.

- RICHARD Vanessa, 2012, « Eau et enjeux de valeurs. Un état des lieux de la réglementation internationale », in SULTANA Farhana & LOFTUS Alex (eds.), *The Right to Water. Politics, governance and social struggles*, Earthscan, Oxon, New-York, pp.67-91.
- RIHOUX Benoît & RAGIN Charles C. (eds.), 2009, *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, SAGE, Los Angeles.
- ROBERTS Susan M., JONES John P. III, FRÖLING Oliver, 2005, « NGOs and the Globalization of Managerialism : A Research Framework », *World Development*, Vol. 33, n°11, pp.11845-1864.
- ROBINSON Jennifer, 2016, « Thinking cities through elsewhere: Comparative tactics for a more global urban studies », *Progress in Human Geography*, vol.40, n°1, pp.3-29.
- ROGERSON Andrew, 2005, « Aid Harmonisation and Alignment : Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda », *Development Policy Review*, vol.23, n°5, pp.531-552.
- ROSE Gillian, 1997, « Situating knowledges: positionality, reflexivities and other tactics », *Progress in Human Geography*, vol.21, n°3, pp.305-320.
- ROUSSEAU Sandrine & ZUINDEAU Bertrand, 2007, « Théorie de la régulation et développement durable », *Revue de la régulation*, disponible en ligne : <http://regulation.revues.org/document1298.html>, consulté le 17 juillet 2017.
- RUIZ DE ELVIRA Laura, 2012, « Les catégories à l'épreuve des « associations réelles » : ni tout à fait « laïques » et développementalistes, ni tout à fait confessionnelles et de bienfaisance » Étude de cas de l'association Terre des hommes Syrie, *A contrario*, n°18, pp.79-96.
- SANOU Bala Wenceslas, 2004, « Rôle des ressources naturelles pour financer la décentralisation rurale : Comment en assurer la durabilité ? », in HILHORST Thea & BALTISSSEN Gerard (eds.), *Financer la décentralisation rurale, Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali, KIT Politiques et Pratiques du Développement*, Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam, pp.45-69.
- SEALE Clive, 2013, « 14. Using Computers to Analyse Qualitative Data », in SILVERMAN David, *Doing Qualitative Research*, Los Angeles, SAGE, pp.264-278.
- SECAM-COLTER IC, 2012, *Étude de faisabilité du projet de réalisation d'un dispositif de traitement des effluents des ouvrages sanitaires dans la commune de Sô-Ava, Projet Citoyens Solidaires pour l'Eau à Nokoué (PCSEN)*.
- SERVET Jean-Michel, 2010, « Aide au développement : six décennies de trop dits et de non dits », *Revue de la régulation*, n°7, pp.1-21.
- SERVICE DÉCONCENTRÉ DE L'EAU DE LA DONGA (S-Eau Donga), 2015, *Points des réalisations d'AEV et PEA*.
- SERVICE DE L'INFORMATION SUR L'EAU, 2016, *Situation des forages dans la commune de Djougou*.
- SHIVJI Issa G., 2006, « The Silences in the NGO Discourse: The role and future of NGOs in Africa », *Africa Development*, vol.31, n°4, pp.22-51.
- SIMÉANT Johanna, 2005, « What is going global? The internationalization of French NGOs 'without borders' », *Review of International Political Economy*, vol.12, n°5, pp.851-883.
- SMETS Henri, 2003, *La solidarité pour l'eau potable. Aspects économiques*, L'Harmattan, Paris.

- SNAVELY Keith & DESAI Uday, 2000, « Mapping Local Government-Nongovernmental Organization Interactions: A Conceptual Framework », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.11, n°2, pp.245-263.
- SORENSEN Estrid, 2010, « Producing multi-sited comparability », in NIEWÖHNER Jörg & SCHEFFER Thomas, *Thick Comparison. Reviving the Ethnographic Aspiration*, Brill, Leiden, Boston, pp.43-78.
- STIRRAT Roderick & HENKEL Heiko, 1997, « The Development Gift: The problem of Reciprocity in the NGO World », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.554, pp.66-80.
- STÖHR Walter B., 1981, « Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm », in STÖHR WALTER B. & FRASER Taylor D. R. (eds.), *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, John Wiley and Sons Ltd, Chichester, pp.39-72.
- SUCHMAN Mark C., 1995, « Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches », *The Academy of Management Review*, vol.20, n°3, pp.571-610.
- SULTANA Farhana & LOFTUS Alex, 2012, « The right to Water. Prospects and possibilities », in SULTANA Farhana & LOFTUS Alex (eds.), *The Right to Water. Politics, governance and social struggles*, Earthscan, Oxon, New-York, pp.1-18.
- SWYNGEDOUW Erik, 1997, « Power, nature, and the city. The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador: 1880-1990 », *Environment and Planning*, vol.29, n°2, pp.311-332.
- SWYNGEDOUW Erik, 1999, « Modernity and Hybridity: Nature, Regeneracionismo, and the Production of the Spanish Waterscape, 1890-1930 », *Annals of the Association of American Geographers*, vol.89, n°3, pp.443-465.
- SWYNGEDOUW Erik, 2005, *Social Power and the Urbanisation of Water: Flows of Power*, Oxford University Press, Oxford.
- SWYNGEDOUW Erik, 2006, « Circulations and metabolisms: (Hybrid) Natures and (Cyborg) cities », *Science as Culture*, vol.15, n°2, pp.105-121.
- THÉRIEN Jean-Philippe, 2001, « Un demi-siècle d'aide au développement », *Lien social et Politiques*, n°45, pp.89-103.
- TOTTÉ Marc, 2003a, « La bonne gouvernance selon l'UE : entre accords commerciaux et coopération décentralisée ? », in TOTTÉ Marc, DAHOU Tarik & BILLAZ René (dir.), 2003, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*, Karthala, Paris, pp.71-85.
- TOTTÉ Marc, 2003b, « Comment tisser les liens entre décentralisation et développement ? Le point de vue d'un géographe », in TOTTÉ Marc et al (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*, Éditions Karthala, Paris, pp.371-392.
- TOTTÉ Marc, DAHOU Tarik, BILLAZ René, 2003, « Introduction », in TOTTÉ Marc et al (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Entre politique et développement*, Éditions Karthala, Paris, pp.9-18.
- TSASIS Peter, 2009, « The social processes of interorganizational collaboration and conflict in nonprofit organizations », *Nonprofit management and leadership*, vol.20, n°1, pp.5-21.
- TVEDT Terje & OESTIGAARD Terje, 2011, « A History of the Ideas of Water: Deconstructing Nature and Constructing Society », in TVEDT Terje & OESTIGAARD Terje (éds), *A History of Water. Series II : Volume 1 : Ideas of Water from Ancient Societies to the Modern World*, I.B. Tauris & Co Ltd, London, New-York, pp.1-36.

- UNICEF & WHO, 2015, *25 years. Progress on sanitation and drinking water, 2015 Update and MDG Assessment*, UNICEF, WHO, New-York.
- UVIN Peter, 2007, « From the right to development to the rights-based approach: how ‘human rights’ entered development », *Development in Practice*, vol.17, n°4-5, pp.597-606.
- UVIN Peter, JAIN Pankaj S. & BROWN David L., 2000, « Think Large and Act Small: Toward a New Paradigm for NGO Scaling Up », *World Development*, vol.28, n°8, pp.1409-1419.
- VAISMORADI Motjaba, TURUNEN Hannele & BONDAS Terese, 2013, « Content analysis and thematic analysis: Implications for conducting a qualitative descriptive study », *Nursing and Health Science*, vol.15, pp.398-405.
- VAN DIJK Teun, 1985, « Chapter 7. Semantic Discourse Analysis », in VAN DIJK Teun, *Handbook of Discourse Analysis Vol.2*, Academic Press London, pp.103-112.
- VAN DIJK Teun, 1993, « Principles of critical discourse analysis », *Discourse and society*, vol.4, pp.249-283.
- VENARD Jean-Louis, 1993, « Bailleurs de fonds et développement local », in JAGLIN Sylvie & DUBRESSON Alain (dir.), *Pouvoirs et cités d’Afrique noire. Décentralisations en questions*, Editions Karthala, Paris, pp. 19-33.
- VERNA Gérard, 2007, « Le comportement des ONG engagées dans l’aide humanitaire : selon leur culture d’origine et les pressions politiques subies », *Anthropologie et Sociétés*, vol.31, n°2, pp.25-44.
- VINCENT Isabelle, 2003, « Le prix de l’eau pour les pauvres : comment concilier droit d’accès et paiement d’un service ? », *Afrique contemporaine*, n° 205, pp.119-134.
- VIRCOULON Thierry, 2003, « L’eau gratuite pour tous ? L’exemple de la nouvelle politique de l’eau en Afrique du Sud », *Afrique contemporaine*, n° 205, pp.135-150.
- WARD Kevin, 2010, « Towards a relational comparative approach to the study of cities », *Progress in Human Geography*, vol.34, n°4, pp.471-487.
- WATERLEX et al., 2014, *Vers un cadre de la coopération décentralisée pour l’eau et à l’assainissement au Bénin. Etude sur le rôle de la coopération décentralisée dans la mise en œuvre du droit humain à l’eau et à l’assainissement au Bénin*, WaterLex, Genève.
- WEBER Max, 1971, *Économie et société : Tome I*, Librairie Plon, Paris.
- WELLARD Sally & McKENNA Lisa, 2001, « Turning tapes into text: Issues surrounding the transcription of interviews », *Contemporary Nurse: A Journal for the Australian Nursing Profession*, vol.11, n°2-3, pp.180-186.
- WHITE Sarah C., 1996, « Depoliticising development : The uses and abuses of participation », *Development in Practice*, vol.6, n°1, pp.6-15.
- WILLAME Jean-Claude, 1994, *Gouvernance et Pouvoir : Essai sur trois trajectoires africaines Madagascar, Somalie, Zaïre*, L’Harmattan, Paris.
- WILSON Gordon, 2006, « Beyond the Technocrat? The professional Expert in Development Practice », *Development and Change*, vol.37, n°3, pp.501-523.
- YATTA François Paul, s.d., *La gouvernance financière locale, Partenariat pour le développement Municipal (PDM)*, Cotonou.
- YEBOU Anselme Wincelas & ALASSANE Issa, 2014, *Initiative du programme ACCES, Évaluation intermédiaire : rapport définitif*.
- YONEKURA Yukiko, 2000, « Partnership for Whom ? Cambodian NGOs’ Supporting Schemes », *IDS Bulletin*, vol.31, n°3, pp.35-47.

ZEEBROEK Xavier, 2004, « Les actions politiques des ONG : sensibilisation, lobbying, formation et carrière politique », *The Military Law and the Law of War Review*, vol.43, pp.65-70.

ZUG Sebastian, 2014, *The Gift of Water: Bourdieusian capital exchange and moral entitlements in a neighbourhood of Khartoum*, LIT-Verlag, Berlin.

## Webographie

---

AMBASSADE DES PAYS-BAS AU BÉNIN, 2016, *Communiqué de presse - Programme « Omidelta » (Article du 5 décembre 2016)*, disponible en ligne : [https://www.facebook.com/AmbassadePaysBasBenin/?hc\\_ref=SEARCH](https://www.facebook.com/AmbassadePaysBasBenin/?hc_ref=SEARCH), consulté le 19 mars 2017.

BANQUE MONDIALE, 2017a, *Données Bénin*, disponible en ligne : <http://donnees.banquemondiale.org/pays/benin>, consulté le 27 février 2017.

BANQUE MONDIALE, 2017b, *Pauvreté*, disponible en ligne : <https://donnees.banquemondiale.org/theme/pauvrete>, consulté le 16 juillet 2017.

CARE FRANCE, 2013, *Bénin : L'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour 80 villages. Les avancées d'un programme débuté en 2011*, disponible en ligne : <http://www.carefrance.org/actualite/communiqu%C3%A9-presse-news/2013-03-22,CARE-benin-acces-eau-programme.htm>, consulté le 26 avril 2017.

CARE FRANCE, 2017, *Bénin : Amélioration de l'accès à l'eau potable, de l'assainissement et des conditions sanitaires*, disponible en ligne : <http://www.carefrance.org/care-actions/programmes-monde/benin-projet-amelioration-acces-eau-potable.htm>, consulté le 12 avril 2017.

CARE INTERNATIONAL, 2015a, *History*, disponible en ligne : <http://www.care-international.org/about-us/history.aspx>, consulté le 29 août 2015.

CARE INTERNATIONAL, 2015b, *Governance*, disponible en ligne : <http://www.care-international.org/who-we-are/governance>, consulté le 11 avril 2017.

CIA, 2013, *The worldfactbook*, disponible en ligne : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bn.html>, consulté le 22 mai 2013.

EMMAÛS INTERNATIONAL, 2015, *Accès à l'eau. Déroulement du projet*, disponible en ligne : [http://emmaus-international.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=157&Itemid=129&limit=1&limitstart=2](http://emmaus-international.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157&Itemid=129&limit=1&limitstart=2), consulté le 4 janvier 2015.

EMMAÛS INTERNATIONAL, 2017a, *Afrique*, disponible en ligne : <https://www.emmaus-international.org/fr/qui-sommes-nous/emmaus-dans-le-monde/afrique.html>, consulté le 26 avril 2017.

EMMAÛS INTERNATIONAL, 2017b, *Salariés*, disponible en ligne : <https://www.emmaus-international.org/fr/qui-sommes-nous/organisation/salaries.html>, consulté le 27 juillet 2017.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP, 2017, *What is the network ?*, disponible en ligne : <http://www.gwp.org/en/About/who/What-is-the-network/>, consulté le 30 mai 2017.



- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION, 2016a, *Histoire*, disponible en ligne : [https://www.helvetas.ch/fr/qui\\_sommes\\_nous\\_/lassociation\\_helvetas\\_/histoire/](https://www.helvetas.ch/fr/qui_sommes_nous_/lassociation_helvetas_/histoire/), consulté le 8 décembre 2016.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION, 2016b, *Compétences dans six domaines de travail*, disponible en ligne : [https://www.helvetas.ch/fr/nos\\_activites/domaines\\_thematiques\\_de\\_travail/](https://www.helvetas.ch/fr/nos_activites/domaines_thematiques_de_travail/), consulté le 9 décembre 2016.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION, 2017, *Faire en don à Helvetas*, disponible en ligne : <https://www.helvetas.ch/fr/spenden2/>, consulté le 16 février 2017.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN, 2017a, *Projet d'Appui aux Communes dans la gestion de l'Eau et de l'Assainissement au Bénin – PACEA<sup>+</sup>*, disponible en ligne : [https://benin.helvetas.org/fr/activites/projects2/projet\\_pacea\\_plus/](https://benin.helvetas.org/fr/activites/projects2/projet_pacea_plus/), consulté le 25 avril 2017.
- HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION BÉNIN, 2017b, *Amélioration de la qualité de l'eau au Bénin (QualiEau)*, disponible en ligne : [https://benin.helvetas.org/fr/activites/projects2/project\\_qualieau/](https://benin.helvetas.org/fr/activites/projects2/project_qualieau/), consulté le 25 avril 2017.
- ORGANISATION DES NATIONS-UNIES, 2013, *Objectifs du millénaire pour le développement : Objectif 7 : Préserver l'environnement*, disponible en ligne : [www.un.org/fr/millenniumgoals/envIRON.shtml](http://www.un.org/fr/millenniumgoals/envIRON.shtml), consulté le 16 juin 2013.
- ORGANISATION DES NATIONS-UNIES, 2017, *Objectifs de développement durable : 17 objectifs pour transformer notre monde*, disponible en ligne : <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>, consulté le 12 janvier 2017.
- PROTOS, 2017a, *Historique*, en ligne : <http://www.protos.ngo/fr/historique>, consulté le 25 avril 2017.
- PROTOS, 2017b, *Bénin – Programmes*, en ligne : <http://www.protos.ngo/fr/ce-que-nous-faisons/bénin>, consulté le 25 avril 2017.

# Index

---

## A

ACCES, 128, 133, 177, 180, 183, 184, 185, 199, 204, 206, 208, 215, 222, 223, 225, 229, 235, 242, 245, 255, 284, 322, 334

accompagnement, 30, 84, 184, 208, 209, 210, 218, 240, 241, 244, 253, 277, 283, 301, 322

ACEP, 21, 113, 117, 140, 166, 169, 170, 171, 190, 193, 194, 210, 251, 254, 273, 297, 298, 300, 309, 311, 327, 370, 375

Afrique, 20, 28, 70, 84, 95, 98, 112, 114, 125, 128, 138, 140, 141, 185, 186, 191, 195, 234, 238, 246, 259, 335

aide, 22, 24, 26, 27, 28, 35, 40, 43, 45, 46, 48, 49, 51, 52, 82, 91, 97, 114, 124, 146, 149, 150, 151, 162, 175, 178, 179, 187, 207, 210, 228, 232, 241, 252, 254, 263, 286, 292, 303, 319, 329, 357

alignement, 45, 46, 47, 48, 149, 178, 198, 199, 228, 279, 323, 324, 329, 332

appropriation, 34, 35, 39, 45, 47, 48, 55, 82, 92, 136, 158, 160, 163, 184, 211, 238, 242, 275, 281, 282

assainissement, 21, 30, 47, 48, 84, 128, 129, 143, 149, 155, 161, 179, 180, 183, 184, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 196, 197, 198, 202, 204, 205, 208, 239, 241, 245, 246, 247, 248, 249, 252, 253, 276, 281, 292, 301, 307, 316, 319, 335

AUAEAN, 198, 280, 282, 287, 292, 294, 296, 298, 300, 302, 304, 307, 310, 312, 314, 316, 317, 320, 322, 326

## B

baillleurs, 20, 23, 27, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 44, 47, 48, 49, 52, 56, 60, 63, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 82, 107, 127, 135, 149, 150, 178, 184, 198,

199, 200, 203, 204, 206, 207, 209, 214, 215, 216, 218, 220, 221, 223, 224, 227, 232, 236, 241, 242, 243, 244, 250, 251, 277, 284, 324, 328, 330, 334, 336, 370

bénéficiaires, 24, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 51, 52, 54, 56, 60, 63, 64, 73, 81, 82, 89, 105, 107, 154, 178, 184, 187, 204, 210, 211, 225, 242, 244, 281, 282, 293, 329

budget, 145, 147, 148, 150, 151, 152, 155, 172, 173, 174, 179, 185, 188, 191, 193, 194, 198, 223, 226, 229, 231, 235, 239, 285, 295, 307, 310, 323, 324

## C

capacités, 22, 32, 38, 39, 42, 44, 45, 46, 53, 57, 59, 60, 61, 72, 75, 77, 79, 80, 88, 102, 106, 107, 111, 114, 132, 135, 149, 150, 154, 170, 175, 180, 183, 184, 186, 189, 190, 192, 193, 199, 200, 203, 207, 208, 210, 214, 227, 238, 239, 241, 243, 277, 278, 285, 286, 301, 302, 320, 324, 329, 331, 369

capital économique, 67, 68, 81, 89, 90, 91, 111, 179, 203, 218, 243, 313, 322, 330, 331

capital financier, 152, 177, 188, 192, 313

capital social, 67, 68, 77, 111, 150, 180, 187, 192, 196, 203, 291, 322, 329, 340

capital symbolique, 67, 68, 70, 74, 91, 103, 111, 159, 180, 188, 193, 197, 204, 214, 228, 246, 263, 320, 322, 329, 330, 333

capital technique, 68, 89, 90, 153, 179, 188, 203, 208, 241, 243

CARE, 115, 127, 150, 153, 177, 183, 186, 190, 192, 198, 206, 208, 211, 213, 216, 219, 223, 225, 229, 230, 232, 235, 236, 240, 243, 247,

250, 253, 257, 261, 262, 268, 275, 277, 284,  
301, 310, 322, 324, 326, 329, 332, 334

champ de l'eau potable, 23, 24, 25, 85, 88, 89, 91,  
92, 93, 94, 101, 102, 104, 105, 107, 108, 109,  
111, 176, 199, 263, 270, 279, 313, 326, 328, 332

champ du développement, 24, 26, 38, 56, 57, 64,  
66, 69, 73, 74, 75, 76, 79, 81, 82, 84, 88, 89,  
107, 109, 110, 111, 199, 247, 271, 278, 328,  
329, 330, 331, 353

collaboration, 33, 44, 45, 47, 58, 81, 96, 185, 187,  
192, 205, 214, 216, 220, 221, 222, 228, 240,  
249, 251, 262, 287, 288, 290, 299

communauté, 21, 30, 37, 50, 81, 96, 99, 103, 159,  
163, 164, 170, 194, 232, 261, 262, 275, 276, 316

communes, 146, 147, 153, 182, 188, 225

compétition, 22, 48, 70, 81, 109, 123, 150, 211,  
239, 240, 243, 244, 249, 259, 325, 331

CONAFIL, 113, 147, 148, 149, 151, 152, 154

conception, 93, 94, 97, 99, 100, 107, 108, 145, 161,  
263, 270, 329

conceptions, 22, 23, 24, 25, 69, 73, 76, 80, 82, 85,  
89, 93, 94, 100, 102, 104, 105, 106, 107, 109,  
110, 111, 115, 161, 251, 257, 262, 281, 289,  
292, 296, 298, 326, 328, 329, 332, 335

confiance, 36, 46, 48, 71, 116, 121, 124, 163, 213,  
237, 238, 243, 277, 284, 288, 324

contrat, 96, 145, 163, 164, 168, 172, 173, 174, 194,  
226, 260, 273, 275, 294, 297, 298, 300, 309,  
310, 311, 312, 326

contrepartie, 153, 191, 224, 225, 226, 234, 235,  
236, 275

coopération, 31, 32, 36, 38, 45, 50, 132, 133, 135,  
150, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 214, 251,  
252, 253, 336

cotisation, 188, 258, 259, 263, 271, 303

CVH, 183, 213, 255

## D

décentralisation, 20, 24, 29, 42, 48, 74, 77, 82, 84,  
118, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 175, 191,  
198, 199, 200, 204, 211, 229, 240, 251, 253,  
277, 278, 282, 284, 311, 329, 336, 349

Déclaration de Paris, 43, 44, 45, 46, 48, 50, 74, 149,  
199, 207, 227, 244, 277, 329, 330, 331, 334, 336

déléataires, 21, 90, 113, 114, 117, 140, 164, 165,  
167, 168, 176, 183, 190, 193, 247, 254, 257,  
259, 260, 263, 269, 270, 273, 274, 275, 276, 327

délégation, 21, 161, 164, 166, 176, 199, 202, 205,  
251, 254, 257, 260, 261, 262, 263, 268, 269,  
271, 273, 275, 276, 283, 284, 285, 289, 290,  
296, 298, 299, 309, 310, 317, 321, 323, 330, 335

démocratisation, 28, 29, 32, 42, 143

dépendance, 36, 37, 52, 59, 81, 151, 155, 175, 207,  
218, 277

dépolitisation, 22, 50, 51, 52, 54, 75, 76, 77, 79,  
109, 124, 328, 332

détournements, 219, 229, 238, 241, 248, 274, 304,  
305, 331

développement, 6, 21, 22, 23, 25, 26, 28, 29, 30, 34,  
35, 36, 38, 40, 42, 44, 46, 48, 50, 52, 53, 55, 56,  
57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 66, 68, 69, 70, 72, 74,  
75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 88, 92, 94,  
97, 98, 102, 104, 108, 109, 110, 111, 112, 118,  
120, 125, 132, 133, 135, 138, 140, 143, 146,  
154, 159, 162, 163, 179, 180, 186, 188, 192,  
195, 202, 210, 217, 225, 230, 232, 244, 246,  
248, 252, 253, 281, 283, 284, 286, 287, 292,  
319, 322, 323, 325, 328, 329, 336

Direction Générale de l'Eau, 90, 113, 140, 144,  
145, 161, 181, 185, 199, 222, 223, 251, 257,  
258, 259, 297, 298, 300, 311

Djougou, 114, 128, 129, 133, 135, 138, 150, 152,  
154, 155, 160, 176, 177, 189, 191, 193, 194,  
198, 201, 202, 207, 209, 211, 214, 215, 219,

220, 223, 224, 227, 229, 231, 236, 237, 239,  
254, 255, 266, 269, 270, 272, 274, 285, 291,  
312, 322, 326, 327, 332, 333

domination, 22, 38, 43, 53, 54, 70, 71, 72, 78, 80,  
91, 93, 107, 110, 126, 172, 229, 242, 321

donateurs, 33, 35, 36, 37, 52, 76, 135, 198, 328,  
329

dotations, 146, 147, 149, 152, 154, 155, 166, 240,  
249

durabilité, 34, 41, 42, 45, 59, 63, 94, 95, 98, 103,  
104, 108, 109, 160, 164, 184, 186, 204, 211,  
218, 253, 259, 263, 273, 276, 279, 323, 326, 329

## E

Emmaüs, 40, 113, 115, 128, 150, 153, 177, 190,  
194, 198, 215, 243, 279, 281, 284, 287, 290,  
292, 293, 294, 296, 298, 300, 302, 304, 305,  
307, 310, 312, 313, 316, 317, 319, 321, 322,  
323, 324, 326, 330, 332, 333, 334, 345

empowerment, 34, 35, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 48,  
49, 56, 82, 88, 97, 178, 184, 186, 192, 197, 281,  
283, 292, 305, 308, 321, 330

État national, 283

exploitants, 198, 273, 294, 301, 302, 306, 307, 309

## F

FADeC, 146, 147, 148, 149, 150, 153, 155, 200,  
227, 231, 236

fontainiers, 174, 198, 294, 301, 305

formation, 73, 148, 167, 183, 184, 186, 190, 194,  
195, 198, 203, 206, 207, 208, 254, 285

fragmentation, 101, 102, 108, 109, 328

## G

genre, 47, 50, 52, 53, 57, 63, 82, 119, 133, 135,  
179, 244, 251, 253, 282, 301

gestion, 6, 21, 22, 23, 28, 30, 32, 33, 34, 36, 38, 40,  
46, 54, 74, 76, 85, 92, 95, 97, 100, 105, 109,  
110, 111, 135, 138, 139, 142, 145, 146, 150,  
154, 155, 156, 159, 161, 163, 164, 166, 168,  
170, 172, 174, 176, 179, 183, 184, 187, 188,  
189, 190, 192, 193, 194, 197, 203, 204, 206,  
207, 214, 216, 218, 222, 223, 227, 229, 234,  
239, 243, 244, 251, 253, 256, 257, 263, 266,  
270, 271, 273, 275, 276, 281, 283, 284, 292,  
294, 296, 297, 300, 302, 304, 306, 308, 310,  
312, 314, 316, 317, 322, 324, 325, 328, 331,  
332, 334, 336, 368

gouvernance, 30, 32, 33, 34, 35, 38, 42, 43, 45, 47,  
48, 78, 82, 133, 135, 138, 170, 178, 186, 189,  
192, 217, 221

gratuité, 98, 99, 258, 263, 367

## H

habitus, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 71, 73, 74, 76,  
78, 79, 80, 82, 88, 89, 94, 109, 118, 124, 155,  
253, 260, 269, 278, 329, 330

Helvetas, 115, 123, 127, 128, 150, 153, 156, 177,  
185, 186, 188, 190, 192, 198, 199, 200, 206,  
208, 209, 210, 214, 215, 218, 222, 224, 230,  
232, 234, 237, 238, 239, 240, 243, 245, 248,  
251, 253, 254, 255, 257, 262, 263, 268, 277,  
284, 301, 310, 322, 325, 326, 329, 331, 332, 334

hygiène, 20, 39, 128, 143, 165, 183, 184, 187, 189,  
190, 191, 192, 198, 202, 204, 239, 245, 246,  
254, 294, 301, 302

## I

innovation, 208, 246

## L

LEauCAL, 128, 135, 177, 191, 193, 194, 204, 205,  
207, 209, 211, 215, 216, 217, 218, 219, 222,  
224, 225, 227, 229, 231, 236, 237, 238, 239,  
240, 259, 269, 271, 274, 276, 284, 322, 334

légitimité, 29, 37, 39, 41, 56, 67, 68, 74, 77, 80, 82, 91, 93, 188, 214, 228, 229, 232, 236, 247, 262, 275, 278, 285, 309, 317, 319, 324, 329, 331

luttres, 23, 25, 26, 62, 63, 64, 66, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 81, 82, 84, 85, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 100, 101, 102, 104, 107, 108, 110, 111, 124, 139, 140, 155, 166, 169, 174, 176, 177, 198, 199, 218, 255, 270, 313, 328, 330, 332, 336

## M

maintenance, 21, 40, 94, 96, 98, 114, 144, 151, 155, 157, 161, 163, 166, 167, 172, 174, 176, 205, 231, 239, 243, 253, 255, 258, 276, 295, 297, 309

mécanismes de contrôle, 33, 38, 76, 78, 198, 214, 217, 218, 222, 223, 225, 227, 237, 238, 241, 243, 244, 277, 284, 323, 330, 331

ménages, 20, 21, 30, 31, 35, 39, 40, 42, 51, 52, 85, 87, 98, 100, 105, 106, 108, 140, 155, 160, 165, 172, 176, 186, 190, 194, 198, 199, 213, 227, 228, 241, 245, 253, 255, 257, 259, 260, 261, 263, 266, 268, 270, 273, 275, 279, 282, 291, 293, 294, 296, 307, 312, 314, 326, 330, 331, 333, 335

méritocratie, 166, 239, 240, 244, 331

## N

Nikki, 114, 128, 129, 131, 135, 138, 151, 152, 154, 160, 175, 176, 177, 180, 184, 185, 187, 189, 191, 198, 201, 202, 206, 209, 212, 213, 215, 219, 221, 223, 226, 227, 229, 234, 236, 242, 253, 255, 256, 259, 260, 262, 263, 264, 265, 266, 268, 269, 271, 274, 275, 285, 291, 312, 322, 323, 326, 327, 332, 333

non-alignement, 281, 332

## O

ONG, 20, 23, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 42, 45, 48, 53, 55, 58, 61, 66, 69, 74, 78, 80,

82, 84, 88, 110, 113, 116, 118, 120, 124, 126, 128, 139, 150, 177, 178, 179, 180, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 192, 195, 196, 199, 203, 205, 208, 211, 214, 217, 220, 223, 226, 230, 233, 235, 241, 243, 252, 254, 255, 259, 262, 267, 275, 277, 279, 280, 281, 285, 288, 293, 301, 302, 321, 324, 325, 330, 331, 332, 334, 369, 372

ONG GRACES, 198, 213, 285, 293, 301

## P

partenariat, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 47, 48, 49, 75, 76, 111, 126, 133, 150, 210, 214, 219, 220, 221, 239, 283, 285, 288, 289, 290, 296, 298, 310, 322, 330

participation, 30, 31, 32, 34, 35, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 78, 82, 128, 133, 142, 154, 158, 192, 211, 222, 281, 289, 290, 297, 305, 308

PCSEN, 40, 116, 128, 129, 139, 145, 177, 194, 195, 196, 197, 198, 243, 280, 282, 283, 285, 289, 295, 301, 306, 307, 309, 311, 313, 317, 319, 321, 322, 323, 334

performance, 55, 80, 97, 148, 152, 154, 205

plaidoyer, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 75, 79, 107, 156, 178, 184, 192, 199, 205, 234, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 252, 254, 324, 331

planification, 41, 44, 132, 144, 156, 183, 252

politisation, 22, 26, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 61, 62, 75, 79, 80, 82, 109, 124, 139, 277, 324, 330, 332

pouvoir, 6, 22, 23, 25, 32, 37, 38, 40, 41, 43, 50, 52, 54, 58, 61, 68, 70, 75, 76, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 92, 93, 101, 102, 104, 105, 107, 108, 111, 113, 120, 121, 124, 126, 132, 139, 143, 144, 145, 148, 154, 176, 177, 179, 189, 196, 203, 214, 224, 232, 234, 245, 252, 257, 260, 263, 269, 270, 273, 276, 282, 286, 289, 297, 301, 302, 308, 312, 316, 319, 320, 321, 326, 328, 330, 334, 335

prérogatives, 22, 28, 48, 80, 82, 84, 102, 110, 132, 142, 143, 144, 145, 146, 154, 176, 200, 204, 206, 227, 234, 285, 298, 312, 321

privatisation, 28, 95, 97, 196, 299, 300, 326

professionnalisation, 94, 95, 97, 161, 175, 188, 251, 256, 297, 300, 305, 308, 309

programmation, 48, 159, 165, 212, 316

projets, 6, 22, 24, 31, 33, 35, 38, 40, 42, 49, 51, 54, 58, 64, 69, 73, 76, 79, 80, 84, 85, 86, 88, 89, 91, 92, 94, 101, 103, 105, 107, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 117, 118, 121, 124, 125, 127, 128, 129, 139, 140, 155, 160, 166, 169, 177, 180, 182, 183, 184, 185, 187, 189, 190, 191, 192, 194, 196, 198, 199, 200, 204, 206, 208, 209, 210, 211, 213, 216, 218, 220, 222, 225, 227, 231, 233, 236, 238, 240, 243, 245, 248, 249, 257, 277, 280, 284, 287, 290, 301, 322, 323, 324, 328, 330, 332, 334, 335

Protos, 128, 150, 153, 177, 190, 198, 199, 200, 205, 206, 209, 210, 211, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 222, 224, 225, 226, 227, 229, 236, 237, 238, 239, 240, 243, 245, 246, 248, 249, 250, 253, 254, 255, 267, 268, 277, 284, 301, 310, 322, 323, 324, 326, 329, 331, 332, 334

## Q

QualiEau, 127, 128, 133, 177, 185, 188, 189, 190, 191, 204, 210, 217, 218, 219, 225, 229, 235, 246, 257, 259, 284, 322, 334

## R

Recette-perception, 225, 229, 230, 234, 235, 236, 237, 274

receveur-percepteur, 229, 235

recouvrement, 94, 95, 98, 99, 100, 161, 162, 257, 263, 335

redevabilité, 71, 127, 178, 214, 215, 216, 217, 218, 234, 237, 243, 330

redevance, 162, 164, 167, 172, 173, 174, 258, 259, 260, 264, 270, 273, 274, 275, 276, 295, 298, 307, 310

régulation, 22, 23, 101, 102, 104, 106, 320

résistance, 71, 72, 222, 223, 234, 235, 243, 260, 262, 263, 286, 305, 317, 325, 331

responsabilisation, 33, 51, 212, 213, 214, 238, 241, 244, 281, 290, 321, 330, 331

## S

salubrité, 108, 143, 279, 327

sensibilisation, 39, 42, 97, 107, 144, 165, 170, 183, 184, 190, 198, 213, 219, 253, 254, 255, 259, 270, 274, 301, 302, 304

services déconcentrés, 48, 113, 140, 144, 145, 175, 185, 191, 194, 199, 200, 205, 206, 208, 225, 227

Sô-Ava, 40, 113, 114, 129, 136, 138, 150, 152, 154, 160, 176, 177, 178, 194, 197, 198, 202, 213, 242, 279, 283, 285, 287, 289, 291, 293, 296, 298, 300, 303, 304, 306, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 317, 319, 320, 321, 322, 323, 326, 327, 330, 332, 333, 343

SONAGNON, 280, 281, 287, 294, 296, 304, 305, 307, 308, 316

soumission, 63, 136, 209, 229, 234

spatialisation, 104, 105, 108, 124, 263, 273, 276, 317, 332

stratégie, 21, 47, 56, 75, 77, 78, 79, 85, 114, 133, 135, 139, 155, 161, 166, 172, 178, 198, 200, 218, 228, 238, 246, 250, 251, 253, 255, 256, 261, 262, 268, 269, 271, 278, 279, 290, 292, 298, 300, 310, 311, 312, 317, 322, 326, 332, 335, 336

## T

territorialisation, 23, 83, 102, 103, 104, 124, 255, 263, 271, 273, 276, 326, 332, 335

transparence, 33, 36, 38, 45, 146, 149, 188, 220,  
223, 242, 283, 284  
Trésor public, 146

## W

waterscape, 22, 23, 25, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91,  
92, 93, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108,  
109, 111, 117, 139, 140, 160, 176, 177, 260,  
263, 269, 270, 279, 311, 312, 313, 322, 326,  
328, 332

# Annexes

---

## Annexe 1 : Liste explicative pour les références aux entretiens

Afin de préserver l'anonymat des interviewés une lettre et un numéro ont été attribués à chacun. Les lettres font référence à l'institution dans laquelle la personne interviewée travaille. Le numéro permet de distinguer les différentes personnes au sein de l'institution. Dans le cas des communes, une lettre C est ajoutée lorsque l'interviewé est un conseiller communal pour les distinguer des agents techniques et administratifs. Dans le cas du PCSEN, le chiffre 1 ou 2 est aussi ajouté aux références pour distinguer les entretiens réalisés en 2013 (1) et les entretiens réalisés en 2015-2017 (2).

A : Membres des ACEP de Nikki et de Djougou

B : Services déconcentrés de l'eau du Borgou, de la Donga ou de l'Atlantique

C : CARE International

D : Mairie de Djougou

E : Emmaüs International

F : CONAFIL

G : Direction Générale de l'Eau

H : Helvetas Swiss Intercooperation

I : Intermédiaire social

J : Délégataire et/ou vendeuse

K : Usager de l'eau

L : Associations locales ou régionales béninoises ; Associations des communes

M : Employés de l'AUAEAN : exploitants, fontainiers, agents de latrines, responsable de mise en œuvre de l'exploitation

N : Mairie de Nikki

O : Autres ONGI

P : Protos

Q : CVH/AVEC

R : Artisan-Réparateur



S : Mairie de Sô-Ava

T : Trésor Public et receveurs-percepteurs

U : Agences de coopération bilatérale ou multilatérale

V : Vendeur privé/POP

W : Membres de l'AUAEAN

X : Consultants

## Annexe 2 : Guide d'entretien pour les communes

Guide d'entretien pour la Mairie X	
Personne rencontrée	<p>Entretien numéro :</p> <p>Nom et prénom :</p> <p>Fonction :</p>
Mairie X	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pourriez-vous me parler de votre vision du développement pour la commune de X ?</b> (acteurs responsables (Mairie ; communautés ; État) ; ressources endogènes/exogènes ; relations urbain-rural (Parakou/Cotonou) ; services de base ; rôle des ON ; dépendance)</li> <li>- <b>Pourriez-vous me parler de votre vision, de vos valeurs concernant l'accès à l'eau potable et le service public de l'eau potable dont vous avez la responsabilité ?</b> (eau = droit humain ; ressource commune ; gratuité/prix ; responsabilité de la Mairie/communautés ; rareté)</li> <li>- <b>Quels sont les atouts et les faiblesses de la commune de X pour réaliser ces deux visions ?</b> (faibles moyens ; volonté ; recherche de financements ; stratégies de captation ; appui PTF ; appui État ; formations // faiblesses financières, économiques, humaines ; incivisme)</li> <li>- <b>Que pensez-vous des PTF en général et plus particulièrement des ONGI ?</b> (grande aide ; nécessaires pour le développement ; comblent des lacunes ; court-circuitent les communes)</li> <li>- <b>Qu'est-il important pour vous lorsque vous collaborez avec une ONGI ? Qu'est-ce que vous attendez tout particulièrement ?</b> (respect des lois ; collaboration/implication//rien n'est demandé à la mairie ; financement important ; expertise ; renforcements de la mairie ; partage des informations ; choix des localités ; responsabilisation des ménages)</li> </ul>
Projet Y + et décisions concernant le projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pourriez-vous parler du projet Y, l'histoire, le fonctionnement ?</b> (acteur à l'initiative des projets ? ; institutions qui ont conçu les projets tels que mis en place actuellement ? ; histoire ; fonctionnement ; quel est le rôle de chaque acteur ? ; bailleurs de fonds)</li> <li>- <b>Quelles étaient les motivations de la Mairie X à accepter le projet Y proposé par l'ONG Z ?</b> (besoins accrus ; faiblesses financières et humaines ; collaboration de longue date avec Z)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Quelles sont les activités/actions que réalise la commune de X pour le projet ?</b> (maîtrise d'ouvrage = réalisation études, DAO, contrats entreprises, IMS, suivi des travaux ; contribution financière ; assiste aux formations ; participe aux réunions, comités de pilotage ; attribution des terrains)</li> <li>- <b>Comment se passent les réunions liées au projet ?</b> Quels sont les acteurs participant aux réunions de coordination et assistant aux visites sur les sites des projets ? Qui est habilité à prendre les décisions ? Quel est le rôle de la Mairie durant les réunions ? Comment sont prises les décisions durant les réunions ?  (Z ; représentant Mairie ; ACEP ; représentant bailleurs de fonds ; prestataires de services (ONG locales ; entreprises) // personnes habilitées/personnes exclues (observateurs)// participe activement ; rôle d'observateur ; réelle collaboration entre les différents acteurs // (unanimité, majorité)</li> <li>- <b>Questions supplémentaires pour approfondir les spécificités de chaque projet (par exemple) :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>o <b>Qu'avez-vous pensé de la mise en concurrence des communes dans le cadre de LEauCAL ?</b></li> <li>o <b>Que pensez-vous de la réhabilitation des puits proposée par Helvetas ? Motivations, inconvénients ?</b></li> <li>o <b>Que pensez-vous des CVH et AVEC créés dans le cadre d'ACCES ? Quel est le rôle de la mairie dans la création de ces structures villageoises ?</b></li> <li>o <b>Comment a évolué le PCSEN depuis 2013 ? Est-ce que les infrastructures sont terminées ? Utilisées ?</b></li> <li>o <b>Comment la délégation de la maîtrise d'ouvrage communale à Emmaüs International a-t-elle été décidée ?</b></li> </ul> </li> </ul>
Localisation et gestion des infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Comment sont choisies les localités d'intervention du projet Y ?</b> (PC-Eau ; besoins accrus ; décision au conseil communal ; négociations entre chefs villageois ; conseil et visites des ONG ; puits à réhabiliter ; questions techniques ; ACEP/AUE)</li> <li>- <b>Comment vont être gérées les nouvelles infrastructures ? Que pensez-vous de ce mode de gestion ?</b> (stratégie nationale : délégation/affermage//autre mode ; vente de l'eau ; permet la durabilité ; charge pour les usagers ; encore des défis dans l'application)</li> <li>- <b>Quel est le rôle de la Mairie dans la gestion des ouvrages construits ou réhabilités dans le cadre du projet Y ?</b> (responsable du renouvellement des ouvrages ; idem pour toutes les infrastructures ; contrôle sur les fermiers et ACEP)</li> <li>- <b>Comment est défini le prix de l'eau ?</b></li> </ul>

	<p>(concertation avec les ménages ; densité démographique ; fréquence d'utilisation de l'ouvrage ; négociation entre acteurs ; logiciel)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>À quelle institution sont destinés ces revenus ? Quelle en est l'utilisation ultérieure ?</b> (Mairie ; ACEP ; fermier ; autre ; investissement dans la commune ; maintenance/renouvellement des infrastructures ; salaire des employés)</li> <li>- <b>Quelle utilisation les populations des villages sans intervention peuvent-elles faire des infrastructures installées dans le cadre du projet Y ?</b> (accès autorisé/restrict/interdit ; conditions d'accès à remplir ; localisation éloignée ; pratiquent toujours les anciennes habitudes)</li> <li>- <b>Qu'est-il fait pour uniformiser l'offre et la gestion sur le territoire communal ?</b> (vente à tous les points d'eau ; sensibilisations ; recherche de financements)</li> </ul>
Relations avec l'ONG Z et capacités	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Comment et pourquoi a été décidée la collaboration entre la commune X et Z dans le cadre du projet Y ?</b> (collaboration importante pour Z/la Mairie ; respect de la Déclaration de Paris ; respect des lois de la décentralisation ; développement ne peut se faire sans l'État ; Z favorable à la décentralisation ; bonne gouvernance ; contribue au renforcement des capacités des Mairies ; objectif de durabilité ; négociation avec l'État béninois/les communes ; obligatoire pour travailler dans un domaine du ressort des communes)</li> <li>- <b>Quels sont vos sentiments vis-à-vis de cette collaboration et vis-à-vis de Z ? Que pensez-vous de la manière de travailler de Z ?</b> (bons ; cordiaux ; durables ; gratitude ; bon travail ; bonnes infrastructures ; expertise ; transparence ; échange ; proximité // critiques ; manque d'implication ; pas de négociation ; trop de procédures)</li> <li>- <b>Pourriez-vous comparer cette collaboration avec une autre collaboration que vous avez eue avec une autre ONG ? Pourriez-vous donner un exemple de collaboration que vous avez eue avec une ONG très satisfaisante ? Et une moins satisfaisante ? Pourquoi ?</b> (fonctionne mieux parce que... ; fonctionne moins bien parce que...)</li> <li>- <b>Le projet comporte un volet d'appui aux communes. En quoi consiste exactement cet accompagnement des communes de la part de Z ? Comment un tel accompagnement est décidé ? Par qui ? Pourquoi ? Qu'en pensez-vous ?</b> (formation du personnel ; fourniture de matériels ; appui d'experts ; demande de la Mairie (oui/non))</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Avez-vous noté des impacts positifs et négatifs de cet accompagnement ? Qu'est-il prévu pour modifier les points négatifs ? Est-ce que cet accompagnement des communes a des retombées positives sur d'autres activités communales ?</b> (Commune capable de réaliser de nouvelles fonctions (= gestion du budget ; récolte des taxes ; gestion des ouvrages ; suivi des travaux) ; appropriation des infrastructures ; responsabilisation ; bonne gouvernance ; institue une dépendance)</li> <li>- <b>Le renforcement des capacités avec des formations existe aussi pour les délégataires et les artisans-réparateurs. Avez-vous déjà noté une amélioration dans la gestion des ouvrages ? Quels sont les progrès encore attendus ?</b> (différences entre les formés et les non-formés ; motivations ; dynamisme ; marketing social ; plus de rigueur dans le paiement des redevances ; travaux bien réalisés et dans les temps)</li> </ul>
Relations avec l'ACEP et les ménages	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pourriez-vous me parler de l'ACEP ?</b> (activités ; création ; fonctionnement ; moyens de fonctionnement)</li> <li>- <b>Que pensez-vous de l'ACEP ?</b> (dynamisme ; proactive ; bonnes relations ; bon suivi ; manque de moyens // pas assez active ; manque de formations, d'objectifs)</li> <li>- <b>Quelles actions sont entreprises pour renforcer les capacités de l'ACEP ? Qui est responsable de la formation des membres des ACEP ? Sont-elles autonomes ?</b> (formation des membres par les ONG/l'État ; fourniture de matériel ; % sur les recettes de l'eau ; oui/non)</li> <li>- <b>Quelle est la participation de la population de X au projet ?</b></li> <li>- <b>Y a-t-il des oppositions au projet ? À quoi sont dus ces conflits ?</b> Quelles sont les implications de chaque acteur ? Quelles mesures sont prises pour les régler ?</li> </ul>
Relations avec les bailleurs de fonds	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Qui a contribué au financement du projet ?</b> (bailleurs de fonds)</li> <li>- <b>Quelles sont vos relations avec les partenaires financiers ?</b> (bonnes/mauvaises/compliquées ; pas de relations directes ; relations avec l'ONG)</li> <li>- <b>Qui a la charge d'informer les partenaires financiers de l'avancement du projet ?</b> (Z ; Mairie ; représentants du/des bailleurs assistent aux réunions ; visites)</li> </ul>
L'après-projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Quels sont les progrès déjà notés depuis la mise en place du projet ?</b> (couverture en eau potable plus large ; diminution des maladies hydriques ; augmentation du taux de scolarisation ; changement des</li> </ul>

	<p>comportements ; création d'emplois ; renforcement des capacités de la Mairie)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Quels sont les progrès encore attendus ?</b></li> <li>- <b>Comment est envisagé l'après-projet ? Quel sera le rôle de la Mairie pour faire perdurer les progrès réalisés ?</b></li> </ul> <p>(contribution/collaboration de la Mairie pour chaque étape du projet, donc bien préparée ; contrôle sur les infrastructures et les ACEP/fermiers/délégués ; souhaite la poursuite du projet)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pensez-vous que la commune est prête à gérer les infrastructures seule (au travers de la gestion déléguée) ? Pourquoi ? Quels moyens sont prévus pour gérer l'après-projet ?</b></li> </ul> <p>(formations aident à l'amélioration de la gestion ; manque d'appropriation et de responsabilisation ; difficultés à cause des pièces de rechange ; manque de financements)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Qu'est-il prévu pour les villages qui n'ont pas encore bénéficié du projet au sein de la commune de Z ?</b></li> </ul>
Autres partenariats	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pourriez-vous parler de vos autres partenaires du secteur de l'eau et de leurs activités ? Qu'est-ce que varie et qu'est-ce qui est similaire dans leurs manières de travailler comparé à l'ONG Z ?</b></li> <li>- <b>Comment se passe la collaboration dans d'autres domaines comme l'éducation ou la santé en comparaison au secteur de l'eau ?</b></li> </ul> <p>(meilleures collaborations / moins de collaborations ; plus de projets / moins de projets ; décentralisation plus avancée ; MOC déléguée)</p>

## Annexe 3 : Guide d'entretien pour les ONGI

Guide d'entretien pour l'ONG Z	
Personne rencontrée	<p>Entretien numéro :</p> <p>Nom et prénom :</p> <p>Fonction :</p> <p>Travaille sur le projet : oui/non</p> <p>Depuis combien de temps :</p>
ONG Z	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pourriez-vous parler de Z, de sa vision pour le développement et l'accès à l'eau potable en général et au Bénin en particulier ?</b> (eau = droit humain ; promotion de l'égalité des genres ; justice sociale ; aider les plus pauvres en priorité ; engagement politique pour contribuer au changement du système ; engagement dans la durée ; responsabilités partagées)</li> <li>- <b>Quelles étaient les motivations de Z à mettre en place un projet d'accès à l'eau potable au Bénin ?</b> (demande de la population, de l'État ; forte présence/présence ancienne de Z au Bénin : combien d'années au Bénin/dans le département ?)</li> <li>- <b>Quelles sont les inspirations de Z pour le projet Y ?</b> (référence à un autre projet de Z ; à une autre ONG ; arbitrage entre vision internationale et vision de Z)</li> <li>- <b>Depuis combien d'années réalisez-vous les projets en partenariat avec les communes (en laissant la maîtrise d'ouvrage aux communes) ? Quelles sont les motivations pour une telle collaboration ?</b> (x années ; décentralisation ; déclaration de Paris ; philosophie ONG)</li> <li>- <b>Comment réalisiez-vous les projets avant cette date ?</b> (a à z ; partenariats ONG locales ; responsabilités partagées ONG/Mairie ; maîtrise d'ouvrage déléguée)</li> </ul>
Projet Y et décisions concernant le projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pourriez-vous parler du projet Y, l'histoire, le fonctionnement ?</b> (acteur à l'initiative du projet ? ; institutions qui ont conçu le projet tel que mis en place actuellement ? ; histoire ; fonctionnement ; acteurs participants ; bailleurs de fonds)</li> <li>- <b>Quels sont les acteurs participant aux réunions de coordination et assistant aux visites sur les sites des projets ?</b></li> </ul>

	<p>(Z ; représentant Mairie ; ACEP ; représentant bailleurs de fonds ; prestataires de services (ONG locales ; entreprises)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Comment sont prises les décisions durant les réunions ?</b> (unanimité, majorité ; personnes habilitées/personnes exclues (observateurs))</li> <li>- <b>Questions supplémentaires pour approfondir les spécificités de chaque projet (par exemple) :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Pouvez-vous parler du processus d'appel à projets dans le cadre de LEauCAL ?</li> <li>o Quelles sont vos motivations à la réhabilitation des puits dans le cadre de QualiEau?</li> <li>o Pouvez-vous parler des différentes structures communautaires créées dans le cadre d'ACCES ?</li> <li>o Comment a évolué le PCSEN depuis 2013 ? Est-ce que les infrastructures sont terminées ? Utilisées ?</li> <li>o Comment la délégation de la maîtrise d'ouvrage communale à Emmaüs International a-t-elle été décidée ?</li> </ul> </li> </ul>
Choix dans la localisation du projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Comment ont été choisis les départements et les communes d'intervention ? Qui a participé à la décision ?</b> (densité démographique ; faible intervention étatique/autres ONG ; conditions hydriques et précarité préoccupantes ; raisons techniques (= facilité d'implantation/réhabilitation) ; volonté politique (= sites déterminés par la Mairie, l'État, zones prioritaires dans le PDC ou autre) ; tourisme ; demande populaire ; contribution communale (= budget communal pour l'achat de chlore pour maintenir la qualité de l'eau des puits par ex.))</li> <li>- <b>Comment sont choisis les localités d'intervention au sein des communes ? Qui ?</b> (besoins accrus autour du puits (priorisation) ; intérêts politiques/jeux de pouvoir ; demande populaire ; répartition équitable sur l'ensemble du territoire ; Mairie ; population ; ONG ; autorités traditionnelles ; AUE/ACEP)</li> </ul>
Relations avec la Mairie X	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pourriez-vous parler de vos relations dans le cadre du projet avec le Maire et le personnel de la Mairie X ?</b> (cordiales/bonnes/limitées/régulières (pas seulement pour les réunions) ; implication, participation, contribution au projet ; collaboration pour les décisions ; réticence de la Commune).</li> <li>- <b>Pourquoi et comment a été décidée la collaboration avec les communes dans le cadre du projet Y ?</b></li> </ul>



	<p>(collaboration importante pour Z ; respect de la Déclaration de Paris ; développement ne peut se faire sans l'État ; décentralisation ; bonne gouvernance ; contribue au renforcement des capacités des Mairies ; objectif de durabilité ; négociation avec l'État béninois/les communes ; obligatoire pour travailler dans un domaine du ressort des communes)</p> <p>- <b>Quelles sont les contributions de chacun des acteurs travaillant sur le projet ?</b></p> <p>(contribution financière ; expertise ; main d'œuvre ; négociation auprès des ménages/autorités traditionnelles)</p> <p>- <b>En tant qu'ONGI, vous sentez-vous responsables envers les partenaires locaux/les bénéficiaires ? Qu'est-ce que cela implique pour vous et pour les partenaires ?</b></p> <p>(exigence de résultats ; transparence ; assistance ; collaboration)</p> <p>- <b>En quoi consiste exactement le renforcement des capacités des communes ? Comment un tel accompagnement est décidé ? Par qui ? Pourquoi ? Quelles sont les actions réalisées ou prévues pour limiter cet accompagnement dans le temps ?</b></p> <p>(formation du personnel ; fourniture de matériels ; appui d'experts ; demande de la Mairie (oui/non))</p> <p>- <b>Avez-vous noté des impacts positifs et négatifs de cet accompagnement ? Qu'est-il prévu pour modifier les points négatifs ? Est-ce que cet accompagnement des communes a des retombées positives sur la gestion des autres infrastructures (non incluses dans le projet) ?</b></p> <p>(Commune capable de réaliser de nouvelles fonctions (= gestion du budget ; récolte des taxes ; gestion des ouvrages ; suivi des travaux) ; appropriation des infrastructures ; responsabilisation ; bonne gouvernance ; institue une dépendance)</p> <p>- <b>Sentez-vous une appropriation des projets et des infrastructures des projets par les communes ?</b></p> <p>(oui/non, pourquoi ?)</p> <p>- <b>Pouvez-vous me parler du mode de gestion des infrastructures hydrauliques créées dans le cadre du projet Y ?</b></p> <p>(idem que celui choisie par la commune : on applique la législation nationale ; différente que celle choisie par la commune : participation population essentielle ; plus facile pour mettre en place ; pour contrôler ; plus durable)</p> <p>- <b>Que pensez-vous du mode de gestion choisi pour le projet ?</b></p>
--	--

Relations avec les acteurs privés de l'eau et la population	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Quelles sont les actions entreprises pour renforcer les capacités des acteurs du secteur de l'eau (délégués, AR, ACEP) ? Quels sont les progrès déjà observés ? Quels sont les progrès attendus ?</b> (formations ; matériels ; meilleure gestion ; paiement des redevances ; visites préventives ; moins de pannes)</li> <li>- <b>Quelle est la participation de la population de X au projet ?</b></li> <li>- <b>Y a-t-il des oppositions au projet Y ? À quoi sont dus ces conflits ? Quelles sont les implications de chaque acteur ? Quelles mesures sont prises pour les régler ?</b></li> <li>- <b>Quelles mesures ont été prises pour assurer l'égalité des femmes ? Pourquoi ? Quels résultats (positifs et négatifs) ces mesures ont-elles eus ?</b> (quotas pour les membres ACEP/postes à responsabilités ACEP/artisans-réparateurs/délégués)</li> <li>- <b>Est-ce que le projet comporte des activités de sensibilisation ? Quels sont les acteurs en charge des activités/campagnes de sensibilisation ?</b> (différentes activités de sensibilisation ; relais communautaires ; ONG locale en charge ; Mairie ; ONG Z)</li> </ul>
Relations avec les bailleurs de fonds	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Qui a contribué au financement du projet ?</b></li> <li>- <b>Quelles sont vos relations avec les bailleurs de fonds ? Qui a la charge d'informer les partenaires financiers de l'avancement du projet ? À quelle fréquence devez-vous les informer (rapports/autres) ? Visitent-ils les sites du projet ?</b> (longues/courtes relations ; bonnes/cordiales ; flexibilité/pression pour le respect des délais ; responsabilité ; exigence de transparence ; confiance : contrôles faibles/forts ; présence faible ou forte : visites/non visites)</li> <li>- <b>Que disent-ils à propos du projet ?</b> (Ont délégué la responsabilité, confiance pleine ; suggestions ; conditions à remplir)</li> <li>- <b>Nous avons déjà parlé de votre responsabilité vis-à-vis de vos partenaires locaux. Diriez-vous que vous êtes également responsables envers les bailleurs de fonds ? Qu'est-ce que cela implique pour vous ? Et pour eux ?</b> (transparence ; rendre des comptes ; suivi des projets)</li> <li>- <b>Comment conciliez-vous ces multiples responsabilités ?</b></li> </ul>
L'après-projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Quels sont les impacts positifs du projet déjà notés ?</b> (augmentation de l'accès à l'eau ; vente de l'eau ; création d'emplois ; situation hydrique et sanitaire améliorée ; augmentation du taux de scolarisation ; progrès notables dans de nombreux domaines ; meilleure MOC ; meilleure gestion)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Quels sont les progrès encore attendus ?</b></li> <li>- <b>Comment est envisagé l'après-projet ?</b></li> <li>- <b>Pensez-vous que la commune est prête à gérer les infrastructures seule (au travers de la gestion déléguée) ? Pourquoi ? Quels moyens sont prévus pour gérer l'après-projet ?</b> (formations aident à l'amélioration de la gestion ; manque d'appropriation et de responsabilisation ; difficultés à cause des pièces de rechange ; manque de financements)</li> <li>- <b>Prévoyez-vous de réaliser un autre projet dans la commune X à la fin de celui-ci ?</b></li> </ul>
Divers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Comment se passe la collaboration avec les autres PTF du secteur ?</b> (cadre de concertation ; collaboration ; non-collaboration ; raisons)</li> <li>- <b>Comment se passe la collaboration avec l'État béninois ? Quel degré d'implication requérez-vous de la part de l'État béninois ? Travaillez-vous avec ce dernier autrement qu'à travers les projets de développement ?</b> (accord de partenariat ; collaboration avec les S-Eau ; assistance-conseil ; plaidoyer)</li> </ul>

## Annexe 4 : Guide d'entretien pour l'État

Guide d'entretien pour la DG-Eau et S-Eau	
Personne rencontrée	Entretien numéro : Nom et prénom : Fonction : Travaille depuis :
DG-Eau/S-Eau	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Quelles sont vos activités en tant que DG-Eau/S-Eau ?</b> (législation ; appui-conseils aux communes ; réalisation d'ouvrages)</li> <li>– <b>Quelles sont vos activités en tant que <i>profession</i> ?</b></li> </ul>
Secteur de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Pouvez-vous parler du secteur de l'eau au Bénin (et dans le département) ? Quels sont les points positifs et les points négatifs du secteur aux différentes échelles ?</b></li> <li>– <b>Avez-vous noté des améliorations dans le secteur ces dernières années ? À quel niveau ?</b> (oui/non ; raisons)</li> <li>– <b>Quels sont les progrès encore attendus ?</b> (maintenance des ouvrages ; plus de ressources ; plus de bailleurs ; plus d'engagement de l'État ; augmentation de la couverture)</li> </ul>
Relations avec les communes et assistance	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Comment se passe la collaboration avec les communes ? Quelles activités dans les communes ?</b> (bonnes collaborations ; sollicitation ; appui ; formations ; réticences des communes ; exemples ?)</li> <li>– <b>Pensez-vous que les communes (et les communautés) s'approprient les ouvrages et leurs responsabilités ?</b></li> </ul>

Relations avec les PTF et autres acteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Y a-t-il des acteurs qui vous aident dans vos activités ? Si oui, qui ? Pourquoi ? Comment ?</b> (État central ; PTF ; appui financier, matériel, formations)</li> <li>- <b>Y a-t-il au contraire des acteurs qui devraient faire plus ? Si oui, qui ? Pourquoi ? Comment ?</b></li> <li>- (État central ; PTF ; communes ; manque de moyens humains, financiers, matériels)</li> <li>- <b>Que pensez-vous des ONG ?</b> (nécessaires pour le développement ; court-circuitent les communes ; grande aide ; compétition pour les ressources)</li> <li>- <b>Quel est votre rôle vis-à-vis des PTF du secteur ? Avez-vous contribué au projet Y ? À un autre projet ?</b> (assistance réciproque ; oui/non ; activités, formations)</li> <li>- <b>Comment se passe la collaboration entre les communes et les différents PTF ?</b></li> <li>- <b>Quels conseils pourriez-vous donner aux communes pour de meilleures collaborations ?</b> (respect des engagements ; respect de la PC-Eau ; conserver la MOC ; faire respecter la stratégie)</li> <li>- <b>Quels conseils pourriez-vous donner aux PTF pour de meilleures collaborations ?</b> (alignement sur les lois et les stratégies ; respect des engagements ; formations aux communes ; répondre à des besoins précis)</li> <li>- <b>Quel est le rôle des PTF dans les processus de rédaction des stratégies ?</b></li> </ul>
--	---

## Annexe 5 : Guide d'entretien pour les acteurs privés

Guide d'entretien pour les acteurs privés (ACEP, délégataire, artisan-réparateur, vendeuse)	
Personne rencontrée	<p>Entretien numéro :</p> <p>Nom et prénom :</p> <p>En fonction depuis :</p> <p><i>Ou</i> membre depuis :</p> <p>Activité professionnelle :</p>
Activités	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Quelles sont vos activités ?</b> (ACEP : sensibilisation, doléances ; Délégataire/Vendeuse : vente de l'eau ; entretien du forage, redevances mairie ; AR : réparations)</li> <li>- <b>Quelles étaient vos motivations à devenir membre de l'ACEP/délégataire/AR ?</b></li> <li>- <b>Comment êtes-vous devenu membre actif de l'ACEP/délégataire/AR ?</b> (élections ; désignation ; offre de la mairie)</li> <li>- <b>Pour l'ACEP :</b> Comment l'ACEP a-t-elle été créée et pourquoi ? Qui a initié le processus ?</li> <li>- <b>Pour le délégataire :</b> depuis quand le forage que vous gérez existe ? est-il fonctionnel ? est-ce que la population l'utilise ? à quelle fréquence ? vendez-vous l'eau ? avez-vous payé les redevances à la mairie ? que pensez-vous des redevances ? comment procédez-vous pour l'entretien et les réparations ?</li> <li>- <b>Pour l'artisan-réparateur :</b> avez-vous un contrat avec la mairie ? combien de forages avez-vous à charge ? en moyenne, combien de fois par semaine effectuez-vous des réparations ? Combien êtes-vous rémunéré ?</li> </ul>
Collaboration et assistance	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Quelles difficultés rencontrez-vous dans votre travail ? Quels sont les avantages de votre travail ?</b></li> <li>- <b>Est-ce que la Mairie vous aide dans votre travail ? Est-ce que vous aimeriez qu'elle fasse plus ?</b> (oui/non, comment ? pourquoi ?)</li> <li>- <b>Que pensez-vous de la manière de travailler de la Mairie dans le domaine de l'eau ?</b></li> </ul>

	<p>(participe activement ; ne fait pas suffisamment ; dialogue/réticence)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Est-ce que la population vous aide dans votre travail ?</b> (oui/non, comment ? pourquoi ?)</li> <li>- <b>Avez-vous travaillé avec l'ONG Z ou avec d'autres partenaires ? Quelles étaient les activités ? Qu'avez-vous apprécié ? Moins apprécié ?</b> (formations ; fourniture de matériel)</li> <li>- <b>Avez-vous noté des impacts positifs de vos activités ? des impacts négatifs ?</b></li> </ul>
--	---

# Curriculum Vitae

---

## Morgane Anziani-Vente

Email : [anziani.morgane@hotmail.fr](mailto:anziani.morgane@hotmail.fr)

### COMPÉTENCES

- Recherche et développement : Mène des recherches sur des thématiques liées au développement (accès à l'eau potable, assainissement, gouvernance locale, partenariats)
- Aide au développement : Expertise sur la coopération au développement avec expérience de terrain en Afrique de l'Ouest
- Gestion de projet : Participation à la définition de cadre stratégique de projets – Définition des objectifs généraux – Rédaction et suivi de plan de travail
- Relations externes et communication : Une capacité d'apprentissage rapide, avec de grandes qualités interpersonnelles pour bien travailler en équipes multiculturelles aussi bien que de façon autonome – Présentations lors de conférences internationales – Expérience d'enseignement universitaire

### FORMATIONS

#### *Doctorat en géographie | soutenu en novembre 2017*

Cotutelle de thèse : Université de Fribourg (Suisse) et Université de Bayreuth (Allemagne), subside Doc.CH du Fonds National Suisse pour la recherche scientifique, bourse de cotutelle Swissuniversities

Thèse : « Lutttes de conceptions entre ONG internationales et communes autour des projets d'accès à l'eau potable au Bénin », dirigée par les professeurs O. Graefe et M. Doevenspeck

#### *Master en géographie et sciences du territoire | 2013*

Université de Genève, Suisse

Mémoire : « Collectivités locales et ONG internationales autour des projets de développement : quel rôle pour chaque acteur ? Étude de cas à Sô-Ava au Bénin »

#### *Bachelor en relations internationales | 2011*

Université de Genève, Suisse

#### *Baccalauréat scientifique | 2008*

Lycée Marseillevéyre, Marseille, France



## EXPÉRIENCE

### *Assistante d'enseignement | février 2016 – septembre 2017*

Université de Fribourg, Suisse

Enseignement d'un séminaire de méthodes qualitatives en sciences sociales à des étudiants de Bachelor

Encadrement d'étudiant pour le travail de recherche de fin de Bachelor

### *Assistante d'enseignement | février-août 2014*

Université de Genève, Suisse

Enseignement de séminaires de méthodes qualitatives en sciences sociales et de relations internationales à des étudiants de Bachelor

### *Chargée de projets | juillet-octobre 2013*

Apprentissage Sans Frontières, Genève, Suisse

Rédaction de cadre stratégique et recherche de financements pour deux projets de protection de l'environnement et d'accès à l'eau potable et à l'assainissement en Guinée ; Brainstorming en équipe pour la gestion des projets et le développement de l'ONG ; Représentation de l'ONG auprès du Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies

## CONNAISSANCES INFORMATIQUES

Utilisation quotidienne des outils Microsoft Office, NVivo 11, ArcGis, Internet

## LANGUES

Français : Langue maternelle

Anglais : Compréhension écrite et orale niveau C1 et expression écrite et orale niveau B2

Italien : Compréhension et expression écrites et orales niveau B1