



Journal des anthropologues
Association française des anthropologues

132-133 | 2013
Anthropologie et eau(x)

Une action publique éclatée dans la gestion de l'eau potable en Afrique de l'ouest

Compte rendu de l'atelier du programme ANR APPI. Ouagadougou, 31 octobre-2 novembre 2012

Catherine Baron, Alain Bonnassieux et Magalie Saussey



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/jda/5061>

DOI : 10.4000/jda.5061

ISSN : 2114-2203

Éditeur

Association française des anthropologues

Édition imprimée

Date de publication : 8 juillet 2013

Pagination : 447-452

ISBN : 979-10-90923-05-8

ISSN : 1156-0428

Référence électronique

Catherine Baron, Alain Bonnassieux et Magalie Saussey, « Une action publique éclatée dans la gestion de l'eau potable en Afrique de l'ouest », *Journal des anthropologues* [En ligne], 132-133 | 2013, mis en ligne le 08 juillet 2013, consulté le 24 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/jda/5061> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/jda.5061>

**UNE ACTION PUBLIQUE ÉCLATÉE
DANS LA GESTION DE L'EAU POTABLE
EN AFRIQUE DE L'OUEST**

**Compte rendu de l'atelier du programme ANR APPI
Ouagadougou, 31 octobre-2 novembre 2012**

Catherine BARON* – Alain BONNASSIEUX**
Magalie SAUSSEY***

Du 31 octobre au 2 novembre 2012, un atelier de travail à Ouagadougou (Burkina Faso) a permis de discuter des résultats à mi-parcours de l'ANR SudsII APPI (Action publique éclatée. Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier au Bénin, Burkina Faso, Niger). L'équipe, coordonnée par Catherine Baron (LEREPS, université de Toulouse 1), est composée de 17 chercheur-e-s français et africains, et d'une organisation non gouvernementale (GRET) permettant de réfléchir aux liens entre recherche et action.

* LEREPS, université Toulouse 1. Manufacture des tabacs
21 allée de Brienne, 31000 Toulouse
Courriel : baron@ut-capitole.fr

** UMR Dynamiques rurales, université Toulouse 2 Le Mirail
Pavillon de la recherche
5 allée Antonio Machado, 31058 Toulouse Cedex 9
Courriel : alain.bonnassieux@univ-tlse2.fr

*** LEREPS, université Toulouse 1. Manufacture des tabacs
21 allée de Brienne, 31000 Toulouse
Courriel : magaliesaussey@yahoo.fr

À travers l'étude de deux secteurs clés de l'intervention publique, le foncier et l'eau potable, qui relèvent de logiques différentes, ce programme propose d'analyser les processus de construction de l'action publique dans trois pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Niger) et de repérer les facteurs qui conduisent – ou non – à leur institutionnalisation. L'objectif est d'apporter une contribution aux débats sur les conditions du changement institutionnel et politique, et sur les possibilités d'élaborer des politiques publiques autonomes dans des États dépendant de l'aide et de ses conditions. En effet, dans ces trois pays, comme dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, les politiques publiques sont fortement influencées et conditionnées par des principes néolibéraux. De nouvelles configurations institutionnelles sont élaborées afin de construire une gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs (nationaux et internationaux, publics, privés, associatifs). Il s'agit donc de comprendre le fonctionnement concret de « l'État en action » à travers l'analyse de deux politiques sectorielles, mais aussi d'évaluer la place d'une pluralité d'acteurs dans la construction des politiques publiques.

Dans un contexte de prolifération de textes de lois, les chercheurs de l'ANR APPI s'interrogent notamment sur la faisabilité de la mise en œuvre de ces règles formelles et identifient donc les décalages entre la production de règles et leur mise en œuvre. Les décalages entre la politique publique telle qu'elle est écrite et telle qu'elle est pratiquée posent également la question de l'intervention (et de l'arbitrage) de l'État dans le portage de ces « politiques ».

Un autre questionnement important dans ce programme de recherche concerne la question des normes et des représentations des acteurs. En effet, l'action publique s'accompagne d'une production de normes, de même que la construction de politiques publiques induit une volonté de maîtriser les normes. Mais face à une diversité des normes et des représentations des acteurs vis-à-vis de ces normes, on peut se demander qui contrôle, et sur quoi porte l'effort de contrôle ? Quelle est la légitimité des acteurs ? Il est également important de comprendre les représentations et

interprétations que les acteurs font de ces règles. Par quels mécanismes l'État assure-t-il leur application ?

Pour ce compte rendu dans un numéro thématique portant sur l'eau, nous nous focalisons davantage sur les travaux menés dans le secteur de l'eau potable, même si l'un des objectifs finaux du programme de recherche sera d'identifier les questions émergentes lorsqu'on aborde, de manière transversale, la construction de l'action publique dans les deux secteurs, l'eau et le foncier. Ainsi, lors de cet atelier de travail, les chercheur-e-s du LEREPS (université Toulouse 1) et du LASDEL (Niamey), et les partenaires du GRET qui ont mené des recherches de terrain dans le secteur de l'eau potable au Bénin, au Burkina Faso et au Niger, ont rendu compte de leurs travaux et des résultats obtenus pendant cette première phase de la recherche. Conformément aux processus de décentralisation engagés dans les trois pays identifiés pour cette recherche (Bénin, Burkina Faso et Niger), on assiste au transfert progressif de compétences vers les communes rurales et urbaines qui ont désormais un rôle de maîtres d'ouvrage et de responsables de la planification, de la réalisation des ouvrages et de la gestion du service d'eau et d'assainissement sur leur territoire. Cependant, ces principes sont plus ou moins mis en œuvre en fonction des pays. Les chercheur-e-s se sont attachés à documenter les réformes et à analyser la manière dont des innovations institutionnelles ont été réalisées sur le terrain. Ils ont identifié les résistances et/ou les difficultés à l'opérationnalisation des réformes et à la manière dont les acteurs, au niveau local, s'adaptent – ou non – à ces nouvelles orientations.

Au Burkina Faso, les chercheur-e-s ont fait un important travail d'entretiens auprès des acteurs clés du secteur et d'analyse des textes de la Réforme qui touche le secteur des services d'eau potable en milieu rural et semi-urbain depuis 2000, l'urbain ayant fait l'objet de dispositifs spécifiques. Ces catégories de rural et de semi-urbain, définies sur une base démographique, apparaissent mouvantes et déterminent une représentation du territoire qui peut avoir une influence sur les configurations locales de gestion du service. La réforme se met en place de façon différenciée et

progressive dans l'ensemble du pays, avec un certain retard dans des régions comme celle du Sud-Ouest où ont été effectuées les enquêtes (ville de Houndé, et plus largement la région de Bobo-Dioulasso). Elle préconise le recours au « privé », compris au sens large (pouvant intégrer des formes associatives), pour la gestion des services d'eau potable dans le cas d'infrastructures « modernes » (celles qui supposent une tarification). Un des apports original de cette recherche a été d'étudier comment le genre, en tant que norme globalisée, est localement traduit, approprié, éventuellement contourné ou manipulé par les différents acteurs impliqués dans les politiques publiques dédiées aux services de l'eau. Si la division sexuelle du travail assigne les femmes et les jeunes filles aux tâches d'approvisionnement en eau potable pour la consommation familiale, on peut se demander de quelles manières les politiques publiques dans le secteur de l'eau potable contribuent à entretenir, déplacer ou modifier les inégalités entre femmes et hommes. Les chercheur-e-s ont focalisé plus particulièrement leur analyse sur la mise en œuvre d'un nouveau dispositif, les Associations d'usagers de l'eau (AUE), censé reposer sur des principes participatifs et représentatifs. Dans ce contexte, la question de l'accès au processus décisionnel et participatif est posée avec acuité. Dans ces nouvelles formes d'action collective pour la gestion des services d'eau, le modèle de mixité et, plus encore, la règle paritaire, sont présentés comme des principes qui limiteraient l'exclusion des femmes de ce nouvel espace social et politique et leur permettraient d'accéder légitimement à des fonctions de décision.

D'autres innovations organisationnelles locales ont été repérées et étudiées : le rôle de l'Association pour le développement des adductions d'eau (ADAE) dans la région du Sud-Ouest et le cadre partenarial original qu'ils ont mis en place dans le contexte de la décentralisation, associant plusieurs communes (avec un système de péréquations), l'implication d'ONG sur le volet du renforcement des capacités des maires pour leur choix de modes de gestion, la construction d'un service local de l'eau avec un agent communal pour l'eau et l'assainissement, la mise en place de commissions

communales de l'eau, la définition d'une tarification socialement équitable à l'échelle de la commune, l'élaboration d'outils de suivi de l'état des infrastructures. Ces innovations, à la fois institutionnelles, organisationnelles et techniques, interpellent les acteurs de l'eau et peuvent influencer les orientations données à la politique de l'eau potable au Burkina Faso.

Dans le cas du Bénin, le choix a été fait d'identifier, au sein d'une commune du Nord Bénin, les repositionnements des acteurs impliqués dans la gestion des adductions d'eau et des pompes à motricité humaine dans un contexte de transfert de la maîtrise d'ouvrage du secteur de l'eau aux communes et de mise en place de systèmes de gestion délégués au profit d'opérateurs privés. Les enquêtes témoignent d'un important décalage entre les préconisations des politiques et la réalité des pratiques de gestion de terrain à cause des capacités inégales des acteurs. Du fait de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées au niveau des services communaux, de l'inexpérience et de la faible insertion locale des opérateurs privés, les acteurs des services décentralisés de l'hydraulique et des systèmes de gestion communautaire, dont le rôle est réduit par les réformes, conservent un rôle important à cause de leurs compétences techniques et gestionnaires, et de leur capital relationnel. Plusieurs entrées sont privilégiées pour analyser les mutations qui se produisent : les dimensions sociales et politiques des dispositifs techniques d'accès à l'eau, la question complexe et plurielle du paiement de l'eau et les relations formelles/informelles qui lui sont associées, les usages de l'eau et la nature des relations sociales qui se nouent.

Au Niger, les recherches menées visent à décrire les configurations locales de fourniture de l'eau sur deux sites afin d'explicitier ce qui différencie les modes de gouvernance locale. D'un côté, dans le village de Chadakori, le choix a été porté sur la gestion déléguée qui semble admise par les acteurs locaux puisque même les tentatives de retour à une gestion communautaire se sont avérées vaines. L'intérêt de travailler sur le second site de Balleyara réside dans le fait qu'il n'existe pas un mode de gestion unique. Une pluralité d'aquifères a favorisé la mise en place d'une diversité de

modes de gestion dans un même village, allant de la gestion publique portée par la commune à l'accès gratuit. Les chercheurs ont voulu expliciter les raisons de cette diversité, les enjeux qui en découlent, leur distance par rapport à la politique nationale et les acteurs qui les portent.

Les chercheurs du programme ANR APPI ont observé que, bien que les acteurs clé du secteur de l'eau potable soient devenus formellement les communes, cela ne signifie pas un désengagement complet de l'État qui, notamment par ses instances déconcentrées, voire par le biais d'agences (Burkina Faso), garde la mainmise sur le secteur. En outre, les compétences des maires sont très inégales ainsi que leur capacité à mobiliser, en fonction de leurs réseaux, une diversité de fonds afin d'accompagner la construction d'un service public de l'eau. Il en résulte de fortes inégalités en termes de développement territorial. Si l'État essaie parfois, dans le cadre de sa mission d'intérêt général, de compenser ces inégalités, les interventions plurielles des nombreux bailleurs et des ONG contribuent à l'action publique. Mais, dans ces pays sous régime d'aide, ces interventions apparaissent parfois peu coordonnées à l'échelle nationale et renforcent un développement local inégal. Enfin, dans un contexte de fortes critiques adressées à la gestion communautaire et la remise en cause de ce modèle dans les pays concernés par le programme de recherche ANR APPI, la constitution d'associations d'usagers – quelle que soit la dénomination spécifique à chaque pays – semble être la norme avec des variantes quant à leur rôle effectif dans la gestion du service. Pourtant, à ce jour, leur mise en place pose de nombreux problèmes. Ainsi, par exemple, les principes participatifs, si souvent évoqués dans les réformes, ont du mal à s'incarner dans des réalités. Les nouvelles pratiques de gestion de l'eau potable affrontent les normes locales, justifiées par la division sexuelle des tâches et des pouvoirs, et ont pour conséquence de limiter la participation des femmes à la citoyenneté dans le domaine de l'eau potable.

* * *