DERRIERE L'ECHEC :
UNE RESPONSABILITE PARTAGEE

Les modèles de mise en œuvre des projets de développement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, sous l'angle des échecs et des facteurs de blocage

MARIE MOREL, Experte en analyse de projets de développement

Hydroconseil
L'ingénierie au service du développement

TABLE DES MATIERES

A. Introduction 3

B. Contexte théorique et définitions 4

B.1. Socio-anthropologie du développement et *modèles voyageurs* 4

B.2. Terminologie et typologie de l'échec dans les interventions de développement 5

C. L'échec vu par les acteurs du développement 7

C.1. Définition de l'échec 7

C.1.1. Non atteinte des objectifs, inefficacité 7

C.1.2. Réponse inappropriée aux besoins, mauvaise appréhension du contexte d'intervention 8

C.1.3. Inefficience 8

C.1.4. Manque d'opérationnalisation et d'application des études réalisées 9

C.1.5. Problème de soutenabilité et d'impact 9

C.1.6. Survenue de résultats inattendus, non anticipation d'effets négatifs 10

C.1.7. Absence d'intersectorialité dans les interventions 10

C.2. Fréquence de l'échec 11

C.3. Niveau de préoccupation 12

D. Typologie des cas d'échec étudiés 14

E. Sources des cas d'échec identifiées 15

E.1. Approche méthodologique non adaptée au contexte 15

E.2. Manque de participation communautaire ou locale 19

E.3. Problèmes techniques ou de qualité 22

E.4. Barrières politiques, administratives et légales 24

E.5. Manque d'intersectorialité des interventions 28

E.6. Absence de soutenabilité et de mise à l'échelle des interventions 29

F. Responsabilité face à l'échec 33

F.1. Responsabilité selon le mandat 34

F.1.1. Responsabilité en tant que bailleur et/ou entité publique 34

F.1.2. Responsabilité en tant qu'exécutant de l'intervention 36

F.2. Limites à la responsabilité 37

F.2.1. Sentiment d'impuissance 37

F.2.2. Manque de remise en question 38

F.2.3. Echec « chez les autres » 38

G. Conclusions et perspectives 40

Annexe : Approche méthodologique 42

A. Introduction

Cette étude naît d'un constat : la littérature comme l'empirique s'accordent sur le fait qu'il existe de nombreux échecs dans les interventions de l'Aide Publique au Développement (APD). Ces échecs sont de nature variée, de sources diverses, peuvent survenir à différents moments de l'intervention et dans tous les secteurs du développement.

Nous nous intéressons aux cas d'échecs et facteurs de blocage de projets de développement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Colombie et dans la zone andine, en se focalisant en particulier sur leur modèle de mise en œuvre. En effet, bien que l'analyse des échecs et des modèles de projets de développement puisse être étendue à un très large spectre géographique, nous choisissons de cadrer notre travail de recherche sur les projets financés par l'APD en Colombie et dans la zone andine, région où les sociétés du groupe Global Development travaillent depuis une dizaine d'années et où est installée depuis 2022 la filiale du groupe : Nexsom.

Notre objectif est d'obtenir une vision large des acteurs du développement quant aux principaux facteurs de blocage de ces interventions de développement, d'étudier des cas concrets d'échecs et d'identifier leurs sources, et de confirmer si les facteurs de blocage identifiés sont liés à l'approche et/ou au modèle adopté.

Nous optons pour une approche qualitative, fondée sur les acteurs du développement, leurs expériences et leur perception. Notre intérêt porte donc sur le ressenti de ces acteurs et sur la place faite à ces échecs : comment les définissent-ils ? Comment évaluent-ils leur fréquence ? Comment expliquent-ils leur survenue ? Et enfin, comment jaugent-ils leur niveau de responsabilité dans ces échecs ?

Nous adoptons délibérément un positionnement critique, dans un objectif d'amélioration de nos approches et nos pratiques, et dans l'espoir de susciter le débat au sein du secteur.

B. Contexte théorique et définitions

B.1. Socio-anthropologie du développement et *modèles voyageurs*

La littérature sur l'aide au développement et ses implications est née rapidement après le concept d'*Aide Publique au Développement* à la fin des années 50 (René Dumont, 1966), mais ses orientations scientifiques n'ont cessé d'évoluer.

L'ethnologie « africaniste » classique des années 50-60 (bien qu'encore dominante), a peu à peu laissé place à une nouvelle forme d'anthropologie, avec l'Ecole de Manchester, et la naissance de thèmes de recherche plus « sociologiques » tels que les interactions entre acteurs appartenant à des mondes sociaux différents, l'analyse de réseaux, l'étude des conflits[1]. Puis, dans les années 80, l'anthropologie du développement se transforme, en laissant au second plan l'étude des modes de production pour placer l'acteur au centre des contextes : c'est la socio-anthropologie du développement[2].

La socio-anthropologie du développement, à travers l'étude des phénomènes sociaux liés au développement, va notamment s'intéresser aux « défaillances » de l'aide (publique ou privée) au développement : confrontation d'intérêts divergents, asymétries dans les modes de gouvernance, blocages politiques, etc. Des auteurs tels qu'Escobar (1998), Rodríguez-Carmona (2009), Rist (2022), ont montré que l'échec des interventions de l'aide publique au développement ne résultait pas fondamentalement de facteurs techniques et circonstanciels, mais de facteurs ayant des racines plus profondes, sociopolitiques et structurelles[3].

Parmi ces théories de socio-anthropologie du développement, nous nous intéressons à celle développée par Jean-Pierre Olivier de Sardan : la théorie des *modèles voyageurs*. S'appuyant en particulier sur l'approche du *travelling model* de Rottenburg[4], et les travaux de la *sociologie de la traduction*[5] la théorie des modèles voyageurs explique « comment une intervention standardisée importée produit des effets inattendus en raison d'une sous-estimation des contextes locaux où elle est mise en œuvre »[6].

Pour Olivier de Sardan, les modèles voyageurs sont notamment soumis à *l'épreuve des contextes* : la confrontation entre le contexte « attendu » des interventions et le contexte « réel » du terrain. En effet, les contextes de mise en œuvre des projets de développement ont deux significations distinctes : le *contexte structurel* (comprenant les facteurs institutionnels et les variables quantitatives) et le *contexte pragmatique* qui est défini par « les actions et les perceptions des acteurs impliqués, par les pratiques et les représentations de l'ensemble des groupes stratégiques concernés, par la mise en œuvre d'une intervention. Ce sont ces contextes

[1] Entre autres, Gluckman (1956 – 1958), Mitchell (1969)
[2] de Sardan, Jean-Pierre Olivier. "De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains." Revue Tiers Monde, no. 191, Mar. 2007, pp. 543–52.
[3] Monje, José Antonio. "Antropología del desarrollo y factores críticos para el éxito de los proyectos de cooperación internacional. El caso de las ONGD en América Latina." Revista de Antropología Iberoamericana, vol. 13, no. 1, 2018, pp. 93–117.
[4] Behrends, A., Park, S. J., & Rottenburg, R. (2014). Travelling models: Introducing an analytical concept to globalisation studies. In Travelling models in African conflict management (pp. 1-40). Brill.
[5] Développée dans les années 80 par Michel Callon, Bruno Latour, Madeleine Akrich, et al.
[6] Olivier de Sardan, Jean-Pierre. "La Revanche des contextes : Des mésaventures de l'ingénierie sociale en Afrique et au-delà". KARTHALA Editions, 2021.

pragmatiques qui constituent l'épreuve de la réalité à laquelle sont soumis les modèles voyageurs, et ce sont eux qui produisent les écarts, *l'implementation gap*. »

Les facteurs de blocage des interventions d'aide au développement découlant des contextes structurels de réception de l'APD sont connus et documentés : manque de capacités des entités porteuses et/ou bénéficiaires des projets, problèmes techniques, manque de financement, sous-dimensionnement, etc. Néanmoins, ceux provenant de contextes pragmatiques d'intervention sont bien plus difficilement identifiables, nécessitant la réalisation d'études socio-anthropologiques comme celles réalisées par Olivier de Sardan.

Ses travaux s'intéressent principalement au contexte ouest africain, mais nous faisons l'hypothèse que les dynamiques étudiées par Olivier de Sardan sont également présentes sur le continent sud-américain.

B.2. Terminologie et typologie de l'échec dans les interventions de développement

Une analyse des échecs des interventions d'aide au développement requiert une définition claire de l'*échec*. En effet, la définition de *réussite* ou d'*échec* d'une intervention varie en fonction des perceptions des différents acteurs concernés.

Selon Monje (2018), la définition de la réussite d'un projet peut être abordée sous 4 angles : 1) l'atteinte des objectifs, 2) la perception du succès, 3) la satisfaction des attentes et 4) les niveaux de participation[7].

Nous proposons une typologie des causes d'échec pour chaque critère d'évaluation défini du CAD de l'OCDE :

Critère	Typologie d'échec
Pertinence	• Inadéquation entre activités mises en œuvre et besoins • Projet non complémentaire avec initiatives existantes • Projet non aligné avec politiques et/ou priorités du gouvernement (national, régional, local)
Efficacité	• Objectifs non atteints, au sens du cadre logique • Pas d'amélioration des compétences/de l'expertise locale
Efficience	• Mauvaise gestion des ressources financières • Mauvaises gestion des ressources humaines • Non-respect du calendrier (pouvant amener à une réduction du financement ou son utilisation partielle) • Mauvais dimensionnement temps/ressources
Impact	• Pas impact attendu • Impacts négatifs inattendus
Durabilité	• Manque de financement pour continuer les activités • Manque d'engagement, de participation et d'appropriation de l'intervention par les groupes sociaux impliqués • Mauvaise maintenance (pas dimensionnée/anticipée) • Manque de ressources humaines pour continuer • Mauvaise intégration des activités/aménagements dans la société

[7] Monje, José Antonio. "Antropología del desarrollo y factores críticos para el éxito de los proyectos de cooperación internacional. El caso de las ONGD en América Latina." Revista de Antropología Iberoamericana, vol. 13, no. 1, 2018, pp. 93–117.

Le Réseau Projection, sur la base d'une étude réalisée en 2018[8], propose 3 grandes catégories « d'erreurs » dans la conduite de projets de développement :

- Erreurs structurelles : liées au poids des institutions et procédures, normes et standards trop rigides, contraintes de temps et de financement.
- Erreurs méthodologiques : conception trop complexe d'un projet, mauvais diagnostic de la situation initiale, voire mauvaise définition des objectifs poursuivis.
- Erreurs relationnelles : dans le choix des partenaires, manque d'implication des bénéficiaires, qui peuvent mener à des malentendus voire des conflits.

Dans ce cas, le terme *erreur* est adopté, car d'après l'étude du Réseau Projection, 80 % des acteurs du développement interrogés parlent d'"erreur" ou de "faiblesse" dans la conduite de leur projet et non d'*échec*.

Dans notre étude, nous choisissons d'utiliser le terme *échec* et/ou *blocage.* En effet, *l'erreur* est l'acte de se tromper, alors que l'*échec* est l'antonyme de la réussite. Nous privilégions donc la terminologie de l'échec, considérant qu'au-delà d'erreurs, des facteurs exogènes (et non humains) peuvent mener à l'échec d'une intervention.

Les erreurs pouvant menant à l'échec de projet de développement peuvent survenir à différentes phases du projet (identification des besoins, définition des objectifs, identification des partenaires, recherche de financement, mise en œuvre) et provenir de différents acteurs (bailleurs de fonds, organisations internationales, bureaux d'études, ONG, associations, Etat, collectivités locales, opérateurs de services, milieu académique).

C'est pourquoi nous ne parlons pas uniquement de *mise en œuvre* du projet dans l'analyse de son échec, mais d'*intervention* au sens large. En effet, à travers l'étude de l'*intervention*, on s'intéresse à l'ensemble du cycle du projet, de son identification à son évaluation, en passant par sa mise en œuvre[9].

[8] Source : Anne-Charlotte Beaugrand-Rivière, Sophie Oddo et Catalina Duque-Gomez, Mater l'échec. Petit opus pour ne pas planter son projet de solidarité internationale. Réseau Projection, 2018.

[9] Jacob J.-P. et Lavigne Delville P. emploient également ce terme « d'intervention de développement » dans leurs travaux, qu'ils définissent comme « un ensemble articulé de « phases projets » ». Source : Jean-Pierre Jacob et Philippe Lavigne Delville, Comprendre la trajectoire des interventions de développement. Processus et réseaux d'acteurs dans trois projets d'eau potable (Burkina Faso, Haïti, Ghana). 2019.

C. L'échec vu par les acteurs du développement

Le contenu des chapitres suivants est fondé sur l'analyse d'entretiens semi-dirigés réalisés avec des acteurs du développement, exerçant ou ayant exercé dans la zone andine dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Le détail de l'approche méthodologique est présenté en annexe.

C.1. Définition de l'échec

Avant de recueillir et d'analyser les cas d'échec vécus par les acteurs du développement interrogés, nous nous intéressons à leur définition même du terme. En effet, bien qu'ayant défini notre propre terminologie et typologie de l'échec (voir B.1.2), il nous semble nécessaire d'obtenir le point de vue des acteurs eux-mêmes, afin d'assurer une compréhension commune des cas cités.

Aussi, obtenir la vision des acteurs quant à la définition de l'échec permet de croiser leur perception de ce phénomène avec les sources d'échecs des cas existants racontés, et donc d'analyser la complémentarité *« théorie-pratique »* de l'échec.

Nous commençons donc l'ensemble des entretiens par la question suivante : *qu'est-ce selon vous, l'échec dans une intervention de développement ?*

C.1.1. Non atteinte des objectifs, inefficacité

La majorité des acteurs interrogés définissent l'échec sur la base du critère d'efficacité, ou plutôt d'inefficacité, de l'intervention. *« L'échec est le fait de ne pas atteindre les objectifs prévus initialement, de ne pas atteindre les indicateurs de performance (Objectifs de Développement Durables (ODD), Contributions Déterminées au niveau national (NDC)). », « En général une intervention se fait d'après des objectifs. A partir du moment où l'on n'a pas atteint les objectifs c'est un échec, si on les atteint partiellement c'est un semi-échec. »*

D'après cette définition, de la non-atteinte des résultats (tels que décrits dans le cadre logique), l'échec survient généralement en phase d'implémentation.

Il peut découler directement d'une erreur dans l'intervention : *« L'échec survient lorsque tu n'as pas suivi une procédure de qualité, respecter le b.a.-ba pour le design, la construction, l'étude d'un projet. Il peut venir d'un oubli, d'une erreur. »*

Il peut également être dû à une mauvaise définition des résultats et objectifs à atteindre, et donc être lié au design : *« Il y a échec lorsque les objectifs pratiques de la mise en œuvre d'un produit ne sont pas atteints parce que l'environnement du projet et la planification de l'objectif à atteindre n'ont pas été correctement conceptualisés. »*

A travers la mauvaise définition des résultats à atteindre, on peut également entendre, plus globalement, une réponse inappropriée aux besoins.

C.1.2. Réponse inappropriée aux besoins, mauvaise appréhension du contexte d'intervention

Différents participants à l'étude ont souligné le rôle de la mauvaise appréhension du contexte d'intervention dans la survenue de l'échec. Cela peut s'illustrer par une réponse inappropriée aux besoins, un désaccord avec les parties prenantes locales et dans les cas les plus graves, conduire à un conflit entre les parties prenantes.

Parole d'acteurs

« Une autre question importante en matière de coopération est de savoir si ce qui a été développé dans le cadre du projet est utile pour les communautés. »

« L'échec, c'est de ne pas convaincre tout le monde : lorsque les bénéficiaires ne sont pas convaincus du projet, mais qu'il est mis en œuvre parce qu'il doit être mis en œuvre. Lorsque les agences développent un projet mais que les partenaires ne sont pas d'accord. »

« Il y a des choses qui ne sont pas prises en compte : lorsqu'une seule réponse infrastructurelle est donnée, sans tenir compte du contexte social des personnes, de leur culture, de leurs coutumes, de leur capacité économique à la soutenir ».

« L'échec vient d'une mauvaise lecture, d'une mauvaise image de qui est sur la scène où nous voulons intervenir. Lorsque l'on ne connaît pas bien chacun de ces acteurs, le bien qu'ils peuvent apporter, leurs faiblesses et les conflits potentiels qui peuvent survenir. »

Cette définition de l'échec nous intéresse particulièrement car elle illustre un souci d'approche et de modèle de mise en œuvre adoptés dans les interventions de développement. Nous verrons par la suite qu'elle se retrouve dans les cas concrets d'échecs cités par les participants à l'étude.

C.1.3. Inefficience

L'échec peut également être défini comme le résultat d'une intervention inefficiente : en termes de ressources financières utilisées ou de délais d'exécution. *« Je propose une solution qui a un délai et un coût : s'ils sont respectés, c'est un succès, s'ils ne sont pas respectés, c'est un échec ou un échec relatif. »*

Ces échecs par inefficience peuvent être dus à une mauvaise gestion des ressources financières ou des ressources humaines, un non-respect du calendrier (pouvant amener à une réduction partielle ou totale du financement) et dans ce cas, sont liés à la phase d'exécution des interventions. Ils peuvent également être liés à la phase de design, lors qu'ils résultent d'une estimation inadéquate du temps et/ou des ressources.

C.1.4. Manque d'opérationnalisation et d'application des études réalisées

Différents acteurs, notamment des personnes travaillant en bureau d'études, ont souligné la non-application des études réalisées, ou le manque d'opérationnalisation de celles-ci, comme échec de l'intervention de développement.

Parole d'acteurs

« L'échec ce serait le gap structurel entre l'ambition des politiques publiques et la réalité des choses sur le terrain, la stagnation des problèmes. »

« L'échec pour moi, c'est quand mes dossiers finissent sur une étagère. Pour moi qui fais de l'ingénierie, ce qu'on fait doit se traduire par des réalisations. »

Ce manque d'opérationnalité dans les interventions de développement peut également mener à des effets de non-soutenabilité des services fournis, des infrastructures construites. Cette problématique a également été mise en avant durant l'étude.

C.1.5. Problème de soutenabilité et d'impact

L'échec a souvent été défini par les répondants comme le manque d'impact lié à l'intervention et/ou la non-soutenabilité des infrastructures, des modèles de gestion, des formations au personnel, etc.

Parole d'acteurs

« On peut échouer pour de nombreuses raisons, mais la principale est qu'en pensant aux services, on n'obtient pas un service durable, sûr, etc. »

« L'échec c'est quand l'intervention ne conduit pas à une amélioration par l'institution locale de ses services, post intervention. Toute intervention doit générer des mécanismes d'amélioration à long terme, hors intervention. Tout ce qui ne prospère pas après intervention est un échec. »

C.1.6. Survenue de résultats inattendus, non anticipation d'effets négatifs

Pour d'autres acteurs, l'échec provient de résultats non attendus, et/ou de la non-anticipation d'effets négatifs qui surviennent lors d'une intervention.

Parole d'acteurs

> « L'échec c'est tous les résultats inattendus négatifs qu'il peut y avoir dans un projet, ou tout autre impact qu'on n'avait pas considéré, qui finissent par avoir un résultat négatif. »
>
> « On peut parler d'échec lorsque des interventions conçues comme des projets se terminent plus tôt que prévu pour des raisons externes ou en raison d'une analyse et d'une gestion des risques insuffisantes. »

Dans ce cas, l'échec peut être assimilé à 1) une ou des erreurs, ou manque d'anticipation des risques au stade de design de l'intervention, ou 2) à des facteurs exogènes intervenant durant la mise en œuvre.

C.1.7. Absence d'intersectorialité dans les interventions

Enfin, le manque d'intersectorialité dans les interventions a également été cité comme facteur important d'échec des interventions dans le secteur de l'eau et l'assainissement.

Parole d'acteurs

> « Parfois, nous nous concentrons sur la partie technique et non sur la partie administrative. Certains échecs sont dus au fait que nous ne tenons pas compte de tous les systèmes impliqués dans la réalisation de l'idée que nous voulions mettre en œuvre. »
>
> « Si nous parlons spécifiquement d'un programme d'amélioration proposé à une entité d'eau et assainissement, ce qui génère souvent un échec est qu'il est pensé simplement en termes d'infrastructure, et que l'on pense que seule l'infrastructure résout le problème. Le programme doit s'accompagner d'une formation du personnel, car c'est lui qui doit mettre en œuvre les opérations et la maintenance. »

Ce manque d'intersectorialité, la non-intégration d'expertise « soft » aux aspects d'ingénierie, d'infrastructures, sont des sources d'échec provenant du design même de l'intervention, qui ont ensuite des impacts négatifs au moment de la mise en œuvre.

C.2. Fréquence de l'échec

Une fois définie la terminologie de l'*échec*, nous avons cherché à obtenir le sentiment des participants sur la fréquence de ces échecs dans les interventions de développement dans le secteur de l'eau et l'assainissement.

53% des acteurs interrogés dans le cadre de notre étude affirment clairement que oui, ils se sentent régulièrement confrontés à des échecs ; 24% apportent des nuances (pas forcément échec mais difficultés, facteurs externes, etc.) et 18% assurent que non, ils ne sont pas régulièrement confrontés à des échecs.

Parmi les convaincus de la survenue fréquente des échecs, on peut citer : *« Oui, c'est quotidien. C'est bien plus que ce que les gens voient. »* ; *« En quelques dizaines de projets que j'ai préparés, menés, accompagnés, j'en ai vu très peu qui soient des réels succès complets. »*

Les plus nuancés disent, par exemple :

Parole d'acteurs

« Je ne parlerais pas d'échec mais plutôt de défis. »

« J'ai le sentiment que nous sommes régulièrement confrontés à des situations défavorables au sein de l'entreprise. Nous devons sortir et éteindre les incendies, résoudre le problème plus souvent que nous ne l'aurions pensé, afin que cela ne devienne pas un échec. »

« Il y a des échecs relatifs et des succès relatifs, tout dépend ce qu'on entend là-dedans mais si tu suis les indicateurs d'impact projet on a déjà rarement une atteinte complète, alors on biaise suffisamment les choses et on fait dire aux indicateurs et aux évaluations externes indépendantes ce qu'on veut qu'elles disent donc on arrive toujours à vendre au bailleur un relatif succès et rarement un méga échec. »

Dans le second cas, l'interrogé admet être confronté à des complications fréquentes, mais que celles-ci sont gérées avant que l'intervention ne devienne un échec.

Enfin, d'autres acteurs considèrent que non, ils ne sont pas fréquemment confrontés à des cas d'échec : *« Heureusement pas si souvent que ça. Je pense qu'il ne faut pas confondre échec et difficulté. »*

En conclusion

Les résultats mettent en lumière une certaine reconnaissance de la fréquence des échecs des interventions, bien qu'une minorité des participants à l'étude semble les nier.

Nous attribuons ce déni de l'existence d'échecs dans le secteur à un faible engagement ou à un manque de responsabilisation face à cette problématique. Par « engagement », on entend l'implication dans la reconnaissance et la gestion de ces échecs. Ce manque d'engagement peut découler d'une normalisation de l'échec, quand celui-ci est perçu comme inévitable ou peu important. Enfin, si les acteurs manquent de conviction sur les effets négatifs de ces échecs, ou ne se sentent pas responsables, leur motivation à tenter d'y remédier sera naturellement réduite.

C.3. Niveau de préoccupation

Enfin, nous avons souhaité sonder le niveau de préoccupation des participants face à l'échec, et leur opinion sur le niveau de préoccupation générale du secteur à ce sujet.

La question posée était la suivante : *sentez-vous qu'il s'agisse d'une préoccupation existante, pour vous comme pour vos partenaires, dans vos activités (lors de l'élaboration de projet, de la mise en œuvre, du suivi, etc.) ?*

Pour certain, cette préoccupation est forte :

Parole d'acteurs

« Je pense que c'est une préoccupation permanente pour tout le monde. »

« Nous voulons que les programmes que nous réalisons fonctionnent. Ce n'est pas une obsession, mais cela fait partie de notre travail. »

« A l'échelle d'un projet, d'une prestation, évidemment on veut répondre à ce à quoi on s'est engagé donc oui on est préoccupé, on veut atteindre les objectifs du contrat que l'on a signé. »

« Dans le sens « échec projet », on n'a pas réussi à décaisser et à construire : oui c'est une préoccupation parce que le politique ou le cadre supérieur du secteur public doit quand même montrer des résultats, inaugurer des infras et montrer des trucs. »

Pour d'autres, l'échec n'est pas une préoccupation dans le secteur :

Parole d'acteurs

« Non, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une préoccupation. »

« Non, et c'est là le problème. »

« Les autres dimensions softs du succès ou de l'échec, sur la transformation profonde etc., je pense qu'elles angoissent moins le secteur parce qu'elles sont moins dans le prisme, moins mesurables, moins tangibles, moins évaluées et vues avec moins d'exigences aussi, plus lointaines donc on accepte finalement les échecs à répétition sur ça tant qu'on a des succès de courte vue, et des illusions de succès. »

Mais globalement, les participants à l'étude s'accordent pour dire que cette préoccupation est très subjective, qu'elle dépend du rôle de l'acteur dans l'intervention, de ses responsabilités, mais surtout de son niveau d'engagement personnel.

Parole d'acteurs

« Je dirais que le monde du développement est très humain, mais varié. Beaucoup de gens vont sentir que notre profession n'est pas gratifiante, car on ne voit pas nécessairement le retour sur nos actions, surtout quand il s'agit de prestations qualitatives et non matérielles (différent quand on parle de construction d'infrastructures). On n'est pas toujours sûr que cela mène à quelque chose et peut-être que de ne pas avoir de scénarios de futur clair mène à l'échec. D'autres personnes, par conviction de ce qu'ils font, de technicisme, pensent que ce qu'ils sont en train de faire a peu de possibilité d'être un échec. Ils ont confiance dans leurs actions et pensent que les bénéficiaires sont des agents rationnels, qui vont s'adapter, ils sont peu inquiets des résultats. »

« Il y en a toujours qui sont de simples gestionnaires, mais la préoccupation on la retrouve à tous les niveaux. Aussi, à l'inverse, l'absence de préoccupation peut se retrouver à tous les niveaux. Certains maitres d'ouvrage n'ont pas cette préoccupation. »

« Ça dépend des acteurs dont on parle. Pour moi l'ingénieur qui va travailler sur un projet, il veut atteindre ses objectifs donc pour lui l'échec est une vraie préoccupation. Au niveau des clients : je pense qu'il y a deux types. Il y a ceux qui s'approprient le projet sur lequel ils sont en train de travailler et donc pour lesquels un échec serait vraiment mal vécu, et ceux qui sont là de passage, parce qu'on les a mis à un endroit, ils ont des vues plus politiques, qui voit l'échec de façon de façon plus légère. »

« Au niveau institutionnel, non, je n'ai pas l'impression. Qu'il y ait une prestation qui ne serve à rien, je n'ai pas l'impression que ça perturbe énormément. En revanche, ce que j'ai vu à titre personnel, ce sont des collègues dans la coopération qui au bout de 5-10-15 ans font des crises existentielles. »

En conclusion

Le degré de préoccupation concernant les possibles échecs renvoie également à la réflexion sur l'engagement et la responsabilité. Les acteurs impliqués dans les interventions de développement ont des intérêts personnels et professionnels, des prismes de lecture et des degrés de prise de décision variés, tous influant sur leur niveau de préoccupation.

D. Typologie des cas d'échec étudiés

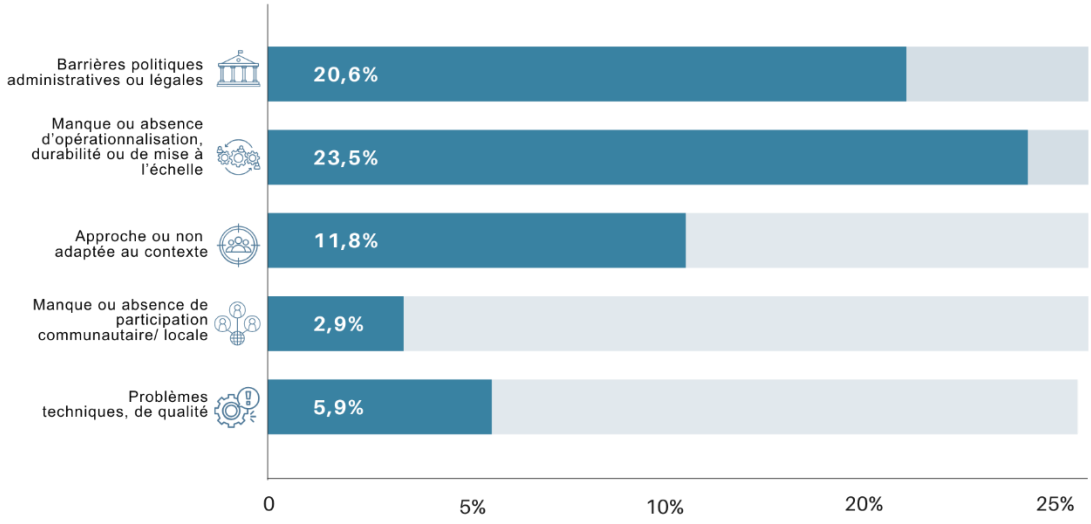
Les cas d'échec étudiés se trouvent au Pérou (47%), en Colombie (29%), en Equateur (18%), en Bolivie (3%) ou dans un autre pays (5%). En ce qui concerne la zone d'intervention de ces cas d'échec, les interventions citées ont été pour les deux tiers, mises en œuvre en zone rurale et pour un tiers en zone urbaine.

71% des exemples d'échecs sont liés à la phase de formulation de l'intervention, 37 % à son identification et 60,5% à la mise en œuvre. Seul un cas est relatif à un échec de suivi de l'intervention[10].

Enfin, nous avons cherché à extraire les grandes tendances de causes d'échecs des exemples d'intervention cités par les participants à l'étude. On y retrouve :

- Une approche non adaptée au contexte d'intervention
- Des barrières politiques, administratives et/ou légales
- Le manque d'opérationnalité, de soutenabilité et/ou de mise à l'échelle de l'intervention
- Le manque de participation communautaire et/ou locale
- Des erreurs techniques ou méthodologique, et/ou travaux de qualité non satisfaisante.

Figure 1. Répartition des causes d'échec des interventions citées



Nous nous intéressons donc à ces tendances de causes d'échec cités, en analysant la compréhension de ces facteurs par les acteurs interrogés et en étudiant des cas concrets.

[10] Un même cas d'échec pouvant être rattaché à différentes étapes du cycle du projet.

E. Sources des cas d'échec identifiées

E.1. Approche méthodologique non adaptée au contexte

29% des exemples de cas d'échec cités par les participants à l'étude sont rattachés à des erreurs méthodologiques, au fait que les approches adoptées n'aient pas été adaptées au contexte d'intervention. Ce résultat nous intéresse tout particulièrement car il illustre, en pratique, le cadre théorique des *modèles voyageurs* que nous avons souhaité mobiliser dans cette recherche-action.

Parole d'acteurs

« Nous avons essayé de tout généraliser, et c'est une erreur. Chaque projet, chaque communauté, chaque secteur, chaque contexte d'intervention nécessite une attention, une recherche, même s'il s'agit du même projet. Il y a un manque de reconnaissance des bénéficiaires. Exemple avec du matériel [pédagogique] produit en espagnol et non en langues indigènes. »

Plusieurs exemples ont souligné l'adoption d'un **modèle (extérieur), non adéquat dans le contexte d'intervention (zone géographiques, capacités locales, etc.)**

Citons un premier cas : un programme d'amélioration des conditions de vie de la population d'une municipalité rurale colombienne (santé, éducation, accès à l'eau potable), développé par le PNUD. Le programme comprend la création d'un centre éducatif, d'un canal d'irrigation et d'un grand réservoir. Au moment de la conduite des études de *baseline*, les consultants réalisent que les réservoirs sont fabriqués dans un matériau inadapté à la région, où le climat est très chaud. L'eau chauffe avec le soleil, elle n'est pas buvable. Un modèle de réservoirs métalliques - utilisé dans toutes les zones d'intervention du bailleur - a été choisi, sans tenir compte des conditions particulières de la région.

Parole d'acteurs

« Quand les enfants utilisaient les bornes fontaines, on s'est rendu compte que les réservoirs étaient en métal, exposés en plein soleil (40°C). C'était un gros projet en termes financiers, avec beaucoup de suivi, mais finalement il n'y a pas d'accès à l'eau potable. Il n'est pas du tout adapté à cette région. »

En Bolivie, un projet de construction de cinq stations d'épuration avec réutilisation des eaux usées a été qualifié d'échec par l'acteur interrogé car en 6 années de projet, 3 appels d'offres ont échoué, rien n'avait encore été construit à la date de notre entretien. Ceci s'explique par la conception technique trop sophistiquée, déconnectée des capacités locales, couplée à une mauvaise évaluation de la capacité des autorités contractantes.

Parole d'acteurs

« On arrivait avec une méthodologie qui s'appliquait plutôt en France, ou en Afrique où il y a une façon de faire européenne imposée par les multilatéraux (avec approche intégrale etc.), et en plus, les consultants qui ont structuré le projet étaient français. On est parti sur des contrats de travaux très sophistiqués, de type « *design-build-operate* », que ne maitrisaient pas du tout les contreparties locales, et que ne maitrisaient pas les entreprises chargées de la supervision des travaux. »

Autre exemple en Equateur, avec une intermédiation financière, le financement par une agence de coopération bilatérale d'une banque nationale de développement. Cette intervention cumule 3 ans de retard dans l'exécution et résulte en des infrastructures construites mais non utilisées ou incomplètes en raison d'une mauvaise conception. Parmi les facteurs de cet échec, on met en évidence l'utilisation de contrats FIDIC, trop sophistiqués pour les contreparties équatoriennes, et l'absence de formation adéquate des contreparties.

Un projet de création et de mise en place d'un logiciel pour améliorer la gestion des compagnies d'eau au Pérou a été évoqué comme **illustration des écarts pouvant exister entre les propositions faites dans le cadre de la coopération et ce qui est accepté par les bénéficiaires.**

Les faits

Le projet financé par la KfW visait à développer et installer un logiciel de gestion dans 12 Entreprises Prestataires de Services (EPS) au Pérou. L'entreprise mandatée, utilisant déjà ce logiciel en Colombie, a cru que l'adapter au Pérou serait relativement simple. Cependant, elle a rapidement constaté que la réglementation et la structure financière étaient très différentes. La fiscalité péruvienne étant distincte, l'entreprise a tenté de modifier le logiciel pour l'adapter, mais cette tentative a abouti à un produit entièrement différent. Finalement, elle a décidé de repartir de zéro, ce qui a fait passer la durée du projet d'un an à trois ans.

Le principal problème est qu'aucune EPS n'a souhaité adopter le logiciel développé, car il utilisait le cloud et nécessitait une procédure d'autorisation hiérarchique pour toute réclamation. Ceci n'était pas habituel au Pérou, où ces démarches se font généralement en face à face. L'abondance de protocoles d'autorisation n'a pas été bien reçue par les utilisateurs. Malgré l'insistance de la KfW, affirmant que le logiciel était offert gratuitement, la seule EPS à avoir finalement installé le logiciel ne faisait même pas partie de la liste initiale des bénéficiaires.

En Colombie, un programme de développement d'infrastructures hydrauliques dans les zones affectées par le conflit armé a été lancé sur subvention de la coopération espagnole mais les projets n'ont jamais été correctement mis en œuvre. D'après l'interrogé, cela est notamment dû à une absence de prise en compte des différents contextes et besoins des 13 communautés bénéficiaires de l'intervention, et de différences d'intérêts et de visions entre celles-ci et les acteurs de la mise en œuvre.

Les faits

Ce programme, mis en place dans les zones rurales du Cauca, Sucre et Guajira en Colombie, visait à desservir 13 communautés indigènes en construisant un réseau d'eau potable avec des réservoirs pour chaque groupe communautaire. Cependant, plusieurs éléments n'ont pas fonctionné comme prévu. D'abord, le modèle choisi pour les projets était trop rigide, avec des conditions uniformes qui ne prenaient pas en compte les différences locales, rendant difficile l'adaptation du projet aux réalités de chaque région. Le manuel de coopération ne permettait pas non plus d'ajuster le projet en cours de mise en œuvre. De plus, l'absence de composante d'accompagnement pour assurer la durabilité du projet a contribué à son échec. Bien que les gouvernorats locaux aient été chargés de ce rôle, leur efficacité a été limitée.

Un autre obstacle majeur a été la demande du gouvernement espagnol d'établir des connexions individuelles pour chaque foyer dans ces zones rurales dispersées. Cette approche aurait entraîné des coûts considérables, sans compter le manque de ressources et de compétences techniques pour concevoir un système de cette ampleur. De plus, les attentes et la philosophie des communautés indigènes, qui considèrent l'eau comme un bien sacré lié à leur territoire, n'ont pas été intégrées au projet. L'absence de consultation préalable avec ces communautés a généré des tensions.

En 2019, le projet n'était toujours pas terminé malgré les ressources investies pour mettre en place une équipe exécutive. Les défis demeuraient, et l'impact du programme était limité.

Parole d'acteurs

> « Le contexte du conflit est très différent à Sucre et dans le Cauca, et les attentes des communautés indigènes du Cauca sont très différentes de celles de la capitale : Popayán. Je pense donc que le programme a été très rigide en essayant d'appliquer les mêmes conditions alors que les besoins ou les contextes étaient si différents. »

De nombreux acteurs ont évoqué une « ***déconnexion du terrain*** » de la part des entités ou individus conceptualisant et mettant en œuvre les interventions, déconnexion qui peut conduire à **l'imposition d'une vision**, d'une approche technique ou sociale non adaptée aux besoins spécifiques de la zone d'intervention.

Parole d'acteurs

« Il y a cette chose horripilante où quand il y a un problème on dit « *il faut trouver de l'argent avec un bailleur* » avant même d'avoir réfléchi au modèle qu'on veut développer et aux ressources locales qu'on peut mettre en œuvre. »

« Les projets d'investissement viennent répondre à des besoins qui ne sont souvent même pas le véritable problème de l'entité. Il est nécessaire d'évaluer ce besoin, sinon le projet est voué à l'échec.

« Il y a des gens qui ont des intérêts particuliers de l'extérieur et qui les imposent. »

« Exemple des solutions d'assainissement dans les régions amazoniennes : on propose des solutions qui n'utilisent pas l'eau comme « solution à la nature », mais qui, au bout du compte, font dire aux gens : « *Je ne veux pas de ça, je veux ma douche avec des toilettes, de l'eau et tout ce qui est communément acceptable en tant que sphère de la société* ».

« Je pense que les bailleurs et nous-mêmes croyons que si les gens ne vivent pas à l'occidentale, ils ne vivent pas bien. »

« On attend que les gens du territoire s'adaptent à nous. »

« Il y a une déconnexion totale du terrain. »

« Les gens ne sont pas habitués à cela et vous ne savez même pas s'ils veulent vivre comme ça, mais vous avez forcé le projet à être modifié pour être *« comme vous voulez qu'il soit »*. »

« On est dans l'approche Père Noël, « *ils sont pauvres, on va les aider* ». On est encore dans l'approche « *ce qu'on fait c'est bien parce qu'on les aide* », on ne peut pas faire pire. Cette approche ne fonctionne pas, tu ne peux pas juste aider les gens, tu es là pour collaborer, pour cocréer, pour travailler. Je ne veux pas aider les gens, je veux travailler avec eux pour qu'ils deviennent autonomes. On voit encore trop souvent le mot « *bénéficiaire* » et c'est insupportable. Les gens ne comprennent pas qu'il y a beaucoup plus de créativité dans les 50 cerveaux des « *bénéficiaires* » que dans le tien. On n'a pas progressé intellectuellement, on est toujours dans un monde vertical. »

Cette « déconnexion » va de pair avec la non-inclusion des acteurs et communautés locales dans l'identification, la formulation et/ou l'exécution des interventions (cf. section suivante).

En conclusion

Un des objectifs de la présente étude était, une fois identifiés les cas d'échec vécus par les participants, d'analyser si les facteurs de blocage correspondants étaient liés à l'approche, au modèle adopté.

Près d'un tiers des cas d'échec cités sont assimilés à des erreurs méthodologiques et/ou à l'adoption d'approches inadaptées au contexte d'intervention. Nous avons effectivement identifié des exemples concrets illustrant la déconnexion entre les concepteurs des projets et le terrain, pouvant entraîner l'imposition de modèles inadaptés, compromettant ainsi l'efficacité et la durabilité des interventions.

La réponse inappropriée aux besoins et la mauvaise appréhension du contexte d'intervention ont également été fréquemment mentionnées par les participants à l'étude lors de la définition de l'échec (voir section D.1. Définition de l'échec).

Ces résultats mettent en évidence la pertinence de *l'épreuve des contextes et des modèles voyageurs* (Olivier de Sardan), dans le contexte spécifique des projets de développement du secteur de l'eau et de l'assainissement dans la zone andine.

E.2. Manque de participation communautaire ou locale

26,5% des cas d'échec relatés par les participants à l'étude sont liés à **l'absence ou l'insuffisance de la participation communautaire locale qui amène à une mauvaise compréhension des cultures, façons de faire et besoins locaux.**

Parole d'acteurs

> « J'ai beaucoup travaillé sur la question de la Guajira (Colombie), essayant de suivre la situation. Je pense qu'il y a de nombreux problèmes pour lesquels nous ne nous organisons pas avec les communautés, nous n'avons pas de discussions franches, nous ne savons pas quels sont leurs besoins ni comment le gouvernement peut les résoudre. »
>
> « On faisait une restitution sans avoir cet espace donné à l'échange, qui était nécessaire pour qu'on arrive à se comprendre, à mettre autour de la table des gens qui ne parlent pas le même langage (ni parfois la même langue). C'est sûr que s'il y en a qu'un seul qui parle, à la fin, personne ne s'est compris. »

Ce facteur d'échec est étroitement lié au précédent, car il entraîne l'adoption d'approches méthodologiques non adaptées au contexte d'intervention.

Parmi les exemples soulevés, citons un programme de développement de réseaux et de stations d'épuration dans 13 municipalités prioritaires du Chocó, en Colombie et de renforcement des capacités des prestataires de services. Le programme prévu initialement pour 5 ans, n'est toujours pas achevé après 14 ans. Le service est médiocre dans aucune des communautés bénéficiant du programme malgré l'installation de l'infrastructure, et ceci est en partie dû à un manque d'intégration du point de vue des bénéficiaires dans la formulation. Dans certains cas, par exemple, ils ne veulent pas accepter l'infrastructure s'ils doivent gérer le service.

Parole d'acteurs

« En termes d'indicateurs [de performance de service fourni par les opérateurs ruraux], ils sont en retard et peut-être que parfois nous les jugeons trop de notre point de vue. Peut-être ne les comprenons-nous pas correctement. Peut-être que les indicateurs que nous définissons, depuis le début, ne sont pas adéquats. »

Autre cas au Pérou, d'interventions d'extension des réseaux d'assainissement dans les bidonvilles de Lima entre 1990 et 2010, où le manque d'appropriation de l'intervention par la population bénéficiaire a conduit dans certains cas au conflit social.

Les faits

Dans les années 1980, une épidémie de choléra a frappé Lima, ce qui a conduit à une intervention d'urgence de l'Union Européenne, avec la création de mini-réseaux non raccordés et une approche communautaire, soutenue par des ONG locales. Dans les années 1990, ces ONG ont intensifié leur travail en renforçant les capacités des organisations de base communautaires avec une approche technico-sociale, favorisant l'implication des habitants et des leaders communautaires dans l'amélioration de l'accès à l'eau. Puis, dans les années 2000, la Banque Mondiale est intervenue en favorisant l'idée de mini-réseaux mais avec un raccordement individuel, inspirée de projets en Bolivie et au Brésil. Cela a créé une résistance interne au sein de l'opérateur de Lima, SEDAPAL, avec des tensions et des démissions. Les militants des ONG, impliqués dans les années 1990, se sont retrouvés marginalisés au fur et à mesure que le projet se professionnalisait, l'accent étant mis sur des solutions techniques plutôt que sur l'implication communautaire.

Au fil des ans, le financement péruvien a conduit à un retour à de grands réseaux de distribution, peu centrés sur l'aspect social, et sans véritable implication des communautés. Les professionnels des ONG, qui étaient au cœur des projets dans les années 1990, ont été écartés.

Les résultats ont été positifs en termes d'accès à l'eau, mais l'intervention un échec sur le plan de l'innovation. L'idée de développer des réseaux « condominiaux » adaptés à la géographie de Lima n'a pas abouti, et l'introduction de tuyaux PVC orange dans le cadre du projet de la Banque Mondiale a suscité des réactions négatives de la population, qui y voyait un symbole de différenciation entre les quartiers pauvres et riches. Finalement, des réseaux de plus petits diamètres ont été installés, mais le processus a été marqué par une absence d'apprentissage et des conflits, malgré l'impact positif sur l'accès à l'eau.

Parole d'acteurs

« Conflit social car les gens ont été informés de manière biaisée, mais pas impliqués, ils ont été informés de manière un peu abrupte. »

Si l'on reprend l'exemple du programme de développement d'infrastructures hydrauliques dans les zones affectées par le conflit armé en Colombie (voir p. 16), le manque d'implication, de participation des communautés locales a également été cité comme source de l'échec.

Parole d'acteurs

« Il y a eu un problème supplémentaire avec la communauté indigène, qui avait d'autres attentes et même une autre philosophie de vie, parce que pour eux, l'eau n'est pas un bien public, c'est le leur parce que l'eau passe par leur territoire. S'ils veulent approuver un projet, ils doivent se retirer dans un espace spécial et demander à leurs ancêtres. »

Dans le cas du projet d'intermédiation financière (voir p. 16), on est face à un manque de *« préparation préalable »*, et un manque de participation de la banque nationale et/ou d'autres acteurs localement dans la phase d'identification et de formulation du projet. Le bailleur de fonds international n'a pas effectué de visite sur le terrain ni d'analyse détaillée de l'expérience du bénéficiaire.

En conclusion

Bien que la participation des parties prenantes locales soit communément considérée comme un aspect crucial des interventions de développement, son application demeure limitée, faute de ressources, de méthodes ou de volonté.

Le termes "participation" est fréquemment employé de manière inappropriée, pour satisfaire les exigences des bailleurs de fonds ou rendre les méthodologies proposées plus attractives. De plus, la participation se borne souvent à des niveaux superficiels (comme l'information ou la consultation), loin d'atteindre une véritable concertation, et encore moins une codécision[11] qui pourrait, le cas échéant, modifier les choix techniques ou de gestion qui sont souvent considérés comme non négociables.

[11] Voir définition des 5 niveaux de participation : #1 Information #2 Consultation #3 Concertation #4 Codécision #5 Evaluation.

E.3. Problèmes techniques ou de qualité

Dans 15% des cas relatés, un problème d'origine technique et/ou l'insuffisante qualité des projets sont cités comme source de l'échec de l'intervention.

Parole d'acteurs

« Au Pérou, les échecs relatifs sont essentiellement dus au fait que les dossiers techniques décrivant les travaux sont défectueux. Il faut parfois deux ans pour préparer le dossier technique, et la rue où l'on veut passer [pour passer une canalisation] n'est plus une rue mais un immeuble, et il faut tout recommencer. »

« De nombreux projets échouent en Colombie, non seulement dans le domaine qui nous occupe, à savoir l'eau potable, mais en général, du point de vue de l'ingénierie, parce qu'ils ne disposent pas de bonnes études de faisabilité et de préfaisabilité. Il n'y a pas de bonne recherche, les ressources ne sont pas investies dans les études de base. Tout est fait de manière accélérée, les étapes du projet sont dévorées. Si vous dévorez les étapes du projet, au moment de la construction ce sera très difficile. »

« Cette peur de l'échec et manque de « *visibilité du succès* » on va dire, pousse à surdimensionner, à faire des mauvais choix techniques parce qu'on est complètement biaisés par ce côté « *infra et gros sous* ». »

En Colombie, l'exemple d'un projet d'approvisionnement en eau, avec la construction et la réparation de puits et d'infrastructures hydrauliques dans un contexte de sécheresse a été identifié. Les puits ont été construits mais la qualité de l'eau n'a pas été prise en compte. Dans de nombreux puits, l'eau était salée et rien n'a été prévu pour la traiter. De plus, les animaux, également victimes de la sécheresse, n'ont pas été pris en compte dans la conception de l'intervention.

Autre cas au Pérou, à Iquitos, ville située dans la jungle amazonienne, avec un projet de développement d'un système d'égouts (canalisations et stations de pompage) et de construction d'une station d'épuration des eaux usées (STEP).

Les faits

Projet financé par un prêt de l'Agence de Coopération Japonaise au gouvernement péruvien. La STEP était située près d'un fleuve. Son dossier de conception a été modifié à plusieurs reprises. Parmi les problèmes de conception, il y avait, par exemple, certaines canalisations installées à contre-pente. Le budget initial prévu pour la conception a été doublé.

La construction d'une grande partie de l'infrastructure et des équipements a été achevée, mais ils ont réalisé que l'énergie nécessaire au fonctionnement de la STEP entraînait des tarifs bien plus élevés que ce que la population était disposée à payer. Les discussions ont débuté entre le bailleur, le gouvernement et les consultants. Les travaux ont finalement été abandonnés et les équipements perdus. « Cela fait 7 ans que cette histoire est terminée et les équipements ne fonctionnent pas. 150 millions de dollars jetés à l'eau. »

Enfin, pour reprendre le cas équatorien de l'intermédiation financière entre l'agence de coopération internationale et la banque de développement nationale (voir p. 16), au-delà de l'utilisation d'outils contractuels non adaptés, il a été souligné une *« revue de projet précipitée »*, amenant à une sous-estimation des coûts des travaux.

Parole d'acteurs

« On a intégré de nouveaux projets, avec des bureaux d'études français qui interviennent pour la révision technique des projets qui se sont totalement plantés en termes de coûts. On a des projets dont le coût a été multiplié par 2, ça se voyait en regardant les gros postes (traitement d'eau notamment). Un bureau d'études qui a fait à la va-vite, qui s'est concentré sur l'hydraulique sans regarder le coût des travaux. Il a approuvé le coût des travaux sans se poser de questions. »

« Le gros souci c'est qu'on s'est focalisé totalement sur la conception des ouvrages mais comme les designs étaient mauvais, on s'est rendu compte qu'il manquait des ouvrages. Il y a eu une mauvaise révision des dossiers par manque de temps et de budget. On se retrouve donc avec deux ouvrages construits mais pas fonctionnels, où le service n'est pas fourni aux bénéficiaires, et surtout avec personne pour les exploiter. Des ouvrages complexes que les maitrises d'ouvrage n'ont pas la capacité d'exploiter. On s'est dit qu'on allait résoudre le problème en marche, mais ce n'est pas si évident que ça, une fois que le prêt est signé, on n'a pas les budgets [pour étendre l'intervention]. »

En conclusion

Les erreurs techniques sont inévitables. Néanmoins, il est possible d'œuvrer à l'amélioration de la qualité des interventions de développement, surtout avec les budgets et ressources humaines significatifs à disposition. Il est essentiel de ne pas négliger les aspects de qualité au profit d'une gestion « comptable » de l'intervention, une tendance courante dans le secteur.

E.4. Barrières politiques, administratives et légales

44% des exemples d'échec cités ont été associés à des aspects politiques ou des barrières administratives.

Parmi les cas d'échec liés à des barrières politico-administratives, on peut citer l'exemple d'un projet d'accompagnement à l'amélioration des politiques publiques et de renforcement des capacités du ministère de l'Environnement et de la Transition Ecologique en Equateur, financé par des fonds délégués de l'Union Européenne. Le projet n'a jamais pu être initié car le partenaire de mise en œuvre n'a pas pu être engagé, et ce notamment à cause d'obstacles administratifs, contractuels et financiers (incapacité du bénéficiaire à recevoir des fonds, non-respect des procédures des donateurs, difficulté à récupérer la TVA, etc.). De plus le contexte politique de l'Equateur au moment de l'intervention était très défavorable : changement de politique structurelle, changement dans l'équipe du ministère, etc.

L'existence d'**agendas politiques, pas toujours en adéquation avec les besoins** identifiés, a également été soulignée. C'est le cas d'un projet d'appui à 23 Entreprises Prestataires de Service (EPS) en Bolivie, incluant renforcement de capacités et achat de matériel de mesure, où du jour au lendemain, sur instruction du gouvernement national, la zone d'intervention a été abandonnée.

Parole d'acteurs

> « Nous n'avons pas répondu aux attentes que nous avions parce que le mandat que nous avons reçu du gouvernement n'était pas celui-là. Du jour au lendemain, ils nous ont dit que nous n'allions plus travailler avec les EPS. Nous avons laissé les entités comme ça. L'intervention a été supprimée, et plus rien. Il n'y a pas de continuité, pas de suivi. Il n'y a pas de reproductibilité. »
>
> « L'échec est dans la structuration même du programme, dans la volatilité des décisions qui peuvent être prises. Je pense que ce n'était pas une question de besoin : ils n'ont pas réaffecté les fonds parce que le besoin avait disparu, mais ils ont vu un besoin ailleurs qui leur a paru plus urgent. C'est un manque de constance. Il faudrait pouvoir mettre en place des programmes pluriannuels avec une constance au niveau politique pour ne pas modifier les choses au dernier moment. »

L'existence de **cadres normatifs, de règles de marchés publics et/ou plus généralement de démarches administratives trop élaborées** ou non suffisamment anticipés dans l'intervention a également été mise en lumière.

Ce fut le cas d'un projet d'évaluation des risques naturels menaçant le fonctionnement des services d'eau et d'assainissement dans deux régions au Pérou, et de formulation de plans de prévention et de réduction de ces risques.

Les faits

Ce projet financé a été financé sur fonds FEXTE[1] et mis en œuvre par un consortium de bureaux d'études. Les plans de prévention et réduction des risques ont été développés mais n'ont pas pu être officiellement appliqués selon les procédures du CENEPRED[1], et ce par manque d'anticipation du cadre normatif péruvien par les parties prenantes au moment de la conception du projet. « On n'a pas anticipé la normativité péruvienne, on a fait une étude à la française. »

De plus, depuis 2017 au Pérou, il est obligatoire que toutes les études techniques d'ingénierie soient signées par un ingénieur agrémenté par l'ordre des ingénieurs du Pérou. De nouveau, par manque d'anticipation de cet aspect administratif, les plans de prévention et réduction des risques (PPRD) développés dans le cadre de cette prestation n'ont pas pu être approuvés au niveau national.

Le cas d'un projet d'obtention de permis de maintenance d'une station d'épuration pour une école près de Bogotá, en Colombie, a également été mentionné lors des entretiens. L'infrastructure de traitement et d'évacuation des eaux usées a été construite, mais il n'a jamais été possible pour l'entreprise d'obtenir les permis de rejet des eaux traitées ; et ce en grande partie à cause de procédures administratives très lourdes de la part des autorités environnementales, dont n'avait pas connaissance l'entreprise exécutante du projet. Ici, la difficulté réside moins dans la réglementation elle-même que dans le manque de connaissance de celle-ci par l'entreprise, qui ne l'a donc pas anticipé correctement, aussi bien en termes de délai que de coût.

Parole d'acteurs

« Il faut d'abord caractériser les acteurs : ceux qui demandent, ceux qui financent, ceux qui exécutent, ceux qui font bouger les échéances. Chacun a une perspective différente : l'image du problème et l'image de l'exécution du problème. Il y aura toujours des différences. Nous ne sommes pas alignés dans nos discours. Les politiciens ne sont pas préoccupés par le fait qu'avec ces délais, cela ne va pas marcher, et le technicien dit : « *OK, je vais le faire en une semaine, parce que si je dis 2 semaines, c'est inefficace* ». »

« Je comprends que chaque agence [de coopération] a un cycle, avec une responsabilité, et malheureusement les temps de la réalité sont différents, les temps des politiciens sont différents. »

Au Pérou, un projet de diagnostic, conception et rédaction de Termes de Référence pour des travaux dans 83 communautés dans le cadre du programme national d'assainissement rural prévu pour 8 mois a pris 5 ans pour être achevé. Cet échec d'efficience s'explique par des délais d'examen et d'approbation des études très longs, non pris en compte dans le cahier des charges initial. Le niveau de bureaucratie étant élevé, les examens étaient effectués par des entités différentes, et ce multiplié par le nombre de communautés dans lesquelles le service a été fourni, ont entraîné d'énormes retards dans la réalisation. De plus, lorsque les TDR des travaux ont finalement été publiés, le diagnostic, datant d'il y a 5 ans, n'était plus d'actualité.

Les **problèmes de coordination pouvant exister entre les différents ministères** dans leurs interventions ont également été soulignés comme une possible source d'échec.

L'exemple d'une intervention du programme d'assainissement rural au Pérou a été cité. Dans le cadre de ce programme d'assainissement était prévu un système d'eau gravitaire, mais un autre programme de logement rural a construit en parallèle des logements en hauteur, qui nécessitaient un système par pompage. Lorsque les prix ont été ensuite publiés, le tarif familial pour le service d'eau était plus élevé que celui prévu uniquement avec l'eau gravitaire : la population ne voulait pas payer ce montant.

Ce fut également le cas de la composante « systèmes productifs » d'un programme en Équateur, conçu par le ministère de l'environnement et la coopération allemande, mais dont la mise en œuvre relevait de la responsabilité du ministère de l'agriculture. Cet autre ministère avait des intérêts et une vision différente, et ses lignes politiques structurelles n'ont pas été prises en compte dans la conception de l'intervention. Cette composante du programme n'a jamais démarré.

L'existence de barrières légales (notamment liées au titre de propriété) a également été soulignée comme source d'échec d'une intervention dans le cadre d'un projet d'installation de systèmes de purification de l'eau dans les communautés rurales dispersées au Pérou. Bien après la construction et l'installation des systèmes, alimentés en eau à partir d'un puits proche de la zone, la communauté voisine a prétendu que le puits utilisé lui appartenait, ce qui a entraîné un conflit entre les communautés sur la propriété et l'utilisation du puits. Le projet a été interrompu.

L'échec peut également être dû à la **non-acception de l'étude et/ou de l'infrastructure par l'entité publique.**

Ce fut le cas d'un programme de mise en œuvre de modèles de gestion dans les petites villes non gérées par une entreprise, en zone rurale au Pérou, financé par une subvention de coopération internationale. Une des municipalités bénéficiaires du programme n'a pas accepté le modèle de gestion des services pour des raisons politiques.

L'exemple d'un projet d'élaboration de la gestion intégrée des déchets solides d'un canton en Equateur, incluant la conception d'une décharge, a aussi été cité. La règlementation équatorienne précise que les décharges doivent être éloignées d'au moins 120 mètres des zones de drainage existantes, or les caractéristiques géographiques de ce contexte d'intervention (région avec une grande diversité de rivières, de petits bassins versants) ne permettaient de respecter cette distance et donc, cette norme. Un plan de design a été élaboré pour autoriser cette exception, qui a été accepté par le ministère de l'environnement, mais la municipalité n'a jamais accepté la construction. Finalement, la municipalité a autorisé la construction dans un autre site, qui n'offre une couverture du service que pendant 9 ans au lieu des 25 ans possibles avec la décharge initialement conçue. Ce cas a été perçu comme un échec d'efficacité de mise en œuvre, mais également de soutenabilité.

Parole d'acteurs

« La municipalité a été menacée d'amende pour ne pas avoir présenté la solution de gestion des déchets pour son canton. Lorsque l'on est pressé, l'urgence, le temps politique, le besoin du produit, font baisser l'importance de la composante technique. »

« La maire de l'époque, la plus haute autorité de la municipalité, craignait que soit ouverte une enquête plus détaillée sur sa gestion de la municipalité. Elle ne voulait pas qu'ils viennent à la municipalité, parce qu'elle avait peur d'une perquisition. Nous pouvons en tirer la conclusion suivante : tout projet nécessite un engagement de la part des autorités. »

En conclusion

Près de la moitié des échecs étudiés peuvent être attribués, entre autres, à des obstacles politiques ou administratifs. Ces barrières comprennent des problèmes de coordination entre les ministères, des divergences d'agenda politique, des cadres normatifs inadéquats, ou encore des procédures administratives complexes non maîtrisées par certaines parties prenantes, notamment étrangères.

Cela souligne l'importance de prendre en considération ces facteurs lors du design et de la mise en œuvre des projets de développement, qui peuvent compromettre le succès des interventions, même en cas de bonne exécution technique.

E.5. Manque d'intersectorialité des interventions

Parmi les sources d'échecs citées, on retrouve le manque d'intersectorialité entre les interventions, une **vision ou approche en « sillons »** qui ne permet pas de d'apporter une réponse globale aux besoins.

Parole d'acteurs

« Il voulait intégrer la partie "jardin potager" [au projet] et l'ONG a refusé parce qu'il ne s'agissait pas d'eau et d'assainissement. »

« Je pense que le secteur WASH est encore trop coincé sur l'intervention WASH sur la santé, mais il y a des enjeux de sécurité notamment. On a aucune sensibilité sur la façon d'aborder les sujets. Si je suis « WASH » je mets ma casquette « WASH », si je suis « santé » je mets ma casquette « santé ». Tout le monde arrive avec sa casquette et avec son agenda microscopique. Au lieu de comprendre de façon intégrale quels sont les problèmes de la communauté de façon complètement neutre, on est en permanence en train de forcer des interventions pour respecter nos agendas car on ne sait faire que ça, au lieu de refiler la patate aux collègues. Même une institution intersectorielle comme les Nations Unies n'a pas cette vision d'aborder les communautés de façon neutre pour comprendre leurs besoins. Il n'y a pas cette coordination et on ne comprend pas les choses par phase. Il y en aura pour tout le monde mais il faut commencer dans l'ordre des priorités. »

Ici, nous n'avons pas d'exemples précis de cas d'échecs cités par les acteurs interrogés, mais des réflexions plus générales, d'après leur expérience dans le secteur. *« Il n'y a pas d'exercice conjoint des ministères pour fournir des solutions globales. Si vous donnez une solution et pas les autres, elle ne sera pas viable à long terme. »*

Aussi, certains participants évoquent le **focus central mis sur les aspects techniques (« hard »), au détriment des aspects plus « softs »,** de formation professionnelle, ou de développement institutionnel.

Parole d'acteurs

« Chaque projet a une base technique, mais il doit toujours viser à résoudre le problème. La formation professionnelle n'est pas prise en compte. »

« En général on répond à des problèmes humains et organisationnels par de l'infrastructure, ce qui ne marche pas. Donc on est sur des empilements de projets, des agglomérats de projets et tout cela apporte assez peu de changements structurels de fond. Quand tu accumules des petits projets de 2-3 ans avec un objectif très terre à terre de desservir X personnes, c'est déresponsabilisant, ça vide le débat, ça apporte une fausse solution à des vrais problèmes. »

Ces interventions "mono-sectorielles" sont assimilées à des sources d'échec de *pertinence* : ne répondant pas de façon intégrale aux nécessités, au problème traité ; ou bien d'échec de *soutenabilité,* n'offrant pas de réponse durable à long terme.

E.6. Absence de soutenabilité et de mise à l'échelle des interventions

Enfin, pour 35% des cas cités par les participants, l'échec de l'intervention est dû au manque d'opérationnalité des études réalisées, l'absence de soutenabilité ou de mise à l'échelle des interventions.

Parole d'acteurs

> « Le problème est que de nombreuses entreprises considèrent la question environnementale comme un problème du « au jour le jour », mais ce n'est pas le cas. Il y a toujours une autre [question environnementale] qui arrive, et si [les entreprises] la gèrent au jour le jour, cela ne marche pas, il faut une vision stratégique. Les ressources sont limitées et pour avoir une vision stratégique, il faut allouer des ressources et disposer d'une capacité institutionnelle. On commence à générer un peu plus cette vision à long terme, mais elle fait encore défaut, ce n'est pas encore courant. »

Un cas d'échec relevant de la **non-opérationnalisation d'étude** a été relevé en Colombie. Il s'agit d'une étude sur la gestion des inondations et des risques dans la « haute vallée » du Cauca, comprenant la mise à jour du modèle hydrologique de la rivière et des propositions de solutions pour réduire les impacts d'éventuelles inondations. L'étude a été jugée de bonne qualité par le donneur d'ordre et le bailleur, mais la grande majorité des alternatives proposées sont restées sur le papier. Beaucoup d'entre elles impliquaient la remise en état des terres, et aucune action n'a été réalisée par la suite.

En ce qui concerne **l'absence de durabilité, de soutenabilité des interventions**, plusieurs facteurs ont émergé des cas d'échecs cités par les participants à l'étude.

Reprenons l'exemple du programme de développement d'infrastructures hydrauliques dans les zones affectées par le conflit armé en Colombie (voir p. 16). L'acteur interrogé qualifie cette intervention d'échec car il y a eu un manque de planification, de réflexion sur la durabilité et la maintenance des systèmes, couplé à un manque de capacités et une forte rotation du personnel.

Le manque de budget pour réaliser la maintenance a été le facteur principal d'échec de durabilité d'un projet d'exploitation d'une usine de traitement par osmose inverse en zone urbaine au Pérou, avec stations de relevage. Il y a eu une mauvaise prévision, tous les postes de dépenses n'ont pas été budgétisés et il reste donc un budget limité pour l'entretien et la maintenance (ce qui n'a pas été constaté lors des visites préalables à la mise en place de l'usine).

Autre cas au Pérou, un projet de construction de barrages fluviaux et de fermes piscicoles dans des communautés amazoniennes s'est avéré être un échec. L'objectif étaient d'avoir des fermes piscicoles autosuffisantes, mais à la suite de leur construction par l'ONG responsable du projet, le stock de poissons s'est progressivement épuisé et la communauté bénéficiaire n'a pas repeuplé les fermes piscicoles, qui ont donc été abandonnées.

Parole d'acteurs

« La jungle péruvienne est considérée comme un cimetière de projets, parce que les gens prennent vraiment en compte les besoins des habitants de la jungle, les conditions dans lesquelles ils vivent, mais je pense que 90 % d'entre eux, voire un peu plus, sont voués à l'échec parce qu'il ne s'agit généralement pas d'objectifs qui n'ont pas d'impact social, qui n'ont pas d'impact suffisant pour améliorer la qualité de vie. »

L'absence de réflexion sur la mise à l'échelle et/ou d'incidence politique des interventions de développement a également été soulevée comme facteur d'échec de ces interventions.

Un projet de développement d'un modèle technique d'assainissement et d'hygiène dans les communautés rurales de l'Amazonie péruvienne a été cité comme exemple d'échec, dans le sens où il n'a pas été planifié avec des ingrédients pour la mise à l'échelle et une stratégie de sortie. D'après le participant à l'étude, il n'y a pas eu de compréhension de la nécessité d'intervenir par le biais d'une réponse globale et universelle, donc pas de développement de méthodologies pouvant être réutilisées par d'autres maires.

Parole d'acteurs

« Parfois, les gens pensent que la durabilité vient en dernier, lorsque nous quittons l'intervention. Il faut la construire dès le début pour ne pas échouer à la fin. Même les agences multinationales ont beaucoup échoué à cause de cela, parce que je crois que la gestion des connaissances n'était pas suffisamment développée sur le terrain, et deuxièmement, le plaidoyer pour que ces apprentissages soient socialisés et disséminés. »

L'exemple d'un projet de mise en œuvre d'un mécanisme durable d'investissement dans les infrastructures pour assurer l'utilisation responsable et équitable de l'eau dans une ville secondaire au Pérou a été cité. Le projet en tant que tel n'est pas perçu comme un échec dans l'obtention des résultats attendus, mais l'acteur interrogé évoque *un « manque d'impact politique de l'intervention, l'absence d'une vision systémique, d'une perspective plus politique pour pouvoir étendre l'intervention spécifique. »*

Parole d'acteurs

« Nous devons travailler sur la question de l'*incidence*. Nous ne profitons pas de l'objectif qui a été atteint et de ce qui est fait pour développer d'autres choses, liées à d'autres secteurs. Pour développer des politiques. À bien des égards, rien n'est fait. »

Au Pérou de nouveau, un programme d'eau et assainissement en milieu rural a été jugé comme un cas d'échec par une participante à l'étude. Il s'agit d'un *« très grand programme, avec beaucoup d'argent investi. Il a été très bien vendu mais il n'y a pas eu d'appropriation par les acteurs, aucune mémoire institutionnelle n'a été construite et ils sont restés fixés sur les aspects techniques, qui n'ont pas été assimilés par les vrais utilisateurs, les bénéficiaires. »*

Parole d'acteurs

« Il est important d'avoir, au sein du système, des personnes qui représentent cette mémoire institutionnelle, parce qu'elles interviennent ensuite dans différents domaines de la politique, ce qui entraîne un changement et un retour à la case départ. En général, l'institutionnalisme [le système d'institutions] en Amérique Latine et Caraïbes s'affaiblit de plus en plus, et c'est vrai dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. »

Enfin, une réflexion sur la **notion même de « projet » et ses implications en termes de durabilité et de mise à l'échelle** a été soulevée :

Parole d'acteurs

« Le fait de parler de *projet*, malheureusement trop souvent limite la réflexion sur le développement des services publics. Cela personnifie l'entité projet, donc empêche, retarde ou limite la capacité à parler de politiques publiques, de stratégies, de lois. […]

Quand bien même on atteindrait tous les objectifs et le projet serait super bien évalué, on arriverait à un semi-échec dans le sens où - pour moi - un vrai succès de projet serait d'impulser de la transformation profonde, d'avoir permis une vraie durabilité du service développé ou de l'approche mise en place, d'avoir formé les gens mais de manière à ce que cela change leur existence en tant que professionnels et leur manière de travailler. Or ce n'est jamais le cas tous ces effets indirects. On en a un petit peu mais il faut beaucoup plus que 3 ans et quelques centaines de milliers d'euros pour le faire. Il faut travailler sur du temps très long. »

En conclusion

De nombreuses études financées par l'Aide Publique au Développement restent lettres mortes et ne se traduisent pas par des réalisations concrètes, comme l'illustrent divers exemples de notre étude. Bien que les bailleurs de fonds recherchent la durabilité et la mise à l'échelle des interventions, ces aspects demeurent parmi les plus difficiles à atteindre, avec des exemples de succès trop rares. L'absence de vision et de stratégie à long terme lors de l'identification et de la formulation des projets limite leur incidence et leur impact à long terme.

Ce constat corrobore les observations de la section précédente : la tendance au cloisonnement des interventions et le manque d'intersectionnalité réduisent également leur potentiel de durabilité. La durabilité et la mise à l'échelle des interventions ne peuvent être assurées que si les financements sont accompagnés de stratégies à long terme visant à intégrer les initiatives dans les politiques nationales, régionales ou locales, et/ou à permettre leur appropriation par des organismes locaux tels que les institutions de formation, les acteurs académiques et de la recherche.

F. Responsabilité face à l'échec

Au-delà des facteurs des échecs, nous nous intéressons également à la vision des acteurs quant à leur degré de responsabilité dans la survenue de ceux-ci. 46,7% des répondants assurent avoir une responsabilité, directe ou indirecte, dans la survenue de l'échec cité.

Parole d'acteurs

> « Bien sûr, je me suis moi-même remis en cause dans le cadre de ce projet. On peut que se remettre en cause, et voir ce qu'on aurait pu faire mieux. »

Divers participants à l'étude ont affirmé que la coopération internationale, l'aide au développement, étaient des « *histoires de personnes* ».

Dans cette idée, les notions d'« engagement », de « responsabilité » ou « irresponsabilité » reviennent régulièrement dans la justification des cas d'échecs par les acteurs interrogés. Qu'entendent-ils par responsabilité ? et dans quelle mesure faire face à ses responsabilités ?

Parole d'acteurs

> « On parle ici de personnes et pas d'entité ou de département [division de l'institution]. Vision « *expert contre expert* », international français vs expert national. »
>
> « Il y a des acteurs qui sont très impliqués et qui font tout pour ne pas vivre l'échec, mais là je pense que ce sont des acteurs qui sont arrivés en cours de route. « *C'était mon prédécesseur* » un peu comme en politique. Ils se sentent moins responsables car ce n'est pas leur projet. »

Bien que nombre des facteurs de blocage ou sources d'échec des interventions de développement puissent être étudiés de façon systémique, nous faisons le choix ici de conserver notre approche *fondée sur l'acteur* en nous intéressant à l'étude de la responsabilité individuelle (ou collective) dans la survenue des échecs.

F.1. Responsabilité selon le mandat

La responsabilité peut être comprise comme le mandat de l'acteur dans l'intervention.

F.1.1. Responsabilité en tant que bailleur et/ou entité publique

Différents types de responsabilité ont été évoqués de la part des bailleurs de fonds. Premièrement, la responsabilité face au bon usage des fonds de l'APD.

Parole d'acteurs

« Il y a toujours la question de la mobilisation des fonds publics, c'est une responsabilité assez lourde, donc on est garant de cette efficacité. »

« [En tant que secteur public, dépensant les fonds publics] on n'a pas le droit à l'erreur, et si on n'a pas le droit à l'erreur, il n'y a pas d'initiatives, il n'y a pas d'innovation. Je pense que ça, c'est une mauvaise chose. »

« Vous réalisez que les ressources disponibles pour l'eau et l'assainissement sont très limitées, et que nous ne pouvons donc pas nous permettre le luxe de les dépenser à mauvais escient. »

Aussi, des représentants de bailleurs ont cité leur responsabilité dans le choix des projets à financer et/ou des parties prenantes à l'intervention, des prestataires de services ou de travaux, et donc indirectement, dans la qualité des interventions.

Parole d'acteurs

« C'est aussi un travers des bailleurs : on est moins regardants sur la qualité des projets, les chefs d'agence ont des objectifs commerciaux et pour pas que l'agence ne ferme il faut lancer des projets, prendre des risques. »

« On a eu une responsabilité dans le sens où l'on a choisi un consultant qui n'avait pas l'expertise technique locale. »

Dans le deuxième exemple, le représentant du bailleur de fonds se dit responsable du fait que *les autres* soient responsables de l'inefficacité de l'intervention.

Enfin, il a également été évoqué la responsabilité des bailleurs et/ou agences de coopération dans la résolution de ces échecs et/ou leur éviction.

Parole d'acteurs

« Il y a une responsabilité des bailleurs pour lancer les initiatives, pour avoir plus de poids. On a ce levier existant, il faut pouvoir l'utiliser. »

« Il y a une fragmentation et les choses n'avancent pas si vous ne vous impliquez pas, d'une certaine manière vous devez être comme un acteur invisible qui aide à prendre de vraies décisions. Je vais vous donner un exemple : une discussion entre un maire et la communauté. Le maire ne veut pas de l'intervention, mais la communauté la veut. Si le maire ne veut pas, l'argent du projet ne sera malheureusement pas débloqué. Ici, nous devons être un acteur dans les coulisses. »

« L'argent est tout puissant donc si cela ne vient pas par les détenteurs de ces capacités financières, ça ne vient pas. Il est beaucoup plus simple de coordonner les 4 bailleurs de fonds du secteur que les 600 ONG, 4 000 opérateurs, et millions d'usagers. Il faut que ce soit inspiré par les puissants, dans un secteur WASH très compliqué car le nombre de groupes d'intérêt est énorme. […] On est nombreux à intervenir et appuyer les gouvernements dans un pays, et finalement tout le monde arrive avec son petit agenda. Les grandes têtes de pont devraient se réunir pour définir agenda commun et lignes directrices avec pot commun, appuyer les orientations stratégiques du gouvernement. »

« Je pense qu'il y a là une responsabilité pour les agences de coopération. Bien sûr, la coopération internationale vient compléter un effort national, qu'il soit local, sous-national ou national, mais je pense qu'il devrait y avoir une exigence lors de la négociation d'une intervention de coopération internationale avec les gouvernements, au moins pour maintenir cette *institutionnalité.* »

F.1.2. Responsabilité en tant qu'exécutant de l'intervention

La responsabilité de l'entité mettant en œuvre l'intervention (bureau d'études, ONG) a également été abordée lors de nos entretiens. Cette responsabilité consiste notamment en l'atteinte des objectifs définis, respect le cahier des charges, respect les délais, et ce, dans un cadre d'échanges d'expériences et de transferts de connaissances.

Parole d'acteurs

« Nous avons une responsabilité en tant qu'entreprise, au début, lors de l'identification du projet : le rendre plus sérieux. »

« Quand la gestion du projet est assurée par une agence publique ou un bureau d'études international ou une ONG, on arrive toujours à maîtriser un minimum le risque, ce qui veut dire qu'on est quand même beaucoup dans la substitution. On a beau parler de renforcement de capacités, d'AMO, etc., on est clairement dans une injonction contradictoire où l'on dit en permanence responsabiliser les pouvoirs publics locaux mais où en réalité le bailleur n'est pas prêt à assumer de risque. Donc dès que ça sort un peu des rails, on demande à l'AT ou au partenaire technique de reprendre la main. Nous, professionnels du développement, on est toujours coincés par cette injonction contradictoire, entre nos valeurs et la réalité du quotidien, de remplir nos objectifs et de boucler le projet dans des délais raisonnables. »

Néanmoins, il a également été avancé que l'entité responsable de la mise en œuvre du projet opère dans un cadre d'intervention prédéfini, sur lequel elle n'a pas nécessairement de contrôle direct. Remettre constamment en question ce cadre peut, dans une certaine mesure, freiner l'exécution.

Parole d'acteurs

« Je vais moins loin dans la réflexion, sur les bienfaits, les impacts, les implications de notre intervention. J'essaye de me dire que je n'ai pas forcément à me poser ces questions-là. A priori je fais toujours ça avec l'idée que la finalité est bonne car elle va permettre d'améliorer les conditions de vie des gens. Je me pose ces questions généralement mais je travaille dans un cadre d'intervention, qui est déjà bien établi, avec des TdR bien définis, il y un cadre que je ne remets pas en question. Je ne me demande pas pourquoi les parties prenantes sont autour de la table. Aujourd'hui elles sont là, on me confie une mission, je l'exécute. »

« Ce décalage [entre les acteurs préoccupés ou non par l'échec des interventions] ne joue pas sur la façon dont je fais mon travail. Si cette analyse critique tu l'appliques à tout, tu ne fais plus rien. »

Se pose ici la question des *limites* à la responsabilité.

Nombre des acteurs interrogés dans le cadre de cette étude, quel que soit leur mandat, ont conscience des dysfonctionnements existants et les formulent aisément. Nombre d'entre eux s'en dédouanent, alors même qu'ils assument avoir joué un rôle direct dans l'intervention en question.

La question est donc la suivante : dans quelle mesure l'acteur du développement doit faire jouer sa responsabilité, d'après le mandat qui est le sien ? et comment ? quelles sont ses marges de manœuvre ?

F.2. Limites à la responsabilité

Deux principales *limites à la responsabilité* ont été évoquées lors de l'étude :

- L'échec vient de facteur(s) extérieur(s), sur le(s)quel(s) l'acteur n'a pas prise ;
- La « faute » revient à un acteur tiers (impliqué ou non dans l'intervention).

F.2.1. Sentiment d'impuissance

Un certain *sentiment d'impuissance* face à la situation est régulièrement apparu dans les échanges, que l'acteur se sente, ou non, directement responsable. Ce sentiment peut découler du fait que l'échec relève de domaines échappant à son mandat, ou qu'il est influencé par des facteurs externes sur lesquels les diverses parties prenantes n'ont pas de prise.

Parole d'acteurs

« Oui je l'ai ressenti comme un échec personnel, mais qu'aurions-nous pu faire de plus ? Oui j'ai l'impression de ne pas avoir répondu à notre cahier des charges, à nos objectifs, mais à un certain point c'est politique, administratif etc. Et pour la résolution on a tout fait, mais dans la mesure de notre mandat à nous. »

« Ce n'était pas de mon ressort du point de vue technique et de la portée du mandat que nous avions. Même si nous le voulions, ce n'était pas notre rôle. »

« J'ai fait ce que j'ai pu avec les moyens qu'on m'a donnés. J'estime que j'ai fait ce que j'ai pu. J'aurais pu trouver des astuces mais je n'ai pas identifié de leviers pour améliorer et faire en sorte que le service soit fourni au final. »

Aussi, dans plusieurs cas d'échecs relatés lors de l'étude, l'interrogé relate des faits desquels il n'a pas été partie prenante.

Par exemple, des représentants de l'organisme d'inspection, inspection, surveillance et contrôle des services publics d'eau et d'assainissement en Colombie (Superintendance), nous ont partagé des cas d'échec d'interventions de développement dans le pays, où en réalisant le suivi des opérateurs d'eau bénéficiaires de ces interventions, ils ont constaté les difficultés rencontrées à la suite des interventions et/ou le manque d'impact de celles-ci sur le service. (Voir programme de développement d'infrastructures hydrauliques dans les zones affectées par le conflit armé en Colombie, (p.16) et programme de développement de réseaux et de stations d'épuration dans 13 municipalités du Chocó, en Colombie (p.19)).

Ici, on peut se poser la question : quelle place pour ceux qui « constatent » les échecs passés ? Quelle réponse apporter ?

F.2.2. Manque de remise en question

L'absence de sentiment de responsabilité peut également s'illustrer par un manque (ou parfois un refus) de remise en question de l'exécutant, ou bien par l'entité bénéficiaire de l'étude, de l'intervention, qui n'accepte pas les résultats (négatifs), et donc de remettre en cause les modalités initiales de l'intervention.

Parole d'acteurs

« Il y a aussi un désintérêt : des réunions plutôt pour faire un suivi du projet (quelle étape etc.), on va rarement sur le cas des échecs pour les faire remonter. Mais je crois qu'on n'a pas les espaces pour ça, les canaux de communication à part les évaluations. »

« Je suis convaincu qu'on ne fait jamais assez. On n'a pas de temps, de réunion en grande équipe, on n'ose pas faire remonter les échecs, on fait ça rapidement pour avoir un compte-rendu »

F.2.3. Echec « chez les autres »

Enfin, d'autres acteurs considèrent que les échecs cités ne sont pas dus à leurs actions propres, mais à celles *des autres*. On remarque un certain niveau de déresponsabilisation, les acteurs se « *renvoient la balle* » comme exprimé par un participant à l'étude.

Parole d'acteurs

« On passe notre temps à ne pas reconnaitre nos erreurs et renvoyer aux autres institutions les raisons de l'échec. »

« Chaque acteur répond à ses objectifs et il est facile de se renvoyer la balle. »

« Exemple de la rotation des personnes dans les institutions étatiques. Les problèmes sont toujours évoqués mais on entend rarement la solution. On est dans un perpétuel process. Nous-mêmes [agence des Nations Unies] avons les mêmes problèmes fondamentaux de rotation du personnel mais on voit le même problème chez les autres. Les problèmes sont énumérés et on a rarement des discours de solutions viables. »

Citons le cas de l'échec d'un projet de mise en œuvre d'une infrastructure pilote de microfiltration d'eau alimentée par une microcentrale hydraulique en Colombie, sur un financement de la coopération française, qui a été évoqué à deux reprises. Malgré la disponibilité du financement, le projet n'a pas pu être mis en œuvre, pour différentes raisons : le manque de données techniques de l'opérateur, manque de garantie dans l'installation de l'infrastructure et l'absence d'investissement préalable dans les études de faisabilité.

Dans cette analyse, la responsabilité est attribuée au bailleur de fonds ayant défini le cadre conceptuel de l'appel à projets, plutôt qu'au consultant ayant soumis un projet, bien qu'il fût conscient de ses lacunes. La question se pose de savoir si la source de l'échec réside dans la définition du cadre (et notamment les exigences liées à la justification de la « part française ») et

le processus de sélection des projets, ou dans la position du bureau d'études cherchant à remporter des projets, même en sachant qu'il existe une possibilité d'échec lors de la mise en œuvre. La responsabilité semble partagée.

Par la suite, le bureau d'études, bien qu'ayant été sélectionné, a fait le choix de ne pas signer et ne pas accepter les fonds, justement face à ces barrières à l'exécution. L'échec est donc ici de ne pas avoir mené à bien une intervention, en anticipation d'un futur échec. Il s'agit d'un échec pour le bailleur ou le maître d'ouvrage local mais d'une relative *réussite* pour le consultant dans le sens où il évite l'échec futur. Les différences d'intérêts sont visibles : exécuter les projets, mais à quel coût et dans quelles conditions ?

Il est ressorti d'entretiens avec des représentants de bailleurs que les échecs pouvaient être associés à une prestation de mauvaise qualité des consultants

Parole d'acteurs

« Régulièrement on est confronté à des situations où l'on est déçu du travail des consultants. L'échec n'est pas dû qu'au travail du consultant, mais dû à un mélange : disponibilité de la contrepartie, capacités techniques, et de l'autre côté la faute du consultant qui fait mal son travail (rapports médiocres, incomplets…). Aussi les consultants font le minimum possible, ça c'est vraiment pénible ! »

A l'inverse, les entités d'exécution des projets peuvent pointer du doigt la pertinence des décisions et/ou des inefficiences des bailleurs et donneurs d'ordre.

Parole d'acteurs

« Il y avait un manque de discernement et de prise de décision de la part du client, qui ne prenait pas en compte les recommandations du consultant. »

« C'est de la mauvaise foi car ils veulent une super qualité mais à des budgets moindres. »

« Je considère que mon niveau de responsabilité est de ne pas avoir arrêté le projet alors qu'il était prévu que cela allait ajouter des problèmes d'approbation. Mais nous ne l'avons pas fait parce que la municipalité était pressée d'exécuter le projet. »

« Là aussi les bailleurs ne sont pas toujours cohérents, ils veulent qu'on double les taux d'accès dans une zone en 3 ans, en renforçant des capacités locales proches de zéro et en rendant ça durable après 3 ans, bref, des choses dans les cahiers des charges qui sont complètement impossibles donc c'est la quadrature du cercle. »

« Parfois, les bailleurs ou les gouvernements suivent les projets en termes d'argent investi, nous mettons en œuvre des projets avec un budget important, il y a un empressement à investir pour le principe d'investir. »

G. Conclusions et perspectives

Bien que la prise de conscience des échecs dans le secteur du développement international soit répandue, le sujet a tendance à être éludé. Par manque de temps, d'intérêt ou par empressement des acteurs de se dédouaner de leurs responsabilités (sur les autres, sur le contexte, sur les interférences politiques, sur le cadre normatif ou règlementaire, etc.), les échecs sont passés sous silence ou contournés, sans une réflexion approfondie sur leurs origines, leurs déterminants et les axes d'amélioration possibles.

Les résultats de cette étude qualitative confirment nos hypothèses sur la survenue des échecs et leurs causes. 53 % des acteurs interrogés déclarent y être régulièrement confrontés. De plus, les définitions et typologies de l'échec dans le secteur de l'aide au développement, telles qu'identifiées dans la littérature, ont été illustrées par des cas concrets. La socio-anthropologie du développement, un des cadres de cette étude, est souvent accusée d'offrir une explication « théorique » aux échecs des projets de développement. Notre étude démontre - au contraire - que d'un point de vue pratique, les échecs sont relativement faciles à documenter et que la plupart des acteurs, même lorsqu'ils cherchent à les minimiser, les reconnaissent volontiers.

Notre étude révèle que 71% des échecs recensés sont attribués à la phase de conception de l'intervention, soulignant l'importance de réfléchir aux approches et aux modèles d'implémentation dans le domaine de l'aide publique au développement, et d'explorer les marges de manœuvre existantes pour éviter ces échecs. D'autant plus que les participants ont exprimé un certain degré de préoccupation à ce sujet, insistant sur le fait que les causes des échecs potentiels interviennent souvent en amont du cycle des projets. Dans de nombreux cas « le ver est dans le fruit », mais on refuse de le voir.

Les principaux facteurs d'échec mis en lumière sont fréquemment interconnectés. L'échec d'un projet est souvent la combinaison de plusieurs échecs relevant de plusieurs catégories. Par exemple, un manque de participation locale (institutions locales et communautés) peut entraîner une mauvaise compréhension du contexte d'intervention, l'adoption d'un modèle inadapté, et par conséquent, des erreurs techniques potentielles ainsi qu'un manque de durabilité de l'intervention. Près d'un tiers des échecs mentionnés par les participants révèlent une approche méthodologique inadaptée au contexte d'intervention, validant le cadre d'analyse des *modèles voyageurs*. De plus, d'autres facteurs d'échec identifiés peuvent être attribués, à divers degrés, à l'adoption de modèles inappropriés aux contextes d'intervention. Cela nous amène à penser que la réalisation d'autres études socio-anthropologiques dans le même environnement pourrait renforcer ce résultat : la persistance de *modèles voyageurs*, spécifiquement dans les projets d'eau et d'assainissement financés par l'APD dans la région andine – et en particulier dans la définition (et l'imposition) des modèles de gestion des services.

Au-delà de l'identification des facteurs contribuant aux échecs des interventions de développement, notre étude souligne le défi de l'acceptation et l'assomption de la responsabilité par les acteurs impliqués. Bien que près de la moitié des acteurs interrogés reconnaissent leur part de responsabilité dans les échecs pris en exemple, leurs explications restent souvent vagues et leurs justifications, subjectives. La coopération internationale et l'aide au développement impliquent un fort engagement et une responsabilité partagée, à la fois individuellement et collectivement. Mais où se situe la limite de la responsabilité ? Les acteurs de l'aide publique au développement sont enclins à se décharger de leur responsabilité lorsque les choses « tournent mal », en invoquant des facteurs externes ou en reportant la faute sur d'autres parties impliquées.

Les résultats de nos travaux mettent en évidence la nécessité de promouvoir une « culture de l'échec » et de l'expérimentation au sein du secteur et de remettre en question la culture de l'irresponsabilité dans les interventions de développement, afin d'éviter la répétition des échecs passés et la naissance d'échecs futurs. Trop de projets partent encore du principe que les hypothèses de départ sont forcément les bonnes, et que les modifier reviendrait à remettre en question le projet lui-même. Pourtant, les échecs prennent peut-être racine dans le fait que les modalités de distribution de l'aide - trop souvent - excluent tout recours à une approche « essai-erreur ». Cette approche, pourtant répandue et parfaitement acceptée dans d'autres secteurs (l'industrie par exemple), semble effrayer les acteurs de l'aide, à commencer par les donneurs d'ordre.

Annexe : Approche méthodologique

Notre étude repose sur deux hypothèses :

- Il existe une marge de progression élevée de l'impact des interventions de développement au regard des investissements (financiers et techniques) réalisés ;
- Cette marge de progression est due à l'existence de facteurs de blocage, liés notamment à l'adoption d'approches non adaptées aux contextes d'intervention, non suffisamment étudiées et anticipées dans les processus d'intervention.

Nous souhaitons sortir de l'approche classique d'étude des « *best practices* » qui a pour effet pervers la reproduction de modèles de projets dans lesquels les processus d'intervention ne sont pas optimaux car ne prennent pas en compte les réalités sociales des contextes locaux de l'intervention.

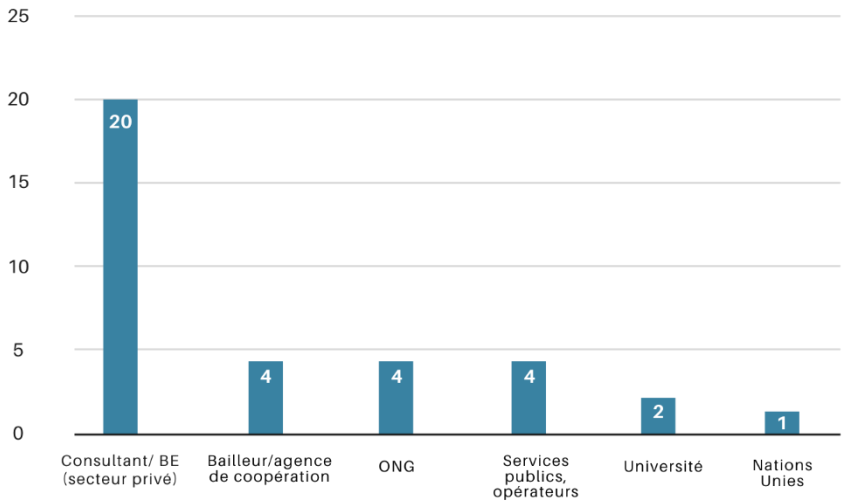
Nous adoptons une approche qualitative, **fondée sur l'acteur**.

Notre travail repose donc sur la conduite d'entretiens semi-dirigés avec des acteurs du développement, exerçant ou ayant exercé en Colombie ou zone andine dans le secteur de l'eau et de l'assainissement :

- Représentants de bailleurs (AFD, BID, GIZ, UE)
- Représentants des maîtrises d'ouvrage locales (ministères, collectivités locales, entreprises publiques d'eau et d'assainissement, etc.)
- Représentants de bureaux études
- Représentants d'ONG

Notre échantillon de 35 interviewés, sur un total de 106 personnes invitées, est illustratif des différents types d'acteurs mais pas représentatif statistiquement.

Figure 2. Typologie des acteurs interrogés



On observe une prépondérance d'acteurs privés, qui s'explique par un nombre moins élevé d'acteurs publics invités à l'entretien et par un taux de réponse positive inférieur de leur part. De plus, parmi les 35 personnes interrogées, seules six sont des femmes. Cette sous-représentation s'inscrit dans une tendance plus large de sous-représentation des femmes dans ce secteur.

Tous les entretiens semi-dirigés ont duré entre 1 et 2 heures, et dans la majorité des cas, ont été réalisés à distance. Chaque entretien est entièrement retranscrit avant analyse.

Les informations recueillies dans le cadre de ces entretiens ont été systématisées et consolidées dans une grille de typologie des échecs et de facteurs de blocage des interventions de développement.

Les entretiens ont suivi le modèle suivant :

D'abord, trois questions d'ordre général :

- Comment définiriez-vous l'échec dans une intervention de développement ?
- Avez-vous l'impression d'être fréquemment confronté.e à des cas d'échecs ?
- Sentez-vous qu'il s'agit d'une préoccupation existante, pour vous comme pour vos partenaires, dans vos activités (lors de l'élaboration de projet, de la mise en œuvre, du suivi, etc.) ?

Puis, le focus sur le ou les cas d'échec(s) vécu(s) :

1. Contexte d'intervention / Contexte structurel

- De quel type d'intervention s'agit/s'agissait-il ?
- Dans quel pays, région, contexte d'intervention (urbain, rural, zone isolée) ?
- Quel étaient les acteurs impliqués dans l'intervention ?
- Quel type de financement ?

2. Description des faits et perception qualitative / contexte pragmatique

- Quel était votre rôle dans ce projet ? Votre lien avec les acteurs impliqués ?
- A quelle(s) étape(s) du cycle du projet est lié l'échec ? (Identification, design, mise en œuvre, etc.) Expliquer les faits.
- Les parties prenantes à l'intervention ont-elles eu conscience de cet échec ? Et si oui, comment l'ont-elles vécu ?
- Pensez-vous l'avoir perçu différemment ?
- Pensez-vous avoir eu une part de responsabilité dans la survenue de cet échec et/ou une contribution dans sa tentative de résolution ?
- Avez-vous identifié a posteriori des alternatives qui auraient pu, selon vous, permettre d'éviter cet échec ?

Les citations présentées dans ce document sont anonymisées, par respect de la confidentialité des participants.