Les contrats de performance dans le secteur de l'eau urbaine ougandais, structures de la matérialisation de la logique de marché et supports du travail institutionnel

Marine Colon

▶ **To cite this version:**

Marine Colon. Les contrats de performance dans le secteur de l'eau urbaine ougandais, structures de la matérialisation de la logique de marché et supports du travail institutionnel. Gestion et management. AgroParisTech, 2014. Français. NNT : 2014AGPT0063 . tel-01116425

HAL Id: tel-01116425
https://pastel.hal.science/tel-01116425

Submitted on 13 Feb 2015

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

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

ParisTech
INSTITUT DES SCIENCES ET TECHNOLOGIES
PARIS INSTITUTE OF TECHNOLOGY

AgroParisTech
INSTITUT DES SCIENCES ET INDUSTRIES DU VIVANT ET DE L'ENVIRONNEMENT
PARIS INSTITUTE OF TECHNOLOGY FOR LIFE, FOOD AND ENVIRONMENTAL SCIENCES

Ecole Doctorale ABIES
Agriculture
Agriculture
Alimentation
Food
Biologie
Biology
Environnement
Environment
Santé
Health

Doctorat ParisTech

T H È S E

pour obtenir le grade de docteur délivré par

L'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement

(AgroParisTech)

Spécialité : Sciences de Gestion

présentée et soutenue publiquement par

Marine COLON

le 2 décembre 2014

Les contrats de performance dans le secteur de l'eau urbaine ougandais, structures de la matérialisation de la logique de marché et supports du travail institutionnel

Directeur de thèse : **Michel NAKHLA**

Jury

M. Philippe ZARLOWSKI, Professeur, ESCP Europe	Président du jury
M. Gérald NARO, Directeur de recherche, MRM ISEM, Université de Montpellier 1	Rapporteur
Mme Eva BOXENBAUM, Professeur, CGS, Mines ParisTech, Copenhagen Business School	Rapporteur
Mme Marie-Hélène ZERAH, Chercheur, IRD-CESSMA	Examinatrice
Mme Cassilde BRENIERE, Chef de la division Eau et Assainissement, AFD	Examinatrice
Mme Lætitia GUERIN-SCHNEIDER, Chercheur, UMR G-EAU-Irstea	Co-encadrante
M. Michel NAKHLA, Professeur, CGS, Mines ParisTech, AgroParisTech	Directeur de thèse

AgroParisTech
UMR G-EAU
361 rue Jean-François Breton, 34196 Montpellier Cedex 5, France

Remerciements

Nombreux sont ceux qui ont accompagné, soutenu et éclairé cette mutation intellectuelle par laquelle j'ai tenté de déconstruire ma formation d'ingénieur de l'eau pour me muer en chercheure en sciences sociales. C'est avec une sincère gratitude que je souhaite reconnaître leur contribution à ce travail de thèse. Je remercie bien entendu tout d'abord Michel NAKHLA qui a dirigé ce travail. Sa confiance fut précieuse pour tenir psychologiquement, et m'autoriser à explorer des contrées lointaines. Son regard critique et bienveillant a été le tuteur de la croissance de mon travail académique. Je remercie chaleureusement Lætitia GUERIN-SCHNEIDER, qui a œuvré avec une fiabilité, une fidélité et un engagement exemplaires, et sans qui je me serais perdue plus d'une fois. Je remercie ensuite les autres membres du jury qui ont accepté de discuter ce travail : Philippe ZARLOWSKI, Marie-Hélène ZERAH (venue d'Inde !) et Cassilde BRENIERE, et en particulier les rapporteurs : Eva BOXENBAUM et Gérald NARO. Je remercie les membres du comité de pilotage dont le regard avisé a posé les jalons de ce parcours : Andrea MANGANO, Jacques BERTRAND, Daniel FIXARI, Marie TSANGA-TAIBI et en particulier Jean-Antoine FABY pour son soutien, sa confiance, son humanisme et sa créativité qui ont nourri mon enthousiasme.

Ce travail n'aurait pas été possible sans la remarquable ouverture d'esprit des dirigeants des services publics d'eau qui m'ont accueillie. Je porte une dette incommensurable vis-à-vis du Dr. William MUHAIRWE, ex-Directeur Général du *National Water and Sewerage Corporation* d'Ouganda, et de Mr. Ek Son CHAN du *Phnom Penh Water Supply Authority*. Je veux citer quelques unes des personnes qui ont fluidifié mon parcours au sein de ces services et m'ont accordé du temps malgré leur agenda bien chargé, du NWSC : Dr. Silver MUGISHA, Dr. Martin KALIBBALA, Mr. Mahmood LUTAAYA, Mr. Sonko KIWANUKA, Mr. Charles EKKURE, Dr. Harrisson MUTIKANGA, Dr. Rose KAGGWA, Mrs. Pressy AKETCH, Mr. George OKOL, Mr. Alfred OKIDI, Mr. Andrew SEYKAZZI, Mr. David ISINGOMA, Mr. Peter TWESIGE, Mr. Jude MWOGA, et Mr. Joseph OGWAL ; et du PPWSA : Dr. Chea VISOTH, Mr. Sim KHENGLIN, Mr. Long NARO, Mr. Khut VUTHIARITH, Mr. Samreth SOVITHIA, Mr. Ros KIM LEANG, Mrs. Roeun NARY, Mr. Hout SOKHENG, Mr. LUX et Mrs. Ek PEOU. Merci également aux hauts fonctionnaires du *Directorate of Water Developement* d'Ouganda et du *Ministry of Industry, Mining and Energy* du Cambodge de m'avoir accordé de longs entretiens, ainsi qu'aux représentants de l'AFD, de JICA, de la Mairie de Paris, RODECO et SAFEGE. Un remerciement particulier pour Lina HONG et Ly KUCHSEYLA, deux jeunes brillants étudiants khmers qui ont accepté de jouer le rôle d'interprète et de traducteur. Un grand merci également à Clément FRENOUX du GRET qui m'a ouvert les portes du fabuleux centre de

documentation sur l'eau au Cambodge et consacré de longues discussions.

Les échanges avec d'autres doctorants et collègues chercheurs ont été d'une grande richesse. Je remercie en premier lieu Elsa BERTHET qui m'a offert son temps, son talent et sa belle amitié. J'adresse également mes remerciements à mes collègues de l'UMR G-EAU, en particulier à Patrice GARIN pour son accueil dans l'unité, Hong SOTHEA pour ses bons tuyaux à Phnom Penh, Caroline LEJARS pour nos échanges sur la durabilité des services d'eau et mes amis thésards ou jeunes docteurs avec qui il était bon d'échanger (Delphine LOUPSANS, Joana GUERIN, Alexandre GAUDIN, Pauline BREMOND, Rami ALBALASHA, Ludivine PRADELEIX) ; mes collègues de l'AgroParisTech ont également contribué à ce travail, par des relectures et des échanges : Guillem CANNEVA, Gilian CADIC, Sophie RICHARD, Elodie ROUVIERE, Silvia ALEGRE, Pauline LANDEL, Julien SOURIAU et Olivier CRESPI-REGHIZZI. Un cercle plus éloigné de personnes m'ont ponctuellement aidé à différents étapes de ce projet : Christelle PEZON, Mélodie CARTEL (ma sauveuse de la dernière ligne droite), Jeanne RIOT, Claude MENARD, Catherine BARON, Arielle EGGRICKX, Olivier SAULPIC, Jérémy MORALES, Claire DAMBRIN, Diane-Laure ARJALIES et David ALEXANDER (merci pour l'initiation à la comptabilité financière). Je remercie également les associations AFC, AIMS et Tutorat Grand Sud pour leurs ateliers doctoraux, indispensables dans la vie d'un thésard initialement isolé sur le plan académique. Un grand merci à Eva BOXENBAUM de m'avoir intégré au petit cercle des institutionnalistes qui s'intéressent notamment à la question de la matérialité des logiques institutionnelles.
Un remerciement particulier aux experts de l'eau qui ont accepté de partager leurs idées : Richard FRANCEYS, Bertrand DARDENNE, Jean-Luc TRANCART, Céline GILQUIN, Lise BREUIL, Sarah BOTTON, Aymeric BLANC, Frédéric MAUREL, Bertrand CLOCHARD, Yann JANSENS, Manuel SCHIFFLER, Fatima CARTEADO et Michel WERMERSCH.

Je n'oublie pas tous ceux qui se sont investis pour m'aider à mûrir ce projet de thèse : Yann LAURANS, Bernard BARRAQUE, Laurent MERMET, Pierre-Yves JAMIN, Sylvie MORARDET, Stéphano FAROLFI, Jean-Philippe TORTEROTOT, Pierrick FRAVAL, Thierry BOISSEAUX, Pierre-Noël GIRAUD, Maud ORNE-GLIEMANN, Pierre MAZZEGA et Sylvie JAGLIN. Je remercie par ailleurs les collègues de l'AgroParisTech qui m'ont soutenue dans le cadre du dispositif de Formation Doctorale des Ingénieurs des Ponts des Eaux et Forêts, Jacques BREGER, Thierry RIEU et en particulier Cyril KAO, qui a accompagné mes premiers pas dans ce monde de la recherche qui paraît bien complexe de prime abord. Je souhaite également remercier mes collègues du ministère de l'Agriculture qui m'ont soutenue dans ce parcours, notamment Yves CONFESSON. Merci

aux collègues de l'Ecole Doctorale ABIES pour leur appui, en particulier Corinne FIERS.
Ce travail n'aurait pas vu le jour sans la stimulation intellectuelle de l'excellente équipe pédagogique du master GDO – MOPP. Je tiens à remercier ceux qui m'ont initiée aux sciences de gestion, et ont su me montrer la façon de transformer les affres de la gestion publique en sujet passionnant : Patrick GIBERT, qui a éveillé ma curiosité sur le Nouveau Management Public et le contrôle de gestion dans le secteur public, Jean-Michel SAUSSOIS, pour son introduction aux théories des organisations, Frédérique PALLEZ et Frédéric KLETZ, pour leur approche du management public, et bien entendu Armand HATCHUEL pour son ouverture sur la généalogie des théories des organisations et l'épistémologie. Le module sur la recherche en contrôle de gestion animé par Philippe ZARLOWSKI a été une révélation : le contrôle de gestion pouvait être passionnant. Je tiens également à remercier Ben FAWCETT qui m'a appris à décoder le monde du développement et de l'aide internationale, et Rémi BARBIER, qui m'a éveillée aux approches historiques et sociales lors de ma formation initiale d'ingénieur à l'ENGEES. Un grand merci également à mes collègues du ministère de l'Agriculture avec qui j'ai partagé cette aventure de l'ingénierie publique, qui a posé les fondations de ma réflexion sur les évolutions de ce secteur de l'eau et de l'assainissement, en particulier Estelle MARTIN et Véronique DROUILLAC.

Si une thèse est un travail intellectuel, sa réalisation s'appuie sur un fonctionnement bureaucratique performant ! Je remercie donc toutes celles et ceux qui ont géré les aspects administratifs, financiers et logistiques de ce travail avec une grande efficacité et dans la bonne humeur : Francine AUDOUY, Marie-Christine CARLA COISSAC, Magali NIEUWJAER, Nadine FONTAINE, Fatiha TOUMI, Laurent FORTIER, Myriam NIEL, Valérie VALDES, et l'équipe de la Chaire Eau pour Tous : Claire JOLIET, Clémence JARLES, Stéphanie MAUREAU, Laury DERNECOURT. Merci également à Annabelle FILATRE d'avoir su me livrer en un temps record les articles qui me manquaient cruellement ! Une pensée particulière pour ma colocataire de bureau, Hiam SERHAN-MURRAY, qui a embelli mon quotidien monastique et solitaire de ses douceurs libanaises et de son amitié. Nous avons partagé les hauts et les bas que la vie nous réserve.

La demi-année de rédaction a mobilisé un certain nombre de relecteurs dont la plupart ont déjà été cités. Je tiens également à rendre hommage à Christine FERLAY, dont la connaissance pléthorique et intime de l'histoire de l'Ouganda m'a permis d'éviter les préjugés. Merci d'avoir consacré du temps à un manuscrit naissant et peu recommandable. Je dois également aux fidèles relecteurs de mon entourage qui, au cours de ces presque quatre années, ont partagé avec une grande générosité leur curiosité, leur acuité intellectuelle et leur talent littéraire. Je porte une lourde dette envers

mes proches qui se sont investis avec une grande dévotion dans la relecture pendant les intenses dernières semaines d'écriture, en premier lieu Dominique, mais aussi Jehanne, Célian et Elsa. Merci aussi à Violaine, Arnaud, Jean, Pierre et Katy d'avoir partagé leur maîtrise de la langue de Shakespeare.

La conduite d'une thèse nécessite aussi de l'énergie vitale dont il faut savoir conserver et entretenir la source. Julie et le yoga furent mes rappels à la matérialité du corps (qui joue un rôle non négligeable dans une thèse). Anne, Guilhem et Bach (la Passion !) furent mes bouffées d'oxygène, tout en *aria*. Un clin d'œil à Ginger Julie, Julie M. et Alice (à nos souvenirs ougandais), à Matthieu (copain de tout), à mes amis et aux tribus COLON, PIONA et JELALI (compréhensives et patientes). Enfin, cette thèse n'aurait certainement pas abouti dans ces délais sans l'incommensurable et indéfectible soutien de Kaïs (et la présence de Haroun).

Cette thèse a été financée par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie dans le cadre du dispositif de Formation Doctorale des Ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts. Elle a également bénéficié d'un soutien de la part de la Chaire « Eau Pour Tous » (AgroParisTech, MinesParisTech et Suez Environnement).

AVERTISSEMENT :

L'AgroParisTech n'entend donner aucune approbation ni improbation des opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Publication et communications

Publication :

COLON, Marine et GUERIN-SCHNEIDER, Lætitia, 2014. The reform of New Public Management and the creation of public values: compatible processes? An empirical analysis of public water utilities. In : *International Review of Administrative Sciences*, à paraître, DOI: 10.1177/0020852314547851

Communications:

COLON, Marine, 2014. Creating public values in two corporatized water utilities. In : 2nd scientific meeting of the ParisTech «Suez Environnement - Water for All » Chair. Mines ParisTech, Paris. 19 septembre 2014.

COLON, Marine, 2014. Dans quelle mesure une réforme de Nouveau Management Public contribue-t-elle à la création de valeurs publiques ? In : Conférence sur la gestion des services d'eau et d'assainissement et l'amélioration des performances, AgroParisTech. Agropolis, Montpellier. 17 septembre 2014.

COLON, Marine, 2014. Réforme de Nouveau Management Public et création de Valeurs Publiques : des processus compatibles ? In : Séminaire de recherche, AgroParisTech, MinesParisTech, PSL Research University. Mines ParisTech, Paris. 3 septembre 2014.

COLON, Marine, 2012. L'usage des indicateurs de performance par les services publics d'eau dépendant de l'aide internationale : outils de pilotage de la performance ou de légitimation ? Le cas de l'Ouganda et du Cambodge. In : Journée thématique de l'UMR G-EAU. AgroParisTech, Montpellier. 18 décembre 2012.

COLON, Marine et GUERIN-SCHNEIDER, Lætitia, 2012. Le Nouveau Management Public : créateur ou destructeur de valeurs publiques ? Le cas des secteurs de l'eau potable en Ouganda et au Cambodge**.** In : Colloque International de l'Association Internationale de Recherche en Management Public. Université Panthéon-Assas, Sorbonne Université, Paris. 5-6 décembre 2012.

COLON, Marine et NAKHLA, Michel, 2012. Complementing a neo institutional approach with management tools' approach? The case of Internal performance contracts in the urban water sector in Uganda. In : 7th International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms, European Institute on Advanced Studies in Management. Bocconi University, Milan. 4 Septembre 2012.

COLON, Marine, 2012. Le rôle du contrôle de gestion dans la mutation d'organisations publiques sous pression institutionnelle : discussion du cadre d'analyse néo-institutionnel à partir de cas du secteur de l'eau de pays à bas revenus. In : Congrès de l'Association Internationale de Management Stratégique. IAE de Lille. 4-6 juin 2012.

COLON, Marine, 2012. Le rôle du contrôle de gestion dans l'interaction entre logiques institutionnelles et pratiques dans les organisations publiques dépendantes de l'aide internationale. In : Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité. IAE de Grenoble. 21-23 mai 2012.

COLON, Marine, 2011. The role of performance contracts in the urban water sector: a study of organisational response to institutional pressures. In : Journée de l'European

School on New Institutional Economics. AgroParisTech Montpellier. 12 octobre 2011.

COLON, Marine et GUERIN-SCHNEIDER Lætitia, 2011. The contribution of performance contracts to the operational translation of a sustainable development policy in a low-income country: a case study in the urban water sector. In : 1rst French Conference of the Centre for Social and Environmental Accounting Research. Université Dauphine, Paris. 13-14 juin 2011.

COLON, Marine, 2011. Organisational changes due to running a public water utility like a private company. In : Séminaire de recherche, Chaire Eau Pour Tous, AgroParisTech Montpellier. 12 mai 2011.

COLON, Marine et GUERIN-SCHNEIDER, Lætitia, 2011. Le Nouveau Management Public en œuvre dans un service public d'eau d'un pays du Sud : succès, tensions et perspectives générés par dix années d'innovations managériales. In : Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité. UM1 de Montpellier. 9-11 mai 2011.

Glossaire

Artefact : l'artefact est défini comme un produit fait et réalisé par l'homme, par opposition à un objet existant dans la nature (d'après le Littré).

Capacité : la capacité d'un agent désigne son statut, les moyens et le pouvoir dont il dispose.

Champ organisationnel : « une communauté d'organisations qui partagent un système de sens et dont les participants interagissent plus fréquemment et inévitablement entre eux qu'avec des acteurs en dehors du champ » (Scott, 1995, p. 56).

Changement institutionnel : création, modification ou disparition d'une institution.

Chemin de dépendance : réduction des options du présent du fait des choix passés.

Conflit institutionnel : prescriptions institutionnelles contradictoires dans un même champ.

Découplage : dissociation entre les structures formelles et les routines dans une organisation.

Encastrement : mode de reproduction des normes par le biais des routines et des pratiques organisationnelles (Lawrence et al., 2009).

Entreprisation : l'entreprisation est un processus de transformation d'un opérateur public de service public en une entreprise publique possédant une autonomie de gestion tout en devant rendre des comptes à une autorité de tutelle (en général un ministère ou une collectivité territoriale), et fonctionnant avec une logique de performance orientée vers une recherche d'efficience, tout en conservant son statut public et poursuivant une mission de service public.

Innovation institutionnelle : création d'une nouvelle institution.

Innovateur institutionnel : celui qui conduit le processus de création d'une nouvelle institution.

Institution : « les institutions sont des structures et activités cognitives, normatives et

régulatrices qui donnent une stabilité et une signification aux comportements sociaux. Les institutions sont véhiculées par différents vecteurs – culture, structures et routines – et interviennent à différents niveaux de juridiction. » (Scott, 2005, p. 33)

Institutionnalisation : processus par lequel quelque chose devient une institution, c'est-à-dire qu'elle acquiert un statut de quasi règle, de norme ou de représentation qui n'est pas remis en question.

Légitimité cognitive : légitimité prise pour acquise au niveau des représentations.

Légitimité pragmatique : légitimité acquise par la démonstration d'une supériorité.

Logique (ou ordre) : « un ensemble de pratiques matérielles et de constructions symboliques » (Friedland, Alford, 1991, p. 248). Elle est dite institutionnelle lorsqu'elle est institutionnalisée au sein d'un champ organisationnel.

Logique de l'Etat : la logique de « rationalisation et de régulation de l'activité humaine par des lois et des règles bureaucratiques. » (Friedland, Alford, 1991, p. 248).

Logique de marché : ou logique du capitalisme est « l'accumulation et la marchandisation des activités humaines » (Friedland, Alford, 1991, p. 248).

Matérialisation : la matérialisation d'une logique est un processus par lequel sa dimension abstraite est matérialisée sous formes de structures et de pratiques.

Micro-processus : processus se déroulant au niveau organisationnel.

Mythe rationnel : « prescriptions rationalisées et impersonnelles qui assimilent certains objectifs sociaux à des objectifs techniques, et spécifient, en devenant des quasi règles, les moyens appropriés de poursuivre ces buts techniques de façon rationnelle. En outre, ils sont fortement institutionnalisés et échappent ainsi, dans une certaine mesure, au pouvoir discrétionnaire des individus ou organisations. » (Meyer, Rowan, 1977, p. 343-344).

Paysage institutionnel (terme utilisé par le chercheur) : synonyme de système inter-institutionnel (Thornton et al., 2012), désignant l'ensemble des logiques institutionnelles d'un champ organisationnel.

Pratique : « les activités, compétences, connaissance et croyances jouées dans un rôle, en essence la partition d'un rôle » (Jones et al., 2013, p. 53)

Pouvoir : capacité à contrôler et mobiliser des ressources humaines et matérielles (d'après Max Weber).

Rationalité formelle : rationalité indépendante des valeurs et basée sur le calcul et la logique (d'après Max Weber).

Structures : rôles formels, règles et modèles de relations organisationnelles (Thornton et al., 2012).

Systèmes de contrôle de gestion : un ensemble d'outils de gestion, composé d'indicateurs de performance, de mécanismes d'incitation à la performance et de dispositifs de contrôle.

Travail institutionnel : ensemble d'activités visant à créer, maintenir ou transformer les institutions (Lawrence, Suddaby, 2006, p. 215).

Théorisation : « le développement et la spécification de catégories abstraites et l'élaboration de chaînes de causes à effets. » (Greenwood et al., 2002, p. 60).

Liste des sigles

APC : *Area Performance Contract*

DG : Directeur General

DWD : *Directorate of Water Development*

GTZ : *Gesellschaft für International Zusammenarbeit*

GoU *: Government of Uganda*

IDAMC : *Internaly Delegated Area Management Contract*

IWA : *International Water Association*

PC : *Performance Contract*

MoF : *Ministry of Finance*

MoWE : *Ministry of Water and Environment*

NMP : Nouveau Management Public

NRM : *National Resistance Movement*

NRW : *Non Revenue Water*

NWSC : *National Water and Sewerage Corporation*

PPP : Partenariat Public Privé

SMART : *Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timely*

SNI : Sociologie néo-institutionnelle

SSC : *Service Support Contract*

WR : *Working Ratio*

Sommaire

REMERCIEMENTS 1
PUBLICATION ET COMMUNICATIONS 7
GLOSSAIRE 9
LISTE DES SIGLES 12
LISTE DES TABLEAUX 17
LISTE DES ENCADRÉS 18
LISTE DES FIGURES 19
LISTE DES CARTES 19

INTRODUCTION GÉNÉRALE 21
LA DIFFUSION DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE DE GESTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU URBAINE : PROBLÉMATIQUE ET ENJEUX 21
LA FORMULATION DE NOS QUESTIONS DE RECHERCHE 24
NOTRE DÉMARCHE DE RECHERCHE 27
L'ARCHITECTURE DE LA THÈSE 27

PARTIE I : LES SYSTÈMES DE CONTRÔLE DE GESTION ET LE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL : ÉLÉMENTS CONCEPTUELS ET MÉTHODOLOGIQUES 29

CHAPITRE 1. LA CONSTRUCTION DU CADRE D'INTERPRÉTATION. LA SOCIOLOGIE NÉO-INSTITUTIONNELLE : UNE APPROCHE CRITIQUE DU CONTRÔLE DE GESTION 30

INTRODUCTION 30
SECTION 1 LA PLACE DES ARTEFACTS DANS L'ANALYSE DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL. 33
1 La définition des principaux concepts clés mobilisés 33
2 Le modèle de changement institutionnel 39
3 L'émergence des artefacts dans l'analyse institutionnelle, liée à la matérialité des logiques institutionnelles 43
SECTION 2 L'ANALYSE INSTITUTIONNELLE DANS LA DISCIPLINE DU CONTRÔLE DE GESTION. 46
1 Les systèmes de contrôle de gestion : un objet dont la définition varie selon l'approche théorique 46
2 Les principaux résultats des analyses institutionnelles appliquées à la discipline du contrôle de gestion 50
3 L'émergence de la question du rôle du contrôle de gestion dans les dynamiques institutionnelles. 60
SECTION 3 LE CADRE D'INTERPRÉTATION 70
1 Analyser un processus de changement institutionnel 70
2 Conceptualiser les systèmes de contrôle de gestion comme des outils de gestion 72

CONCLUSION 75

CHAPITRE 2. CADRE CONCEPTUEL, ÉPISTÉMOLOGIE ET MÉTHODOLOGIE 77

INTRODUCTION 77
SECTION 1 EPISTÉMOLOGIE DE LA RECHERCHE 78
1 Une démarche interprétative 78
2 Eléments de réflexion sur la subjectivité du chercheur 79
SECTION 2 MÉTHODOLOGIE 82
1 Le design de la recherche 82
2 La collecte des données 85

3 Le traitement et l'analyse des données *102*
4 La dimension éthique de l'investigation *109*

CONCLUSION **110**

PARTIE II : LE CAS **111**

CHAPITRE 3. L'INSTITUTIONNALISATION DE LA LOGIQUE DE MARCHÉ DANS LE SECTEUR DE L'EAU URBAINE OUGANDAIS **112**

INTRODUCTION **112**

SECTION 1 LA LOGIQUE DE MARCHÉ ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR DE L'EAU URBAINE 113

1 Le champ organisationnel de l'eau urbaine *113*
2 L'émergence de la logique de marché à travers les prescriptions de la Banque Mondiale *124*
3 Les outils du contrôle de gestion au cœur des tensions autour de la diffusion de la logique de marché *135*

SECTION 2 L'INSTITUTIONNALISATION DE LA LOGIQUE DE MARCHÉ DANS LE SECTEUR DE L'EAU URBAINE OUGANDAIS 144

1 Les logiques de la famille et de la religion au cœur des dynamiques institutionnelles avant les années 1990 ..... *144*
2 La logique de marché pour asseoir la légitimité du régime établi en 1986 ..... *147*
3 La logique de marché dans le secteur public ougandais : le Nouveau Management Public à l'œuvre *152*
4 La logique de marché au cours de l'histoire du secteur de l'eau urbaine ougandais *154*

CONCLUSION **162**

CHAPITRE 4. LES CONTRATS DE PERFORMANCE COMME SUPPORT À LA MATÉRIALISATION DE LA LOGIQUE DE MARCHÉ **163**

INTRODUCTION **163**

SECTION 1 LE PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA LOGIQUE DE MARCHÉ 164

1 Les années 1980 et 1990 : les trois micro-mécanismes sous-jacents au processus d'innovation institutionnelle *164*
2 La période 2000 - 2004 : l'introduction des contrats de performance pour gérer un conflit institutionnel *177*

SECTION 2 LA PÉRIODE 2004-2009 : LES CONTRATS INTERNES DE PERFORMANCE STRUCTURANT L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION 209

1 Les marqueurs d'une stabilité institutionnelle *209*
2 Les Internally Delegated Area Management Contracts, structure des changements organisationnels *214*
3 La matérialisation visuelle de la logique de marché au sein du NWSC *226*

CONCLUSION **228**

CHAPITRE 5. LES CONTRATS DE PERFORMANCE AU CŒUR DU TRAVAIL INSTITUTIONNEL ..... ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.

INTRODUCTION **229**

SECTION 1 LA MISE SOUS TENSION DU PAYSAGE INSTITUTIONNEL INTERNE À L'ORGANISATION 230

1 La crise de la performance de 2010 ..... *230*
2 La tension entre logique de marché et logique de la profession *233*
3 L'impossible mise en œuvre rigoureuse des contrats internes de performance *239*

SECTION 2 LA MATÉRIALISATION DE LA MISE EN ŒUVRE APPROXIMATIVE DES CONTRATS INTERNES DE PERFORMANCE 255
1 Le déficit d'innovation et d'investissement dans le domaine technique 255
2 Les stratégies des directeurs d'agence 264
3 L'enfermement dans un cercle vicieux 272
SECTION 3 UN PROCESSUS D'INNOVATION CONTRAINT PAR DES CONTRATS INTERNES DE PERFORMANCE ENCASTRÉS 280
1 Le chemin de dépendance créé par les contrats internes de performance 280
2 L'encastrement des contrats internes de performance au NWSC 283
SECTION 4 LE TRAVAIL INSTITUTIONNEL DU MINISTÈRE DE L'EAU ET LES CONTRATS DE PERFORMANCE 290
1 L'évaluation des contrats de performance rend visible la crise de la performance du NWSC 290
2 Le contrat de performance en appui au travail institutionnel 292

CONCLUSION 303

PARTIE III : PROPOSITION DE RÉVISION DU CADRE INTERPRÉTATIF 305

CHAPITRE 6. PROPOSITION D'UN MODÈLE ÉLARGI DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL 306

INTRODUCTION 306
SECTION 1 LES RELATIONS ENTRE LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS ET LES SYSTÈMES DE CONTRÔLE DE GESTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU URBAINE EN OUGANDA 307
1 Les principales phases et dynamiques du changement institutionnel dans le secteur de l'eau urbaine en Ouganda 307
2 Les systèmes de contrôle de gestion comme structure de la matérialisation de la logique de marché 312
3 Les systèmes de contrôle de gestion, support du travail institutionnel 316
SECTION 2 UNE PROPOSITION DE GRILLE D'ANALYSE DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL INTÉGRANT LES SYSTÈMES DE CONTRÔLE DE GESTION 323
1 Elargir les catégories du modèle de changement institutionnel 323
2 Intégrer une nouvelle catégorie d'objet : les systèmes de contrôle de gestion 326
SECTION 3 UN NOUVEAU REGARD SUR LES SYSTÈMES DE CONTRÔLE DE GESTION ET LEUR MOBILISATION DANS LE SECTEUR DE L'EAU URBAINE 332
1 Approfondir la connaissance sur les systèmes de contrôle de gestion en situation 332
2 Concevoir des systèmes de contrôle de gestion pour le secteur de l'eau urbaine 334
3 Déconstruire les catégories structurantes du secteur de l'eau urbaine : le public, le privé et le service public 338

CONCLUSION 341

CONCLUSION GÉNÉRALE 343
RÉSUMÉ DE LA THÈSE 343
APPORTS THÉORIQUES 347
APPORTS MÉTHODOLOGIQUES ET EMPIRIQUES 350
LIMITES ET PISTES DE DÉVELOPPEMENT DE CE TRAVAIL DE RECHERCHE 352

BIBLIOGRAPHIE 361

LISTE DES ANNEXES **379**
ANNEXE 1 : GUIDE DES ENTRETIENS MENÉS EN OUGANDA EN 2010 380
ANNEXE 2 : PRINCIPALES DATES MARQUANTES DE L'HISTOIRE DU SECTEUR DE L'EAU URBAINE DE 1894 À 2012 383
ANNEXE 3 : LISTE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE UTILISÉS AU NWSC 384
ANNEXE 4 : LES RÈGLES DE LA TARIFICATION DU SERVICE NWSC 386
ANNEXE 5 : ORGANIGRAMMES DU NWSC 388
ANNEXE 5 A : ORGANIGRAMME DU NWSC EN 1984 388
ANNEXE 5 B : ORGANIGRAMME DU NWSC EN 1990 389
ANNEXE 5 C : ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION DE L'EXPLOITATION DU NWSC EN 1990 390
ANNEXE 6 : EXTRAITS DES VERBATIMS POUR LA CATÉGORIE « EMPLOI DES TRAVAILLEURS JOURNALIERS » 391
ANNEXE 7 : EXTRAITS DES VERBATIMS POUR LA CATÉGORIE « MANQUE DE MOYENS DE TRANSPORT DANS LES AGENCES » 395
ANNEXE 8 : EXTRAITS DES VERBATIMS POUR LA CATÉGORIE « COMPLEXITÉ DE LA FORMULE DE CALCUL DE LA RÉMUNÉRATION À LA PERFORMANCE » 397
ANNEXE 9 : ELÉMENTS D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION DU SECTEUR DE L'EAU URBAINE EN OUGANDA EN 2010 399
RÉSUMÉ **401**
ABSTRACT **402**

Liste des tableaux

TABLEAU 1: LES IDEAUX-TYPES DU SYSTEME INTER-INSTITUTIONNEL, EXTRAITS (SOURCE: THORNTON ET AL., 2012, P. 73)....37
TABLEAU 2 : INVENTAIRE DES SERVICES PUBLICS D'EAU REPONDANT AUX CRITERES DE SELECTION DES CAS....84
TABLEAU 3 : MATERIAU EMPIRIQUE CONSTITUE POUR L'ANALYSE AU NIVEAU DE LA SOCIETE ET AU NIVEAU DU CHAMP ORGANISATIONNEL....87
TABLEAU 4 : MATERIAU EMPIRIQUE CONSTITUE POUR L'ANALYSE AU NIVEAU DE L'ORGANISATION....88
TABLEAU 5 : PERIODE TEMPORELLE COUVERTE DANS LES ETUDES DE CAS PAR TYPE D'INFORMATION RECHERCHEE....89
TABLEAU 6: EVENEMENTS ET OBJETS OBSERVES EN OUGANDA ET AU CAMBODGE....91
TABLEAU 7 : LISTE DES DOCUMENTS RECUEILLIS SUR LE CAS OUGANDAIS....95
TABLEAU 8 : LISTE DES DOCUMENTS RECUEILLIS SUR LE CAS CAMBODGIEN....96
TABLEAU 9 : NIVEAU HIERARCHIQUE ET FORMATION DES PERSONNES INTERROGEES AU NWSC, OUGANDA....100
TABLEAU 10 : NIVEAU HIERARCHIQUE ET FORMATION DES PERSONNES INTERROGEES AU PPWSA, CAMBODGE....101
TABLEAU 11 : ENTRETIENS AVEC DES EXPERTS DU SECTEUR DE L'EAU....109
TABLEAU 12 : LES IDEAUX-TYPES DU SYSTEME INTER-INSTITUTIONNEL (SOURCE : THORNTON ET AL., 2012, P. 73) 120
TABLEAU 13 : LA *WATER SCORECARD* DE LA BANQUE MONDIALE (SOURCE : TYNAN, KINGDOM, 2002)....134
TABLEAU 14 : EVOLUTION DU NOMBRE DE VILLES DESSERVIES PAR LE NWSC ENTRE 1972 ET 2010 (SOURCE : NWSC) 166
TABLEAU 15 : EVOLUTION DE LA POPULATION EN OUGANDA, EN MILIEU URBAIN, DES VILLES DESSERVIES PAR LE NWSC ET POPULATION DESSERVIE PAR LE NWSC DE 1972 A 2010 (SOURCE : BANQUE MONDIALE, UGANDAN BUREAU OF STATISTICS ET RAPPORTS ANNUELS DU NWSC)....167
TABLEAU 16: PRINCIPAUX PROJETS DANS LE SECTEUR DE L'EAU URBAINE DES ANNEES 1980/1990 (SOURCE : BANQUE MONDIALE ET BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT)....168
TABLEAU 17 : INDICATEURS DE PERFORMANCE ET OBJECTIFS POUR EVALUER LA PERFORMANCE DU NWSC DANS LE CADRE DU CONTRAT DE PERFORMANCE PC I 2000-2003 (SOURCE : REPUBLIC OF UGANDA, 2000)....182
TABLEAU 18 : LISTE DES PRINCIPAUX OBJECTIFS NON CHIFFRES DU CONTRAT DE PERFORMANCE 2000-2003 (SOURCE : REPUBLIC OF UGANDA, 2000)....183
TABLEAU 19 : CHRONOLOGIE DES PROGRAMMES D'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE AU NWSC DE 1999 A 2010 (SOURCE : D'APRES MUHAIRWE, 2009)....187
TABLEAU 20 : EVOLUTION DE LA PERFORMANCE DU NWSC PENDANT LES PROGRAMMES 100 DAYS ET SEREP (FEVRIER 1999 ET AOUT 2000) (SOURCE : MUHAIRWE, 2009)....188
TABLEAU 21 : EVALUATION DE LA PERFORMANCE DU NWSC PENDANT LA PERIODE 2000-2003 AU REGARD DES INDICATEURS DU CONTRAT DE PERFORMANCE PC I AVEC LE GOUVERNEMENT. (SOURCE : RAPPORTS ANNUELS DU NWSC ET REPUBLIC OF UGANDA, 2000)....200
TABLEAU 22 : INDICATEURS DE PERFORMANCE ET OBJECTIFS POUR EVALUER LA PERFORMANCE DU NWSC DANS LE CADRE DU CONTRAT DE PERFORMANCE PC II 2003-2006 (SOURCE : NWSC, REPUBLIC OF UGANDA)....202
TABLEAU 23 : CHIFFRES CLES DU REDRESSEMENT DE LA PERFORMANCE DU NWSC ENTRE 1995 ET 2010 (SOURCE : RAPPORTS ANNUELS DU NWSC)....207
TABLEAU 24 : EVOLUTION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE UTILISES DANS LE *REPORTING* EXTERNE ET INTERNE AU NWSC DE 2000 A 2010 (SOURCE : ARCHIVES DU NWSC)....210
TABLEAU 25 : EVALUATION DE LA PERFORMANCE DU NWSC DANS LE CADRE DU CONTRAT DE PERFORMANCE....212
TABLEAU 26 : OBJECTIFS DES CONTRATS DE PERFORMANCE PC I, PC II ET PC III (SOURCE : REPUBLIC OF UGANDA) 213
TABLEAU 27 : CHRONOLOGIE DES DOCUMENTS STRATEGIQUES DU NWSC DEPUIS 1999 (SOURCE : NWSC)....215
TABLEAU 28 : PERFORMANCE FINANCIERE MENSUELLE MOYENNE DES AGENCES DU NWSC POUR LA PREMIERE ANNEE DU CONTRAT IDAMC III (2009-2010) (SOURCE : NWSC, 2010)....220
TABLEAU 29 : INDICATEURS DE PERFORMANCE ET COEFFICIENTS DE PONDERATION POUR L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE, IDAMC III, AGENCE DE *KAMPALA WATER* (SOURCE : NWSC)....222
TABLEAU 30 : INDICATEURS DE PERFORMANCE CLES UTILISES POUR LE CALCUL DES PRIMES A LA PERFORMANCE, IDAMC III, AGENCE DE *KAMPALA WATER* (SOURCE : NWSC)....222

Tableau 31: Comparaison de la capacite de production et des besoins en eau a Kampala en 2010 et 2025 (Source : Mutikanga, 2012 ; NWSC, 2010a ; POYRY, 2010) 232
Tableau 32 : Nombre d'employes et productivite du personnel de 1992 a 2009 (Source : NWSC) 248
Tableau 33: Performance du NWSC par rapport aux objectifs du PC III. (Source : NWSC) 290
Tableau 34 : Evolution des tableaux de bords des contrats de performance PC III et PC IV, valeurs cibles et valeurs atteintes (Source : Republic of Uganda) 297
Tableau 35: Le systeme inter institutionnel etudie dans le secteur de l'eau urbaine ougandais (Source : Thornton et al., 2012, p. 73) 308
Tableau 36 : Chronologie des logiques dominantes dans le secteur de l'eau urbaine ougandais 308
Tableau 37 : Synthese des dynamiques de changement institutionnel dans le secteur de l'eau urbaine ougandais de 1987 a 2011 330
Tableau 38 : Rapport entre l'etape de developpement d'un service public d'eau et l'evaluation de la performance etabli a partir des cas du NWSC et du PPWSA 357
Tableau 39 : Principales dates marquantes de l'histoire du secteur de l'eau urbaine de 1894 a 2012 383
Tableau 40 : Liste des indicateurs de performance utilises au NWSC 385
Tableau 41 : Grille tarifaire de l'eau en 2009 (Source : NWSC) 386

Liste des encadrés

Encadre 1: Methode employee pour la revue de litterature sur la mobilisation de la SNI dans la discipline du controle de gestion. 51
Encadre 2: Un bref panorama : principaux secteurs, pays et systemes de controle de gestion ayant fait l'objet d'etudes empiriques mobilisant la SNI. 59
Encadre 3 : Profil des personnes interrogees au NWSC 100
Encadre 4 : Profil des personnes interrogees au PPWSA 101
Encadre 5 : Les etapes de l'exploitation du materiau empirique 102
Encadre 6 : Presentation succincte de l'infrastructure du reseau d'eau urbaine 118
Encadre 7 : Quelques modeles de financement de reseaux d'eau urbaine au cours de l'histoire du secteur 119
Encadre 8 : La presentation du role du conseil d'administration du NWSC (Source : NWSC Act, 1995) 159
Encadre 9 : L'evolution du projet de privatisation du NWSC vue a travers la presse entre 2002 et 2004 206
Encadre 10 : Le jargon du NWSC dans les annees 2000 (observation, 2010) 227
Encadre 11 : Presentation succincte de la repartition des activites dans le domaine technique au sein du NWSC 255
Encadre 12 : Observations sur la capacite de negociation des agences en 2010 267

Liste des figures

FIGURE 1 : ARCHITECTURE DE LA THESE....28
FIGURE 2: LE MODELE DE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL (SOURCE: GREENWOOD ET AL., 2002, P. 60)....40
FIGURE 3: LE PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION (SOURCE : HASSELBLADH, KALLINIKOS, 2000, P. 707)....63
FIGURE 4: PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION (SOURCE : DAMBRIN ET AL., 2007, P. 203)....63
FIGURE 5: SCHEMA REPRESENTANT LES DYNAMIQUES INSTITUTIONNELLES (SOURCE : DILLARD ET AL., 2004, P. 512)....66
FIGURE 6 : SCHEMA REPRESENTANT LE LIEN ENTRE L'EXPLOITATION DU MATERIAU EMPIRIQUE ET LE CADRE D'INTERPRETATION....105
FIGURE 7 : SCHEMATISATION DU PROCESSUS DE TRAITEMENT ET D'ANALYSE DES DONNEES....106
FIGURE 8 : PRINCIPALES ETAPES DU PROCESSUS D'INTERACTION ENTRE LE CHERCHEUR ET L'ORGANISATION, NWSC, OUGANDA....108
FIGURE 9 : LE MODELE DE FINANCEMENT DES 3T (SOURCE : OECD, 2011)....117
FIGURE 10 : EVOLUTION DE LA POPULATION URBAINE EN OUGANDA DE 1960 A 2014 (SOURCE : BANQUE MONDIALE, DONNEES PUBLIQUES MISES A DISPOSITION SUR GOOGLE)....167
FIGURE 11 : CONTRATS DE PERFORMANCE DANS LE CHAMP ORGANISATIONNEL EN OUGANDA....192
FIGURE 12 : ORGANIGRAMME SIMPLIFIE DU NWSC EN 2010 (SOURCE : NWSC, 2009)....217
FIGURE 13 : REPRESENTATION DES FLUX FINANCIERS MENSUELS ENTRE LES ABONNES, LES AGENCES DU NWSC ET LE SIEGE DU NWSC....219
FIGURE 14 : EVOLUTION DES PERTES D'EAU A KAMPALA DE 1994 A 2010....230
FIGURE 15 : LE CERCLE VICIEUX LIES A LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS INTERNES DE PERFORMANCE AU NWSC....273
FIGURE 16 : PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA LOGIQUE DU MARCHE DANS LE SECTEUR DE L'EAU URBAINE EN OUGANDA (1987-2011)....310
FIGURE 17 : LE PROCESSUS DE MATERIALISATION D'UNE LOGIQUE INSTITUTIONNELLE PAR LE PRISME DE L'OUTIL DE GESTION....328
FIGURE 18 : REPRESENTATION SCHEMATIQUE DE L'EVOLUTION DE L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE EN OUGANDA....329
FIGURE 19 : ORGANIGRAMME DU NWSC EN 1984 (SOURCE : WORLD BANK, 1984)....388
FIGURE 20 :ORGANIGRAMME DU NWSC EN 1990 (SOURCE : WORLD BANK, 1990)....389
FIGURE 21 : ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION DE L'EXPLOITATION DU NWSC EN 1990 (SOURCE : WORLD BANK, 1990A)....390

Liste des cartes

CARTE 1 : PART DE LA POPULATION QUI A ACCES A UNE SOURCE D'EAU AMELIOREE EN 2011 (SOURCE : WHO/UNICEF, 2013, P. 8)....23
CARTE 2 : CARTE DE L'OUGANDA (SOURCE : US STATE DEPARTMENT, HTTP://WWW.STATE.GOV/P/AF/CI/UG/)....145
CARTE 3 : CARTE DES GROUPES ETHNIQUES EN OUGANDA....146
CARTE 4 : PRINCIPALES VILLES D'OUGANDA (SOURCE : D-MAPS.COM)....166

Introduction générale

La diffusion des systèmes de contrôle de gestion dans le secteur de l'eau urbaine : problématique et enjeux

Depuis la chute du mur de Berlin en 1989, aucun modèle alternatif au **capitalisme** ne semble s'opposer à son hégémonie. Nous définissons le capitalisme comme un système de valeurs, de normes, de règles et de pratiques visant l'accumulation et la marchandisation de l'activité humaine (Friedland, Alford, 1991). Le capitalisme n'est pas qu'un système politique et idéologique, il est également un système de production. Sa rationalité, fondée sur le calcul, donne à ses outils une apparente neutralité qui en assure une diffusion discrète et efficace. Ces derniers concentrent l'attention des sciences de gestion, au sein desquelles une communauté de chercheurs propose d'y porter un regard critique (Naro, 2010 ; Morales, Sponem, 2009). Précisons le sens que prend le mot « critique ». La critique consiste selon nous à déconstruire les préjugés, questionner les évidences, et mettre en lumière les fondements normatifs des outils de gestion, c'est-à-dire à remettre en question leur apparente neutralité. Dans leur ouvrage intitulé « La société managériale. Essai critique sur les nanotechnologies de l'économique et du social », Anne et Eric Pezet (2010) décortiquent la façon dont les outils de gestion véhiculés par la doctrine managériale bouleversent nos sociétés. Les outils de gestion pourraient influencer des comportements individuels et organisationnels retentissant sur l'ensemble de la société. Ils sont d'ailleurs conçus dans cet objectif, mais ce qui a été souligné par les gestionnaires qui s'y sont intéressés, ce sont les répercussions qui n'étaient pas prévues au moment de leur conception. L'effet à la fois structurant et inattendu des outils de gestion dans des organisations a été en effet mis en évidence dans les années 1980. Nous nous inscrivons dans ce courant de recherche qui interroge la relation entre outils de gestion et changement. Nous préciserons les questions de recherche qui ont structuré notre démarche. Parmi les outils de gestion, nous portons notre attention sur les **systèmes de contrôle de gestion,** définis comme **un ensemble d'indicateurs de performance, de mécanismes incitatifs et de dispositifs de contrôle**. Ces derniers ont connu et connaissent encore une large diffusion dans le cadre de réformes du secteur public, sous l'égide du Nouveau Management Public (Hood, 1995). Cette doctrine néo-libérale fondée sur les théories économiques du *public choice* (Buchanan, 1987) s'est propagée depuis le Royaume-Uni dans les années 1980 vers de nombreux pays. Elle incite à réduire l'intervention de l'Etat, et à introduire des techniques de management du secteur marchand, dont les systèmes de contrôle de gestion, dans les organisations publiques, pour contrôler leur efficience financière. La mise en œuvre de cette doctrine suscite de nombreux questionnements (Groot, Budding, 2008). Les systèmes de contrôle de gestion incarnent en effet une colonisation de l'espace public par

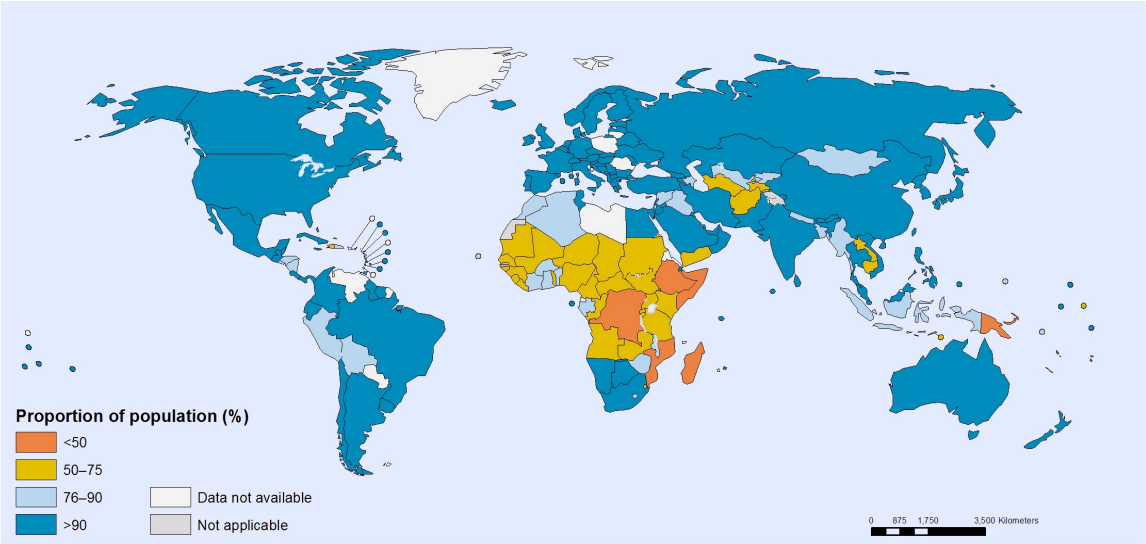
l'esprit du secteur marchand. Ils questionnent, entre autres, la façon de concilier mission de service public et recherche d'efficience. Nous nous intéressons plus particulièrement à un domaine de l'action publique porteur de forts enjeux sociétaux : le secteur de l'eau urbaine. L'usage des systèmes de contrôle de gestion y est prescrit par des grandes organisations internationales et *l'International Water Association*, association professionnelle internationale dominée par les ingénieurs de l'eau (Alegre et al., 2000). Leurs impacts sont à ce jour encore peu étudiés et mal connus, lacune qui a stimulé ce travail de recherche.

En quoi ce sujet est-il digne d'intérêt ? Examinons en premier lieu les enjeux de ce secteur. Le secteur de l'eau urbaine est public par le fondement même de sa mission : desservir en eau potable et assainir les zones urbanisées. Le défi est colossal et les besoins démultipliés, poussés par l'urbanisation galopante de toutes les zones du globe et des pays du Sud en particulier. L'accès décent à une eau en quantité et qualité suffisantes reste hors de portée d'une grande partie de la population mondiale, majoritairement en Afrique sub-saharienne et en Asie du sud-est (voir Carte 1 ci-après). D'après l'Organisation Mondiale de la Santé, près de 800 millions de personnes n'auraient pas accès à une « source d'eau améliorée[1] » (WHO/UNICEF, 2013). Dans les zones urbaines, la difficulté de maintenir les sources d'approvisionnement autonomes[2] combinée à l'explosion démographique détériore les conditions de vie. La situation dans le domaine de l'assainissement est plus préoccupante, avec environ 2,5 milliards de personnes sans accès à des installations d'assainissement de base[3] (WHO/UNICEF, 2013).

[1] Une « source d'eau améliorée » est une norme d'accès à l'eau jugée acceptable pour le développement humain, définie par les organisations des Nations Unies. Elle renvoie à différents types d'approvisionnement : « eau courante, fontaine publique, forage ou pompe, puits protégé, source protégée ou eau de pluie. Les sources d'eau améliorées ne comprennent pas l'eau fournie par un vendeur, l'eau en bouteille, l'eau fournie par un camion-citerne ou les puits et sources non protégés. Une personne a accès à l'eau si elle a accès à 20 litres d'eau venant d'une source améliorée par jour à une distance inférieure à 1 000 mètres. »

[2] Les sources d'approvisionnement autonomes désignent toutes les sources hors eau courante.

[3] D'après l'Organisation Mondiale de la Santé, « l'accès aux services d'assainissement de base comprend la sécurité et l'intimité dans l'utilisation de ces services. La couverture indique la proportion de gens qui utilisent des services d'assainissement améliorés : connexion à un égoût public ; connexion à une fosse septique ; latrine à chasse d'eau ; latrine à fosse simple ; latrine améliorée à fosse auto-ventilée. » (WHO, 2014).



Carte 1 : Part de la population qui a accès à une source d'eau améliorée en 2011 (Source : WHO/UNICEF, 2013, p. 8)

Les symptômes engendrés par un service de l'eau urbaine défaillant sont multiples : peu de logements équipés d'un branchement d'eau, une disponibilité réduite à quelques heures par jour voire par semaine, une eau impropre à la consommation, ainsi que des eaux usées mal évacuées et non traitées. Les habitants des quartiers non ou mal desservis par les réseaux sont obligés de recourir à des alternatives, en général des revendeurs d'eau qui facturent leur service plus cher que ne le ferait le gestionnaire du réseau (Giraud et al., 2006; Llorente and Zérah, 2013).

Cette situation nuit à la santé publique, au développement économique et humain, et à l'environnement. Chaque année, 1,8 millions de personnes, principalement des enfants, meurent de diarrhées, dont 88% sont attribuables à une défaillance des services de l'eau urbaine (WHO, 2004). Sur le plan environnemental, la mauvaise gestion des prélèvements d'eau et le déversement d'eaux usées non traitées contribuent à réduire la disponibilité de la ressource en eau douce (Roche, 2001). Sur le plan économique, le déficit d'assainissement pèse sur le produit intérieur brut du fait des problèmes sanitaires et leurs répercussions sur l'éducation et l'accès à l'emploi (World Bank, 2013). L'Organisation Mondiale de la Santé estime qu'investir 1 USD dans le secteur de l'eau urbaine et de l'assainissement rapporterait de 3 à 34 USD selon les pays, grâce à l'amélioration de la santé et au temps libéré pour des activités productives (WHO, 2004).
Cette défaillance du secteur n'est pas récente. En 1977, les Nations Unis avaient déjà invité les Etats à agir (résolutions de la conférence de Mar del Plata). Pourtant, chaque année, à l'occasion de la journée internationale de l'eau du 22 mars, ces chiffres et ces insuffisances sont rappelés au grand public, pouvant générer un sentiment d'immobilisme. Pourquoi le problème de l'accès à ces services essentiels n'est-il toujours pas résolu ? Cette impression d'immobilisme est-elle fondée, ou masque-t-elle de

véritables changements ? Les infrastructures n'ont probablement jamais été aussi développées qu'aujourd'hui. Les bailleurs de fonds internationaux jouent un rôle majeur dans ce développement, car peu de pays ont les ressources financières suffisantes pour investir dans ces infrastructures, qui sont particulièrement coûteuses. Le secteur progresse, et ses progrès sont mesurés par des indicateurs. Toute avancée se démontre à partir d'une évaluation de la performance. Nous constatons, comme nous l'avons déjà exposé, une focalisation croissante de ce secteur sur la mesure de la performance. Que signifie cette focalisation sur la performance ? Pourquoi les indicateurs de performance deviennent-ils si centraux ? Comment les acteurs s'en saisissent ? Ces outils pourraient être considérés comme n'apportant que des éléments d'information. Pourtant, lorsqu'ils conditionnent les soutiens financiers, ils acquièrent une toute autre dimension. Sont-ils gages de changement des pratiques et nécessaires à leur efficience ?

La formulation de nos questions de recherche

Nous avons choisi de développer une grille d'analyse nous permettant de conceptualiser la dimension normative et idéologique des systèmes de contrôle de gestion. Nous avons choisi de mobiliser le courant de la sociologie néo-institutionnelle (SNI). Ce courant s'est bâti sur l'idée que ce n'est pas seulement la quête d'efficacité qui structure le comportement des organisations, mais également la quête de légitimité et de pouvoir (statut et maîtrise des ressources). Construit sur les travaux d'institutionnalistes précurseurs tels ceux de Selznick (1949), cette école de pensée s'intéresse à la façon dont **les institutions**, au sens de normes, règles, représentations et croyances, influencent le comportement des organisations. Des théoriciens comme DiMaggio et Powell (1983) ont montré en quoi la tendance des organisations d'un même secteur à se ressembler, appelée **isomorphisme,** alors même qu'elles devraient tenter de se démarquer pour mettre en avant leur avantage compétitif, est une preuve du poids des normes au sein d'un **champ organisationnel**. Ce dernier est un ensemble d'organisations en interaction fréquente qui se constituent en un ensemble normatif (DiMaggio, Powell, 1983). La SNI est mobilisée pour expliquer la résistance au changement au sein des organisations. Cette résistance serait provoquée par l'adoption de **mythes rationnels** qui servent à fonder la légitimité d'une organisation au sein de son champ organisationnel, sans que ses pratiques n'en soient modifiées (Meyer, Rowan, 1977). A partir des apports de la SNI, on peut se demander si le **recours actuel aux indicateurs de performance dans le secteur de l'eau urbaine ne serait pas une recherche de légitimation dans le champ organisationnel sous l'effet d'un phénomène de mode largement encouragé par les bailleurs de fonds.**

Par ailleurs, en mobilisant le concept de **logique institutionnelle** (Thornton et al., 2012 ; Thornton, Ocasio, 2008), nous portons un nouveau regard sur le secteur de l'eau urbaine. Par logique nous entendons « ensemble de pratiques matérielles et de constructions symboliques » (Friedland, Alford, 1991, p. 248). Selon ces auteurs, le comportement des organisations et des individus est structuré dans les sociétés modernes par les logiques du capitalisme, de l'Etat, de la famille et de la religion. Cette notion permet de relier les dimensions abstraite et matérielle des institutions. Le secteur de l'eau urbaine peut être analysé comme un champ organisationnel influencé par un ensemble de logiques institutionnelles qu'il s'agit d'identifier et qui structurent le comportement des acteurs qui le composent. Les travaux récents de la SNI reconnaissent la multiplicité des logiques institutionnelles à l'œuvre dans un champ organisationnel (Greenwood et al., 2009) et s'interrogent sur leur compatibilité (Château Terrisse, 2013). Des contradictions pourraient émerger lorsque les acteurs d'un champ sont pris entre des systèmes de référence divergents et engendrer alors un **changement institutionnel** (Seo, Creed, 2002). Ce changement exprimerait la contestation des institutions en vigueur et leur remplacement par de nouvelles institutions en un processus d'**innovation institutionnelle**. Ces innovations, mises en œuvre par des acteurs, constituent un travail institutionnel (Lawrence, Suddaby, 2006). Dans ce cadre d'interprétation, la diffusion des systèmes de contrôle de gestion pourrait-elle être comprise comme le marqueur d'un changement institutionnel dans le secteur de l'eau urbaine ? Cette interrogation se traduit dans la première question de recherche (QR) :

QR 1 : Dans quelle mesure peut-on parler de changement institutionnel dans le secteur de l'eau urbaine ?

Il s'agit pour y répondre de comprendre le **paysage institutionnel**, que nous définissons comme l'ensemble des logiques institutionnelles qui structure le champ organisationnel et ses évolutions.

Le changement institutionnel fait l'objet d'une modélisation établie dans le courant de la SNI, représentée par le modèle de Greenwood et al. (2002). Dans ce modèle, les outils de gestion, et *a fortiori* les systèmes de contrôle de gestion, ne sont pas conceptualisés, car les institutionnalistes ne reconnaissent pas ces objets. Pourtant, nos premières analyses nous ont conduit à considérer que ces artefacts jouent un rôle dans les processus de changement institutionnel à l'œuvre. Ce point de vue est partagée par de nombreux chercheurs en sciences de gestion, qui interrogent la dimension institutionnelle des outils de gestion, c'est-à-dire leur capacité à véhiculer et à produire de la norme et des représentations (Blanc, Huault, 2014 ; Leca et al., 2009 ; Arjaliès, 2010 ; Lallemand-Stempak, 2013 ; Château Terrisse, 2013 ; Ancelin-Bourguignon et al., 2013). Cette

réflexion menée par les chercheurs en gestion converge vers un questionnement naissant au sein de la communauté des institutionnalistes : la question de **la matérialité des logiques institutionnelles**. La matérialité d'une logique renvoie aux structures (rôles) et pratiques (activités) mises en place dans les organisations en référence à l'idéologie qu'elle véhicule. Les institutionnalistes peinent à conceptualiser cette matérialité (Jones et al., 2013 ; Leca et al., 2009 ; Pinch, 2008). Pourtant, en introduisant le concept de logique, Friedland et Alford (1991) avaient déjà énoncé qu'elle implique une dimension matérielle. Ainsi, nous avons l'ambition de contribuer aux travaux qui tentent de mieux saisir cette matérialité. Dans le secteur de l'eau urbaine, touché par les réformes néo-libérales du Nouveau Management Public, la logique de marché, comprise comme logique institutionnelle, semble exercer une influence grandissante. Nous avons choisi d'interroger en quoi et de quelle manière les systèmes de contrôle de gestion contribuent à en fonder la matérialisation. De là notre seconde question de recherche :

QR 2 : Dans quelle mesure les systèmes de contrôle de gestion contribuent-ils à la matérialisation des logiques institutionnelles et notamment de la logique de marché ?

Partant de là, nous nous interrogeons sur la façon dont ces artefacts peuvent contribuer au travail institutionnel, c'est-à-dire à la création, au maintien ou aux bouleversements des institutions (Lawrence, Suddaby, 2006). Cette interrogation fait l'objet de notre troisième question de recherche :

QR 3 : Dans quelle mesure les systèmes de contrôle de gestion contribuent-ils au travail institutionnel ?

Cette façon de concevoir les systèmes de contrôle de gestion, c'est-à-dire non plus comme de simples outils techniques neutres, mais comme des objets qui sont structurés par le contexte socio-organisationnel et le structurent à leur tour, s'intègre dans un courant représenté par Hopwood et Miller (1994). Notre question de recherche centrale s'articule ainsi de la manière suivante :

Dans quelle mesure et de quelle manière les systèmes de contrôle de gestion sont-ils influencés par les institutions et influencent-ils en retour leur façon de penser et d'agir ?

Notre démarche de recherche

Cette recherche s'est nourrie d'un rapport étroit entre le chercheur et les acteurs du secteur de l'eau urbaine. Ingénieur de l'eau de formation, c'est d'abord notre expérience professionnelle qui a forgé notre compréhension du secteur, mais aussi inculqué des normes, croyances et représentations que ce travail de recherche a conduit à déconstruire. La conduite du travail de thèse s'est principalement fondée sur une recherche-intervention (David, 2008) conduite de 2010 à 2012 au sein du *National Water and Sewerage Corporation (NWSC)*, l'entreprise publique ougandaise chargée de desservir en eau et en assainissement les centres urbains du pays. Le choix de cette organisation a été motivé par sa solide réputation de modèle de gestion publique. Le NWSC était en effet considéré par la Banque Mondiale comme une alternative convaincante à la privatisation, ayant réussi, par l'intégration d'un pilotage par les résultats et d'une orientation commerciale, à améliorer sa performance (Baietti et al., 2006). Dans cette transformation, la mise en œuvre de contrats de performance était présentée comme une des clés de ce succès (Muhairwe, 2009 ; Mugisha, Berg, 2006 ; Matta et al., 2003 ; Matta, Murphy, 2005). C'est au fil de la fréquentation de cette entreprise et de notre intervention que nous avons bâti le cadre d'interprétation qui nous semblait pertinent. Une autre étude de cas conduite au *Phnom Penh Water Supply Authority* au Cambodge nous a permis une prise de recul par rapport à notre exploration du cas ougandais. Cette recherche est donc fondamentalement construite sur une démarche abductive, où le travail d'enquête et de collecte des données de terrain a nourri la recherche d'un cadre interprétatif.

L'architecture de la thèse

Cette thèse se décompose en trois parties et six chapitres (voir Figure 1 ci-après). La première partie expose les outils conceptuels et méthodologiques mobilisés. Elle se décompose en deux chapitres. Le premier chapitre met en perspective les principales contributions de la littérature, à la croisée du courant de la SNI et du contrôle de gestion. Il s'achève avec la présentation de notre grille d'analyse sur le rôle des systèmes de contrôle de gestion dans un processus de changement institutionnel. Le deuxième chapitre présente notre démarche épistémologique et méthodologique. En exposant une partie du « je » du chercheur, il décrit entre autres le processus réflexif d'identification des représentations de ce dernier, qui ont conditionné le processus d'interprétation, et de déconstruction de ces mêmes représentations. La deuxième partie présente le cas du *National Water and Sewerage Corporation* d'Ouganda. Elle s'articule en trois chapitres, correspondant aux trois questions de recherche formulées dans cette introduction. Ainsi le chapitre 3 présente notre interprétation de la dynamique de changement institutionnel

dans le secteur de l'eau urbaine, et plus particulièrement en Ouganda. Le chapitre 4 expose notre compréhension de la façon dont les systèmes de contrôle de gestion, en l'occurrence les contrats de performance, ont contribué à la matérialisation de la logique de marché dans le champ organisationnel. Dans le chapitre 5, nous avons tenté de saisir la façon dont ces outils ont contribué à la conduite d'un travail institutionnel.

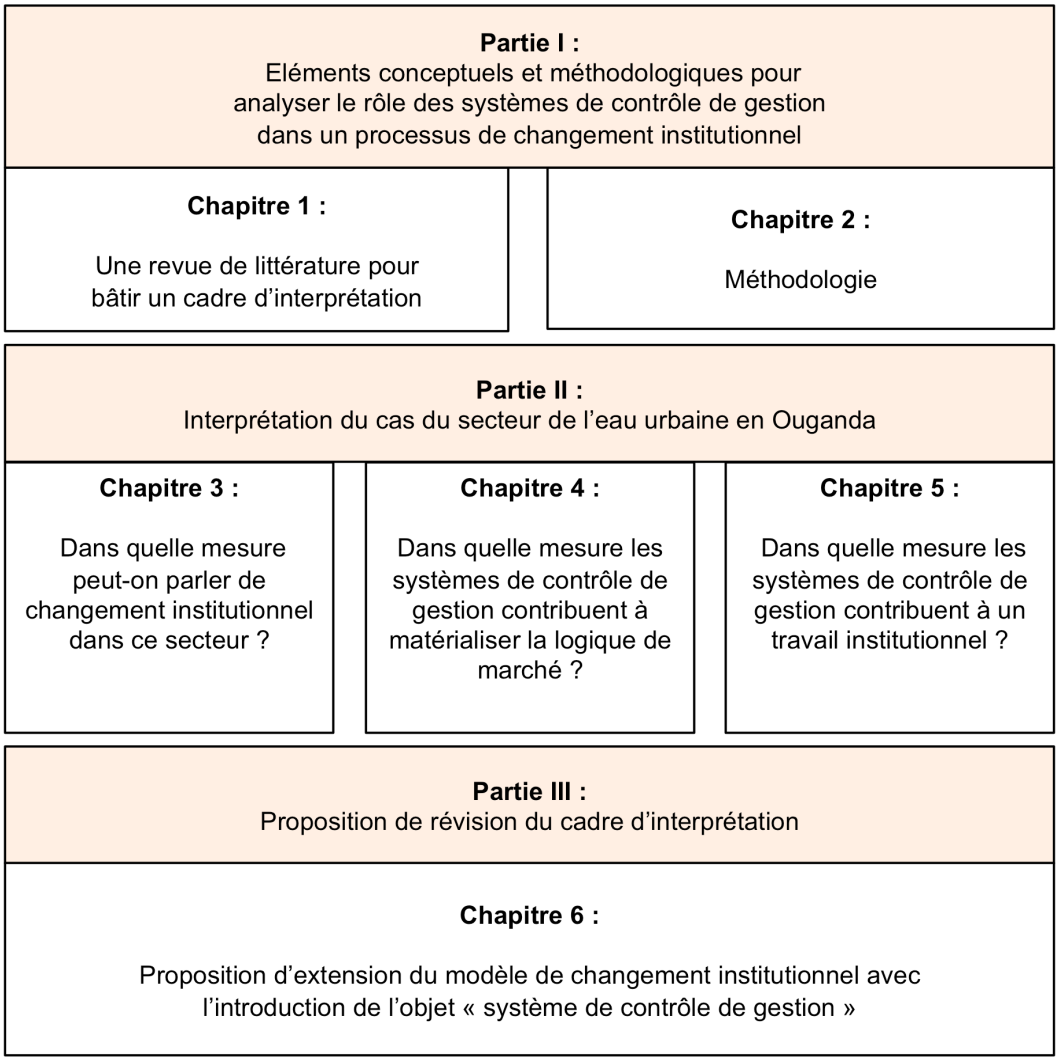


Figure 1 : Architecture de la thèse

Enfin, la troisième partie revient sur le cadre d'interprétation bâti dans le chapitre 1. Le chapitre 6 discute ce cadre à l'aune de notre étude de cas, et propose une extension du modèle de changement institutionnel établi dans la SNI par Greenwood et al. (2002). C'est dans ce dernier chapitre que nous défendons notre thèse, selon laquelle l'intégration des systèmes de contrôle de gestion dans l'analyse du changement institutionnel permet d'enrichir notre compréhension des dynamiques institutionnelles d'une part, et des effets inattendus associés à la mise en œuvre de ces outils de gestion d'autre part. Cette thèse se conclut par une mise en perspective du travail accompli par rapport aux travaux existants, proposant d'en évaluer l'apport, les limites, et la façon dont il pourrait être poursuivi.

Partie I : Les systèmes de contrôle de gestion et le changement institutionnel : éléments conceptuels et méthodologiques

Chapitre 1. La construction du cadre d'interprétation. La sociologie néo-institutionnelle : une approche critique du contrôle de gestion

Introduction

L'objectif de ce chapitre est de définir le cadre conceptuel sur lequel la thèse a été bâtie. Comme il a été exposé dans l'introduction générale, cette recherche s'intéresse à la diffusion d'indicateurs de performance dans le secteur de l'eau urbaine. La recherche postule que cette diffusion est le marqueur d'un changement de croyances, de normes et de représentations des institutions dans ce secteur. Ce changement incite des organisations publiques du secteur à adopter des systèmes de contrôle de gestion, hérités des entreprises privées. Interprétée dans un premier temps comme une mode managériale, la diffusion des systèmes de contrôle de gestion questionne les modes d'appropriation par les organisations de cet outil et ses effets. La sociologie néo-institutionnelle nous a permis d'élaborer un cadre d'interprétatif pertinent.

Le courant de la sociologie néo-institutionnelle (SNI) a émergé aux Etats-Unis dans les années 1970. Il a été fondé en réaction aux théories dominant alors la recherche sur les organisations : les théories économiques néo-classiques et les théories de la contingence. Ces courants centraient l'analyse du comportement organisationnel sur celui des dirigeants, pilotes rationnels faisant des choix visant à maximiser l'efficience économique de l'action organisationnelle, choix fondés sur une analyse de l'environnement organisationnel purement technico-économique. La SNI se démarquait en soutenant que les nombreux comportements considérés comme irrationnels du point de vue des économistes (par exemple : un outil nouvellement acquis jamais utilisé, une analyse coût/bénéfice faite pour justifier une décision et non pour la prendre, un rapport d'évaluation jamais lu) pouvaient s'expliquer en tenant compte d'une autre source de légitimité : la conformité aux institutions. DiMaggio et Powell (1991, p. 8) synthétisent ainsi le tournant pris avec la SNI : « un rejet des modèles d'acteur rationnel, un intérêt dans les institutions comme variables indépendantes, un virage vers des explications cognitives et culturelles, et un intérêt dans les propriétés d'unités d'analyse supra-individuelles qui ne peuvent pas être réduites à une agrégation ou conséquence directe des attributs et

motivations des individus. » Les fondations de la SNI ont été bâties avec six articles parus entre 1977 et 1983 (Greenwood et al., 2008) (Meyer, Rowan, 1983, 1977 ; Meyer, Scott, 1983 ; Tolbert, Zucker, 1983 ; Zucker, 1983, 1977). Ce courant s'est d'abord développé autour de la question de la résistance au changement qui pousserait une organisation soumise à l'effet de modes managériales à n'adopter qu'en « surface » des éléments visibles légitimes de ces normes nouvelles, sans nécessairement modifier ses pratiques organisationnelles, ce que la SNI nomme « adoption cérémonielle ». La question centrale est alors de savoir comment une organisation réagit quand son environnement institutionnel change, et quelle est la marge d'action des acteurs : subissent-ils les changements ? Les contrarient-ils ? Les influencent-ils en les détournant, les adoptant ? Plus récemment, le cadre d'analyse de la SNI s'est enrichi de nouveaux concepts pour essayer de répondre à la question suivante : si les acteurs sont conditionnés par les institutions, comment les institutions peuvent-elles évoluer ? Nous recourrons aux développements les plus récents de la SNI pour tenter de comprendre l'origine, le sens et les conséquences de la diffusion des indicateurs de performance dans le secteur de l'eau urbaine.

Dans cette approche, les indicateurs et la performance, qui fondent un système de contrôle de gestion, ne peuvent plus être considérés comme des techniques neutres. Ils sont des objets qui, par leur conception et dans la façon dont il sont utilisés, sont structurés par le contexte institutionnel et le structurent à leur tour (Hopwood, Miller, 1994). La SNI permet ainsi en premier lieu d'inscrire l'introduction des indicateurs de performance dans un contexte plus large, qui est celui d'une analyse institutionnelle et de la dynamique du changement institutionnel. Rappelons que le recours à l'analyse institutionnelle s'explique par la convergence des outils entre secteur public et privé sous l'impératif catégorique de la performance et que les concepts et approches développés dans le cadre de la SNI s'appliquent aussi bien au secteur public que privé opérant dans des économies de type capitalistes. Les premiers fondements de ce courant ont été posés par Max Weber dans son ouvrage « L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme » paru en 1904 et 1905. Il met l'accent sur l'importance des normes et valeurs culturelles dans la constitution des organisations et de leurs pratiques.

Ce chapitre est organisé en trois sections. Les deux premières sont consacrées à une revue de littérature organisée. Dans la première section, nous proposons d'explorer la sociologie néo-institutionnelle afin d'en dégager les principaux concepts et modèles nous permettant d'élaborer notre cadre d'interprétation. Nous porterons notre attention sur la place des systèmes de contrôle de gestion dans l'analyse institutionnelle, systèmes conceptualisés dans ce courant comme des artefacts (Section 1). La deuxième section explore les travaux menés dans la discipline du contrôle de gestion qui ont mobilisé la

sociologie néo-institutionnelle (Section 2). Les grandes questions et les principaux résultats de ce courant de recherche nous ont servi à situer notre questionnement de recherche. La dernière section présente la grille d'analyse que nous avons bâtie à partir des concepts qui nous ont paru pertinents à l'issue de la revue de littérature. Cette grille servira de cadre d'interprétation à notre étude de cas (Section 3).

Section 1 La place des artefacts dans l'analyse du changement institutionnel.

Cette première section propose une exploration des travaux théoriques et empiriques de la sociologie néo-institutionnelle. Elle se décompose en trois parties. La partie 1 définit les principaux concepts issus de ce courant mobilisés dans ce travail. Nous présentons les principes généraux de l'analyse institutionnelle telle que nous la comprenons. La partie 2 présente les grandes lignes du modèle de changement institutionnel admis dans ce courant, tel qu'il a été élaboré par Greenwood et al. (2002). Enfin, la troisième partie (3) porte plus précisément sur la place des artefacts dans l'analyse du changement institutionnel.

1 La définition des principaux concepts clés mobilisés

Cette première partie définit les principaux concepts de la SNI mobilisés dans ce travail. Ces concepts sont regroupés en trois groupes : les institutions et le champ organisationnel (1.1), la logique institutionnelle et le changement institutionnel (1.2) et le travail institutionnel et l'agence[4] (1.3).

1.1 Les institutions et le champ organisationnel

La vocation principale de la SNI consiste en la prise en compte d'autres éléments que la quête d'efficience dans ce qui structure le comportement d'une organisation. L'attention du chercheur se porte sur l'**institution** comme ce qui soutient et légitime ce comportement (DiMaggio, Powell, 1991). Pour définir ce concept fondamental d'institution, nous nous référons à la proposition de Scott : « les institutions sont des structures et activités cognitives, normatives et régulatrices qui donnent une stabilité et une signification aux comportements sociaux. Les institutions sont véhiculées par différents vecteurs – culture, structures et routines – et interviennent à différents niveaux de juridiction. »[5] (Scott, 2005, p. 33). Les institutions reposent donc sur trois piliers : cognitif (les représentations), normatif (la norme) et régulateur (les règles) (Thornton et al., 2012). Cette théorie permet d'expliquer pourquoi, par exemple, une organisation adopterait des outils plus parce qu'ils sont en vogue que par une démonstration de leur

[4] Précisons que nous mobilisons dans cette thèse les termes d'agence (qui renvoie à l'acteur et sa capacité d'action stratégique) dans son sens sociologique, qui s'oppose au concept de structure (que nous comprenons comme l'ensemble des institutions qui conditionnent le comportement de l'acteur).

[5] Traduction libre de : « Institutions consist of cognitive, normative and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behaviour. Institutions are transported by various carriers – culture, structures and routines – and they operate at multiple levels of juridiction. »

supériorité par rapport aux outils existants. Les organisations sensibles aux institutions ne sont pas pour autant irrationnelles, mais leur rationalité intègre, en plus des critères économiques, des critères d'ordre institutionnels.

Par quelles institutions sont influencées les organisations ? Il y a de toute évidence des normes, règles et représentations partagées du fait de l'appartenance à un même secteur d'activité, au sein d'un même pays. Toutefois, des acteurs d'autres secteurs, ou d'autres pays, peuvent aussi être vecteurs d'institutions. Pour circonscrire l'analyse institutionnelle, la SNI a créé le concept de **champ organisationnel** qui est l'unité au sein de laquelle les organisations s'influencent les unes les autres sur le plan institutionnel. Inspiré du concept éponyme de Bourdieu, le champ est « une communauté d'organisations qui partagent un système de sens et dont les participants interagissent plus fréquemment et inévitablement entre eux qu'avec des acteurs en dehors du champ » (Scott, 1995, p. 56). Un champ peut se former autour d'une technologie, d'un marché ou d'une problématique (Hoffman, 1999). Ainsi, les organisations tendent à se conformer à l'environnement institutionnel du champ pour paraître rationnelles et donc **légitimes** car légitimées. Elles « évitent la critique sociale, réduisent les exigences de rendre de compte à autrui, améliorent leur chance de sécuriser leurs ressources et augmentent leur probabilité de survie » (Greenwood et al., 2008, p. 4). Ce processus de conformation pousserait les organisations au sein d'un même champ organisationnel à se ressembler par un processus d'**isomorphisme** défini par DiMaggio et Powell (1983).

De quelle façon les organisations d'un même champ se ressemblent-elles ? C'est par l'adoption d'éléments visibles qui rend le comportement des organisations rationnel selon la définition de la rationalité légitimée dans le champ. Ces éléments visibles sont appelés des mythes rationnels. Selon Meyer et Rowan (1977, p. 343-344), les mythes rationnels sont des « prescriptions rationalisées et impersonnelles qui assimilent certains objectifs sociaux à des objectifs techniques, et spécifient, en devenant des quasi règles, les moyens appropriés de poursuivre ces buts techniques de façon rationnelle. En outre, ils sont fortement institutionnalisés et échappent ainsi, dans une certaine mesure, au pouvoir discrétionnaire des individus ou organisations. » Ces mythes rationnels peuvent être par exemple des outils de gestion, dont l'utilisation devient la norme. Jusqu'à quel point les organisations d'un même champ ont-elles tendance à se ressembler ?

Une conformation à l'environnement institutionnel n'engendre pas systématiquement des changements de fonctionnement dans les organisations. Pour décrire cette situation où l'image externe de l'organisation est dissociée de son fonctionnement interne, le concept de **découplage** (Weick, 1976) est mobilisé. Ainsi, dans le langage institutionnel, lorsqu'une organisation adopte un nouvel outil mais ne change rien à ses routines organisationnelles, il y a un découplage entre structure formelle et technique. On parle alors d'une **conformité cérémonielle,** l'organisation donne à voir ce qui est légitime,

mais ne change pas fondamentalement. Le découplage se produit parce qu'il peut y avoir un conflit entre ce qu'exigerait la conformité institutionnelle et l'efficience technique (Meyer, Rowan, 1977). Le découplage peut aussi survenir lorsqu'il y a des incohérences au sein de l'environnement institutionnel. L'idée de dissonance entre l'environnement institutionnel et technique a été beaucoup discutée dans les développement théoriques, notamment parce que certains affirment que le contexte technique découle de l'environnement institutionnel (Greenwood et al., 2008).

Retenons l'idée générale que les organisations d'un même champ tendent à se ressembler du fait de la diffusion de mythes rationnels (isomorphisme) sans que cette mise en conformité n'engendre obligatoirement de changements au niveau des pratiques organisationnelles. Le découplage caractérise une résistance au changement. Si les organisations d'un champ peuvent découpler leurs pratiques des structures formelles adoptées par isomorphisme lorsque celles-ci sont en conflit avec les exigences techniques de son activité, comment le changement peut-il advenir ?

1.2 La logique institutionnelle et le changement institutionnel

Dans les développements les plus récents de la théorie, le champ est vu comme un lieu de stabilité mais aussi de changement (Wooten, Hoffman, 2008). En effet, le champ peut être hétérogène, et le lieu de conflits entre des organisations dont les intérêts peuvent diverger. De ces conflits, entre autres, peuvent émerger des changements de normes, règles et représentations. Pour conceptualiser ce changement, la mobilisation du concept de **logique institutionnelle** est éclairante. Le concept de logique institutionnelle est attribué à Friedland et Alford (1991). Il a été conçu pour ancrer les analyses organisationnelles dans leur contexte sociétal, pour « décrire les pratiques et croyances contradictoires inhérentes aux institutions des sociétés modernes occidentales. » (Thornton, Ocasio, 2008, p. 101). Une logique est « un ensemble de pratiques matérielles et de constructions symboliques » (Friedland, Alford, 1991, p. 248). Les sociétés occidentales modernes sont représentées comme des lieux de juxtaposition d'ordres institutionnels, fondés chacun sur une logique. Les individus et les organisations mobilisent ces logiques institutionnelles comme ressource et cadre pour agir. Pour Friedland et Alford, les principales logiques institutionnelles qui structurent le comportement des individus et des organisations dans les sociétés occidentales modernes sont : le capitalisme, l'Etat, la démocratie, la famille et la religion. « La logique institutionnelle du capitalisme est l'accumulation et la marchandisation de l'activité humaine. Celle de l'Etat est la rationalisation et la régulation de l'activité humaine par des hiérarchies de règles et bureaucratiques. Celle de la famille est la communauté et la motivation de l'activité humaine par une loyauté inconditionnelle à ses membres, et à leurs besoins de reproduction. Celle de la religion, ou de la science (...), est la vérité,

qu'elle soit prosaïque ou transcendantale, et la construction symbolique de la réalité dans laquelle toute activité humaine a lieu. » (Friedland, Alford, 1991, p. 248). Chacune de ces logiques est techniquement et matériellement contrainte, et historiquement circonscrite. Ainsi, l'innovation apportée par Friedland et Alford repose sur l'idée que la société est un système inter-institutionnel (voir Tableau 1), que nous désignons sous le terme de **paysage institutionnel**. Le tableau 1 illustre le fait que chaque logique peut être décrite par un ensemble de catégories : métaphore racine, sources de légitimité, sources d'autorité, sources d'identité, bases des normes, bases de l'attention, bases de la stratégie, mécanismes de contrôle informel et système économique. Est ainsi repensée la rationalité des acteurs qui sont dans cette nouvelle perspective à la fois les organisations et les individus. Pour Thornton et Ocasio (2008, p. 103) l'hypothèse centrale de la perspective de la logique institutionnelle est que **«** les intérêts, les identités, les valeurs, et les hypothèses des individus et des organisations sont encastrés dans des logiques institutionnelles **».** Leur rationalité inclut plus de paramètres que la seule logique de maximisation d'une utilité. C'est « la multiplicité des logiques [qui] fournit les fondations institutionnelles pour des revendications concurrentes et une diversité d'actions en permettant aux acteurs de sélectionner et se distinguer des autres. » (Lounsbury, 2008, p. 351). Cette approche permet de penser que les acteurs mobilisent différentes logiques qui leur permettent de contribuer ou de résister à un changement institutionnel. Cette approche dépasse l'individualisme méthodologique où l'individu agirait dans son intérêt coupé de son environnement socio-institutionnel, et une approche sociologique où la structure l'emporterait sur les stratégies d'acteur, ce que nous comprenons comme étant l'agence dans ce courant. Dans cette nouvelle perspective théorique, les individus et les organisations, tout en étant conditionnés par la structure, disposent de marges de manœuvre et utilisent les logiques institutionnelles en fonction de leurs intérêts, moyens, statuts et pouvoir. Cette nouvelle approche théorique couple structure et agence. La multiplicité des logiques institutionnelles peut générer des **conflits institutionnels**, qui sont définis comme des prescriptions institutionnelles contradictoires. Le **changement institutionnel** peut être compris et analysé à partir des tensions qui se créent entre différents ordres[6] institutionnels et des stratégies d'acteurs (agence). Le changement institutionnel est défini comme un changement du paysage institutionnel lui même. Ainsi, une des sources de changement institutionnel serait le conflit né de l'incompatibilité entre des logiques (Pache, Santos, 2013 ; Reay, Hinings, 2009).

Retenons l'idée que les organisations et les individus sont encadrés dans de multiples paysages organisationnels. Si leur comportement est conditionné par ce paysage institutionnel, ils disposent cependant de marges de manœuvre stratégiques pour agir et, en fonction de leur capacité (moyens, statut, pouvoir) et

[6] Un ordre institutionnel désigne une logique institutionnelle.

de leurs intérêts, contribuer au changement institutionnel.

Catégories	Famille	Religion	Etat	Marché
Métaphore racine	Famille en tant qu'entreprise	Le temple comme banque	L'Etat redistributeur	Transaction
Sources de légitimité	Loyauté inconditionnelle	Importance de la foi et du sacré	Participation démocratique	Prix de l'action
Sources d'autorité	Domination patriarcale	Charisme du prêtre	Domination bureaucratique	Actionnaires
Sources d'identité	Réputation de la famille	Association avec les divinités	Classe sociale et économique	Sans visage
Bases des normes	Appartenance au foyer	Appartenance à une congrégation	Citoyenneté dans la nation	Intérêts personnels
Bases de l'attention	Statut dans le foyer	Relation au surnaturel	Statut des groupes d'intérêt	La position dans le marché
Bases de la stratégie	Accroître l'honneur de la famille	Accroître le symbolisme religieux	Accroître le bien commun	Accroître l'efficience et le profit
Mécanismes de contrôles informels	Politique familiale	Profession de foi	Manœuvres politiques	Les analystes de l'industrie
Système économique	Capitalisme familial	Capitalisme occidental	Capitalisme social	Capitalisme de marché

Tableau 1 : Les idéaux-types du système inter-institutionnel, extraits (Source : Thornton et al., 2012, p. 73)

1.3 Le travail institutionnel et l'agence dans le changement institutionnel

Le comportement de l'agent n'est pas totalement conditionné par les institutions. S'il en a la capacité, c'est-à-dire le statut, les moyens et le pouvoir, il peut adopter un comportement stratégique et changer l'institution (Meyer, Rowan, 1977). Il est alors considéré comme un **entrepreneur institutionnel** (DiMaggio, Zucker, 1988). Ce concept a servi à montrer que les acteurs peuvent réagir de façon différente selon leur stratégie propre. Oliver a ainsi établi une typologie des réponses possibles à des pressions institutionnelles : par exemple des tactiques d'évitement, de manipulation, de résistance ou d'ignorance (Oliver, 1991). Le courant de recherche s'intéressant à l'entreprenariat institutionnel a eu tendance à surestimer la capacité des acteurs à agir de manière

totalement autonome par rapport aux institutions (Thornton et al., 2012). Nous préférons utiliser le terme d'**innovateur institutionnel** pour rattacher l'acteur qui contribue au changement à son environnement institutionnel.

L'innovateur institutionnel conduit un travail institutionnel. Ce concept de **travail institutionnel** a été mobilisé pour désigner « l'action volontaire d'individus ou d'organisations qui vise à créer, maintenir et bouleverser des institutions »[7] (Lawrence, Suddaby, 2006, p. 215). Lawrence et Suddaby ont proposé trois grandes catégories de travail institutionnel : la création, la maintenance et le bouleversement d'institutions. La création s'appuie sur les activités suivantes : « *lobbying*, définition, acquisition, construction d'identité, changement de réseau normatif, imitation, théorisation, éducation. »[8] Le maintien, quant à lui, se fait par mise en place de « renforcement du travail, politique de prévention, de valorisation et de diabolisation, de construction de mythes, encastrement et routinisation. »[9]. Enfin, le bouleversement d'institutions se fait par : « la déconnection de sanctions, la dissociation des fondations morales, le mépris des hypothèses et les croyance. »[10] Lawrence et al. (2009) arguent d'une focalisation sur le travail institutionnel en tant qu'activité et non en tant que résultat. Il doit ainsi s'analyser comme un processus.

Retenons l'idée que les agents peuvent conduire un travail institutionnel visant à créer, maintenir ou bouleverser les institutions.

<u>Conclusion de la partie 1 de la Section 1 :</u>

Un champ organisationnel est composé d'un ensemble d'organisations influencées par le même paysage institutionnel. Ce paysage se constitue autour de logiques institutionnelles en interaction. La multiplicité de ces logiques peut générer des conflits institutionnels, c'est-à-dire des prescriptions institutionnelles contradictoires, qui peuvent créer des opportunités de remise en question des logiques, donc un changement institutionnel. Les acteurs, organisations ou individus, lorsqu'ils en ont la capacité, peuvent devenir des innovateurs institutionnels, c'est-à-dire contribuer à la création de nouvelles institutions. Ils peuvent également conduire un travail institutionnel visant à maintenir ou bouleverser les institutions. Il se produit donc tout à la fois une adaptation face aux pressions d'un environnement institutionnel et des actions en retour sur cet environnement de la part des acteurs. C'est ce cadre d'analyse que nous retiendrons comme heuristiquement fécond

[7] Traduction libre de « the purposive action of individuals and organizations aimed at creating, maintaining and disrupting institutions ».

[8] Traduction libre de : « advocacy, defining, vesting, constructing identities, changing normative associations, changing normative networks, mimicry, theorizing, educating »

[9] Traduction libre de : « enabling work, policing, deterring, valourizing and demonizing, mythologizing, embedding and routinizing »

[10] Traduction libre de : « disconnecting sanctions, disassociating moral foundations, undermining assumptions and belief »

pour notre recherche.

2 Le modèle de changement institutionnel

Depuis les années 1990, de nombreuses études sur le changement institutionnel dans les champs organisationnels ont été conduites (Greenwood et al., 2002 ; Seo, Creed, 2002 ; Strang, Meyer, 1993 ; Tolbert, Zucker, 1996). Ces travaux cherchent à expliquer pourquoi et comment des pratiques s'institutionnalisent, et/ou comment des pratiques institutionnalisées dans un champ disparaissent ou changent. Par exemple, Greenwood et al. (2002) ont mis en lumière le rôle d'une association professionnelle dans un processus de changement institutionnel. Ce type d'organisation joue un rôle particulier dans un champ, les institutionnalistes les appellent « agences de régulation ». Comme l'Etat, elles permettent la formation et la reproduction de croyances et de normes et influent sur les pratiques. Les croyances collectives émergent d'interactions répétées au sein du champ. Elles visent notamment à réduire l'incertitude et l'ambigüité, et contribuent à définir un cadrage des comportements. Au fil du temps, les agences d'Etat ou des organismes professionnels mettent en place des mécanismes de régulation qui renforcent et légitiment ces prescriptions. Il s'ensuit une stabilisation du champ, qui peut toutefois n'être que temporaire. Pour modéliser le changement qui affecte un champ, on peut retenir le modèle développé par Greenwood et al. (2002) dont nous présentons les différentes étapes du changement institutionnel : les conditions initiales du changement (2.1), la pré-institutionnalisation (2.2), la semi-institutionnalisation (2.3) et l'institutionnalisation (2.4). La Figure 2 ci-après montre les principaux constituants du modèle.

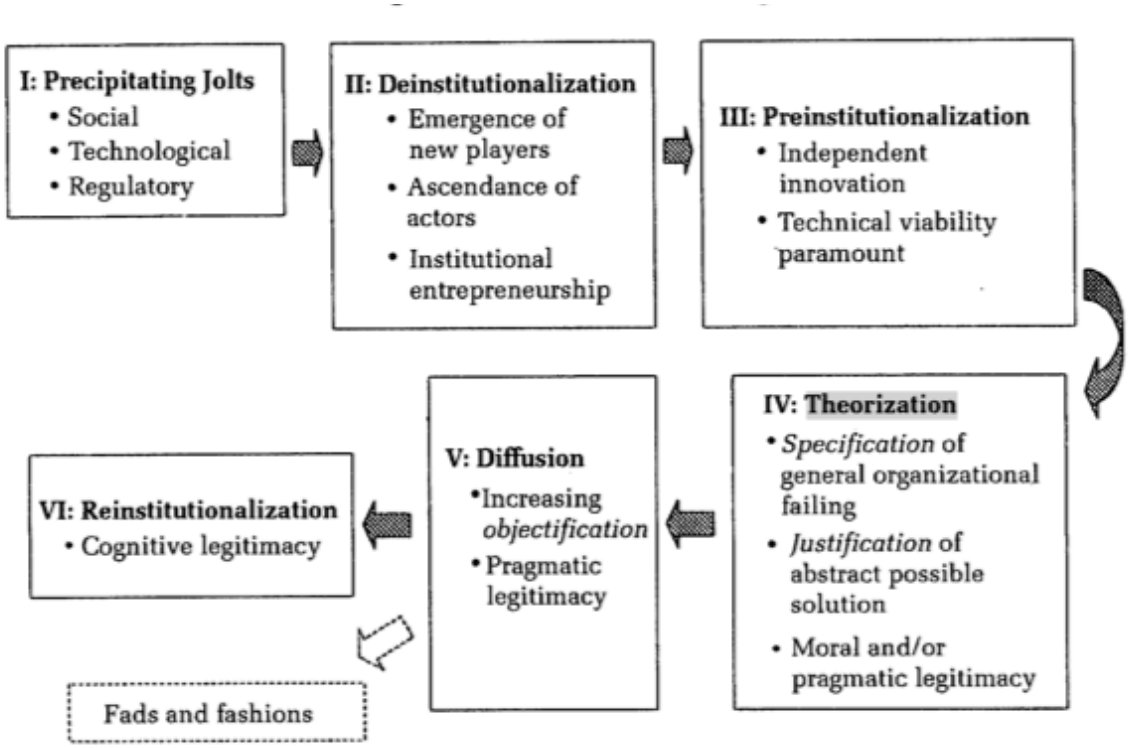


Figure 2 : Le modèle de changement institutionnel (Source : Greenwood et al., 2002, p. 60)

2.1 Les conditions initiales du changement

Smets et al. (2012) proposent de classer les sources du changement institutionnel en trois catégories : exogènes, endogènes au champ et changement intra-organisationnel qui se répercute dans le champ. Les sources exogènes au champ renvoient à **un événement, un choc** initial qui déstabilise les pratiques (Greenwood et al., 2002). D'après Tolbert et Zucker (1996), cet événement peut être une rupture dans les normes sociales (Zucker, 1986), une révolution technologique (Garud et al., 2002), un changement dans la concurrence, un changement de régulation (Lounsbury, 1999 ; Powell, 1991). Les sources endogènes peuvent venir d'une contradiction institutionnelle (Seo, Creed, 2002) qui émergent au fil du temps des contradictions entre institutions et génèrent des tensions créant les conditions d'un changement. Le changement intra-organisationnel, désigné comme un « processus micro », est depuis peu considéré par les théoriciens comme pouvant contribuer à modifier le paysage institutionnel (Dillard et al., 2004 ; Smets et al., 2012). Smets et al. (2012) défendent en effet l'idée que les dynamiques intra-organisationnelles sont des sources de changement institutionnel sous estimées. Ils focalisent leur analyse sur « les exigences du travail quotidien » qui induisent des modifications de pratiques organisationnelles de type incrémental, transformant ainsi peu à peu les pratiques légitimes du champ (Smets et al., 2012, p. 879).

Une fois le changement initié, le champ entre, selon Greenwood et al. (2002), dans une phase de **désinstitutionnalisation**, c'est-à-dire de remise en cause de certaines

institutions. Cette étape est caractérisée par l'entrée en scène de nouveaux acteurs, ou l'ascendance prise par des acteurs existants, ou l'émergence d'innovateurs institutionnels dont l'action vient perturber l'équilibre autour duquel le champ s'est structuré. Suit alors une nouvelle phase de pré-institutionnalisation, qui constitue la première étape d'un processus d'institutionnalisation de nouvelles normes, pratiques ou valeurs dans le champ.

2.2 La pré-institutionnalisation

L'étape de pré-institutionnalisation est une phase d'innovation institutionnelle. Des organisations innovent pour trouver des solutions viables aux problèmes perçus (Greenwood et al., 2002). Pour Tolbert et Zucker (1996), cette étape se fonde sur un processus de « génération de nouveaux arrangements structurels en réponse à des problèmes organisationnels spécifiques ou à un ensemble de problèmes, et la formalisation de ces arrangements dans les politiques et procédures de l'organisation donnée, ou d'un ensemble d'organisations qui sont confrontées à des problèmes identiques ou similaires. »[11] (Tolbert, Zucker, 1996, p. 181). Lawrence et al. (2002) emploient le terme de proto-institutions pour désigner les institutions en train de se faire, avant qu'elles ne soient institutionnalisées. Une proto-institution peut correspondre par exemple à une initiative innovante isolée, de type expérimentation.

2.3 La semi-institutionnalisation

Pour Tolbert et Zucker (1996), l'étape de semi-institutionnalisation désigne la phase de « développement d'un certain niveau de consensus social parmi les décideurs d'une organisation concernant la valeur d'une structure et son adoption croissante par l'organisation du fait de ce consensus. »[12] (Tolbert, Zucker, 1996, p. 182). Les auteurs mettent en évidence le rôle des acteurs (appelés « champions ») qui participent à la diffusion des proto-institutions, parce qu'ils y trouvent un intérêt.

A l'issue de cette phase, une étape importante consiste en un processus de **théorisation**, repéré par Strang et Meyer (Strang, Meyer, 1993), et repris par Tolbert et Zucker (1996) et Greenwood et al. (2002). Ainsi, l'adoption de nouvelles pratiques nécessite une théorisation, c'est-à-dire « le développement et la spécification de catégories abstraites et l'élaboration de chaînes de cause à effet. »[13] (Greenwood et al., 2002, p. 60). Au fil du

[11] Traduction libre de : « the generation of new structural arrangements in response to a specific organizational problem or set of problems, and the formalization of such arrangements in the policies and procedures of a given organization, or a set of organizations that confront the same or similar problems »

[12] Traduction libre de :« Objectification involves the development of some degree of social consensus among organizational decision-makers concerning the value of a structure, and the increasing adoption by organizations on the basis of that consensus. »

[13] Traduction libre de « the development and specification of abstract categories and the

développement de la théorisation, ce qui est en voie d'institutionnalisation (qui peut être une pratique, une norme, une règle) tend à se standardiser. La théorisation s'opère en deux moments : d'une part, la spécification du problème organisationnel pour lequel la nouvelle pratique est une solution, et, d'autre part, la justification de l'innovation jugée plus adaptée que les pratiques existantes. La théorisation permet à l'innovation d'acquérir une **légitimité pragmatique**. Une fois légitimées**,** les proto-institutions sont disséminées dans le champ. Cette diffusion procède selon les mécanismes d'imitation, par notamment les trois isomorphismes définis par DiMaggio et Powell (1983).

2.4 L'institutionnalisation

L'**institutionnalisation** est considérée comme achevée lorsqu'il y a eu « sédimentation » (Tolbert, Zucker, 1996). La sédimentation est « un processus qui repose fondamentalement sur une continuité historique de la structure, et surtout sur sa survie à travers des générations de membres de l'organisation. La sédimentation est caractérisée par à la fois la diffusion quasi généralisée de la structure au sein d'un groupe d'acteurs théorisés comme des adoptants appropriés et par la perpétuation de la structure au cours d'une longue période de temps. »[14] (Tolbert, Zucker, 1983, p. 184). Greenwood et al. (Greenwood et al., 2002) parlent eux de « **ré-institutionnalisation ».** L'institutionnalisation est un processus par lequel « des processus sociaux, des devoirs, ou des faits prennent un statut de quasi règle dans la pensée et l'action sociale»[15] (Meyer, Rowan, 1977, p. 341). Une pratique est donc institutionnalisée lorsqu'elle atteint le stade de légitimité sur le plan cognitif : les nouvelles idées deviennent prises pour acquises, les pratiques vont de soi. Ainsi, toute alternative devient impensable, les pratiques sont largement pratiquées, sans débat, et permanentes (Tolbert, Zucker, 1983, p. 25). Elles se reproduisent comme normes admises par le groupe sans remise en cause. Jepperson précise en effet que toute institutionnalisation suppose qu'il y ait un processus de reproduction autonome d'un ordre social.

Si cette phase n'est pas accomplie, l'innovation reste éphémère, elle n'est alors pas institutionnalisée, et rejoint ce que Greenwood et al. (2002) appellent le « destin éphémère des lubies et des modes » (Abrahamson, 1991).

elaboration of chains of cause and effect. »

[14] Traduction libre de : « Full institutionalization involves sedimentation, a process that fundamentally rests on the historical continuity of structure, and especially on its survival across generations of organizaional members. Sedimentation is characterized both by the virtually complete spread of structures across the group of actors theorized as appropriate adopters, and by the perpetuation of structures over a lengthy period of time. »

[15] Traduction libre de : « social processes, obligations, or actualities come to take on a rule-like status in social thought and action »

Conclusion de la partie 2 de la section 1 :

Le modèle de changement institutionnel au niveau d'un champ organisationnel proposé par Greenwood et al. (2002) propose une grille d'analyse des processus par lesquels une nouvelle idée, une nouvelle pratique, ou plus largement une nouvelle logique s'institutionnalise dans un champ. Ce modèle de changement institutionnel tient compte de l'agence (comportement stratégique des agents). Il a été utilisé par exemple pour expliquer comment certains acteurs ont réussi à profiter de leur position dominante dans un champ par exemple pour influencer la formation des règles. Dans le modèle que nous venons de décrire, et plus largement dans l'analyse institutionnelle, les artefacts sont des objets absents. Or, dans notre travail de recherche, nous nous intéressons aux artefacts que sont les systèmes de contrôle de gestion. Dans la partie suivante, nous montrons qu'un ensemble de travaux récents ont néanmoins tenté d'introduire ces objets dans l'analyse institutionnelle.

3 L'émergence des artefacts dans l'analyse institutionnelle, liée à la matérialité des logiques institutionnelles

Friedland et Alford (1991) ont défini les logiques institutionnelles comme comprenant des éléments abstraits et des éléments concrets : « un ensemble de pratiques matérielles et de constructions symboliques »[16] (Friedland, Alford, 1991, p. 248). Par exemple, la propriété privée est tout à la fois une relation symbolique qui se concrétise par des relations sociales et un ensemble de pratiques et de normes juridiques qui permettent de contrôler certaines activités et l'accès aux biens dans le temps et l'espace. Ainsi, comme le reformulent Thornton et Ocasio (2008, p. 101), les institutions sont « des modèles supra-organisationnels d'activités ancrés dans des pratiques matérielles et des systèmes de symboles par lesquels les individus et les organisations produisent et reproduisent leurs vies et donnent sens à leur expérience. » Pourtant, comme le notent Jones et al. (2013), la dimension matérielle de la logique institutionnelle a été négligée dans les nombreux travaux qui ont suivi la parution de l'article de Friedland et Alford. La dimension matérielle renvoie le plus souvent comme l'indiquent Thornton et al. (2012, p. 10) aux « structures et pratiques ». Les structures sont les rôles formels, les règles et les modèles qui règlent les relations organisationnelles. Les pratiques ont été interprétées comme « les activités, compétences, connaissance et croyances jouées dans un rôle, en essence la partition d'un rôle » (Jones et al., 2013, p. 53). Dans leur exploration de la littérature institutionnelle, citant Friedland et Alford 1991, Jones et al. (2013) ont montré que les aspects matériels, représentés par les termes comme technologie, matériel, investissement, artefact et capital, sont très peu cités même dans les articles les plus importants. L'accent est mis sur les rôles joués par les acteurs, les pratiques privilégiées

[16] Traduction libre de : « A set of material practices and symbolic constructions »

et leur influence sur les buts des organisations. Ainsi, dans les premiers développements de la théorie, les artefacts sont très peu présents. Rappelons qu'un artefact est défini comme un produit fait et réalisé par l'homme, par opposition à un objet existant dans la nature (le Littré). Les systèmes de contrôle de gestion, objet de notre thèse, sont des artefacts.

L'approche de la matérialité des institutions suscite toutefois un intérêt croissant dans la littérature néo-institutionnelle. Les sociologues comme Pinch appellent en effet à s'intéresser à l'aspect matériel des institutions (Pinch, 2008). Les artefacts représentent pour certains l'opportunité de mieux explorer la dimension matérielle d'une logique institutionnelle (Friedland, 2013). Jones et al. (2013) soulèvent par exemple la question de l'objet, du rapport plus concret entre les dimensions matérielle et symbolique d'une organisation. « La matérialité ne fait pas qu'ancrer les pratiques et structures établies et en institutionnaliser de nouvelles ; elles sont aussi le véhicule qui permet aux idées et symboles de traverser le temps et l'espace. »[17] (Jones et al., 2013, p. 55). Quelques études empiriques menées par le courant institutionnaliste s'intéressent au rôle des artefacts (Kaghan, Lounsbury, 2006 ; Scott, 2003), notamment des auteurs travaillant sur les entrepreneurs institutionnels (Lawrence, Suddaby, 2006 ; Leca et al., 2009). Nous présentons quelques résultats tirés de ces travaux.

En premier lieu, les artefacts peuvent véhiculer des institutions (Scott, 2003), comme la bouteille de coca-cola, une voiture, une église. En se diffusant physiquement, ils contribueraient ainsi à propager une idéologie, des représentations, c'est-à-dire des institutions. Deuxièmement, les artefacts participent au maintien des institutions, car ils ont une réalité matérielle qui leur permet de durer dans le temps (Leca et al., 2009). Troisièmement les artefacts jouent un rôle dans les processus d'institutionnalisation, comme l'ont montré Leca et al. (2009) dans leur analyse de l'institutionnalisation de l'investissement responsable. Partant de l'idée que les artefacts sont porteurs d'une certaine logique d'usage, la façon dont ils sont conçus peut influencer les usages qu'en font les acteurs et la manière qu'ils ont de les utiliser. Ainsi, lors de la phase d'appropriation de certains outils, les acteurs vont développer leur propre façon d'utiliser l'artefact qui peut être éloigné de l'objectif initial pour lequel il a été créé. In fine, les artefacts ont contribué au changement institutionnel de différentes manières : en créant de l'intérêt, légitimant l'activité de ceux qui les adoptent, réduisant l'implication de certains acteurs, restreignant les actions de ceux qui les utilisent. Ils influenceraient donc la relation entre institution et action. Quatrièmement, les artefacts peuvent être utilisés par

[17] Traduction libre de : « Materials not only anchor established practices and structures and institutionalize new ones, but are also vehicles enabling ideas and symbols to travel accross time and space. »

les acteurs pour conduire un travail institutionnel. Dans le champ de l'industrie de la musique par exemple, Blanc et Huault (2014) ont montré que les CD et les fichiers numériques sont plus que des objets. Le CD était lié à une institution fondamentale qui structurait l'industrie de la musique : le régime de la propriété intellectuelle, qu'il contribuait à maintenir. L'arrivée des fichiers numériques a potentiellement ouvert de nouvelles opportunités de diffusion des œuvres musicales, qui ont été freinées par le maintien des règles associées aux CD, reportées en partie sur les fichiers numériques. Ce nouvel artefact, qui aurait pu être porteur de changement, a en fait été instrumentalisé pour maintenir les institutions. Un outil de gestion peut également être mobilisé au service du maintien institutionnel. Lallemand-Stempak (2013) a, par exemple, analysé la manière dont un dispositif de gestion était utilisé par une compagnie d'assurance pour préserver ses valeurs mutualistes dans un monde capitaliste. Notons toutefois que si les artefacts influencent les processus de changement institutionnel, la connaissance précise de la manière dont ils opèrent sur l'institution reste encore balbutiante.

Conclusion de la partie 3 de la section 1 :

Nous avons mis en valeur la place que la question des artefacts occupe dans l'analyse institutionnelle. Ce sont des objets produits par les hommes qui ont une réalité matérielle. L'objet est absent des catégories de l'analyse néo-institutionnelle comme concept opérant. Il est cependant convoqué comme un élément pouvant permettre de mieux saisir ce qu'est la matérialité d'une logique institutionnelle. Les quelques travaux qui ont exploré cette voie sur le plan empirique montrent en effet le rôle des artefacts dans une dynamique institutionnelle : ils véhiculent des institutions, participent à la reproduction des pratiques et au maintien des institutions.

Conclusion de la section 1 :

Au cours de cette section, nous avons exploré la sociologie néo-institutionnelle afin d'en tirer les principaux concepts qui nous servirons à analyser les institutions du secteur de l'eau urbaine, le rôle des acteurs et le poids des institutions dans les évolutions récentes. Nous avons notamment retenu le modèle de changement institutionnel de Greenwood et al. (2002). Jusqu'à récemment, l'analyse institutionnelle ne permettait pas de concevoir les systèmes de contrôle de gestion en tant qu'objet distinct de la dimension matérielle des logiques institutionnelles. Cependant des travaux nouveaux dans ce courant mobilisent le concept d'artefact qui englobe selon nous les systèmes de contrôle de gestion. Ils montrent le rôle non négligeable de ces objets sur le changement institutionnel et, à ce titre, légitime notre démarche. Cette approche pourrait contribuer à mieux comprendre la matérialité des logiques institutionnelles.

Section 2 L'analyse institutionnelle dans la discipline du contrôle de gestion.

Cette section dresse le paysage des questions et résultats de la recherche en contrôle de gestion mobilisant la SNI. Elle propose dans un premier temps de définir ce que nous entendons par systèmes de contrôle de gestion (1). Les deux parties suivantes s'appuient sur des travaux principalement de nature empirique pour présenter une image de ce courant.

La deuxième partie (2) présente les travaux qui nous semblent illustrer cette approche. Enfin, la troisième partie s'intéresse à un ensemble de travaux plus marginaux qui explorent la dimension institutionnelle du contrôle de gestion, et l'intégration de cet objet dans l'analyse du changement institutionnel (3).

1 Les systèmes de contrôle de gestion : un objet dont la définition varie selon l'approche théorique

Cette partie propose de définir le contrôle de gestion et les systèmes de contrôle de gestion. Elle explore deux types d'approches théoriques pour construire ces définitions : les approches fonctionnalistes (1.1) et l'approche institutionnelle (1.2).

1.1 Les approches fonctionnalistes du contrôle de gestion : un objet multiforme

Avant d'être une discipline académique, le contrôle de gestion a d'abord été une pratique organisationnelle qui s'est développée dans des grandes entreprises nord-américaines au début du XX^{ème} siècle (Bouquin, 2008). L'ouvrage d'Anthony (1965) marque la naissance du contrôle de gestion en tant que discipline académique. La définition de ce qu'est le contrôle de gestion dépend cependant du cadre théorique avec lequel cet objet est étudié.

Le modèle dominant de la recherche en contrôle de gestion nord-américain repose sur une série d'hypothèses issues de théories économiques fondées sur l'individualisme méthodologique, et notamment de la théorie de l'agence. Ces théories conçoivent l'organisation comme un nœud de contrats où les agents sont opportunistes, et dont le but essentiel est la maximisation du profit (Morales, Sponem, 2009). Dans cette perspective, le contrôle de gestion est réduit à une technique dont l'objectif est de faire converger les comportements des individus avec les objectifs de l'organisation. Cela définit un type d'approche que l'on appelle fonctionnaliste[18] dans laquelle **le contrôle de gestion sert deux fonctions : l'aide à la décision et la gouvernance** (Bouquin, 2008).

[18] Selon nous, le courant fonctionnaliste considère que l'organisation est un instrument pour atteindre des objectifs.

Les recherches se sont concentrées sur des problématiques techniques. Mais à partir des années 1980, le contrôle de gestion est inséré dans un cadre plus large, celui du contrôle organisationnel et du management. Ses contours en deviennent plus flous (Bouquin, 2008). « Le contrôle de gestion est une réalité distincte de ce que font les contrôleurs de gestion. Si le contrôle de gestion n'est pas assimilé à l'activité du contrôleur de gestion, il est une construction, une catégorie de la pensée managériale, sinon, pour partie, de son idéologie. Quelles sont les instances, les processus, les circonstances qui l'ont fait apparaître ? Où, quand, comment, pourquoi ? Et s'il n'était qu'une virtualité pour académiques ? » (Bouquin, 2008, p. 178). L'auteur explicite les ambiguïtés autour de l'expression « contrôle de gestion ». Il définit alors quatre fonctions types du contrôle de gestion, suivant l'acception donnée à la notion de contrôle et à celle de gestion. Le contrôle désigne à la fois l'idée de maîtrise : « orienter les comportements » et l'idée de surveillance, vérification : « mettre sous contrôle ». L'expression gestion peut soit se référer à l'activité de gestion d'un budget, ou à la notion plus large de management, qui consiste à « faire agir les autres ». Ainsi, **le contrôle de gestion recouvre aussi bien l'activité de « surveillance » des choix du gestionnaire (par exemple contrôle des dépenses) qu'une conception managériale large consistant à la fois à orienter les comportements, à décider et à aider à la décision**.

Toujours dans le courant fonctionnaliste, les auteurs ont successivement proposé de nouvelles conceptions du contrôle de gestion (Anthony, 1965 ; Ferreira, Otley, 2009 ; Otley, 1999 ; Simons, 1995). Au fil du développement de ces travaux, la notion de contrôle de gestion s'est ainsi enrichie et sophistiquée, le contrôle de gestion étant de plus en plus vu comme un dispositif imbriqué dans plusieurs aspects de la vie organisationnelle (stratégie, systèmes d'information, allocation des ressources, gestion du personnel, structure organisationnelle, culture organisationnelle, environnement organisationnel). Ceci renvoie à l'idée développée par Bouquin que le contrôle de gestion dans une perspective étendue fait partie intégrante du management au sens large de l'organisation dont il est indissociable. Le contrôle de gestion ne peut pas être ainsi réduit à un simple outil technique, comme un tableau de bord, ou une méthode d'analyse de coût. On peut l'étendre aux formes qu'il peut prendre et aux modes d'action qu'il met en œuvre dans une conception large. Abernethy et Chua (1996) dans leur étude sur l'émergence de nouvelles formes de contrôle dans un hôpital australien, définissent un « *control mix* » ou « *package* » qui comprend des éléments formels et informels, des informations financières et non financières, des instruments comptables et non comptables. Le point commun de ces dispositifs est d'avoir été conçus pour augmenter la potentialité d'alignement des comportements dans l'organisation. Pour ces auteurs, le *control mix* comprend un ensemble de mécanismes qui peuvent être de type administratifs et formels tels que des « procédures (...), fiches de poste, supervision

directe, budget, mesure de la performance, système d'incitation, de gouvernance, de reddition de comptes » et des mécanismes informels (recrutement, formation et processus de socialisation) utilisés pour « influencer les comportements et créer les changements culturels désirés. » (Abernethy, Chua, 1996, p. 573). Ils soutiennent que les différentes formes de contrôle ne forment un *package* cohérent que si elles sont conçues pour atteindre des objectifs similaires. Les auteurs ont retenu trois éléments clés des systèmes de contrôle : la structure de gouvernance, les outils du contrôle et les processus associés au développement de la culture de management.

Ainsi, le contrôle de gestion devient de plus en plus difficile à définir *a priori*. On peut le caractériser comme un ensemble d'artefacts et de pratiques, formels et informels, qui ont été conçus pour influencer le comportement des membres d'une organisation, et produire des informations sur les processus et les performances organisationnelles. Deux points communs entre toutes les formes prises par le contrôle de gestion : l'objectif officiel de contrôle et le fait qu'elles renvoient toujours à une évaluation de la performance. Pour marquer cette pluralité formelle, nous préférons parler de systèmes de contrôle plutôt que de contrôle de gestion en ce qu'un système réfère à des objets, des pratiques et des normes qui font sens pris dans leur ensemble.

1.2 Une approche institutionnaliste du contrôle de gestion

Si l'approche fonctionnaliste domine encore largement la discipline (Berry et al., 2009 ; Lukka, 2010 ; Merchant, 2010 ; Morales, Sponem, 2009), la SNI est très utilisée dans la discipline du contrôle de gestion et représente le courant alternatif dominant. Ce courant a redonné un nouveau souffle à la discipline, qui souffrait d'être considérée comme réduite à des problématiques purement techniques, étroites et limitées (Carruthers, 1995 ; Morales, Sponem, 2009 ; Naro, 2010). La SNI a contribué à développer une recherche critique qui a remis en question les présupposés sur lesquels le contrôle de gestion a été fondé.

La SNI est mobilisée dans le champ du contrôle de gestion depuis les années 1980. Hopwood et Miller décrivent un tournant de la recherche académique dans le champ de la comptabilité (dont le contrôle est une sous discipline) dans leur ouvrage « *Accounting as social and institutional practice* » (Hopwood, Miller, 1994). Parmi les articles qui marquent selon eux ce tournant, ils citent par exemple l'article de Berry et al. (1985) qui analyse la façon dont le contrôle de gestion était utilisé au sein du *National Coal Board* du Royaume-Uni. Ils ont montré l'influence dominante de la culture et des traditions dans les pratiques. Le maintien d'une certaine ambigüité des systèmes comptables servait à donner des marges de manœuvre aux acteurs de l'organisation et répondre ainsi à des demandes multiples émanant dans ce cas du syndicat et du gouvernement. Carpenter et Feroz

(1992) ont montré, quant à eux, que l'adoption du système de *reporting* financier dans l'Etat de New York répondait avant tout à une quête de légitimité. Il n'y a pas de preuve qu'elle ait changé les pratiques. Ce type de travaux dénotait avec le courant dominant dans la discipline à l'époque, en remettant en question l'idée que le contrôle de gestion puisse être utilisé pour des fins différentes de celle de l'alignement des comportements et de la recherche d'efficience.

Avec l'émergence de ces travaux, la comptabilité n'est plus comprise comme une simple technique neutre, mais comme une pratique visant à agir sur le monde, à la fois ancrée dans un contexte socio-organisationnel donné mais capable aussi en retour de structurer ce même contexte socio-organisationnel, donc une pratique à portée institutionnalisante. Selon Miller, « la comptabilité peut aujourd'hui être vue comme un ensemble de pratiques qui affectent le monde dans lequel nous vivons, le type de réalité sociale que nous vivons, la façon dont nous comprenons les choix des entreprises et des individus, la façon dont nous gérons et organisons les activités et les processus de toutes sortes, et la façon dont nous administrons la vie des autres et de nous-mêmes. »[19] (Miller, 1994, p. 1).

La mobilisation de la SNI a connu un réel essor dans la littérature en contrôle de gestion après la publication de l'article de Carruthers (1995) dans la revue *Accounting, Organizations and Society*. Carruthers questionne la vision dominante du contrôle de gestion comme un simple outil d'aide à la décision pour lequel la principale problématique de recherche serait de le rendre fiable et adapté à la réalité économique et organisationnelle. Il interroge notamment le recours à la comptabilité et à ses usages en mobilisant la SNI. Pour lui, cette approche autorise à voir la comptabilité non comme un simple outil technique mais comme l'une des structures formelles porteuses de sens, qui permettent aux organisations de gagner de la légitimité en leur donnant l'air d'être plus rationnelles et efficientes. Conformément aux interprétations de la SNI, la mise en place d'un phénomène de découplage entre l'adoption affirmée d'un système comptable et la faiblesse de son impact sur la réalité organisationnelle pourrait être observée. Ainsi, les systèmes de contrôle de gestion seraient « la quintessence du mythe rationnel » (Carruthers, 1995, p. 326). Le recours à et l'usage du contrôle de gestion, qui se donne pour objectif une rationalisation technique et économique, reflèterait en fait une quête de légitimité de l'organisation pour montrer à son environnement qu'elle est bien gérée. Une bonne gestion renvoie alors à celle qui se conforme aux prescriptions du champ auquel appartient l'organisation (Meyer, Rowan, 1977).

Le contrôle de gestion fait partie du langage de la comptabilité (Carruthers, 1995).

[19] Traduction libre de : « Accounting can now be seen as a set of practices that affects the type of world we live in, the type of social reality we inhabit, the way in which we understand the choices open to business undertakings and individuals, the way in which we manage and organize activities and processes of diverse types, and the way in which we administer the lives of others and ourselves. »

Comme tout discours, dans sa dimension discursive, il exprime de façon abstraite une institution. Et par conséquent, il est lui-même vecteur d'institutions dans une organisation. Il permet d'internaliser dans l'organisation des systèmes de valeurs légitimées dans son environnement. Le contrôle comme la comptabilité reflète et participe à la construction de représentations du monde. En cela, comme la culture et les institutions, le contrôle de gestion porte une dimension cognitive, véhicule des normes de comportements et de règles contraignantes. Il devient un élément référentiel et coercitif de l'organisation. A la suite de Meyer et Rowan (1977), la comptabilité serait considérée comme une idéologie.

Conclusion de la partie 1 de la section 1 :

Le contrôle de gestion est fondé sur la théorie de l'agence et sur une vision fonctionnaliste de l'organisation, c'est-à-dire l'organisation comme moyen d'atteindre des objectifs. Il vise l'alignement des objectifs à atteindre au sein de l'organisation. Sur le plan formel, il est protéiforme ; c'est pourquoi nous avons choisi d'y référer en mobilisant l'expression : **systèmes de contrôle de gestion.** La mobilisation de la SNI dans les années 1990 a participé à la révision de la définition de cet objet. Considéré comme un artefact socio-construit, il se comporte comme un mythe rationnel, intégrant une dimension coercitive (changer les comportements), normative (importer une norme de comportement) et cognitive (véhiculer des représentations sur ce qu'il est légitime de faire). Par conséquent, les systèmes de contrôle de gestion sont des objets pertinents à étudier par le prisme de l'analyse institutionnelle.

2 Les principaux résultats des analyses institutionnelles appliquées à la discipline du contrôle de gestion

Cette partie propose une revue de littérature sur la façon dont la SNI a été mobilisée dans la discipline du contrôle de gestion (voir Encadré 1 pour les éléments de méthode). Les analyses institutionnelles dans la discipline du contrôle de gestion ont principalement porté sur trois thèmes : le découplage consécutif à l'adoption de nouveaux systèmes de contrôle de gestion (2.1), l'influence des conflits d'intérêt et des rapports de pouvoir sur la conception des systèmes de contrôle de gestion (2.2) et l'évolution des systèmes de contrôle de gestion après leur intégration dans les organisations (2.3). Nous en présentons les principaux résultats.

Le but de cette revue de littérature est de recenser les questions abordées dans la recherche en contrôle de gestion mobilisant la SNI. Nous nous sommes focalisés sur les recherches portant sur les organisations publiques qui sont au cœur de notre travail. Nous avons d'abord sélectionné les principales revues de la discipline du contrôle de gestion qui s'intéressent aux approches critiques et qualitatives du contrôle de gestion : *Financial Accountability & Management, Management Accounting Research, Accounting Organizations, and Society, Accounting, Auditing and Accountability Journal, Critical Perspectives on Accounting,* Comptabilité, Contrôle, Audit. La recherche sur *Internet* par mots clés (*management accounting, control, public, institutionnalisation, decoupling, institutions*) nous a permis d'identifier 51 articles dans le courant de la SNI faisant référence aux articles fondateurs. Si une grande partie de ces articles sont des études de cas, quelques articles se consacrent à une revue de la littérature sur la SNI ou proposent des cadres d'analyse.

Encadré 1 : Méthode employée pour la revue de littérature sur la mobilisation de la SNI dans la discipline du contrôle de gestion.

2.1 L'adoption de nouveaux systèmes de contrôle de gestion et le découplage induit.

Deux auteurs américains, Ansari et Euske (1987) montrent dans une étude longitudinale sur le secteur militaire américain que les informations comptables étaient plus utilisées pour des raisons institutionnelles et socio-politiques que pour des raisons techniques. Leur étude a contribué à remettre en cause la vision purement technique des systèmes de contrôle de gestion. De nombreuses études empiriques ont suivi proposant d'interpréter dorénavant l'adoption de nouvelles pratiques de contrôle de gestion dans une organisation publique comme une réponse à des pressions institutionnelles venant de financeurs, d'associations professionnelles, de ministères, etc. (Barretta, Busco, 2011) (Abernethy, Chua, 1996 ; Brignall, Modell, 2000 ; Broadbent, Guthrie, 1992 ; Burns, Scapens, 2000 ; Collier, 2001 ; Covaleski, Dirsmith, 1988 ; Covaleski et al., 1993 ; Granlund, Lukka, 1998 ; Modell, 2001). L'enjeu se situe dans la légitimation de l'organisation (Brignall, Modell, 2000 ; Collier, 2001 ; Modell, 2001). L'engouement d'une organisation pour un système de contrôle de gestion pourrait être lié à une mode émergente dans le champ organisationnel, ce que proposent Covaleski et Dirsmith (1991). Ces travaux confirment que l'adoption d'un système de contrôle de gestion peut être dissociée de l'enjeu d'efficience (Abrahamson, 1991). Ces travaux sont donc en phase avec les premiers développements de la SNI, et considèrent les systèmes de contrôle de gestion comme des mythes rationnels.

Concernant le secteur public, les analyses institutionnelles ont d'abord mis en lumière une résistance au changement. Les réformes y produiraient plus de discours que de changement réel des pratiques (Greenwood et al., 2008). La thématique du découplage y

est centrale, et fait l'objet de l'attention des auteurs. Une des principales caractéristiques de l'action publique est de répondre à des demandes multiples et souvent conflictuelles. Cette caractéristique questionne particulièrement la mise en œuvre des systèmes d'évaluation de la performance, car la définition de la performance révèle la façon dont les organisations publiques arbitrent entre les différents conflits d'intérêt (Brignall, Modell, 2000 ; Chang, 2006 ; Modell, 2003, 2001 ; Siti-Nabiha, Scapens, 2005). Ainsi, un des constats les plus fréquemment observés est que pour résoudre ce problème de pressions institutionnelles contradictoires, les organisations publiques découplent les systèmes de contrôle utilisés à différents niveaux de l'organisation (Abernethy, Chua, 1996 ; Ansari, Euske, 1987 ; Covaleski, Dirsmith, 1983 ; Pettersen, 1995). Un découplage ou un couplage faible[20] apparaît comme un moyen de maintenir l'équilibre dans un environnement contradictoire.

Ce phénomène de découplage a pu, par exemple, être mis en évidence lorsqu'un contrôle purement financier est mis en place pour maîtriser l'utilisation des ressources de l'organisation publique (Ansari, Euske, 1987 ; Pettersen, 1995). Le découplage est cependant réduit sous l'effet des mesures coercitives imposées par les financeurs. Le niveau de découplage peut aussi évoluer dans le temps (Lapsley, 1994).

Le découplage peut également provenir de l'imposition par l'environnement institutionnel de la mesure de la performance. L'exemple du secteur de l'université étudié par Townley (1997) met en évidence les stratégies de résistance des universitaires face à l'introduction de l'évaluation de la performance. Par ailleurs, Siti-Nabiha et Scapens (2005) ont analysé la résistance au déploiement de systèmes de mesure de la performance imposés à une filiale par le siège du groupe. Cette résistance venait d'un conflit entre la logique financière portée par ces systèmes imposés de l'extérieur, et la logique interne à la filiale, centrée sur la question de la production. Après une phase de découplage, où l'introduction de la mesure de la performance n'a pas changé les pratiques, l'obligation de rendre des comptes au siège a fini par induire des changements organisationnels, réduisant ainsi le niveau de découplage. Cette étude montre aussi l'intérêt d'une analyse processuelle, car le niveau de découplage peut varier dans le temps.

Ces travaux ont été critiqués car ils auraient contribué à une vision caricaturale de la SNI réduite à la question de l'isomorphisme et du découplage (Modell, 2009b). Les études plus récentes qui questionnent la notion de découplage montreraient que celui-ci ne s'expliquerait pas simplement par un strict décrochage ou antagonisme entre le niveau symbolique (besoin de légitimation) et les pratiques organisationnelles. Dans leur étude sur les municipalités suédoises, Johansson et Siverbo (2009) ont, par exemple, mis en

[20] Alors que dans le découplage, les pratiques sont dissociées des systèmes de contrôle de gestion, dans le cas d'un couplage faible, les pratiques sont dans une certaine mesure reliées à ces mêmes systèmes.

évidence l'existence de facteurs de contexte pour expliquer le découplage constaté. Ils montrent que c'est un ensemble de facteurs issus de la rationalité économique, du contexte politique, des pressions des financeurs et des effets de modes qui ont influencé l'adoption et l'usage de pratiques d'évaluation de la performance. Par ailleurs, ce courant a également reconnu le rôle de l'agence. Ainsi, l'imposition de systèmes de mesure de la performance peut également servir les stratégies des acteurs organisationnels. Dans le secteur de la santé norvégien, Modell (2001), pour sa part, analyse les réponses managériales lors du remplacement d'indicateurs de performance financiers par des systèmes de mesure de la performance multi-dimensionnelle dans les hôpitaux. Il met en évidence une pro-activité de la part des managers des hôpitaux dans le développement de ces outils, dans une quête de légitimité mais aussi d'efficience interne. Ainsi, ces travaux mettent l'accent sur l'idée de réponse stratégique de l'agent en réaction à des pressions institutionnelles, idée développée dans les travaux sur l'entrepreneur institutionnel réalisés dans le cadre de la SNI.

Nous retenons de ce premier ensemble de travaux trois principaux résultats. Premièrement, les organisations tendent à adopter des systèmes de contrôle de gestion pour répondre à une demande institutionnelle. Deuxièmement, les acteurs de l'organisation peuvent développer des stratégies pour influer sur la conception et la mise en œuvre des systèmes de contrôle de gestion. Enfin, le niveau de découplage dépend de facteurs contextuels et notamment de la relation aux financeurs, et peut évoluer dans le temps.

2.2 Le contrôle de gestion, au cœur des conflits d'intérêts et des rapports de pouvoir

Pour Modell (2009b) l'intérêt de la SNI est de dépasser une vision purement instrumentale et technique centrée sur l'atteinte d'objectifs organisationnels pour prendre en compte les dimensions sociale et politique du contrôle. Le fait que les systèmes de contrôle de gestion reposent sur des mesures chiffrées les font considérer comme des outils neutres, le chiffre étant une sorte de garantie de vérité (Power, 2004). Pourtant, dans une lecture institutionnelle, la définition de la performance relève d'un acte quasi politique, révélateur des jeux de pouvoir et des intérêts des puissants. Brignall et Modell (Brignall, Modell, 2000) proposent ainsi de les intégrer dans l'analyse organisationnelle.

Dans cette perspective, la définition de la performance organisationnelle dépend étroitement des rapports de force dans le champ. Cette définition dépend également, selon Meyer et Zucker (1989, p. 111), de contraintes techniques (possibilité de la mesure), et d'autres facteurs plus qualitatifs, comme le style de gouvernance de l'organisation (domination d'une élite ou management participatif), et le nombre de

groupes reconnus comme importants pour l'organisation. Une organisation dominée par une élite, une profession et qui a une mission technique dont les résultats sont facilement mesurables, définira sa performance de façon « étroite », c'est-à-dire avec un nombre restreint d'indicateurs de performance. A l'inverse, si le mode de gouvernance est participatif, qu'existent différents groupes reconnus, et que le résultat de l'action de l'organisation est difficile à mesurer, la définition de la performance sera étendue. Suivant cette logique, pour Brignal et Modell (2000), la définition de la performance peut refléter le résultat des luttes de pouvoir. Dans le secteur de la santé britannique, Chang (2006) a par exemple analysé la manière dont les managers répondaient aux cadres imposés par la direction du *National Health Service* pour la mesure de la performance. Il montre que ce sont les acteurs les plus puissants qui fixaient les règles du jeu entraînant l'adhésion de la majorité.

Les conflits d'intérêts peuvent venir de différents groupes. Dans leur étude sur le budget de l'université, Covaleski et Dirsmith (1988) mettent en évidence des conflits d'intérêts larvés qui s'expriment dans le langage budgétaire entre différentes entités au sein de l'université et en dehors. Ces conflits peuvent également venir de visions distinctes voire contradictoires ou antagonistes portées par différentes professions, classiquement entre ingénieurs et comptables (Carruthers, 1995). Brignall et Modell (2000) mettent en lumière le fait que la mise en œuvre aisée de systèmes de contrôle, intégrant à la fois des indicateurs financiers et non financiers, est d'autant plus probable que les conflits d'intérêts entre managers et professionnels sont faibles, et que les professionnels ont peu de pouvoir par rapport aux financeurs et aux managers. Selon eux, le recours à la mesure de la performance financière croît avec les pressions des organismes financeurs. C'est une source classique de conflit d'intérêt entre les financiers et les professionnels qui privilégient des mesures non financières de la performance comme la qualité et l'innovation par exemple.

L'intégration des notions d'intérêt et de pouvoir permettent d'apporter des éléments expliquant le découplage. Le découplage peut parfois être considéré comme nécessaire, du fait de conflits entre différents groupes. Dans son étude longitudinale sur les universités suédoises, Modell (2003) a mis en évidence un couplage faible entre les buts organisationnels et les indicateurs de performance, mais aussi entre différents systèmes de mesure de la performance. Il explique que ce couplage faible résulte de luttes de pouvoir entre les acteurs.

Les organisations publiques sont particulièrement sujettes à ces ambigüités concernant la définition de leur performance. Elles devraient pouvoir s'appuyer sur des consensus politiques pour définir leurs priorités, et donc l'évaluation de leur performance. La difficulté réside alors dans l'incapacité des politiques à définir clairement les buts de l'action publique qui sont nécessairement multiples et dont l'atteinte est d'autant plus difficile à

mesurer, que l'action publique s'inscrit généralement dans le long terme. Comment évaluer par exemple l'impact sur la santé publique de l'activité d'un service public d'eau urbaine ?

Cependant, les systèmes comptables, que nous avons dénommés « artefacts », peuvent contribuer à provoquer par leur adoption des changements de pouvoir. Dans son étude sur les forces de police, Collier (2001) montre comment la décentralisation de la gestion budgétaire a permis un changement de la répartition du pouvoir qui a contribué à concilier des intérêts qui vont dans le sens de la mise en œuvre des nouvelles pratiques comptables.

Dans les recherches critiques d'inspiration marxiste et foucaldienne, les enjeux de pouvoir sont centraux (Hopper, Macintosh, 1993). Dans ces approches, les systèmes de contrôle de gestion permettent aux élites de mettre sous contrôle certaines catégories de personnes, et de maintenir un ordre social (Morales, Sponem, 2009 ; Naro, 2010). Miller et O'Leary (1987) ont par exemple présenté la comptabilité des coûts comme une activité disciplinaire pour gérer la masse ouvrière au début du XX^{ème} siècle.

Nous retenons de ce deuxième groupe de travaux que les notions d'intérêt et de pouvoir sont mobilisées pour expliquer le phénomène de découplage et son niveau ainsi que la manière dont la performance est définie. La mise en œuvre de systèmes de contrôle de gestion a également été interprétée comme un moyen d'accompagner des changements de répartition de pouvoir et de mettre sous contrôle certains groupes.

2.3 L'évolution des systèmes de contrôle de gestion dans une organisation.

Un large ensemble de travaux s'intéresse à la façon sont les systèmes de contrôle de gestion mis en place dans le cadre d'un changement institutionnel (dans ce cas, un changement de règles) évoluent une fois introduits au sein d'une organisation. Burns et Scapens (2000) ont bâti un modèle de changement construit sur le vieil institutionnalisme économique (représenté par les économistes américains Thorstein Veblen et John Rogers Commons), la théorie de la structuration de Giddens (1984) et les travaux de Barley et Tolbert (1997). Ils conceptualisent l'évolution des systèmes de contrôle de gestion comme des changements de règles (comment les choses doivent être faites) et de routines (comment les choses sont faites). Les règles liées aux institutions et les routines rattachées au monde de l'action sont des éléments institutionnels structurant les pratiques (van der Steen, 2011). Leur cadre d'analyse est intéressant en ce qu'ils proposent une analyse des interactions entre institutions et actions au niveau intra-organisationnel. A partir d'une rupture, c'est-à-dire d'un changement du contexte

institutionnel qui induit l'introduction d'une nouvelle pratique, ce modèle permet d'analyser la structuration réciproque des institutions et des actions internes à l'organisation. Leurs travaux rejoignent le questionnement de Ahrens et Chapman (2007) sur l'équilibre entre agence et structure dans l'analyse des pratiques de contrôle de gestion. Leurs travaux se situent ainsi dans la lignée des approches ancrant les pratiques de contrôle de gestion dans un contexte institutionnel, dépassant les frontières de l'organisation et les problématiques techniques (Burns, Vaivio, 2001).

Le recours au cadre du vieil institutionnalisme est justifié par Burns (2000) par le fait que ce courant aborde les institutions comme une structure ou superstructure relativement malléable et non figée, qui fixent un cadre aux actions individuelles ou collectives à travers des organisations particulières qui seraient alors autant de « micro-institutions » avec leurs règles, leurs normes, leurs pratiques.

Leur modèle a inspiré de nombreux travaux s'intéressant à la façon dont les systèmes de contrôle de gestion sont développés et utilisés dans les organisations (Burns, 2000 ; Granlund, 2001 ; Kasperskaya, 2008 ; Lukka, 2007 ; Siti-Nabiha, Scapens, 2005 ; ter Bogt, van Helden, 2000 ; ter Bogt, 2008 ; van der Steen, 2011). Dans l'analyse des réformes de Nouveau Management Public de deux municipalités espagnoles, Kasperskaya (2008) compare le processus d'adoption et de mise en œuvre d'une *Balanced Scorecard*. Elle montre notamment comment varient les réponses organisationnelles en fonction des déclinaisons de cet outil dans les routines de l'organisation. Dans une entreprise asiatique du secteur de l'énergie, Siti-Nabiha et Scapens (2005) ont étudié le processus de changement de routines organisationnelles suite à l'introduction d'un nouveau système d'évaluation de la performance imposé par la maison mère sous contrôle de l'Etat. Ils décrivent le découplage produit, dans un premier temps, entre les indicateurs de performance utilisés dans l'évaluation et les activités opérationnelles, qui a entraîné une certaine stabilité, avant que le système ne génère des changements organisationnels.

La principale limite de l'approche proposée par Burns et Scapens est qu'elle ne permet pas de tenir compte « des liens entre les pratiques organisationnelles et le champ organisationnel, ou de la possible influence de facteurs sociétaux ou d'acteurs influents. » (Burns, Scapens, 2000, p. 4-5).

Par ailleurs, Modell (2009b) a mobilisé la notion de chemin de dépendance, empruntée à North, économiste historien institutionnaliste, pour désigner l'influence des structures institutionnalisées sur les choix présents et futurs. Dans son étude au sein de l'administration fiscale suédoise, Modell a montré comment l'introduction du management par les résultats dans les années 1990 a contraint la mise en œuvre de mesures ultérieures, de type management de la qualité totale. Par ailleurs, Modell (2005b) a montré que des pratiques de contrôle institutionnalisées peuvent évoluer avec l'action

d'entrepreneur institutionnel, mais dans les limites d'un format imposé par l'outil. Ainsi, les systèmes de contrôle de gestion, une fois institutionnalisés, structurent le développement ultérieur de l'organisation.

Nous retenons de ce dernier ensemble de travaux, centré sur la question de l'évolution des systèmes de contrôle de gestion dans une organisation sous l'effet d'un changement institutionnel survenu dans le champ organisationnel, qu'il constitue une première voie explorant les liens entre institutions, actions et systèmes de contrôle de gestion. Limités aux micro-processus de changement organisationnel, les résultats des travaux montrent le pouvoir structurant des systèmes de contrôle de gestion institutionnalisés. Ce pouvoir structurant peut créer un chemin de dépendance au sein de l'organisation, sélectionnant les alternatives envisageables.

Conclusion de la partie 2 de la section 2 :

La revue de littérature sur les questions et les résultats des travaux dans la discipline du contrôle de gestion mobilisant la SNI a permis d'identifier trois ensembles. Le premier ensemble porte sur l'adoption de nouveaux systèmes de contrôle de gestion et s'intéresse au découplage induit. Le second introduit les notions d'intérêt et de pouvoir pour expliquer l'adoption, la conception et la mise en œuvre des systèmes de contrôle de gestion. Le troisième et dernier ensemble s'intéresse à l'évolution des systèmes de contrôle de gestion une fois introduits dans les organisations. Il propose notamment une analyse des interactions entre micro-institutions et pratiques, dans une approche processuelle de l'organisation. Au fil du temps, les travaux empiriques ont évolué. Malgré l'introduction de nouveaux outils de contrôle de gestion, les études ont d'abord insisté sur la stabilité des pratiques résultant de l'adoption de pratiques cérémonielles. La question du changement a ensuite fait l'objet de plusieurs autres apports s'intéressant plus particulièrement au rôle des acteurs, et à leurs stratégies ainsi qu'aux processus d'interaction entre institutions, organisations et pratiques.

L'apparente rationalité des systèmes de contrôle de gestion a contribué à assurer leur diffusion et leur adoption comme vecteur de légitimation des organisations. Les recherches ont montré notamment que si les dispositifs de contrôle de gestion étaient dans un premier temps adoptés dans une quête de légitimité, il n'y avait pas forcément découplage et adoption cérémonielle. Il ressort des analyses que les systèmes de contrôle de gestion ont des effets structurants et finissent par engendrer des changements au niveau organisationnel. Ils ont un impact sur le management, mais aussi sur les pratiques et les perceptions (Morales, Sponem, 2009). Les acteurs disposent de plus ou moins de marges de manœuvre selon les contextes pour influer sur la mise en œuvre des outils du contrôle de gestion dans leur conception et utilisation. Ces travaux

ont contribué à la SNI en identifiant le type de réponse managériale aux pressions institutionnelles dans la conception et la mise en œuvre des systèmes de contrôle de gestion, en particulier dans le domaine de l'action publique où les institutions sont le plus souvent multiples et contradictoires. L'accent est mis sur l'importance de l'environnement socio-culturel pour analyser les pratiques. Ainsi, la mise en place d'un système de contrôle de gestion dans une organisation n'est ni neutre ni prédictible. Fruit d'interactions entre institutions, organisations et pratiques, un système de contrôle de gestion demande pour être compris, que soit tenu compte d'un cadre dépassant les frontières de l'organisation, Comment dès lors la question de son rôle dans les processus de changement institutionnel a-t-elle été abordée ?

Notons pour conclure qu'aucune étude empirique n'a porté sur le secteur public de l'eau, et que la grande majorité des travaux s'intéresse à un ensemble relativement homogène sur le plan institutionnel : le monde occidental, capitaliste et démocratique (voir Encadré 2 ci-après). Enfin, malgré son intérêt heuristique, le concept de logique institutionnelle a peu été mobilisé.

La SNI a particulièrement été utilisée par les institutionnalistes qui s'intéressent au secteur public mais aussi par les chercheurs qui s'intéressent aux systèmes de contrôle de gestion dans les organisations publiques. Pour le secteur public, l'approche néo-institutionnelle des systèmes de contrôle a d'autant plus de sens que la légitimité d'une organisation publique repose souvent sur la production d'informations sur sa performance pour des organisations tierces, et que des pressions institutionnelles incitent à l'adoption d'outils de contrôle de gestion (Modell, 2009b).

La plupart des recherches empiriques concernent des organisations publiques aux Etats-Unis, en Europe du Nord (Royaume-Uni, Suède, Norvège, Pays-Bas, France), et en Australie. Ceci est très probablement lié à la diffusion des pratiques de contrôle de gestion dans le cadre de la vague de réformes de Nouveau Management Public (Hood, 1995). Les études ont porté sur un nombre relativement restreint de secteurs publics (Modell, 2009b) : santé (Chang, 2006 ; Covaleski et al., 1993 ; Modell, 2001), universités (Covaleski, Dirsmith, 1988 ; Modell, 2003), municipalités / collectivités territoriales (Adofsson and Wikström, 2007; Johansson and Siverbo, 2009; Kasperskaya, 2008; Ter Bogt, 2008). Les études portant sur des pays émergents ou en développement sont peu nombreuses (Bangladesh, Malaysie, Chine) (Alam, 1997 ; Nor-Aziah, Scapens, 2007 ; O'Connor et al., 2004 ; Siti-Nabiha, Scapens, 2005).

Le thème principal de ces études empiriques est la mesure et la gestion de la performance de l'organisation publique, notamment depuis la publication de l'article de Brignall et Modell (2000) (Modell, 2009b). D'autres problématiques du contrôle de gestion ont été abordées, comme le contrôle budgétaire (Collier, 2001), la *Balanced Scorecard* (Kasperskaya, 2008 ; Modell, 2009a), la qualité (Adolfsson, Wikström, 2007).

Encadré 2 : Un bref panorama : principaux secteurs, pays et systèmes de contrôle de gestion ayant fait l'objet d'études empiriques mobilisant la SNI.

3 L'émergence de la question du rôle du contrôle de gestion dans les dynamiques institutionnelles.

Cette partie présente un ensemble de travaux, peu nombreux, qui se sont intéressés au rôle du contrôle de gestion dans les dynamiques institutionnelles. La sous-partie 3.1 expose les principaux résultats des travaux qui ont étudié la façon dont les propriétés des systèmes de contrôle de gestion influaient sur les dynamiques institutionnelles. La sous-partie 3.2 montre comment les systèmes de contrôle de gestion ont été conceptualisés dans l'analyse d'un processus d'institutionnalisation. Enfin, la sous-partie 3.3 détaille une grille d'analyse intégrant plus largement les systèmes de contrôle de gestion dans le changement institutionnel. Cette partie s'achève en montrant les limites de ces différentes approches.

3.1 Les propriétés des systèmes de contrôle de gestion qui influent sur les dynamiques institutionnelles.

Il y a un consensus dans la littérature sur le fait que le contrôle n'est pas neutre (Hopwood, Miller, 1994), et qu'une fois introduit dans une organisation, il peut produire des effets inattendus, voire décevants (Ezzamel, 1994 ; Granlund, 2001 ; Scapens, Roberts, 1993) ou indésirables (Berry et al., 2009 ; Burns, Vaivio, 2001). Ainsi, les systèmes de contrôle interagissent avec l'organisation et en changent non seulement la performance, mais éventuellement les représentations, le management, la structure et les relations sociales. En tant qu'objet médiateur entre le niveau des intentions, des normes et le niveau de l'action, ils relient institutions et pratiques (Abernethy, Chua, 1996 ; Brignall, Modell, 2000 ; Collier, 2001 ; Townley, 2002). Par ailleurs, le contrôle de gestion repose sur une représentation de ce qui marche dans les organisations et donc, sur l'identification d'une chaine de causalité. Le contrôle de gestion débouche sur des théorisations (Greenwood et al., 2002 ; Strang, Meyer, 1993) qui le rendent diffusable, transmetteur et / ou inducteur de normes et de représentations. Il apparaît comme potentiellement au cœur des processus de changement institutionnel, fruit d'une interaction entre des institutions, des organisations et des individus.

A quelle étape du changement institutionnel les chercheurs en contrôle de gestion se sont-ils intéressés ? La majorité des études empiriques mobilisant la SNI dans la discipline du contrôle de gestion se sont implicitement centrées sur la diffusion de nouveaux outils de contrôle de gestion (Lounsbury, 2008) en prenant en compte comme nous y invite Modell (2009b) la dimension temporelle. Modell (2003) analyse par exemple la façon dont les pratiques de mesure de la performance se développent au niveau d'un champ, celui de l'université en Suède. Mezias (1990), par ailleurs, a contribué à montrer que les organisations n'étaient pas des réceptacles passifs de mythes rationnels. Dans

son étude sur la façon dont les crédits d'impôts pour l'investissement étaient inscrits dans les comptes rendus financiers de 200 entreprises aux Etats-Unis, Mezias a montré que huit entreprises puissantes faisaient du lobbying actif pour empêcher certaines règles comptables d'être appliquées. Des organisations peuvent ainsi participer de façon active à forger leur environnement institutionnel, autrement dit, à conduire un travail institutionnel. Brignall et Modell (2000) se sont intéressés en particulier à l'influence des financeurs et des associations professionnelles dans la définition de la performance. Enfin, les indicateurs de performance peuvent aussi être utilisés au service d'un travail institutionnel mené par les pouvoirs publics. Par exemple, dans le secteur de la santé en Norvège, Østergren (2006) a montré que l'introduction d'un nouvel indicateur de qualité a contribué à modifier la relation entre l'hôpital et les patients, devenus des clients. Ce nouvel indicateur a engendré des luttes de pouvoir entre les acteurs portant des représentations en concurrence (les professionnels de la santé et le ministère de la Santé). Ces confits ont finalement été arbitrés par le gouvernement, qui a légitimé sa réforme au dépend des revendications des patients. Ainsi, les systèmes de contrôle de gestion peuvent servir à légitimer une réforme, ou au contraire à la délégitimer.

Certaines propriétés des systèmes de contrôle de gestion ont été mises en avant pour expliquer les changements. L'ambigüité notamment est présentée comme une ressource pouvait être mobilisée par des acteurs pour interagir avec les structures institutionnalisées. Par exemple, Modell (2005b) a montré que des acteurs opposés à des pratiques d'audit qualité ont exploité, voire construit des ambigüités conceptuelles autour des systèmes d'évaluation de la performance, pour masquer des incohérences institutionnelles ou des contradictions qui auraient pu mettre en danger leurs pratiques. Modell (2009a) a également montré que le fait que les outils de type *Total Quality Management* et *Balanced Scorecard* soient à construire permettaient à des entrepreneurs institutionnels de les adapter au contexte organisationnel en fonction de leurs intérêts.

Les systèmes de contrôle de gestion peuvent aussi jouer un rôle dans les contradictions institutionnelles. Modell et al. (2007) ont analysé la mise en œuvre d'une nouvelle logique (*Total Quality Management*) a priori incompatible avec la logique dominante (management par le résultat) dans une organisation. Cela a conduit à la transformation de ces logiques pour donner naissance à des nouvelles pratiques de contrôle qui les réconcilient.

Retenons que si la plupart des travaux empiriques ont porté sur la diffusion des systèmes de contrôle de gestion, certains travaux apportent un nouvel éclairage sur les systèmes de contrôle de gestion, en mettant en évidence les propriétés qui en font des supports au travail institutionnel. La phase de conception donne notamment aux acteurs l'opportunité de gérer une contradiction institutionnelle pour préserver leurs intérêts.

3.2 Conceptualiser les systèmes de contrôle de gestion dans un processus d'institutionnalisation

De rares travaux mobilisent le concept de logique institutionnelle pour décortiquer le rôle des systèmes de gestion dans un changement institutionnel. Dans leur analyse de l'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur pharmaceutique français, Dambrin et al. (2007) ont fait des systèmes de contrôle de gestion des marqueurs de ce processus d'institutionnalisation. Ils ont pour cela utilisé le cadre de Hasselbladh et Kallinikos (2000) pour conceptualiser cet objet. Rappelons que la SNI n'offre aucun concept pour prendre en compte, dans l'analyse de processus institutionnel, les artefacts et a fortiori l'objet «systèmes de contrôle de gestion«. Le modèle proposé par Hasselbladh and Kallinikos (2000) fait donc figure d'exception, introduisant le concept de « technique » dans l'analyse institutionnelle. Leur démarche vise explicitement à combler certaines lacunes de la SNI sur le plan conceptuel, notamment pour penser le passage de l'institution à l'action en incluant l'acteur. Leur cadre d'analyse du processus d'institutionnalisation s'appuie sur les concepts d'idéaux, discours et techniques (voir Figure 3). Selon eux, «*les institutions sont conçues comme des idéaux fondamentaux qui sont élaborés dans des façons distinctes de définir et d'agir sur le réel (i.e. des discours), soutenus par des systèmes élaborés de mesure et d'instructions pour contrôler les résultats de l'action* »[21] (Hasselbladh, Kallinikos, 2000, p. 704). Les idéaux sont des « idées stables, diffusées et valorisées qui délimitent les attentes sociales »[22]. Ils s'expriment par « des stratégies et des définitions spécifiques verbales et écrites. »[23] . Les discours sont « des systèmes élaborés de relations et de liens de cause à effet »[24] qui développent et précisent les idéaux. Les techniques sont des « modèles d'action et des systèmes de mesure et d'évaluation. »[25] Hasselbladh et Kallinikos (2000, p. 706) associent explicitement le concept de techniques aux dispositifs comptables. Les techniques réduisent les ambigüités ce qui permet de définir des cadres d'action. Ce modèle a pour ambition de rétablir un équilibre entre structure et agence avec l'idée que l'institutionnalisation permet l'émergence de nouveaux rôles à jouer.

[21] Traduction libre de : « institutions are conceived as consisting of basic ideals that are developed into distinctive ways of defining and acting upon reality (i.e. discourses), supported by elaborate systems of measurement and documentation for controlling action outcomes »
[22] Traduction libre de : « *stable, pervading and valorised ideas that delineate social expectations*. »
[23] Traduction libre de : « specific verbal and written strategies and definitions. »
[24] Traduction libre de : « elaborate systems of relationships and causal models' which develop and specify ideals. »
[25] Traduction libre de : «action models and systems of measurement and evaluation »

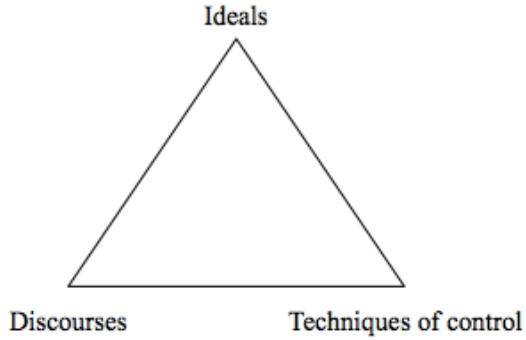


Figure 3 : Le processus d'institutionnalisation (Source : Hasselbladh, Kallinikos, 2000, p. 707)

Dambrin et al. (2007) ont étendu ce cadre dans deux directions. D'abord, ils proposent de considérer qu'une logique n'est pas institutionnalisée tant que les nouveaux rôles et les nouvelles techniques ne sont pas joués et adoptés par les acteurs de l'organisation (phase d'internalisation) (voir Figure 4). Par ailleurs, ils ont associé la notion de logique institutionnelle aux idéaux, discours et techniques qui la bâtissent.

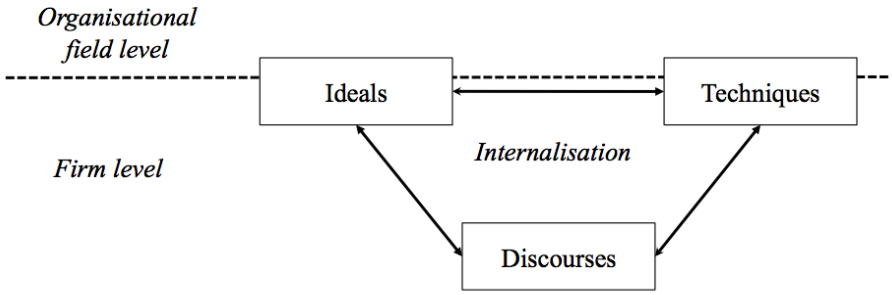


Figure 4 : Processus d'institutionnalisation (Source : Dambrin et al., 2007, p. 203)

Leur étude sur l'introduction d'une logique de marché dans le secteur pharmaceutique en France montre aussi que l'institutionnalisation s'est faite par l'intermédiaire des techniques de contrôle des représentants des laboratoires. Pour ces auteurs, les systèmes de contrôle de gestion se rattachent clairement au concept de **logique institutionnelle**. Leur démarche répond au besoin identifié par Lounsbury et Modell (Lounsbury, 2008 ; Modell, 2009b) d'imbriquer les systèmes de contrôle de gestion dans l'analyse des logiques institutionnelles. Depuis, quelques travaux ont adopté cette démarche. Ancelin-Bourguignon et al. (2013) ont mobilisé le cadre de Hasselbladh et Kallinikos (2000) pour analyser un processus de changement institutionnel au niveau

organisationnel et individuel consécutif à l'introduction de dispositifs de mesure de la performance dans une organisation publique. Château Terrisse (2013) a innové en mobilisant le concept de logique institutionnelle dans son analyse du rôle des outils de gestion dans un changement institutionnel. Elle a montré comment les pactes d'actionnaires, les chartes et les comités décisionnels ont été utilisés pour réguler la logique solidaire et la logique financière au sein de deux organisations de capital-risque solidaire.

Nous retenons que ces quelques travaux ont inscrit l'analyse des systèmes de contrôle de gestion dans un processus d'institutionnalisation. Ils se sont focalisés sur un niveau d'analyse intra-organisationnel. La question de la place du contrôle de gestion reste à approfondir.

3.3 Intégrer les systèmes de contrôle de gestion dans une dynamique institutionnelle

Nous terminons ce tour d'horizon des approches intégrant le contrôle de gestion dans un changement institutionnel avec une analyse du cadre proposé par Dillard et al. (2004). Ces auteurs considèrent que la plupart des études mobilisant la SNI étudient les organisations et leurs pratiques comme le résultat à un instant donné de croyances et de valeurs institutionnalisées. Ils ont souhaité proposer une approche processuelle qui mettrait en évidence les dynamiques liées au changement. Les systèmes de contrôle de gestion sont au cœur de leur cadre d'analyse. Leur cadre propose de reconnaître la dimension politique du processus d'institutionnalisation reflétant l'influence des intérêts des acteurs, et ainsi mettre en évidence les dynamiques en jeu dans les processus d'institutionnalisation.

Ils proposent une extension de la SNI en croisant la théorie de la structuration de Giddens (1984) et le concept d'institutions capitalistes de Max Weber. Le but est de comprendre à la fois les changements dans les pratiques comptables et la façon dont ces pratiques influent sur le changement institutionnel et organisationnel. La mobilisation de la théorie de la structuration de Giddens permet d'introduire le rôle de l'agence dans la SNI. Cette approche présente ainsi des similitudes avec le cadre développé par Burns et Scapens (2000). Rappelons qu'il s'agit d'établir une relation dynamique entre agence et structure. Au sein de la structure, les changements résultent de l'action, qui est à la fois rendu possible et contrainte par la structure. Dillard et al. font un rapprochement entre les axes de tensions définis par Weber et les concepts clés de la théorie de la structuration pour caractériser la structure et penser l'action de l'agent. Ils s'intéressent donc aux conditions, relatives au contexte, dans lesquelles les acteurs peuvent agir pour changer les

structures. Dans ce cadre, l'action s'inscrit dans trois types de structure. Le premier type renvoie aux fondements de la légitimité : qu'est ce que la rationalité dans le contexte donné ? Selon Weber, la rationalité évolue selon un axe avec à une extrémité, une **rationalité formelle**, indépendante des valeurs et fondée sur le calcul et la logique, et à l'autre extrémité, la **rationalité substantive**, fondée, elle, sur les valeurs, les objectifs, les institutions. Le second type se réfère aux schémas représentationnels, la façon dont la réalité est cadrée ou décrite symboliquement (Dillard et al., 2004, p. 517). La représentation peut être soit subjective (construite socialement) soit objective (suivant la logique). Enfin, le troisième type est la perspective de domination. C'est ce qui est lié au pouvoir, au contrôle. C'est la capacité de contrôler et de mobiliser des ressources. Ainsi, les agents mettent en action ces trois formes de structures. Et c'est dans l'action que les structures se renforcent ou se modifient. « (...) les institutions peuvent être vues comme des manifestations de structures de signification (représentations) et de légitimation (valeurs et normes) qui se renforcent mutuellement. Les institutions reflètent et sont maintenues dans le temps par l'allocation et l'accumulation de ressources associées à leur mise en action par les agents. » (Dillard et al., 2004, p. 521). Le terme de ressources renvoie aux ressources humaines et matérielles. Ainsi, le maintien des institutions est indissociable des structures de domination, ou de la notion de pouvoir selon Weber, c'est-à-dire de la capacité à contrôler et mobiliser des ressources.

Le changement peut soit être progressif, sans rupture, venant d'une évolution des pratiques organisationnelles, des caractéristiques du champ ou de la société. Mais il peut aussi être radical, venant de crises, que les auteurs définissent comme une menace pesant sur l'existence de l'organisation, du champ ou de la société. Pour les auteurs, un changement lié à une crise implique la mise en œuvre de nouvelles pratiques organisationnelles, de nouvelles perspectives pour le champ organisationnel ou de nouvelles configurations sociales. Pour Dillard et al., le capitalisme est dominant dans les sociétés occidentales. Donc la première source de légitimité est l'efficience économique. Le critère d'efficience économique est toujours l'objectif visé et la source de légitimité de tout élément institutionnalisé considéré comme pertinent par une organisation (Dillard et al., 2004, p. 508).

Le modèle est un modèle multi-niveaux des dynamiques de changement institutionnel, qui intègre les facteurs historiques, sociaux et politiques. Il est conçu pour expliquer les processus d'institutionnalisation, transposition et désinstitutionalisation des pratiques. Les trois niveaux d'analyse sont la société (niveau où les normes, et valeurs sont établies, puis disséminées), le champ organisationnel et l'organisation.

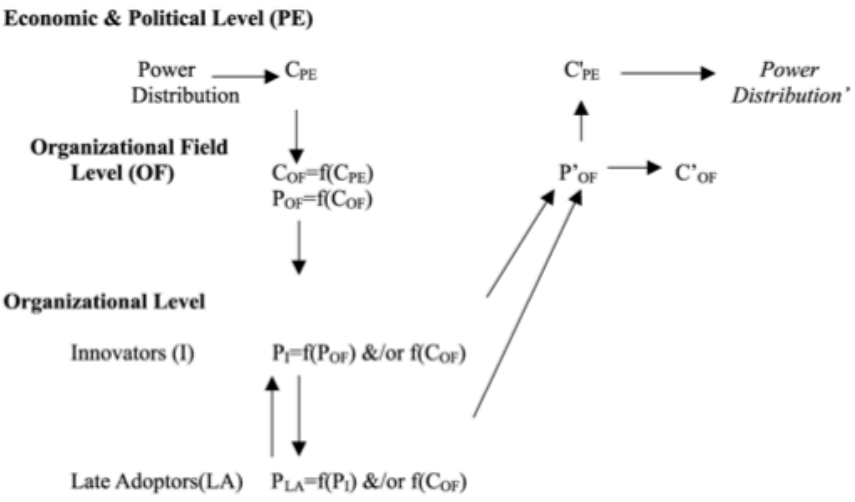


Figure 1.
Institutional relational dynamics

C_i = criteria

P_i = practice

Figure 5 : Schéma représentant les dynamiques institutionnelles (Source : Dillard et al., 2004, p. 512)

Au niveau de la société, les critères qui structurent les institutions dépendent du politique et de l'économique et sont influencés par les groupes les plus puissants. Au niveau du champ, les critères structurants pour évaluer la légitimité d'une action sont fonction des critères de la société. Les pratiques qui paraissent légitimes dans le champ dépendent des critères du champ. Au niveau organisationnel, sont distingués dans la littérature institutionnelle les innovateurs (ceux qui développent de nouvelle pratiques organisationnelles au sein du champ) et les adoptants tardifs qui adoptent la nouvelle pratique de l'innovateur. Les pratiques des innovateurs dépendent des pratiques du champ et / ou des critères du champ. Les pratiques des adoptants tardifs dépendent des pratiques des innovateurs et / ou des critères du champ. Les nouvelles pratiques développées par les organisations peuvent contribuer à faire évoluer les pratiques légitimes au niveau du champ, et les critères du champ. Ces évolutions peuvent contribuer à un changement plus large du contexte institutionnel au niveau sociétal, remettant en question une redistribution des pouvoirs. Ces changements peuvent être évolutionnistes (graduels, incrémentaux) ou révolutionnaires (changements brutaux et significatifs). Les nouveaux critères pouvant heurter les anciens, ces zones de frictions peuvent également engendrer des changements. Le principe de récursivité est présenté par Dillard et al. comme l'élément clé d'analyse des processus d'institutionnalisation, car ils considèrent que ce qui est pris pour acquis peut continuellement être remis en question aux trois niveaux par les acteurs. Ainsi, aux trois niveaux, se succèdent des phases d'incrustation et de désinstitutionnalisation de critères et de pratiques.

Dillard et al. rappellent le fait que les organisations répondent différemment aux mêmes

pressions institutionnelles, du fait d'influences externes (société/champ) et internes à l'organisation. Les facteurs internes influençant la réponse d'une organisation aux pressions institutionnelles sont pour ces auteurs : les structures de signification, légitimation et domination dans l'organisation, le niveau d'institutionnalisation des pratiques dans l'organisation et le fait que les actions produisent ou non les effets attendus (Dillard et al., 2004, p. 528). L'impact de la réponse organisationnelle dans le champ est incertain. Le champ peut évoluer par isomorphisme mais pas seulement. L'évolution va dépendre de la position des organisations dans le champ, de leur légitimité, de leurs ressources et de leurs chances de survie.

Pour Dillard et al., l'émergence de pratiques organisationnelles innovantes est la conséquence, au niveau de l'organisation, de l'action d'agents qui, tout en étant conditionnés par les critères des niveaux supérieurs, ont une capacité de prise de recul et disposent de connaissances qui leur permettent d'agir. Les nouvelles pratiques, plus efficientes et considérées comme meilleures sont institutionnalisées lorsque dans le champ leur mise en œuvre est attendue.

Dillard et al. appliquent leur cadre d'analyse au cas de la mise en œuvre d'un nouveau système de comptabilité des coûts accompagnant le développement du capitalisme dans la société américaine, au sein de *General Motors* dans les années 1920. A partir d'une étude longitudinale, ils montrent comment le système de contrôle de gestion mis en place, basé sur une stratégie de décentralisation, a contribué aux dynamiques institutionnelles. Dans un premier mouvement, le système de contrôle de gestion a contribué à introduire dans l'organisation les critères et les pratiques, qui, associés au capitalisme, s'imposaient à la société et aux organisations. Le capitalisme favorise la rationalité formelle (basée sur le calcul) et donc un principe de mesure objective de la réalité. Ce principe a été mis en œuvre dans l'organisation avec le développement d'un système de contrôle de gestion, associé à une structure organisationnelle, avec centres de profit et contrôle hiérarchique. Ces nouvelles pratiques organisationnelles (système de contrôle de gestion et la structure organisationnelle associée) ont été considérées comme meilleures que les pratiques institutionnalisées, associées à une logique technique portée par les ingénieurs, et elles ont de ce fait influencé les pratiques du champ organisationnel. Avec le temps, c'est la logique financière qui a peu à peu remplacé la logique de l'ingénieur dans le secteur de l'automobile, renforçant ainsi les institutions politiques et économiques capitalistes. Pour Dillard et al., l'histoire de *General Motors* montre que « les actions organisationnelles influencent non seulement le niveau symbolique mais aussi les changements matériels à tous les niveaux de l'organisation sociale.» (Dillard et al., 2004, p. 533)

Qu'apporte ce modèle développé en contrôle de gestion au modèle de changement institutionnel de Greenwood et al. (2002) pour saisir le rôle des systèmes de contrôle de gestion dans ce processus ? Nous relevons deux principaux apports de ce modèle.

Premièrement, alors que le changement institutionnel est décrit au niveau du champ organisationnel dans le modèle de Greenwood et al. (2002), le modèle de Dillard et al. (2004) le relie aux niveaux sociétal et organisationnel. Il permet de comprendre les institutions d'un champ par rapport aux institutions de la société même. Il établit notamment un lien entre le système politique et les institutions d'un champ. Par ailleurs, il révèle que l'évolution des critères et pratiques légitimes au niveau d'un champ organisationnel est potentiellement influencée par les critères et les pratiques légitimes au niveau d'une organisation. Ceci renvoie à l'idée que les institutions du champ sont influencées par les institutions de l'acteur dominant, comme l'a montré le cas de *General Motors* dans l'industrie automobile américaine. Ainsi, Dillard et al. relient la montée des institutions du capitalisme aux Etats-Unis avec l'institutionnalisation de systèmes de contrôle de gestion au sein de *General Motors* puis au niveau du champ de l'industrie automobile comme des processus liés qui se renforcent. Deuxièmement, Dillard et al. ont apporté l'idée qu'il pourrait y avoir deux types de changement institutionnel : des changements révolutionnaires, c'est-à-dire significatifs et brutaux, de type changement de système politique, et des changements incrémentaux, graduels.

En revanche, malgré l'ambition annoncée par les auteurs de concevoir un cadre pour mieux saisir le rôle du contrôle de gestion dans une dynamique institutionnelle, le cadre proposé semble limité pour ce qui est de la conceptualisation du contrôle de gestion. Le contrôle de gestion y est considéré comme une pratique organisationnelle.

Nous retenons du modèle de Dillard et al. l'idée que le changement institutionnel au niveau d'un champ est relié à deux autres niveaux : le niveau sociétal et le niveau organisationnel. Les critères et pratiques d'un champ organisationnel s'inscrivent dans un système socio-politique. Ils peuvent aussi être influencés par les critères et pratiques légitimes au sein d'organisations influentes du champ.

Conclusion de la partie 3 de la section 2 :

Cette partie a exploré les travaux menés dans la discipline du contrôle de gestion qui associent les systèmes de contrôle de gestion à un changement institutionnel. Nous avons mis en évidence trois types de travaux. Le premier étudie les propriétés de ces outils de gestion qui permettent aux acteurs de conduire un travail institutionnel. Le deuxième analyse la façon dont ces dispositifs contribuent à l'institutionnalisation d'une nouvelle logique institutionnelle, en focalisant l'analyse sur le niveau organisationnel. Le troisième assimile ces outils à des pratiques organisationnelles qui participent à consolider les institutions du capitalisme. Ces travaux mobilisent des cadres d'analyse et des concepts différents. Notre ambition dans cette thèse est de proposer un cadre qui permettrait d'unifier ces approches.

Conclusion de la section 2 :

Cette deuxième section montre d'abord que les outils du contrôle de gestion sont d'une part protéiformes, c'est pourquoi nous les appelons les systèmes de contrôle de gestion, et d'autre part institutionnellement ancrés dans une certaine représentation des rapports sociaux, fondés sur la théorie de l'agence. Les travaux sur cet objet qui ont mobilisés la SNI ont principalement considéré l'adoption des systèmes de contrôle de gestion comme le résultat d'un changement institutionnel. Ces travaux ont étudié le phénomène de découplage associé à cette adoption, la forme des systèmes de contrôle résultant des jeux de pouvoirs et des conflits d'intérêts ainsi que le devenir de ces outils une fois intégrés dans une organisation. Une minorité de travaux, que nous avons classé en trois groupes, porte sur le rôle des systèmes de contrôle de gestion dans un changement institutionnel. Un premier groupe montre en quoi ces outils peuvent être vus comme un support au travail institutionnel, leur ambiguïté offrant des marges de manœuvre pour faire valoir les intérêts de certains acteurs. Un second ensemble conceptualise ces systèmes de contrôle de gestion comme des techniques, selon le cadre d'analyse de Hasselbladh et Kallinikos (2000), contribuant ainsi à préciser les modalités du processus d'institutionnalisation d'une nouvelle logique au sein d'une organisation. Enfin, un article, celui de Dillard et al. (2004) nous a paru particulièrement intéressant pour sa tentative d'intégrer les systèmes de contrôle de gestion dans un changement institutionnel qui dépasse les frontières de l'organisation. En revanche, ce travail ne conceptualise pas les systèmes de contrôle de gestion comme des objets à part entière.

Section 3 Le cadre d'interprétation

Cette section présente le cadre d'interprétation que nous avons élaboré à la lumière de la revue de littérature présentée dans les deux sections précédentes pour répondre aux questions de recherche exposées dans l'introduction générale. Ce cadre s'inscrit dans le courant de la SNI, notamment dans les travaux sur la logique institutionnelle. La première partie présente notre grille de lecture du changement institutionnel (1). La deuxième expose la façon dont le contrôle de gestion peut être conceptualisé (2).

1 Analyser un processus de changement institutionnel

Cette partie présente d'une part le modèle de changement institutionnel mobilisé pour analyser le processus d'institutionnalisation d'une logique dans un champ organisationnel (1.1). Elle précise d'autre part les liens que nous tissons entre logiques institutionnelles et pratiques organisationnelles (1.2).

1.1 Le modèle de changement institutionnel choisi

Dans le cadre théorique de la logique institutionnelle (Thornton et al., 2012), plusieurs logiques institutionnelles coexistent tant au niveau de la société qu'aux niveaux d'un champ et des organisations. Chaque logique est plus ou moins institutionnalisée, en fonction des niveaux d'analyse (société, champ, organisation), des lieux et des époques. Précisons que des organisations qui ne sont pas en interactions fréquentes mais qui s'influencent peuvent être considérées comme faisant partie du même champ organisationnel (Czarniawska-Joerges, 2008). Par exemple, dans le secteur de l'eau urbaine, un service public d'eau peut être influencé par les prescriptions de l'association professionnelle dominante, sans jamais interagir avec elle. Une logique est institutionnalisée dans un champ organisationnel quand elle est prise pour acquise, acceptée, généralisée et résistante au changement. Dans la perspective de Greenwood et al. (2002), on ajoutera que l'institutionnalisation suppose une légitimité pragmative et cognitive, c'est-à-dire son intériorisation par les acteurs. Dillard et al. (2004) ont apporté l'idée que l'**institutionnalisation** suppose en outre l'allocation de ressources humaines et matérielles destinées au maintien de la logique dans le champ. Le maintien des institutions est donc en lien étroit avec la notion de **pouvoir**, au sens de maîtrise et de contrôle des ressources.

Rappelons qu'une logique institutionnelle est composée d'éléments abstraits d'ordre symbolique et idéologique, et d'éléments matériels, qui sont des objets matériels, structures et pratiques organisationnelles (Friedland, Alford, 1991 ; Friedland, 2013 ; Jones et al., 2013 ; Thornton et al., 2012). Les **structures organisationnelles** désignent les rôles formels, règles et modèles de relations organisationnelles. Les **pratiques**

désignent « les activités, compétences, connaissances et croyances jouées dans un rôle, en essence la partition d'un rôle » (Jones et al., 2013, p. 53).

Le **changement institutionnel** est un terme générique qui désigne les étapes d'un processus d'institutionnalisation tel que décrit par Greenwood et al (2002), que nous avons décrit dans la partie 2 de la section 1. Comme Dillard et al. (2004), nous considérons que le changement institutionnel peut se produire aux niveaux sociétal, et/ou du champ organisationnel, et/ou de l'organisation. Ces niveaux sont en constante interaction et s'influencent mutuellement de façon dynamique et constante. Les acteurs, qui sont des individus ou des organisations, sont influencés par le **paysage** institutionnel, mais peuvent aussi l'influencer, en faisant un **travail institutionnel**. Le rôle des acteurs est important. Ils ont la capacité d'agir pour changer le cadre institutionnel, créer, maintenir ou perturber les institutions, bien qu'ils soient « encastrés », c'est-à-dire conditionnés par leur environnement institutionnel, constitué de multiples logiques institutionnelles. Ils deviennent alors des **innovateurs institutionnels** (Lawrence, Suddaby, 2006). Un innovateur institutionnel qui crée une nouvelle pratique organisationnelle contribue à l'**innovation institutionnelle** dans un champ. Ce travail pouvant être conduit à différents niveaux, le changement institutionnel n'est pas nécessairement qu'un processus descendant, du niveau sociétal vers le niveau organisationnel. Dillard et al. (2004) suggèrent d'ailleurs que le changement peut être ascendant, depuis le niveau organisationnel.

Par ailleurs, le changement institutionnel peut être radical ou incrémental. Le changement institutionnel est dit radical quand il va à l'encontre des institutions existantes. Il est dit incrémental lorsqu'il vient d'une succession de petites modifications des pratiques au fil du temps.

Quelles sont les raisons qui poussent un agent à vouloir lancer un processus d'innovation institutionnelle ? Nous reconnaissons plusieurs sources de changement institutionnel : une rupture externe au champ (une rupture dans les normes sociales (Zucker, 1986), une révolution technologique (Garud et al., 2002)), une source interne au champ (un changement dans la concurrence, un changement de régulation (Lounsbury, 1999 ; Powell, 1991 ; Tolbert, Zucker, 1996), un conflit entre logiques institutionnelle (Seo, Creed, 2002)), un changement intra-organisationnel (Smets et al., 2012), et une modification de la répartition du pouvoir (Dillard et al., 2004).

1.2 Les liens entre logiques institutionnelles et les pratiques organisationnelles

L'analyse du changement institutionnel implique une connaissance du paysage institutionnel. Nous proposons ainsi d'identifier les logiques définies par Thornton et al. (2012), que nous avons rassemblées dans le Tableau 1 (ci-avant). Ces logiques seront

repérées dans les éléments abstraits (discours, représentations, règles, normes), mais aussi à partir de l'analyse des éléments matériels, c'est-à-dire des structures et pratiques organisationnelles. Une même logique institutionnelle s'incarne dans plusieurs pratiques organisationnelles. Par exemple, la logique de marché dans le secteur de l'eau en France justifie par exemple la facturation du service de l'eau aux usagers et la contractualisation entre collectivités territoriales et entreprises privées pour la gestion déléguée des services. *A contrario*, une même pratique organisationnelle peut être rattachée à plusieurs logiques institutionnelles. Pour illustrer cela, prenons à nouveau l'exemple du secteur de l'eau en France. La facturation du service de l'eau potable est une pratique institutionnalisée qui est sous-tendue par plusieurs logiques : la logique de marché, car elle permet, le cas échéant, l'accumulation de richesse des opérateurs d'eau privés, la logique de l'Etat, car d'une part, elle permet de garantir le respect du principe de traitement équitable des usagers du service public, et d'autre part, l'interdiction de la tarification forfaitaire répond à une politique de lutte contre le gaspillage de la ressource en eau. Ainsi, on ne peut pas associer une pratique organisationnelle à une seule logique. Ceci engage à analyser finement dans chaque contexte le lien entre logique et pratique.

Conclusion de la partie 1 de la section 3 :

Cette première partie propose un cadre d'interprétation d'un processus de changement institutionnel fondé sur le modèle de Greenwood et al. (2002), enrichi du modèle de Dillard et al. (2004) et d'une inscription dans la théorie de la logique institutionnelle (Thornton et al., 2012). Nous avons précisé le lien que nous établissons entre logiques et pratiques.

2 Conceptualiser les systèmes de contrôle de gestion comme des outils de gestion

Comme le montre notre revue de littérature, les systèmes de contrôle de gestion ne sont pas des objets conceptualisés dans la sociologie néo-institutionnelle. Dillard et al. (2004) les ont assimilés à des pratiques organisationnelles. Les caractéristiques de ces objets nous engagent toutefois à les distinguer de simples pratiques organisationnelles. La revue de littérature suggère en effet que les systèmes de contrôle de gestion sont des objets charnières entre institutions et actions. Comme le notent Thornton et Ocasio (2008), dans la théorie de la logique institutionnelle, aucun concept mobilisé dans l'analyse organisationnelle, tel que l'efficience, la rationalité, les valeurs, n'est neutre, mais doit être compris dans son contexte institutionnel. Reposant sur le concept de performance, les systèmes de contrôle de gestion sont ainsi institutionnellement ancrés. Dans leur formalisation, c'est-à-dire dans leur dimension concrète et discursive, ils expriment la façon dont la demande institutionnelle est traduite, et sont le reflet des

influences réciproques des différentes logiques. Par ailleurs, les travaux mobilisant le cadre de Hasselbladh et Kallinikos (2000) (Ancelin-Bourguignon et al., 2013 ; Dambrin et al., 2007) conceptualisent les systèmes de contrôle de gestion comme le fruit de la traduction de concepts vagues correspondant à la dimension abstraite de la logique qu'ils portent. Ils contribuent à définir comment la logique doit être matérialisée. En cela, ils structurent le développement des pratiques, ainsi que les rôles organisationnels.

Nous proposons donc de conceptualiser les systèmes de contrôle de gestion comme des objets à part dans l'analyse institutionnelle. La particularité de cet objet est d'être intimement lié aux institutions, qu'il reflète, aux pratiques, qu'il est censé structurer, et, enfin, à une structure organisationnelle, qu'il contribue à définir (Gond et al., 2013). Comme évoqué dans la section 2, le contrôle de gestion est protéiforme, ce qui nous a conduit à utiliser l'expression de systèmes de contrôle de gestion. En réduisant le spectre des systèmes de contrôle de gestion possibles aux artefacts formalisés (tableaux de bord, mécanismes d'incitation à la performance, évaluation de la performance, *benchmarking*), nous proposons de l'analyser comme un outil de gestion, selon la grille proposée par Hatchuel et Weil (1992), et associée au courant institutionnaliste par Labatut et al. (2011).

L'outil de gestion dans les organisations a été le point de focalisation d'une communauté de chercheurs en gestion en France dans les années 1980-90 (Berry, 1983 ; David, 1996 ; Moisdon, 1997). Ces travaux ont été inspirés par la pensée de philosophes tels que Michel Foucault (Surveiller et punir, 1975) et Gilbert Simondon (Du mode d'existence des objets techniques, 1958) qui se sont intéressés à l'influence de la technique et des dispositifs sur nos sociétés. Dans ce courant, le terme de mythe rationnel a été mobilisé pour montrer que l'outil de gestion est porteur d'une représentation idéale de l'action collective. Il est utilisé par exemple sous la forme d'une modélisation pour l'aide à la décision dans la recherche-intervention auprès des acteurs de l'organisation pour engager des réflexions sur leur pratiques (Hatchuel, Molet, 1986). Sans se référer explicitement à la SNI, ces auteurs avaient déjà établi le lien entre institutions, outils, organisation et pratiques. Hatchuel et Weil (1992) ont proposé une méthode d'analyse générique des outils de gestion. Selon eux, la conception des outils de gestion repose sur trois dimensions. La première est une **philosophie managériale**, qu'on pourrait associer à une (ou des) logique(s) institutionnelle(s). La deuxième est une **représentation simplifiée des relations organisationnelles**. L'outil de gestion est donc indissociable d'une structure organisationnelle. Enfin, la troisième est le **substrat technique**, qui renvoie à une dimension concrète et matérielle (un tableau de bord, une méthode de calcul des coûts, etc.). En tant qu'ensemble d'outils de gestion formalisés, les systèmes de contrôle de gestion dans la façon dont ils sont conçus reflètent des logiques institutionnelles qu'ils incarnent. Ils véhiculent ainsi des normes, des valeurs et des représentations. Ce que nous semble apporter l'étude de cet objet, c'est de pouvoir ouvrir

la boîte noire de l'organisation, pour comprendre d'une part comment les institutions, par le biais de cet objet, se matérialisent en structures organisationnelles, rôles et pratiques, et d'autre part comment les acteurs s'en saisissent pour influencer les institutions. La philosophie managériale, qui renvoie au discours managérial associé à l'outil de gestion, nous permet d'identifier les institutions que les outils véhiculent. La représentation simplifiée des relations organisationnelles reflète l'organisation idéale, c'est-à-dire légitime dans le champ, telle qu'elle est pensée par les acteurs. Le substrat technique montre enfin comment se matérialisent les logiques ainsi véhiculées. Nous distinguons les pratiques de contrôle de gestion (désignées par pratiques de contrôle) associées à la mise en œuvre des systèmes de contrôle (non limitée à la pratique des contrôleurs de gestion), et les pratiques opérationnelles (essentiellement techniques et commerciales pour un service public d'eau urbaine) que les pratiques de contrôle sont censées influencer. **Les systèmes de contrôle de gestion, conceptualisés comme des outils de gestion, jouent ainsi un rôle pivot entre dimension abstraite et matérielle d'une logique institutionnelle**. Par rapport à la dimension abstraite d'une logique institutionnelle, ils transforment les intentions en objectifs opérationnels et en points de focalisation des pratiques. Par rapport à la dimension matérielle, ils visent à changer les pratiques par les dispositifs d'incitations. Du fait de leur dimension institutionnelle, les outils de gestion s'apparentent à un mythe rationnel (Meyer, Rowan, 1977).

Conclusion de la partie 2 de la section 3 :

Cette deuxième partie propose de conceptualiser les systèmes de contrôle de gestion comme des outils de gestion (Hatchuel, Weil, 1992), donc comme un objet à part entière dans l'analyse institutionnelle.

Conclusion de la section 3 :

Le cadre d'analyse du changement institutionnel s'appuie sur le modèle de changement institutionnel proposé par Greenwood et al. (2002), enrichi par le modèle de Dillard et al. (2004) dans le principe d'une analyse multiniveau, et intégré dans la théorie de la logique institutionnelle. Il invite à s'interroger sur les interactions entre changements institutionnels aux différents niveaux d'analyse (société, champ organisationnel et organisation), et notamment, sur la façon dont le changement institutionnel qui se produit au niveau d'une organisation peut influer sur le changement institutionnel. Les systèmes de contrôle de gestion sont conceptualisés comme des objets à part, des outils de gestion (Hatchuel, Weil, 1992 ; Labatut et al., 2011 ; Nakhla, 2013).

Conclusion

La revue de littérature que nous avons présentée dans ce chapitre nous a permis de bâtir un cadre d'interprétation pour notre recherche. Nous avons d'abord cherché à comprendre les principaux concepts et modèles mobilisés par les institutionnalistes pour analyser le changement institutionnel. Ce cadre conceptuel permet d'analyser l'évolution d'un secteur en lien avec la diffusion d'idéologies, de croyances, de représentations, de normes et de règles, c'est-à-dire d'institutions, qui structurent les comportements organisationnels et individuels. Nous avons défini les concepts clés de **champ organisationnel**, **mythe rationnel, changement institutionnel**, **travail institutionnel** et **logique institutionnelle**. En revanche, nous avons montré que ce courant ne reconnaît pas les objets auxquels s'intéressent les chercheurs en sciences de gestion, que sont les outils de gestion, et plus particulièrement les systèmes de contrôle de gestion. L'analyse du rôle de ces objets, conceptualisés comme des artefacts par les institutionnalistes, c'est-à-dire comme des objets faits par l'Homme (par opposition aux choses naturelles), est cependant un thème de recherche émergent. La prise en compte de ces objets pourrait contribuer à avancer dans la définition ce qu'est la matérialité de logiques institutionnelles. La matérialité d'une logique renvoie actuellement aux structures et pratiques qui lui sont associées.

Dans un second temps, nous avons puisé dans les travaux de la discipline du contrôle de gestion mobilisant la sociologie néo-institutionnelle pour en saisir les grandes questions et les principaux résultats. Dans une tentative de définition du contrôle de gestion, nous avons mis en évidence le lien existant entre le contrôle de gestion et ses fondements théoriques, à savoir la théorie de l'agence (Jensen, Meckling, 1976) dans une vision fonctionnaliste de l'organisation. Nous avons également montré son caractère protéiforme, qui nous amène à utiliser l'expression : systèmes de contrôle de gestion. Dans une perspective institutionnelle en rupture avec l'approche fonctionnaliste, les systèmes de contrôle de gestion apparaissent comme « la quintessence du mythe rationnel » (Carruthers, 1995), c'est-à-dire des structures formelles qui sont diffusées dans un champ organisationnel pour légitimer les organisations. Depuis les années 1990, de nombreux travaux ont été menés, cherchant essentiellement à mieux comprendre en quoi, comment et avec quels effets sur les organisations, les systèmes de contrôle de gestion se diffusent. Plus récemment, quelques travaux tentent de relier ces objets à une dynamique institutionnelle. Ils ont exploré : les propriétés des systèmes de contrôle de gestion qui permettent à des acteurs de conduire un travail institutionnel (Modell, 2005b, 2009a ; Østergren, 2006), la façon dont les systèmes de contrôle de gestion peuvent contribuer à l'institutionnalisation d'une nouvelle logique dans un champ (Dambrin et al.,

2007 ; Château Terrisse, 2013), et enfin comment ils contribuent à renforcer les institutions de l'idéologie capitaliste (Dillard et al., 2004). Peu de travaux par contre ont mobilisé le concept de logique institutionnelle et le modèle de changement institutionnel de Greenwood et al. (2002). Ainsi, si la dimension institutionnelle des systèmes de contrôle de gestion est mise en avant, leur intégration dans les cadres les plus récents de l'analyse institutionnelle reste marginale.

La revue de littérature montre l'émergence d'une convergence des questions de recherche au sein de deux communautés bien distinctes : le rôle des artefacts dans la matérialisation des logiques institutionnelles et dans les dynamiques institutionnelles du côté des institutionnalistes, et la relation entre les systèmes de contrôle de gestion et le changement institutionnel du côté des chercheurs en contrôle de gestion. Par ailleurs, cette revue de littérature montre une relative homogénéité dans les champs organisationnels qui ont fait l'objet de recherche empirique. Nous n'avons pas identifié de travaux portant sur le secteur de l'eau urbaine et un faible nombre d'entre eux s'intéressent aux pays à faibles revenus.

Nous tirons de l'état de ces connaissances un cadre d'interprétation pour répondre aux questions de recherche que nous avons exposées dans l'introduction générale. Pour analyser la dynamique de changement institutionnel dans le secteur de l'eau urbaine, et notamment en Ouganda (notre première question de recherche), nous proposons dans un premier temps d'identifier le paysage institutionnel en nous référant aux logiques définies par Thornton et al. (2012). Dans un second temps, nous mobilisons le modèle de Greenwood et al. (2002), enrichi par celui de Dillard et al. (2004) et explicitement intégré dans la théorie de la logique institutionnelle (Thornton et al., 2012). Pour analyser le rôle des systèmes de contrôle de gestion dans la matérialisation des logiques institutionnelles, et notamment la logique de marché (notre deuxième question de recherche), nous proposons de conceptualiser les systèmes de contrôle de gestion comme des outils de gestion (Hatchuel, Weil, 1992). Cette grille d'analyse nous permet de relier l'ancrage institutionnel de ces outils de gestion, vecteurs d'institutions, à une organisation (structures) et à des pratiques, c'est-à-dire à la dimension matérielle des logiques. Ce lien est supporté par un substrat technique, qui est la formalisation concrète de l'outil de gestion. C'est par cette mise en évidence du lien entre institutions et actions, analysé par l'intermédiaire de l'outil de gestion, que nous explorons la façon dont les acteurs (organisations ou individus) se saisissent éventuellement des systèmes de contrôle de gestion pour conduire un travail institutionnel (notre troisième question de recherche). Cette grille d'analyse constitue le socle de notre travail d'interprétation.

Chapitre 2. Cadre conceptuel, épistémologie et méthodologie

Introduction

Ce chapitre présente l'appareil conceptuel et méthodologique mobilisé pour répondre à la question de recherche exposée dans l'introduction générale. Il a été bâti en référence au cadre interprétatif présenté dans le chapitre précédent, qui a éclairé et guidé notre façon de construire l'objet de recherche, notre rapport au terrain et notre analyse du secteur de l'eau urbaine. Ce chapitre se déroule en deux temps. Dans un premier temps, il présente la posture épistémologique de ce travail. Il précise ainsi la connaissance que le chercheur tente de produire, comment elle est élaborée et quelle est sa valeur (Avenier, Gavard-Perret, 2008) (Section 1). Dans un deuxième temps, la méthodologie employée, c'est-à-dire l'ensemble de méthodes mobilisées pour produire les connaissances, est décrite (Section 2).

Section 1 Epistémologie de la recherche

Cette section précise la posture épistémologique de notre projet de production de connaissances (Avenier, Gavard-Perret, 2008 ; Eriksson, Kovalainen, 2008 ; Thiétart, coll., 2007). Cette recherche s'est appuyée sur une démarche interprétative, dont nous précisons le sens que nous lui donnons (1). Dans la mesure où elle est le fruit d'un rapport étroit entretenu entre le chercheur et le terrain, nous avons jugé pertinent d'exposer des éléments de réflexion sur la subjectivité du chercheur (2). Cette section permettra au lecteur de savoir « d'où le chercheur parle », c'est-à-dire comment ses représentations et ses opinions ont pu influencer le processus de recherche.

1 Une démarche interprétative

Cette recherche s'inscrit dans un courant de pensée qui s'intéresse fondamentalement aux institutions, c'est-à-dire à l'ensemble des normes, règles, croyances et représentations qui conditionnent les façons de penser et d'agir. Cette approche théorique implique de situer l'analyse dans le temps et l'espace (Thornton et al., 2012). Ainsi, la réalité n'existe pas en dehors d'un contexte social et historique, et est socialement construite (Berger, Luckmann, 1966). Qu'entend-on par « réalité socialement construite » ? Nous entendons par là que la réalité et la connaissance sont indissociables du contexte social. Un élément de connaissance atteint le statut de réalité, perçu comme objectif, par un processus de construction sociale à partir de significations et de représentations subjectives. Par conséquent, la réalité est dépendante de celui qui l'observe. Par exemple, dans cette démarche, la performance n'existe pas dans l'absolue, elle est construite à partir d'une représentation portée par les acteurs sur ce qu'il convient de faire. Ainsi, il n'y a pas de réalité objective, le chercheur ne peut que reconstituer **une réalité**. C'est ce processus de reconstitution d'une réalité socialement construite que j'appelle une démarche interprétative.

Pour Lukka et Modell, ce type de démarche vise à décrire « des phénomènes sociaux pour transmettre une compréhension riche et approfondie des significations qui leur sont associées par les individus, comme élément explicatif important. »[26] (Lukka, Modell, 2010, p. 463). Cette approche repose sur l'hypothèse que les significations sont élaborées au cours des interactions entre les acteurs et des objets multiples, en l'occurrence les institutions et les outils de gestion. Il ne s'agit pas seulement de recueillir la façon dont les individus interprètent leur réalité, mais d'établir des liens entre des discours et des faits, pour comprendre et expliquer pourquoi de telles interprétations existent. La première

[26] Traduction libre de : («(describe) social phenomena in order to convey a rich, in-depth understanding of the meanings attached to them by researched individuals to also encompass an important explanatory element.«

étape du travail consiste donc à décrire, puis à expliquer. Pour Lukka et Modell (2010), le défi dans ce type de recherche est d'établir les liens de causalité.

Dans une démarche interprétative, Thiétart et coll. (2007) définissent deux critères de validité de la recherche : étudier le phénomène en situation et développer une capacité d'empathie du chercheur. L'empathie se comprend dans le contexte de la recherche comme la capacité du chercheur à être attentif aux cadres de référence d'où parlent les acteurs et ainsi de comprendre leur discours et leur représentation de la réalité à interpréter. Ainsi, l'enjeu de la recherche est de développer une interprétation cohérente, contextuellement et temporellement enracinée qui permette de comprendre la réalité sociale étudiée (Thiétart, coll., 2007). Notre recherche interprétative s'est donc bâtie sur un rapport de proximité entre le chercheur et le terrain.

Conclusion de la partie 1 de la section 1 :

Cette première partie a défini la posture épistémologique choisie dans ce travail, qui est la démarche interprétative. Nous en avons explicité le sens, qui est principalement de rendre compte et de donner du sens à une réalité socialement construite.

2 Eléments de réflexion sur la subjectivité du chercheur

L'auteur d'une recherche interprétative est imprégné de ses propres *a priori* et représentations. Toute recherche de ce type est subjective, et c'est de cette subjectivité dont nous voulons parler en abordant le rôle du chercheur dans la construction du projet de recherche (2.1) et l'impact de son propre intérêt dans l'accès à la connaissance (2.2) (De Loo, Lowe, 2012). Traitant de la subjectivité, nous nous autorisons dans cette partie à écrire à la première personne du singulier.

2.1 Le rôle du chercheur dans la construction du projet de recherche

La construction de ce projet de recherche repose principalement sur mon intérêt pour le sujet, et sur mon ambition de contribuer à un courant théorique et à des connaissances empiriques. Les questionnements exposés dans l'introduction de cette thèse sont le fruit d'une expérience professionnelle de six ans en tant qu'ingénieur de l'eau. Ma pratique du conseil et de l'expertise auprès de services publics d'eau urbaine, en qualité de fonctionnaire de l'Etat français, s'est *nécessairement* appuyée sur des *représentations* de ce que devait être la mission et la performance de ce type de service public. C'est par la confrontation de mes représentations avec celle d'autres professionnels que la neutralité de ce qui était désigné comme « la performance » dans le secteur a commencé à être remise en cause. Il m'apparaissait de plus en plus clairement que la performance dépendait étroitement des dimensions de l'action du service d'eau prises en compte. La définition de la performance dépendait également de la position de l'acteur qui l'évaluait

(conseiller, gestionnaire, élu local, usager, politique, administration de l'Etat, etc.). Pour moi, la performance du service public de l'eau urbaine se lisait dans sa capacité à optimiser le tarif de la vente d'eau pour permettre un développement durable du service, c'est-à-dire qui prend en compte les dimensions sociales, environnementales et économiques de la performance sur le long terme. D'autres voyaient la performance dans le fait d'offrir le plus bas tarif tout en ayant le moins de plaintes possibles des usagers. Le débat idéologique qui agite le secteur formait un terreau de réflexion à cette question fondamentale de la performance poursuivie par un service public d'eau urbaine, et aux modes de gestion le plus adaptés pour y répondre. Aussi fondamental et intéressant soit-il, ce débat me semblait pâtir de présupposés et de positions dogmatiques qui menaient ces réflexions dans l'impasse. L'usage des indicateurs de performance a commencé à devenir obligatoire en France fin 2006. C'était alors considéré comme une bonne pratique, qui était toutefois mal comprise des acteur du secteur. Rendre des comptes sur la base d'un ensemble d'indicateurs de performance était perçu comme une activité technocratique qui n'apportait rien. Les deux seuls indicateurs qui comptaient, étaient le rendement de réseau (donnant une idée de la qualité du réseau) et le prix de l'eau. Pourquoi les indicateurs avaient-ils été introduits ? Est-ce qu'ailleurs qu'en France leur usage avait apporté quelque chose ? Est-ce qu'il y avait une vision de la performance dominante dans le secteur ? J'avais observé par ailleurs que lorsqu'un financeur imposait d'atteindre des résultats sur un indicateur, les services d'eau avaient tendance à changer leurs pratiques, ce qui pouvait créer des effets pervers. Ce sont donc ces premières réflexions issues de mon expérience professionnelle qui ont été à l'origine de ce projet de recherche.

2.2 Le chercheur dans le processus d'accès à la connaissance

Ma position de chercheur, d'ingénieur de l'eau et de fonctionnaire de l'Etat français a fortement conditionné ma relation au terrain, c'est-à-dire mes observations et mes interactions avec les acteurs de l'organisation. Etre ingénieur de l'eau a été un atout pour appréhender rapidement certaines problématiques propres au secteur, mais aussi pour identifier le fond culturel commun partagé entres ingénieurs. Le comportement des acteurs face à ce statut d'ingénieur renseignait également sur la signification locale de ce statut social et professionnel, ainsi que sur le pouvoir qui y était associé.

La reconstitution de l'identité professionnelle des ingénieurs ougandais a été élaborée par comparaison avec ma propre identité professionnelle. Elle a nécessité une desconstruction de mes préjugés, idées reçues, et représentations. Ces préjugés portaient sur le rôle des ingénieurs, leur relation au politique, au financier, et sur les objectifs et priorités jugés appropriés à un service d'eau urbaine. Par exemple, je me suis aperçue que les valeurs de service public, qui sont fortement ancrées dans mes

représentations du fait de ma formation en France, et de mon statut de fonctionnaire de l'Etat, était un moteur de mon action qui n'était pas partagé par mes collègues ougandais.
L'immersion dans un pays étranger a constitué à la fois un handicap et un atout pour conduire un travail d'interprétation visant à mettre en évidence des logiques institutionnelles. Il est un handicap du fait de la barrière de la langue, du temps limité, et des limites cognitives du chercheur, qui ne perçoit ainsi qu'une image réduite et déformée de ce qui se joue dans l'organisation, c'est-à-dire de la « scène organisationnelle » (Czarniawska-Joerges, 2008). Ce peut être aussi considéré un atout, dans le fait d'avoir à se référerer à un système de représentation différent, ce qui facilite l'identification des présupposés, normes, préjugés et croyances.
Malgré ces différences, le fonds culturel commun d'ingénieur de l'eau a structuré les investigations de terrain, offrant davantage d'opportunités d'entrer en communication et d'interagir avec des ingénieurs, dans la mesure où nous partagions spontanément des préoccupations, des questionnements et des centres d'intérêts. Le déficit de prise en compte de problématiques techniques, qui constituait une préoccupation des ingénieurs ougandais, a constitué un fil conducteur des échanges au sein de l'organisation. Ma propre culture a ainsi conditionné mon parcours dans l'organisation.

Conclusion de la partie 2 de la section 1 :

Cette partie dévoile les représentations du chercheur, ingénieure de l'eau, et fonctionnaire de l'Etat français, qui a influencé la façon de concevoir la mission et la performance d'un service public de l'eau urbaine. Cette identité marquée dans le secteur étudié a conditionné notre cheminement au sein des organisations étudiées.

Conclusion de la section 1 :

Cette section a présenté la démarche interprétative adoptée dans le cadre de la recherche. Elle cherche à cerner la subjectivité du chercheur, ingénieure de l'eau et fonctionnaire de l'Etat français, dans la construction du projet de recherche et son rapport au terrain.

Section 2 Méthodologie

Cette section présente la façon dont a été conduite la recherche. Le *design* de la recherche, c'est-à-dire les principales étapes constitutives du projet, est d'abord exposé (1). La manière dont les données ont été collectées (2), traitées et analysées (3) est ensuite explicitée. Enfin, la question éthique posée par la conduite de cette recherche est évoquée (4).

1 Le *design* de la recherche

Le design d'une recherche peut être présenté, comme suggéré par Royer et Zarlowski (2007, p. 170), comme un processus comprenant sept étapes successives et itératives : 1) l'identification d'un thème de recherche ; 2) la revue de littérature et entretiens exploratoires ; 3) la définition de la problématique ; 4) l'élaboration du design de la recherche ; 5) le recueil des données ; 6) l'analyse des données ; 7) les résultats. La construction de ce travail de recherche s'est avéré être un processus « complexe, évolutif et incertain. » (Royer, Zarlowski, 2007, p. 171). L'enchaînement de ces étapes n'a pas été linéaire. C'est la conduite de deux études de cas qui a permis de structurer ce processus. Cette partie précise le sens donné à l'étude de cas ainsi que le type d'étude de cas conduite (1.1). Le choix des deux cas est également explicité (1.2).

1.1 Une étude de cas centrale

Comme le présentent Ericksson et Kovalainen (2008), le cas est construit par le chercheur, en relation avec la question de recherche. Ainsi, les caractéristiques du cas exprimées à travers le cadre conceptuel mobilisé s'affinent et sont spécifiées au fil du travail d'exploration empirique et théorique. Au terme de ce travail, le cas est celui d'un champ organisationnel dont les institutions ont été profondément bouleversées, et qui se restructure autour d'une logique de marché. Une organisation de ce champ fait figure d'innovateurs institutionnels au sein du champ.

L'intérêt d'une recherche par étude de cas est d'étudier le cas en relation avec son « contexte historique, économique, technologique, social et culturel » (Eriksson, Kovalainen, 2008, p. 115). Dans le cadre de la SNI et en particulier de cette thèse qui s'intéresse aux relations entre pratiques organisationnelles, représentations et normes aux niveaux sociétal, d'un champ organisationnel et d'une organisation, une recherche empirique dans un contexte organisationnel était indispensable. De nombreuses études empiriques dans le champ du contrôle de gestion mobilisant la SNI avec une approche critique se fondent sur des études de cas (Ancelin-Bourguignon et al., 2013 ; Dambrin et al., 2007 ; Modell, 2009b, 2005a, 2003 ; Modell et al., 2007 ; Siti-Nabiha, Scapens, 2005). Les études de cas longitudinales sont en revanche plus rares (Modell, 2009b). Dans ce

travail de thèse, une exploration longitudinale était nécessaire pour analyser le processus de changement institutionnel. Ainsi, l'analyse des logiques qui ont forgé le contexte politico-économique au niveau sociétal, et le secteur de l'eau urbaine, nous a conduit à « étirer » notre période d'analyse depuis l'ère coloniale (fin XIX^{ème} siècle) jusqu'au temps de l'observation (2010-2011).

1.2 Le choix de deux études de cas

Initialement, ce qui a orienté le choix des études de cas menées dans le cadre de cette recherche, c'est la mise en scène par des professionnels du secteur de l'eau, en l'occurrence des bailleurs de fonds et des associations professionnelles, d'une douzaine de « s*uccess stories* » dans différents pays. Alors que le secteur public est généralement présenté comme défaillant, ces organisations publiques étaient montrées comme des exemples de gestion publique. Cette mise en scène nous a intriguée, et nous avons cherché à comprendre d'abord ce qui faisait d'elles des *success stories*. Quatre rapports publiés par des bailleurs de fonds influents du secteur exposent les critères de succès de ces opérateurs publics d'eau (Baietti et al., 2006 ; Banerjee, Foster, et al., 2008 ; Banerjee, Skilling, et al., 2008 ; Blanc, Ries, 2007). Nous avons identifié les critères de définition de ce succès. Un premier critère était l'augmentation de la desserte en eau tout en redressant la situation financière. Un deuxième met en avant une gestion dite exemplaire, du fait de l'introduction d'une stratégie commerciale, et de l'adoption de dispositifs de mesure et d'évaluation de la performance, orientés vers des objectifs financiers et commerciaux (Baietti et al., 2006).

Parmi ces douze *success stories*, nous avons retenu des cas que nous pensions extrêmes : le contexte de pays à bas revenus fortement dépendant de l'aide internationale. Ce contexte de forte dépendance à un financeur du champ nous semblait en effet de nature à permettre d'observer des comportements de quête de légitimité révèlant ainsi les institutions du champ. Cette sélection nous a conduit à retenir quatre opérateurs publics d'eau : le *Haiphong Water Supply Company* (Vietnam), l'Office Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (Burkina Faso), le *National Water and Sewerage Corporation* (Ouganda) et le *Phnom Penh Water Supply Authority* (Cambodge) (voir Tableau 2 ci-après). Dans les quatre cas, les réformes visant à introduire des outils d'évaluation de la performance avaient été engagées dans les années 1990, depuis suffisamment longtemps donc pour conduire une étude longitudinale.

Nom du Service	Pays	Propriété entreprise	Statut de l'entreprise	Niveau de gestion	Type de système de contrôle de gestion mis en œuvre connu	Date de lancement des réformes
Haiphong Water Supply Company	Vietnam	Haiphong Provincial People's Comittee	Entreprise Publique	municipal	Mesure et évaluation de la performance	1993
National Water and Sewerage Corporation	Ouganda	Etat	Entreprise Publique	national	Contrats de performance Etat-NWSC et entre le siège national et les agences locales	1998
Office Nationale de l'Eau et de l'Assainissement	Burkina Faso	Etat	Entreprise Publique	national	Contrat Plan Etat-ONEA	1993
Phnom Penh Water Supply Authority	Cambodge	Etat	Entreprise Publique	municipal	Incitations à la performance pour la relève de compteurs et l'entretien et la maintenance des réseaux	1993

Tableau 2 : Inventaire des services publics d'eau répondant aux critères de sélection des cas

Parmi ces quatre services, nous en avons sélectionné deux pour pouvoir mener des études approfondies. Pour choisir parmi les quatre, nous avons privilégié une approche pragmatique : la facilité d'accès au terrain. Le besoin de pénétrer dans l'intimité de la vie organisationnelle nécessitait de bonnes conditions d'immersion dans ces organisations. C'est notre relation avec des professionnels du secteur qui nous a permis de pénétrer au sein de deux de ces quatre services : le *National Water and Sewerage Corporation* (NWSC) en Ouganda et le *Phnom Penh Water Supply Authority* (PPWSA) au Cambodge. Conduire deux études de cas donnait l'opportunité d'aborder les mêmes questions dans des contextes culturels différents, et ainsi mettre en évidence ce qui relevait des institutions. Ne choisir que deux études de cas présentaient l'avantage de permettre une « description épaisse » (« *thick description* ») (Geertz, 1973). Une restitution écrite minutieuse était le moyen d'élaborer une interprétation fine rendant compte de la complexité d'un cas et de produire ainsi « une bonne histoire qui vaut le coup d'être écoutée » (Dyer, Wilkins, 1991 cité par Eriksson, Kovalainen, 2008, p. 120).

A posteriori, ce qui caractérise les cas regardés à travers le prisme de la SNI, c'est que ce sont deux champs organisationnels qui ont été déstabilisés, c'est-à-dire qu'ils ont traversé des situations de crise au sens de Dillard et al (2004), qui ont mis en péril les logiques

institutionnelles et l'existence des structures sociales. Ainsi, de nombreuses logiques institutionnelles ont été perturbées, voir éteintes du fait de l'absence de ressources (humaines ou matérielles) pour les maintenir (Dillard et al., 2004). Il s'agit de périodes de dictature et de guerre civile particulièrement destructrices. Pourquoi s'intéresser au cas des champs organisationnels déstabilisés ? Et pourquoi dans le secteur de l'eau ? Notre revue de littérature montre que l'essentiel des études sur le changement ont porté sur des cas de changements incrémentaux hors situation de crise. Il y a peu de connaissances sur la façon dont des champs organisationnels se ré-institutionnalisent après des périodes de crise, c'est-à-dire comment ils réintègrent des logiques institutionnelles qui vont structurer l'action des acteurs.

Conclusion de la partie 1 de la section 2 :

Cette première partie expose le *design* de la recherche qui s'est structuré autour de la réalisation de deux études de cas : le secteur de l'eau urbaine ougandais avec son acteur emblématique, le *National Water and Sewerage Corporation*, et le secteur de l'eau urbaine cambodgien, avec le *Phnom Penh Water Supply Authority*. Le cas ougandais est le cas central de cette thèse, qui fait l'objet d'une interprétation, tandis que le cas cambodgien vient seulement en contrepoint pour mettre en perspective le premier cas. Ce sont des cas de champ organisationnel qui se sont reconstruits après des périodes de crises majeures (dictature, guerre civile) qui ont détruit les institutions.

2 La collecte des données

Cette partie commence par expliciter ce que nous entendons par données dans notre recherche (2.1). Elle présente en second lieu l'approche ethnographique dans laquelle s'inscrit cette recherche (2.2). Les méthodes utilisées pour la collecte de données sont ensuite recensées : l'immersion et l'observation participante (2.3), le recueil d'archives (2.4), et la conduite d'entretiens (2.5).

2.1 Les données

Notre approche se concentre sur les institutions, c'est-à-dire les normes, les valeurs et les représentations. Ces éléments ne sont pas « donnés », mais doivent être identifiés à partir des éléments recueillis sur le terrain. Dans l'élan de déconstruction de ce qui est considéré comme acquis, rien n'était anodin sur le terrain, et toute chose pouvait être potentiellement considérée comme une donnée, depuis la configuration des locaux jusqu'au site *Internet* de l'organisation, des échanges lors des pauses café aux discours en assemblée générale. L'absence de mise à disposition d'une donnée de la part de l'organisation, ou la difficulté à avoir accès à une donnée était en soi une donnée. Personne ne semble disposer d'un plan du réseau d'eau à portée de main dans cette

organisation ? Cette phrase dit quelque chose sur le rapport de l'organisation à cette infrastructure, la place des problématiques techniques dans les préoccupations opérationelles, et le degré de maturité du système d'information. C'est dans cet état d'esprit que nous avons entrepris la collecte de données sur le terrain. Nous avons donc rassemblé un matériau empirique volumineux comportant de très nombreuses données. La limite de l'exercice était le risque de « trop-plein » et notre capacité limitée de traitement d'une masse trop importante d'informations. Essentiellement textuelles et verbales, les données peuvent aussi être des faits constitutifs d'une cérémonie et des actions porteuses d'une charge symbolique, comme la remise d'un bâton à un manager lors d'une cérémonie officielle de remise de prix pour matérialiser son échec. Nous nous sommes en effet intéressé à toute mise en scène de la vie organisationnelle (réunions et assemblées générales) comme éléments montrant l'image que l'organisation veut donner, donc ce qu'elle considère comme légitime. Ces cérémonies renseignent également sur l'ordre social, et la place des outils de gestion dans les relations organisationnelles.

Il s'agissait ensuite d'interroger ce matériau afin de construire notre question de recherche, et définir par là ce qui serait considéré comme étant une donnée de recherche. Nous avons d'abord organisé le matériau en fonction des niveaux d'analyse conformes à notre cadre d'interprétation : société, champ organisationnel et organisation (voir Tableau 3 et Tableau 4). Ce matériau a été constitué en complétant l'observation participante par trois autres méthodes de collectes : la recherche documentaire, les entretiens et la recherche-intervention.

Matériau empirique	Méthode de collecte
Niveau sociétal	
Données statistiques	Recueil d'archives
Récits historiques et politiques	
Rapports de mise en œuvre de programmes d'aide au développement du pays	
Articles de recherche sur le système politico économique	
Discours des acteurs rencontrés	Entretiens Observations Recueil d'archives
Niveau du champ (secteur de l'eau national)	
Lois, règlements et normes régissant le secteur de l'eau	Recueil d'archives Entretiens Observation
Discours politiques sur l'eau	Recueil d'archives Entretiens
Discours politiques sur l'eau	Recueil d'archives
Rapports des programmes d'aide au développement du secteur	
Rapports diagnostiques sectoriels	
Guide d'appui au développement du secteur	

Tableau 3 : Matériau empirique constitué pour l'analyse au niveau de la société et au niveau du champ organisationnel

Matériau empirique	Source
Discours managérial et organisationnel	Site *Internet*, Rapports internes, Revue de presse Entretiens les autres acteurs du champ
Récits sur l'histoire et le management de l'organisation	Site *Internet*, Ouvrages publiés Articles publiés
Rapports relatifs aux projets de construction d'infrastructures	Site *Internet* des bailleurs de fonds Recueil d'archives
Systèmes de contrôle de gestion :	
- **Philosophie managériale** : Discours managérial accompagnant les systèmes de contrôle de gestion	Site *Internet* Revue de presse Rapports internes Entretiens Observation
- **Vision simplifiée de l'organisation** : Organigrammes	Rapports internes, Entretiens, Observation
- **Substrat technique** : Grille d'évaluation de la performance Mécanismes d'incitation Négociation des objectifs Mise en œuvre des récompenses et sanctions Prise en compte des priorités dans les tâches opérationnelles Evaluation de la performance	Rapports internes, Systèmes d'information Contrats Entretiens Entretiens, Observation Rapports internes, Entretiens, Observation

Tableau 4 : Matériau empirique constitué pour l'analyse au niveau de l'organisation

Silverman distingue les données spontanées (« *naturally occuring data* ») des données générées par le chercheur (« *researcher provoked data* ») (Silverman, 2010, p. 201). Les données spontanées donnent accès à un matériau empirique brut (sans interprétation intermédiaire et sans influence du chercheur dans la production du matériau, donc au plus près de la réalité organisationnelle) à partir duquel il convient de procéder à un travail d'interprétation. Il s'agissait notamment de documents produits en interne dans l'entreprise, ou de réunions auxquelles le chercheur a assisté sans en influencer le déroulement. Nous avons également tenu à générer des données, par l'observation participante, le recueil d'archives, la conduite d'entretiens et l'intervention. Les entretiens nous ont permis d'entrer en relation avec les acteurs, de nous familiariser avec leur

vocabulaire, leurs représentations. Précisons le statut conféré dans le cadre de cette recherche aux discours des acteurs. Ces discours ne révèlent pas une vérité qu'il s'agirait de découvrir, mais plutôt l'expression des représentations profondément ancrées, d'associations d'idées, de liens établis pour donner du sens.

Si les pratiques n'ont pu être observées que dans le temps de l'immersion sur le terrain, le reste des données ont été reconstituées par le recueil d'archives. Les sources d'information s'amenuisent bien entendu en remontant le temps. Le Tableau 5 ci-après rapporte la période couverte dans les études de cas, c'est-à-dire la période pour laquelle nous avons rassemblé un matériau empirique.

Informations sur :	Ouganda	Cambodge
Contexte historique/politique	1856-2013	1993-2011
Construction du champ Construction de l'organisation Programmes de financement de l'organisation	1984-2013	
Management de l'organisation	1998-2013	
Systèmes de contrôle de gestion (conception)	2000-2013	
Image de l'organisation dans la presse	2002-2013	2011

Tableau 5 : Période temporelle couverte dans les études de cas par type d'information recherchée

2.2 L'approche ethnographique

Nos études de cas se fonde sur une enquête de type ethnographique. L'ethnographie désigne un mode d'accès à la connaissance de construits sociaux en étant au plus près des acteurs grâce à l'immersion dans leur réalité. Ce type d'approche permet de rendre compte d'une réalité sociale dans toute sa complexité. L'immersion dans une organisation est également une façon d'en saisir les ambigüités, les contradictions et les tensions. Selon Béaud et Weber (2010, p. 6), une enquête est dite ethnographique si elle répond aux trois conditions suivantes : « présence longue sur place, établissement de relations de proximité et de confiance avec certains enquêtés, écoute attentive et travail patient de plusieurs mois ou de plusieurs années. » (Beaud, Weber, 2010, p. 6). Nous devions pouvoir être au plus près des pratiques organisationnelles, afin de saisir les institutions qui les fondent et les guident.

Le but de l'ethnographie n'est pas de porter un jugement, mais de comprendre « en rapprochant le lointain, en rendant familier l'étranger. » (Beaud, Weber, 2010, p. 7) « L'ethnographe est par définition celui qui ne se contente pas de visions en surplomb, qui ne se satisfait pas des catégories déjà existantes de description du monde social (...). Il manifeste un scepticisme de principe à l'égard de analyses « généralistes » et des découpages préétablis du monde social. L'ethnographe se réserve le droit de douter *a priori* des explications toutes faites de l'ordre social. Il se soucie toujours d'aller voir de plus près la réalité sociale, quitte à aller à l'encontre des visions officielles, à s'opposer aux forces qui imposent le respect et le silence, à celles qui monopolisent le regard sur le

monde. » (Beaud, Weber, 2010, p. 8). C'est ce pouvoir critique de l'ethnographie qui nous a inspiré et guidé dans notre relation avec le terrain.

2.3 L'immersion et l'observation participante

En cohérence avec l'approche ethnographique, nous avons choisi l'immersion dans le contexte d'étude. Nous en présentons la démarche (2.3.1.) et ses limites (2.3.2).

2.3.1 Description de la méthode

Dans les deux organisations, NWSC (Ouganda) et PPWSA (Cambodge), le chercheur a été présenté comme un fonctionnaire de l'Etat français, ingénieure de l'eau, qui se formait à la recherche en management public. La mission explicite était d'étudier les clés du succès de la performance de ces opérateurs publics. Cette immersion nous a permis de partager le quotidien des agents travaillant dans ces deux organisations. Partager le quotidien consistait à avoir les mêmes horaires de travail, partager le lieu de travail et les déjeuners. Elle nous a également permis de conduire une observation participante, structurée autour d'échanges avec les agents dans le cadre d'entretiens semi-structurés ou de conversations informelles, de la visite des infrastructures et de l'observation des pratiques opérationnelles (voir Tableau 6 ci-après).

Ouganda		Cambodge
Cérémonies		
25/06/10	*Workshop on Every Drop Counts Operation, Kampala Water*, Kampala	28/04/11 Conférence du Directeur Général, AgroParisTech, Montpellier
12/07/10	Réunion des directeurs d'agence, Kampala	
04-06/08/10	Réunion annuelle d'évaluation et de négociations des contrats internes de performance, Tororo	
30/03/11	Conférence du Directeur Général, AgroParisTech, Montpellier	
13-15/12/11	Leaders Summit, International Ressources Center, NWSC, Kampala	
Interactions personnelles		
21/06 – 03/08/10	Entretiens Pauses café Déjeuners à la cantine Soirées festives (2)	08/08– 09/09/11 Entretiens Déjeuners à la cantine
30/03/11	Réunion de travail avec le Directeur Général à l'AgroParisTech, Montpellier	
13-20/12/11	Entretiens, Kampala	
16/12/11	Sessions de brainstorming avec les directeurs d'agences, Kampala	
Lieux ou objets		
14-18/06/10	International Ressources Center du NWSC, Kampala	08/08/2011 – 09/09/11 Bureau du service de la formation Bureaux du Siège 24/08 : Tournée avec un releveur de compteur 26/08 : Visite d'un quartier périphérique récemment raccordé 30/08 : Tournée de chantier avec le chef de l'équipe chargée des nouveaux branchements 31/08 : Tournée avec l'équipe chargée de lu contrôle des fuites d'eau Visite de la station de traitement de Chrouy Changvar 05/09 : Visite du chantier de la future station de traitement de Niroth 09/09 : Tournée avec l'équipe de pose de canalisation
21/06-03/08/10	Bureau du service de contrôle de gestion et bureaux du Siège, Kampala	
05-16/07/10	Agence de Kampala : Agences de secteur : 08/07 : Kansanga, Tournée avec l'équipe de recherche et réparation de fuite 14/07 : Ntinda 15/07 : Mukono, Visite du réservoir, Tournée avec le commercial officer et un releveur de compteurs 16/07 : City Center, Tournée avec l'équipe de recherche et réparation de fuite et de réalisation de nouveaux branchements 09/07 : Tournée avec l'équipe de réalisation des coupures d'eau 13/07 : Visite de la station de traitement de Gaba 23/07 : Tournée recherche et réparation de fuite avec l'équipe d'intervention centrale de *Kampala Water*	
20-21/07/10	Agence de Entebbe : Visite de la station d'épuration d'Entebbe Tournée avec l'équipe de recherche et réparation de fuite Tournée avec un releveur de compteurs	

Tableau 6 : Evénements et objets observés en Ouganda et au Cambodge

Quel était notre point d'observation sur l'organisation ? En Ouganda, l'immersion a duré huit semaines au cours de l'été 2010. Nous avons d'abord occupé un bureau pendant trois semaines au sein du service *Monitoring and Evaluation*, en charge de la conception et de la mise en œuvre des contrats internes de performance. Puis nous avons passé une semaine dans l'agence de Kampala, partagée entre quatre agences de quartier, le siège de l'agence et la visite des principales infrastructures. Nous avons ensuite passé deux jours dans l'agence d'Entebbe. Nous avons pu assisté à deux réunions rassemblant tous les managers du NWSC. La première réunissait les agences de quartier de l'agence de Kampala pour lancer un programme de lutte contre les pertes financières. La deuxième était la réunion mensuelle des directeurs d'agence organisée par la direction de l'ingénierie. J'ai enfin participé aux trois journées d'évaluation et de négociation des contrats internes de performance. Au Cambodge, l'immersion a duré six semaines au cours de l'été 2011, depuis un bureau du service de la formation continue, au rez-de-chaussée du bâtiment hébergeant les bureaux du PPWSA.

Qu'ai-je observé ? Qu'est ce qui est observable ? Béaud et Weber (2010, p. 130) distinguent trois catégories d'événements ou d'objets observables : des « cérémonies » qui sont des événements auxquels participent des groupes d'individus, et auxquels le chercheur peut participer ; des « interactions personnelles ou anonymes » dans lesquelles le chercheur joue nécessairement un rôle ; et « des lieux ou des objets observables » hors cérémonie et hors interactions. Les cérémonies étaient, dans nos cas, des réunions et des conférences auxquelles participaient les acteurs du champ. Les interactions étaient les entretiens, discussions informelles et les réunions que nous avons animés en tant que chercheur. Les lieux ou objets observables étaient les visites des infrastructures, bureaux, lieux de productions et les pratiques opérationnelles. Ces lieux objets et pratiques étaient autant d'occasions de comprendre le lien entre le discours organisationnel sur la performance et ce qui fait l'action quotidienne du service d'eau, au plus près du matériel et des hommes : la production d'eau potable, l'entretien du réseau, la réalisation des nouveaux branchements, les coupures d'eau (uniquement au NWSC), la relève des compteurs, le recouvrement des factures, les relations avec les usagers du service, la recherche de fuites et la pose de tuyaux (uniquement au PPWSA). L'observation participante a été un moyen de comprendre le contexte institutionnel, mais aussi physique (le climat, le rapport à l'eau), organisationnel et les pratiques. En Ouganda, notre accès aux cérémonies, la possibilité d'interagir de manière informelle avec les acteurs de l'organisation (par l'intermédiaire de la langue anglaise) nous a permis de reconstituer le paysage organisationnel et les pratiques, et de constamment discuter de manière approfondie cette reconstitution avec les acteurs.

2.3.2 Limites de la collecte de données par l'immersion

L'observation est nécessairement contrainte, d'abord par ce que le chercheur perçoit, mais aussi par les limites fixées par les acteurs de l'organisation. Le cas cambodgien est devenu secondaire dans ce travail, car la période d'immersion ne nous a pas permis d'entrer suffisamment en relation avec les acteurs de l'organisation, et ce pour trois raisons principales. La barrière de la langue a été le principal frein. Ne pas partager la même langue empêche de développer des relations interpersonnelles, d'avoir accès à la sémantique indispensable pour comprendre les représentations. Seul le Directeur Général et quelques rares managers parlaient couramment une autre langue que le khmer. En second lieu, aucun échange avec les acteurs de l'organisaiton n'ont pu se faire sans surveillance. Si ce fait est en soi intéressant, il a néanmoins fortement pénalisé l'intensité des échanges entre le chercheur et les acteurs de l'organisation. Un dernier frein était notre point d'observation. En dehors des moments où nous avons conduit les entretiens ou visité des infrastructures, le bureau que nous occupions n'offrait aucun point de vue sur les autres bureaux, et était situé dans une aile du bâtiment isolée des activités opérationnelles de l'organisation.

Toutefois, ce cas cambodgien était intéressant pour relativiser certaines caractéristiques du cas ougandais. C'est pourquoi nous l'avons conservé, mais traité différemment. Le cas cambodgien est mobilisé en contrepoint.

2.4 Le recueil d'archives

Le recueil d'archives a constitué une part non négligeable de la collecte de données. Plusieurs types de documents ont été rassemblés. Une première recherche documentaire a consisté à procéder à une revue de littérature sur les cas étudiés. Cette revue, qui puise essentiellement dans les travaux de type rapports d'experts, nous a permis d'identifier les logiques institutionnelles du champ, les pré-supposés sur ce qui marche et ne marche pas, et ce qui est légitime. Les sources étaient les bailleurs de fonds (principalement la Banque Mondiale pour le NWSC, et les agences de coopération française et japonaise pour le PPWSA), les experts, les cadres du NWSC et du PPWSA, et les publications de *l'International Water Association* (IWA), l'association professionnelle dominante. Au NWSC, plusieurs managers ont publié des articles dans des revues scientifiques. Le Directeur Général à la tête du NWSC de 1998 à 2011 a écrit un livre publié par l'IWA dans lequel il relate son expérience de la conduite de changement dans l'organisation. Ce livre constitue un élément pertinent du matériau empirique.

Un second ensemble d'archives a été constituté par une revue de la presse locale ougandaise concernant l'opérateur d'eau ou le secteur de l'eau urbaine de 1997 à 2013 (*The New Vision, The Daily Monitor, The Observer, The Independent*). La presse renseigne sur les rapports entretenus entre la société, le politique et le secteur de l'eau

urbaine. Plus largement, elle donne également une idée des valeurs partagées dans une société à un moment donné. Il est intéressant par exemple de voir s'il est considéré comme choquant ou non de couper l'eau à un hôpital public. Cette question a été débattue en Ouganda en 2014 et la réaction des internautes sur le site du journal est instructive. Par ailleurs, la presse locale, en Ouganda et au Cambodge, est un canal officiel de communication des gouvernements. Ainsi elle donne une idée des messages que le gouvernement veut faire passer concernant l'activité des organisations qui nous intéressent.

Un troisième corpus d'archives concerne la communication des organisations étudiées. La manière dont elles mettent à disposition l'information renseigne sur ce qu'elles considèrent comme légitime. Le site *Internet* est en particulier un marqueur de l'image qu'elles veulent donner. Enfin, le NWSC produit un magazine qui s'appelle le *Water Herald*, qui est également instructif pour les mêmes raisons.

Dans les deux cas, nous avons eu accès aux centres de documentation permettant de consulter une partie des archives des entreprises étudiées. En Ouganda, nous avons a pu prendre connaissance des contrats de performance entre le Gouvernement et le NWSC, des contrats internes de performance (de 2000 à 2012), des rapports d'audit internes de 2010, des rapports annuels de 2001 à 2011 (chiffres de la performance et comptes rendus financiers), des *corporate plans* de 2000 à 2012, ainsi que du rapport d'évaluation du contrat de performance 2006-2009. Nous avons rassemblé tous les rapports d'évaluation des projets financés par la Banque Mondiale de 1984 à 1998. Au Cambodge, nous avons eu accès aux chiffres d'évaluation de la performance pour chaque département de 1993 à 2011, aux rapports du bureau d'études sur les projets, aux schémas directeurs d'alimentation en eau potable de 1993 et 2006, aux évaluations de la performance transmises au ministère de l'Eau de 2011.

Les Tableau 7 et Tableau 8 ci-après dressent la liste des documents rassemblés.

Objet	Désignation des documents
Outils de gestion internes	*Contrats internes de performance :* * Evaluation de la performance des contrats de performance 2000-2001 entre le siège du NWSC et les agences * Contrats 2001-2003 avec Mbarara et Lira * Contrats avec Kampala et Entebbe 2004-2006, 2006-2009, 2009-2011 * Amendements négociés en 2009 et 2010 * Evaluation des contrats 2010 * Diaporamas - réunions d'évaluation et de négociations des contrats 2010 * Rapport des réunions de *brainstorming* 2010/2011 sur l'amélioration de la rédaction des contrats * Montants des primes à la performance versées aux agences entre 2009 et 2013
Reporting aux Ministères de tutelle	Contrat de performance entre le NWSC et le Gouvernement : 2000-2003, 2003-2006, 2006-2009, 2009-2012 Rapport d'évaluation du contrat 2006-2009 Rapports annuels de 2001 à 2012 *Corporate Plan* 2003-2006, 2006-2009, 2009-2012
Bailleurs de fonds internationaux	*Rapports de la Banque Mondiale :* *1981-1992 : *Water Supply Engineering Project* *1984-1991 : *Water Supply and Sanitation Rehabilitation Project* * 1990-1998 : *Second Water Supply Project* * 2008-2013 : *OBA in Kampala, Water connections for the Poor* *1988-1995 : *Public Enterprises Project* *1999-2006 : *Privatization & Utility Sector Reform Project*
Cadre réglementaire	*The NWSC Act Chapter 317 (1995)* *The Water Act Uganda Cap 152 (1997)* *The Water Resources Regulations (1998)* *The Water Waste Discharge Regulations (1998)* *The Water Statute Instrument (2004)* *The Water Act Instrument (2006)*
Publications du ministère de l'Eau	*Ministerial Policy Statement for Water and Environment 2009/2010* *Ministry of Water and Environment, Directorate of Water Resources Management, Annual Workplan July 2009-June 2010* *Ministry of Water and Environment, Water and Sanitation Sector, Sectoral Specific Schedules/Guidelines, 2009/2010, Final* *Water and Sanitation guidelines 2009-2010* *Urban water regulation 2012* Présentation de l'unité de régulation sur le site du ministère de l'eau (http://www.mwe.go.ug/index.php?option=com_content&view=category&id=16&Itemid=138 consulté en sept 2012) *Urban water regulation 2012*

Tableau 7 : Liste des documents recueillis sur le cas ougandais

Objet	Désignation des documents
Outils de gestion internes	* *Financial statements 2008-2010* * *Reporting* interne du Département commercial 1996-2008 * *Reporting* interne du Département d'exploitation 1993-2010 * Présentation du DG en 28 et 29 avril 2011 à la Chaire Eau Pour Tous (AgroParisTech, Montpellier) * Statistiques des ressources humaines 1995-2011 * *Report of Clean Water Suppy to the Poor*, 2009
Reporting aux ministères de tutelle	PPWSA - MIME, *Report of the work results of trimestre 1 - 2011 & planning for trim 2 - 2011*
Bailleurs de fonds internationaux	*Rapports de la Banque Mondiale* : * 1998-2004 : *Urban Water Supply Project* * 2003-2010 : *Provincial and Peri-Urban Water and Sanitation Project* *Rapports coopération française / AFD :* * don 1991 : Amélioration du système d'eau potable de la ville de Phnom Penh * don 1994 : Rénovation du réseau de Daun Penh centre et l'amélioration de la gestion commerciale * 2009 : Evaluation de l'alimentation en eau des quartiers périphériques *Rapports ville de Paris :* * 2007-2009 : Evaluation de l'impact en 2008 de la composante «De l'eau potable pour tous« *Rapports coopération japonaise / JICA :* * Rapport financement de l'étude sur le réseau de Phnom Penh 1993 * Rapport sur la phase 2 de réhabilitation 1996 * Rapport sur le projet de réhabilitation de la station de production de Phum Prek 2001 * Rapport sur les schémas directeurs 1993 et 2006
Cadre réglementaire	Statuts de la Régie des Eaux de Phnom Penh de 1999 National Policy on Water and Sanitation (projet mars 2003) Loi sur l'eau 2003 *Drinking water quality standards* 2004

Tableau 8 : Liste des documents recueillis sur le cas cambodgien

2.5 Les entretiens

Cette sous-partie présente les entretiens conduits dans les études de cas. Elle explicite le statut de cette méthode dans cette recherche (2.5.1). Elle présente ensuite la façon dont les entretiens ont été conduits (2.5.2) et explique le processus de sélection des personnes interrogées (2.5.3).

2.5.1 Le statut des entretiens

La conduite d'entretien permet d'accéder au comportement des individus et à leurs valeurs, et d'avoir ainsi un aperçu de leur culture (Silverman, 2010, p. 114). Les entretiens ne donnent accès ni aux faits, ni au vécu des acteurs, mais plutôt à une partie de leurs représentations, celles qu'au moment de l'entretien ils sont disposés à livrer. Ce mode de collecte de données est très classique dans les recherches sur les organisations. En accord avec le paradigme interprétatif choisi, les entretiens nous ont permis de comprendre ce que voulait dire la notion de contrôle de gestion dans chaque contexte organisationnel : le sens donné à la performance, la façon dont elle est évaluée, et les indicateurs qui comptent pour les individus et pour l'organisation, les représentations et les pratiques. Les propos recueillis auprès des personnes interrogées n'ont pas pour vocation à être pris pour des vérités, mais pour des discours délivrés à un moment donné par ces personnes, qui peuvent être interprétés de différentes façons : soit pour faire passer un message, soit pour donner une bonne image, soit pour répondre de bonne foi à la question posée, etc. Nous en avons surtout tiré une perception générale de l'esprit d'entreprise, du champ lexical utilisé, du niveau d'intériorisation des valeurs et idéologies véhiculées par les réformes managériales et outils associés et des éléments de compréhension de l'ordre social.

Ces entretiens étaient de type semi-structurés, car si l'objectif était d'explorer une série de questions, il était important de laisser l'opportunité à la personne interrogée d'aller dans des directions qui avaient du sens pour elle, ce qui permettait de questionner les catégories construites par le chercheur. C'est en procédant de cette manière que lors d'un entretien, la discussion s'est focalisée sur la question de la place de la logique commerciale dans l'organisation, qui ne faisait pas partie des sujets de questionnement initiaux, mais s'est révélée être une problématique centrale, que le chercheur n'aurait peut-être pas explorée. Ainsi, au fil des entretiens, le cadre a évolué pour s'adapter aux thèmes qui avaient du sens pour les acteurs de l'organisation, et plus généralement du champ. Pour le NWSC, ces thèmes étaient par exemple : la formule de calcul des incitations à la performance et le travail des travailleurs journaliers.

2.5.2 La conduite des entretiens

En Ouganda, le cadre d'entretien (voir annexe 1) a été bâti atour de la question de la mise en œuvre des contrats internes de performance, et plus particulièrement des mécanismes d'incitation à la performance, ce qui permettait d'aborder des questions très précises et susciter ainsi des échanges sur des situations concrètes. La question assez générale de la conduite du changement au cours de la réforme a également été un fil conducteur, pour amener les personnes à exprimer un jugement de valeur. Enfin, les entretiens nous ont permis de saisir plus largement les métiers et de l'organisation du travail.

Les entretiens ont été menés dès le début de notre phase d'immersion, et nous ont servi de « porte d'entrée » dans l'intimité de l'organisation. Outre les informations que nous pourrions en tirer, la conduire de ces entretiens a été un élément stratégique de notre cheminement dans l'organisation. Dans leur conduite, nous avons tenté de créer un climat de confiance, pour pouvoir développer au maximum nos interactions avec l'organisation. Nous avons par exemple usé de l'image de *success stories* pour nous placer dans la position d'un apprenant (« dites-moi comment vous faites pour arriver à de telles performances ? »), comptant sur la valorisation des personnes interrogées pour les amener à partager leur rôle et leurs pratiques. Cette stratégie a eu un succès mitigé, les agents n'étant pas tous ouverts à la communication au moment de l'entretien. Toutefois, chaque entretien a duré au moins une heure, et la grande majorité en a duré deux.

En Ouganda, la construction de ce climat de confiance a été facilitée par trois éléments. Il y avait d'abord initialement un intérêt à accueillir le chercheur dans la structure, dans le cadre du développement d'un partenariat entre le NWSC et l'établissement de rattachement du chercheur. Un deuxième élément était l'identité du chercheur-ingénieur, venant d'Europe, espace géographique auquel s'identifiaient de nombreux jeunes ingénieurs qui y avaient fait leurs études. Ces derniers se projetaient dans le rôle de ce chercheur. Enfin, le climat de confiance s'est aussi accru avec l'intégration progressive du chercheur dans la vie quotidienne de l'organisation (cantine, événements sociaux, port de l'uniforme), et son assimilation à la culture de l'organisation. Certaines personnes interrogées ont cherché à instrumentaliser le chercheur, c'est-à-dire s'en servir pour relayer une revendication par exemple. Cette instrumentalisation a été traitée comme une donnée supplémentaire à laquelle donner sens.

Afin de vérifier la compréhension du message envoyé par la personne interrogée au cours de l'entretien, nous avons pris le maximum de notes pour reproduire au mieux le verbatim. Chaque jour, ce verbatim était enregistré dans un fichier, et envoyé par

messagerie électronique auprès de la personne interrogée, afin qu'elle puisse lire la façon dont le chercheur avait compris ses propos. La personne était invitée à apporter les modifications et commentaires nécessaires. 33% des personnes interrogées (essentiellement les cadres) ont retourné un verbatim corrigé. Les autres n'ont pas répondu.

2.5.3 La sélection des personnes interrogées

La plupart des entretiens a été conduit au cours des périodes d'immersion. Les personnes interrogées étaient les salariés de toutes fonctions et niveaux hiérarchiques (39 en Ouganda, 28 au Cambodge). Nous avons également interrogé des représentants des ministères de tutelle technique (ministère de l'Eau), des bailleurs de fonds (la coopération allemande en Ouganda, La Mairie de Paris, les coopérations françaises et allemande au Cambodge), des assistants techniques (RODECO en Ouganda, Safege au Cambodge) et la Secrétaire Nationale du syndicat (unique) en Ouganda.

La sélection des personnes à interroger dans l'organisation s'est fondée sur deux critères. Le premier était une contrainte de temps (pas plus de 4 entretiens par jour pendant une période donnée). Le deuxième était de couvrir tous les niveaux hiérarchiques, et toutes les activités, afin de saisir dans sa globalité la vie organisationnelle, et plus précisemment de comprendre comment un discours managérial, une idéologie est relayé en fonction des échelons. Couvrir toutes les activités de l'organisation permettait d'entrer en relation avec les différentes composantes de l'organisation, et de comprendre leurs relations. Les Encadré 3 et Tableau 9 présentent le profil des personnes intérrogées au NWSC, et les Encadré 4 et Tableau 10 au PPWSA. Nous estimons avoir interrogé suffisamment de personnes lorsque le contenu d'une série de nouveaux entretiens n'apportait rien de nouveau par rapport aux précédents .

Directorate of Water Development* (*Ministry of Water and Environment) :
Le chef de l'unité de régulation du secteur (interrogé en 2010 et en 2011)
Le chef du service chargé des services publics d'eau et d'assainissement en zone urbaine

Agences de coopération bilatérale :
Chargé d'affaires qui suit le NWSC à l'Agence Française de Développement

Assistant technique :
Ingénieur RODECO, assistant technique du NWSC depuis 7 ans (interrogé en 2010 et en 2011)

Syndicat :
La secrétaire nationale du syndicat Uganda Public Employees Union (syndicat unique)

NWSC :
39 personnes interrogées au NWSC :

- 11 Top managers du siège du NWSC
- 12 Partenaires dont 8 de *Kampala Water*, et 4 de Entebbe
- 16 Personnels Détachés dont 12 de Kampala Water et 4 de Entebbe

dont :

- 22% sont des femmes (représentatif du ratio dans l'entreprise)
- 56% étaient employés au NWSC avant 2000
- 41% de formation d'ingénieur, 39% de formation dans la finance et le commerce, 20% de formation technique

Encadré 3 : Profil des personnes interrogées au NWSC

		Niveau hiérarchique	Nombre	Formation	
				Gestion, économie	Ingénierie/ technique
Siège	Directeur général	*1*	1	1	
	Chef de division et directeur de l'agence de Kampala	*2*	7	4	3
	Senior Manager et directeur d'agence	*3*	11	4	7
Agences (Kampala et Entebbe)	Directeur d'agence de Entebbe et associés	*4*	4	2	2
	Managers	*5*	6	6	
	Ingénieur dans les secteurs, agent commercial	*6*	5	1	4
	Technicien	*7 à 10*	4		4
	Releveur de compteur sans contrat	-	1	1	
		Total	**39**	**19**	**20**

Tableau 9 : Niveau hiérarchique et formation des personnes interrogées au NWSC, Ouganda

Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Energie :
Le Directeur du Département de l'Eau Potable

Agences de coopération bilatérale :
Le Directeur de la délégation de l'Agence Française de Développement au Cambodge
Le chargé d'affaires qui suit le PPWSA à l'AFD à Paris
Le chargé d'affaires qui suit le PPWSA à JICA au Cambodge
Le chargé d'affaires qui suit le PPWSA à la Mairie de Paris

Assistance technique :
Ingénieur, SAFEGE, en poste au Cambodge en 2011
Ingénieur SAFEGE qui a assisté le PPWSA au début de sa réforme en 1993
Ingénieur au GRET, organisme qui appuie le ministère dans le développement du secteur

PPWSA :
28 personnes interrogées au NWSC :

- 8 Top managers du siège du NWSC
- 12 Chefs de bureau,
- 8 employés

dont :

- 10% sont des femmes
- 90% étaient employés au PPWSA avant 2000

Encadré 4 : Profil des personnes interrogées au PPWSA

	Niveau hiérarchique	Nombre	Formation	
			Gestion, économie	Ingénierie/ technique
Directeur général	*1*	1		1
Chef de division et adjoints au DG	*2*	7	1	6
Chefs de bureau	*3*	12	?	?
Empoyés	*>4*	8	?	?
	Total	**28**	**?**	**?**

Tableau 10 : Niveau hiérarchique et formation des personnes interrogées au PPWSA, Cambodge

Conclusion de la partie 2 de la section 2 :

Cette deuxième partie présente la façon dont les données ont été collectées. Dans une approche ethnographique, nous avons principalement constitué un matériau empirique riche au cours de périodes d'immersion dans chacun des services publics d'eau urbaine (en 2010 au NWSC et en 2011 au PPWSA). Nous y avons conduit une observation participante, des entretiens et un recueil d'archives. Le recueil d'archives a été complétée ensuite à distance par *Internet*.

3 Le traitement et l'analyse des données

Le mode de collecte de données choisi a permis de constituer un matériau empirique riche. Une des difficultés majeures de ce travail a été d'organiser, trier et exploiter l'abondante masse de matériau empirique : une cinquantaine de rapports, une vingtaine d'articles, des centaines de pages de verbatims, dix carnets de prise de notes, une cinquantaine d'articles de presse. Comment valoriser cette richesse dans un temps très limité ? Cette partie commence par présenter les étapes de l'exploitation de ce matériau empirique (3.1) et le processus d'analyse (3.2). Elle s'achève en explicitant l'étape fondamentale de ce processus : le travail d'interprétation (3.3).

3.1 Les étapes de l'exploitation du matériau empirique

Cette sous-partie présente les étapes d'exploitation du matériau empirique. Comme présenté dans l'Encadré 5, nous avons commencé par un travail d'identification, de caractérisation, de classement et d'organisation de ce matériau, tant numérique que papier. Ce travail a été fait au retour de chaque période d'immersion. Cette étape permettrait de faciliter l'exploitation des documents pendant la phase d'analyse. Le matériau a été principalement été classé par niveau d'analyse (société, champ organisationnel et organisation).

1. Identifier, caractériser, classer et organiser le matériau empirique numérique et papier.
2. Bâtir une chronologie des faits et les données qui n'ont pas à être interprétés. Lecture sélective des documents pour isoler les informations clés.
3. Sélectionner les entretiens marquants, identifier des catégories. Analyser les entretiens autour de ces catégories sur le fond (pourquoi ces catégories) et la forme (quelle vocabulaire pour en parler). Et tirer des citations qui illustre ces deux aspects.
4. Mettre en relation.

Encadré 5 : Les étapes de l'exploitation du matériau empirique

Une deuxième étape a consisté à bâtir une chronologie se fondant sur les faits qui ont marqué l'histoire récente de la société, du secteur et de l'organisation. Nous avons ainsi reconstitué une chronologie de l'histoire contemporaine du pays, du secteur (principales réformes, lois, cadre réglementaire, statuts de l'entreprise publique (*NWSC Act* 1995 et Statuts de la Régie des Eaux de Phnom Penh de 1999), lois sur l'eau et documents de politique de l'eau. Nous avons ainsi identifé les principaux acteurs du champ. Ensuite nous avons analysé le contenu des statuts et le cadre réglementaire pour comprendre la façon dont la réforme du secteur avait influencé l'organisation. Au niveau organisationnel, nous avons identifé les systèmes de contrôle de gestion introduits au cours des réformes, qui étaient, au NWSC, des contrats de performance entre le NWSC et le Gouvernement ougandais, et des contrats internes de performance entre le Siège national et les agences, et pour le PPWSA, des contrats de performance entre l'entreprise et les équipes de recherche de fuite, et des incitations individuelles à la performance pour les releveurs de compteur. Dans les deux cas, les entretiens et les publications des cadres de l'organisation nous ont permis d'établir l'évolution des caractéristiques des systèmes de contrôle de gestion : indicateurs de performance mobilisés et mécanismes d'incitation associés. Cette étape permettait avec une exploitation ciblée d'un nombre réduit de documents de circonscrire le cadre de notre analyse dans le temps et l'espace. Nous avons retracé un historique de l'organisation : date de création, réformes, évolution de l'organigramme. Nous avons également travaillé dès le départ sur la notion de performance, et son évolution, en retraçant les données de mesure et d'évaluation de la performance de l'opérateur, telles qu'elles étaient évaluées au niveau du champ, et en interne. Le traitement des données concernant la performance de l'organisation a essentiellement consisté en un classement des indicateurs en fonction de la dimension de la performance mesurée (financière, technique, commerciale, sociale, environnementale), en un traitement statistique (moyenne) et une exploitation graphique pour mettre en évidence les tendances d'évolution de la performance.

Dans un troisième temps, nous avons sélectionné quelques entretiens qui nous avaient parus marquants lors de la phase d'immersion. Les entretiens étaient jugés marquants dans la mesure où ils nous ont permis d'identifier une logique institutionnelle ou de saisir des pratiques organisationnalles. En Ouganda, il s'est agi de cinq entretiens, au Cambodge de deux entretiens. C'est à partir de ces entretiens que nous avons structuré notre lecture des autres entretiens.

Nous avons mis en évidence des « catégories[27] » (caractérisation locale d'un objet au centre des préoccupations, thèmes récurrents dans les entretiens). En Ouganda, les principales catégories ont été : « le travail des travailleurs journaliers », « la formule d'incitation à la performance », « la sélection des directeurs d'agence », « l'indicateur NRW, Pourcentage d'eau ne générant pas de revenu », « les bonus », « le réseau d'eau », « la fabrication des chiffres de la performance », « l'affrontement entre logique commerciale et logique de l'ingénieur ». Ces catégories permettaient déjà de cerner des zones de préoccupations, des éléments qui concentraient l'attention. A partir de ces catégories, nous avons travaillé dans deux directions : la forme et le fond. Sur la forme, nous avons analysé la sémantique utilisée. Nous avons identifié un « jargon » représentatif de l'organisation. Pour nous, ce « jargon » révélait une culture d'entreprise, et était indissociable des valeurs et donc des institutions. Sur le fond, nous avons tenté de comprendre pourquoi ces sujets étaient récurrents, pourquoi ils étaient importants pour les acteurs, et ce qu'ils révélaient du processus de mise en œuvre de la logique de marché. Nous avons ensuite utilisé ces catégories pour relire les autres verbatims, confirmer la récurrence de ces catégories et ainsi vérifier qu'elles faisaient sens plus largement dans l'organisation.

Pour rester ouvert aux catégories de pensée des acteurs de terrain, nous n'avons pas conçu de cadre pré-formaté, ni de codification qui auraient été trop inducteurs *a priori*. Nous avons choisi de ne pas utiliser de logiciel d'analyse textuelle, car nous ne recherchions ni une vérité, ni une exhaustivité dans le traitement de ces données, mais à tisser des liens entre des catégories qui avaient du sens pour les acteurs de l'organisation, déterminées à partir de nos échanges avec le terrain, et les concepts de notre cadre interprétatif (logiques institutionnelles, structures, pratiques, travail institutionnel, changement institutionnel). Il nous semblait donc que le recours à un logiciel n'était pas approprié.

Nous avons ensuite travaillé sur la mise en relation des discours et nos observations. Nous avons par exemple tenté d'explorer le lien entre le fait que les acteurs se plaignaient d'une formule d'incitation à la performance trop complexe (discours), et les pratiques d'évaluation de la performance, de négociation des objectifs, de processus de déroulement de carrière, etc (les observations). Nous avons essayé de comprendre le sens d'une catégorie en examinant le matériau empirique en rapport avec cette catégorie, et en la reliant à des concepts théoriques. La Figure 6 ci-après schématise ce lien entre l'exploitation du matériau empirique et le cadre d'intéprétation présenté au chapitre 1.

[27] Précisons que le sens donné dans cette partie au mot « catégorie », diffère de celui donné lorsque ce terme contribue à décrire une logique institutionnelle.

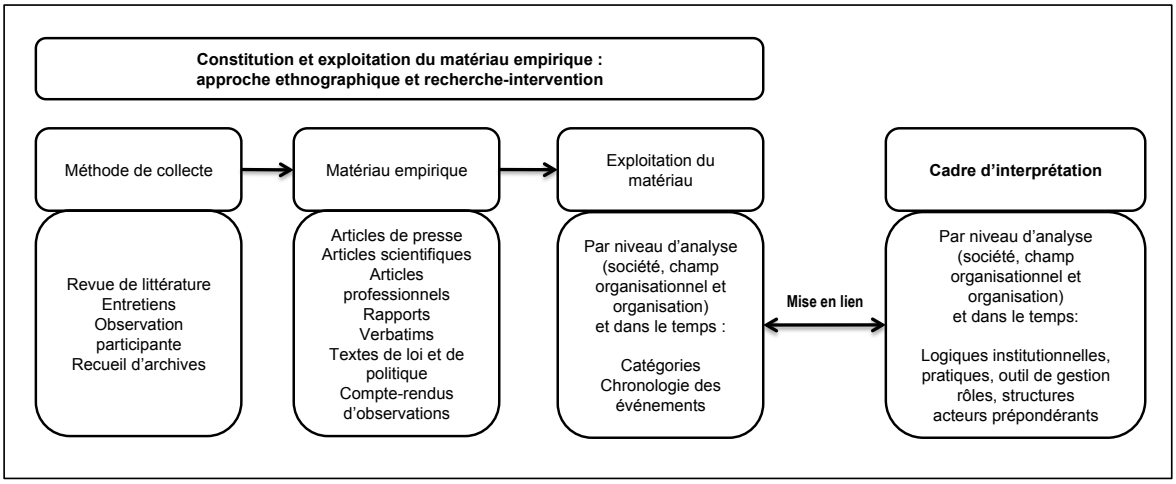


Figure 6 : Schéma représentant le lien entre l'exploitation du matériau empirique et le cadre d'interprétation

3.2 Un processus d'analyse récursif

La construction de la question de recherche et de l'interprétation des cas s'est faite en alternant des phases de déduction (interprétation de ce qu'on voit en se fondant sur la théorie) et des phases d'abduction (émettre des hypothèses ou discuter des modèles sur la base des observations lorsqu'elles ne peuvent pas être expliquées par la théorie) (voir Figure 7). Nous allons retracer les étapes du raisonnement suivi, en mettant en évidence des étapes clés dans un cheminement vécu comme une suite de tâtonnements et souvent guidé par l'intuition. La construction de l'objet de recherche s'est ainsi faite au fur et à mesure du développement des interactions entretenues avec les terrains et le développement de la compréhension de la réalité sociale étudiée au travers des apports théoriques (Thiétart, coll., 2007). Le processus a débuté avec la définition d'une thématique de recherche et un ensemble de questions s'y rapportant. Après une première revue de littérature couvrant plusieurs disciplines de gestion et plusieurs cadres théoriques, nous avons mené une première exploration empirique en Ouganda. Cette étape nous a permis de saisir les enjeux empiriques des questions en rapport avec la thématique de recherche. S'en est suivie une succession de va-et-vient entre l'exploitation du matériau empirique, et l'exploration de la littérature qui nous ont permis de choisir un cadre théorique et une discipline en gestion qui permettraient d'en tirer le meilleur profit. L'écriture et la discussion ont joué un rôle essentiel au cours de cette étape. Nous avons eu de cesse de reécrire et réinterpréter les données de terrain en nous posant les questions suivantes : comment regarder ce terrain ? Quelles questions soulève-t-il par rapport au cadre d'interprétation que nous avons construit ? Une fois le cadre de la SNI et du contrôle de gestion définitivement choisi, ces processus iteratifs nous ont permis d'aboutir à une définition simultanée de l'objet de recherche, des questions de recherche et finalement à une interprétation.

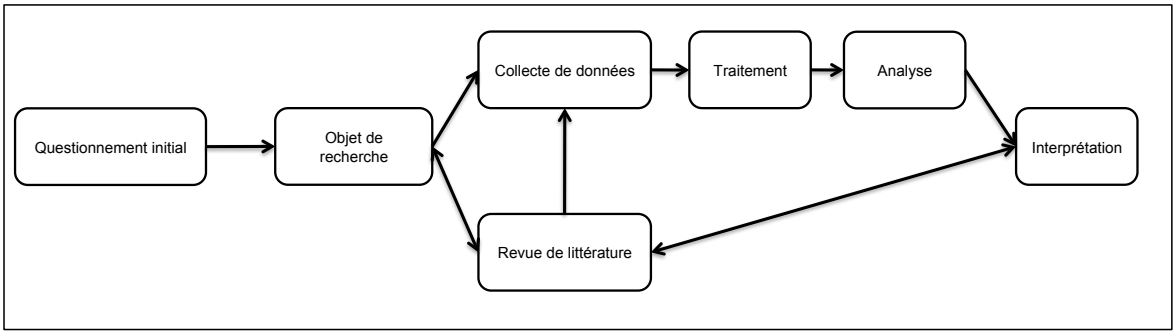


Figure 7 : Schématisation du processus de traitement et d'analyse des données

3.3 Le travail d'interprétation

Cette sous-partie lève un voile sur notre travail d'interprétation pour le cas ougandais[28]. Dans un premier temps, elle montre la façon dont nous avons construit notre travail d'interprétation, notamment grâce à une méthode de recherche-intervention. (3.3.1). Dans un second temps, elle expose le rôle des échanges professionnels dans notre analyse des logiques institutionnelles du secteur de l'eau urbaine (3.3.2).

3.3.1 Le rôle de la recherche-intervention dans le travail d'interprétation du cas ougandais

En Ouganda, l'enquête de l'été 2010 a été complétée par divers échanges relativement soutenus jusqu'en juillet 2012 (au moins une entrevue et un échange téléphonique par an avec un *top manager* du NWSC et un échange de mail par mois), puis ténus jusqu'en avril 2014 (un échange téléphonique et un échange de mail tous les six mois pour garder contact). Ces échanges sont le fruit d'une transformation du statut du chercheur, de celui de d'observateur, dont la présence n'influe pas sur la vie organisationnelle, à celui d'intervenant, qui interagit avec l'organisation, et modifie le cours des choses (David, 2008). Ce processus et ce rôle d'intervenant ont été l'occasion de collecter davantage de données sur le contexte institutionnel, et de mieux comprendre le rôle des systèmes de contrôle de gestion.

L'intervention que nous avons menée au sein du NWSC a largement contribué à notre interprétation du cas ougandais. C'est en travaillant avec les acteurs sur la formulation des problèmes organisationnels perçus, et sur les solutions qu'ils jugeaient opportunes, que nous avons exploré l'environnement institutionnel, la réponse de l'organisation, et la place du contrôle de gestion dans le processus de changement institutionnel. Ainsi, le processus d'interprétation est en partie le fruit d'une interaction entre un chercheur et son objet, le chercheur portant un « bagage » culturel et cognitif qui influe nécessairement sur son interprétation.

[28] Rappelons que le cas cambodgien n'a pas fait l'objet d'une interprétation.

Précisons les étapes de cette intervention au sein du NWSC (voir Figure 8 ci-après). A la fin de la phase d'immersion de l'été 2010, nous avons présenté nos premières observations devant quatre publics différents : le Directeur Général, un comité de pilotage de suivi des travaux de recherche composé de managers de l'organisation, le comité de direction, et l'assemblée annuelle des managers du NWSC. Notre présentation invitait les managers du NWSC à mener une réflexion sur un problème de performance auquel l'organisation devait faire face. L'hypothèse qui leur était soumise était que les contrats internes de performance pouvaient être à l'origine des difficultés rencontrées. Cette suggestion était destabilisante, car elle remettait en question une croyance établie, selon laquelle ces contrats étaient la source du succès passé et à venir. La direction a saisi l'opportunité de la présence du chercheur pour mettre le sujet à l'ordre du jour de l'assemblée annuelle du NWSC, et pour justifier des mesures correctives. Ceci nous a conduit à présenter notre hypothèse lors de cette assemblée. En avançant dans notre travail d'interprétation, nous avons tenté de co-construire avec les managers du NWSC une vision partagée des raisons des difficultés rencontrées par l'organisation et des solutions possibles. Suite à notre intervention à l'assemblée annuelle de l'été 2010, des mesures ont été prises par la direction. Des séances de *brainstorming* ont été organisées fin 2010/début 2011 entre la direction et les managers pour apporter une réponse au problème soulevé. Pour notre part, en mars 2011, nous avons saisi l'opportunité d'une visite en France du Directeur Général du NWSC pour partager notre interprétation de l'histoire récente de l'organisation. Nous avons été invitée à rédiger un article sur le sujet dans le magazine publié par le NWSC, le *Water Herald* (article paru en novembre 2011). Nous avons suivi à distance la mise en œuvre de la solution apportée par la direction. Lors d'une visite à Kampala en décembre 2011, une session de réflexion a été organisée entre le chercheur et les managers. Nous y avons présenté notre interprétation du problème, et proposé de lancer une réflexion sur les solutions, en nous inspirant notamment des pratiques développées au sein du PPWSA. Cette co-construction de l'interprétation a également impliqué des experts du champ interviennant auprès du NWSC. Les réactions générées au cours de ce processus d'intervention ont été traitées comme autant d'éléments qui nous permettaient d'affiner notre interprétation.

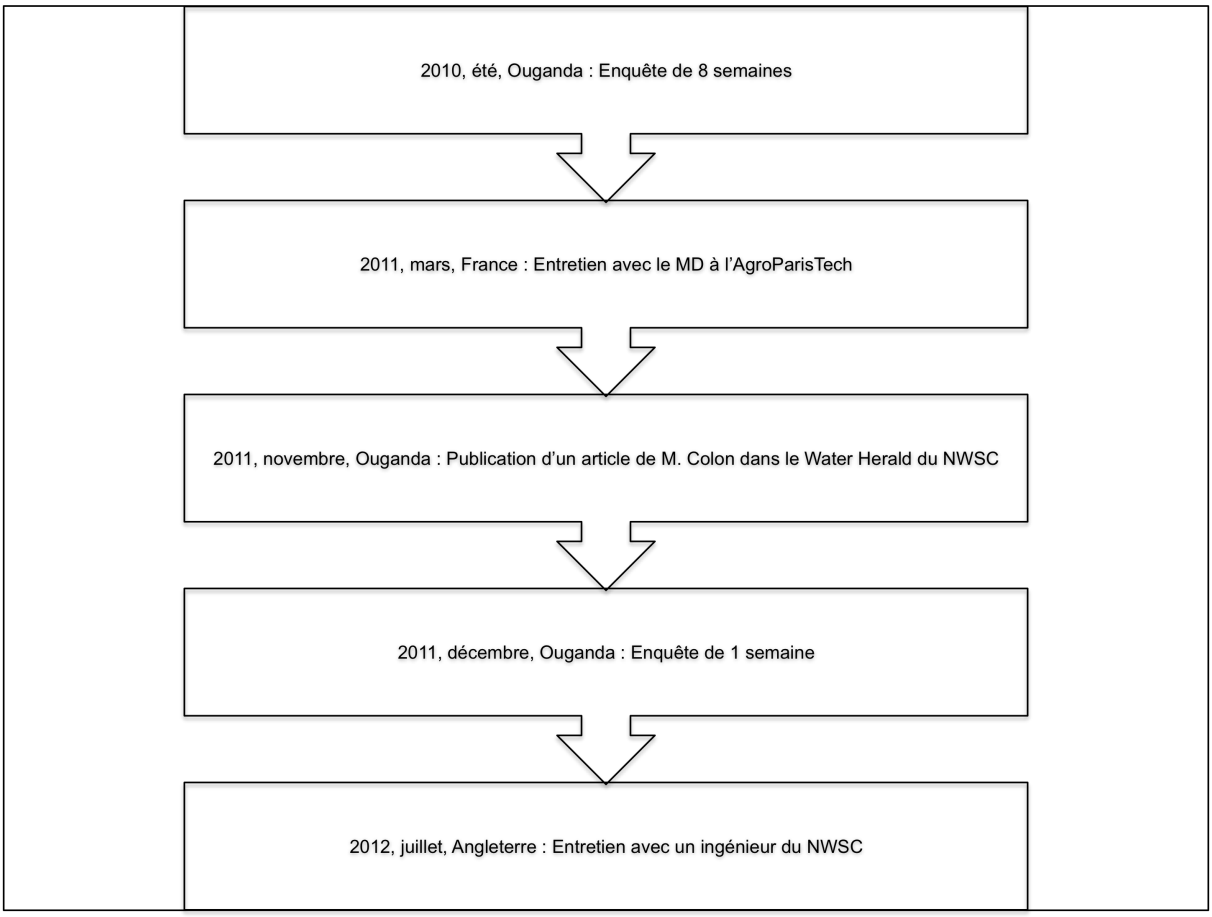


Figure 8 : Principales étapes du processus d'interaction entre le chercheur et l'organisation, NWSC, Ouganda

3.3.2 Le rôle des échanges professionels dans l'identification des logiques institutionnelles du secteur de l'eau urbaine

Notre travail d'interprétation a porté, entre autres, sur une identification des logiques institutionnalisées dans le champ organisationnel, c'est-à-dire le secteur de l'eau urbaine. Pour ce faire, nous avons d'abord réalisé une revue de littérature puisant dans les ouvrages et rapports des acteurs influents du champ organisationnel (Banque Mondiale et *International Water Association* essentiellement) et dans les études empiriques portant sur le secteur de l'eau urbaine, en recherchant les articles portant sur la mesure de la performance, la performance des opérateurs d'eau et les réformes de Nouveau Management Public. Nous nous sommes ensuite appuyée sur de nombreux échanges avec les experts et les professionnels. D'abord, nous avons animé deux sessions de formation dans le cadre d'un master formant des managers de service d'eau déjà en fonction venus de différents pays africains. Lors de la première, nous avons fait réagir les participants à notre interprétation du cas ougandais. Dans la seconde, nous avons rapporté la façon dont le changement a été conduit du point de vue des Directeurs Généraux du NWSC et du PPWSA. Menant ces formations avec des experts du secteur, nous avions ainsi saisi l'opportunité de mieux distinguer les pratiques légitimes qui était d'ordre culturel, propre à chaque pays, de celles du champ. Par exemple, les managers

issus d'Afrique francophone ne concevaient pas l'idée de mettre en place un système d'incitation à la performance avec des cérémonies de remise de prix pour récompenser les meilleurs managers. En revanche, la pratique des coupures d'eau ou la focalisation sur certains indicateurs de performance comme le taux de recouvrement était perçu comme tout à fait normal quels que soient les pays. Nous avons également conduit une série d'entretiens avec des experts du secteur pour partager certains questionnements, et assisté à des sessions de formation délivrées par des experts (voir Tableau 11), pour approfondir notre compréhension des institutions du secteur de l'eau urbaine et leur origine. Nous avons également participé aux sessions qui abordaient la question de la mesure de la performance et du *benchmarking* au Forum Mondial de l'Eau, qui s'est tenu en mars 2012 à Marseille. Nous avons ainsi validé le fait que le choix des indicateurs de performance pour la mesure de la performance était considéré comme une activité technique neutre, nécessairement bénéfique.

Thème de la discussion	**Expert**
Services publics d'eau dans les pays du Sud	C Pezon
The voice of the consumers	R Franceys
Performance indicators for Water utilities	B Dardenne, ASPA Utilities
Conduite du changement dans les services d'eau des pays en développement	J Bertrand, Aquaorbi, ex. Safege
Performance indicators for Water utilities	A Mangano, Dir. des contrats à l'international, ACEA, Rome, Italie

Tableau 11 : Entretiens avec des experts du secteur de l'eau

Conclusion de la partie 3 de la section 2 :

Cette troisième partie présente les principaux éléments permettant de comprendre notre démarche de traitement et d'analyse des données. Après avoir présenté notre méthode de traitement du matériau empirique constitué, elle met en évidence un processus récursif entre la construction de l'objet de recherche, la collecte des données, le traitement et l'analyse des données, et l'interprétation du cas. Nous montrons le rôle important joué dans ce processus d'interprétation par notre recherche-intervention (David, 2008), et par nos échanges avec les professionnels du secteur.

4 La dimension éthique de l'investigation

Cette recherche expose une partie de l'intimité de la vie organisationnelle du NWSC. Nous nous sommes engagés vis-à-vis des personnes rencontrées à ne pas dévoiler leur identité, aussi les extraits des verbatims sont anonymes, sauf lorsqu'ils sont extraits de textes publiés. Nous avons par ailleurs demandé l'autorisation du NWSC d'exploiter les documents mis à notre disposition et de publier. Cette recherche a été conduite avec un profond respect des acteurs de ces organisations.

Conclusion

Ce chapitre présente notre démarche de recherche. La première section a été consacrée à notre posture épistémologique : le travail s'inscrit dans un paradigme interprétatif. La réalité selon ce paradigme est socialement construite, et est imprégnée de la subjectivité des acteurs et du chercheur. L'objectif de ce projet de connaissance est de rendre compte d'une réalité organisationnelle complexe à travers au cadre interprétatif construit au chapitre 1. Cette interprétation est influencée par la subjectivité du chercheur, ingénieur de l'Eau et fonctionnaire de l'Etat français. La deuxième section présente la démarche méthodologique. Cette recherche de nature abductive s'appuie sur une étude de cas centrale, le secteur de l'eau urbaine ougandais représenté par le *National Water and Sewerage Corporation*, qui est l'opérateur public national en Ouganda. Un cas secondaire, le secteur de l'eau cambodgien et le *Phnom Penh Water Supply Authority*, a servi à mettre en perspective le cas ougandais. Ces études de cas ont été conduite dans une approche ethnographique par une immersion dans le contexte organisationnel. Les données ont été collectées par de l'observation participante, des entretiens, un recueil d'archives et une recherche-intervention menée en Ouganda. Le matériau empirique riche ainsi constitué a fait l'objet d'un processus de traitement et d'analyse concomittant avec l'exploration théorique et la construction de l'objet de recherche, par un processus récursif. L'exploitation du matériau empirique a débouché sur l'élaboration de catégories qui avaient du sens pour les acteurs du champ organisationnel. Ce sont ces catégories que nous avons ensuite mises en lien avec les concepts du cadre d'interprétation élaboré dans le chapitre 1. Le travail d'interprétation du cas ougandais a été enrichi par la recherche-intervention menée de 2010 à 2012, ainsi que par des échanges avec des experts du secteur. Enfin, ce chapitre aborde la question éthique de cette recherche.

Partie II : Le cas

***Nota bene* :**

Pour faciliter la compréhension de cette partie, nous avons mis en annexe une liste des dates marquantes du champ (voir annexe 2) et une liste des indicateurs de performance utilisés au NWSC (annexe 3).

Chapitre 3. L'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur de l'eau urbaine ougandais

Introduction

Dans ce chapitre, nous cherchons principalement à comprendre dans quelle mesure nous pouvons parler d'un changement institutionnel dans le secteur de l'eau urbaine, et plus particulièrement d'une domination de la logique de marché. Nous nous intéressons plus particulièrement à l'influence des acteurs à dimension internationale de ce secteur sur le cas ougandais. Ce chapitre pose les fondations de notre analyse institutionnelle de ce champ organisationnel. La Section 1 présente notre interprétation du changement institutionnel du secteur, principalement comme un processus d'institutionnalisation de la logique de marché, influencé par les prescriptions de quelques acteurs influents tels que la Banque Mondiale et *l'International Water Association*. La Section 2 analyse plus particulièrement le cas ougandais, dans une approche historique du champ organisationnel. En retraçant les étapes de la construction du secteur en lien avec le contexte socio-politique, nous dégageons les principales logiques dominantes au cours de son histoire et les mécanismes de leur introduction, notamment en lien avec les institutions des organisations influentes du secteur.

Section 1 La logique de marché et la mesure de la performance dans le secteur de l'eau urbaine

La première partie présente une grille d'analyse institutionnelle du secteur de l'eau urbaine, en définissant les contours du champ organisationnel et les principales logiques institutionnelles (partie 1). Ensuite, la logique de marché est mise en évidence à travers la politique de la Banque Mondiale qui s'inscrit dans la doctrine néo-libérale du Nouveau Management Public. Les prescriptions de la Banque Mondiale indiquent quelles sont les pratiques légitimes selon cette logique (partie 2). Elle présente par ailleurs la façon dont les outils du contrôle de gestion se diffusent, en lien avec la logique de marché, mais aussi avec les pratiques professionnelles vues comme légitimes. Cette partie donne la mesure des tensions associées à la mise en place de ces outils, notamment lorsqu'ils véhiculent la logique de marché (partie 3). Cette section se termine en mettant en exergue le manque de connaissances sur les effets de la mise en œuvre de systèmes de mesure et d'évaluation de la performance suivant la logique de marché sur les pratiques et le paysage institutionnel.

1 Le champ organisationnel de l'eau urbaine

Cette première partie présente le secteur de l'eau urbaine à travers deux concepts clés de notre grille d'analyse : le champ organisationnel, et le paysage institutionnel entendu comme l'ensemble des logiques institutionnelles structurant les pratiques des acteurs du champ. Après une présentation des principaux acteurs (1.1), nous allons montrer que la problématique de son financement lui confère une dimension internationale (1.2). Enfin, nous mettons en évidence les principales logiques institutionnelles structurant le champ organisationnel (1.3).

1.1 Les principaux acteurs du champ organisationnel

Le secteur de l'eau urbaine d'un pays est dans cette thèse l'unité de champ organisationnel étudié. Sans mobiliser le terme de champ organisationnel, Lorrain et Poupeau décrivent ce secteur comme une communauté où règne une *doxa*, une forme de consensus qui influencerait les décideurs politiques. Ce champ est constitué autour d'un enjeu : l'accès à l'eau potable et l'assainissement des zones urbanisées de ce pays. Ce champ organisationnel comprend des acteurs à dimension internationale qui influencent les pratiques nationales, par exemple les associations professionnelles et les bailleurs de fonds. Nous distinguons quatre acteurs types à dimension nationale : l'autorité organisatrice, le propriétaire des réseaux, l'exploitant et le régulateur. D'un pays à l'autre, la configuration de la gouvernance du secteur varient : acteurs types distincts ou non,

périmètre sous la juridiction de ces acteurs allant du niveau national au niveau local, et niveau d'implication du secteur privé allant de l'absence d'entreprise privée à la privatisation des réseaux. Il existe ainsi une grande diversité de modèles de gouvernance dans ce secteur (Nakhla, 2013). Le seul paramètre invariable consiste dans le fait que les autorités organisatrices sont des organisations publiques.

L'autorité organisatrice est responsable du service ; elle a la charge de s'assurer que le service est rendu. Le propriétaire des réseaux a la charge de gérer son patrimoine. Ces deux acteurs sont souvent les mêmes, mais dans certains cas la gestion du patrimoine est assurée par une agence publique à part, comme au Sénégal. Dans des pays comme l'Angleterre, la France et l'Italie, historiquement, les communes étaient les autorités organisatrices.
L'exploitant gère le service, c'est-à-dire qu'il assure l'exploitation technique des infrastructures, et la gestion de la clientèle (gestion des abonnements et relation avec les usagers). La gestion de ces services publics peut se faire par l'autorité organisatrice, on parlera alors de gestion directe (ou régie), ou par un opérateur public distinct, et / ou impliquer à un degré variable des entreprises privées. Dans de rares cas (Chili, Angleterre et Pays de Galles), les réseaux appartiennent à des entreprises privées, et l'exploitation est assurée par ces mêmes entreprises. Dans d'autres cas, comme celui de la France, l'autorité organisatrice a conservé la propriété des réseaux et signé un contrat de management, ou de délégation ou de concession avec une entreprise privée, selon le niveau d'implication du secteur privé souhaité. L'implication d'entreprises privées dans le secteur de l'eau est depuis toujours controversée (Pezon, 1999). Toutefois, leur implication dépassent rarement la fonction d'exploitant, et les exploitants de propriété publique restent dominants : ils ne desserviraient pas moins de 95% de la population mondiale (Marin, 2009).

Du fait de son caractère de monopole naturel, il est aujourd'hui admis dans le secteur qu'une forme de régulation est nécessaire pour fixer les normes de services, contrôler les prix et orienter les pratiques. La régulation revêt différentes formes ; elle est notamment plus ou moins centralisée selon les pays (Breuil, 2001). La régulation peut être diffuse à travers une diversité d'acteurs publics et de processus de contrôle comme c'est le cas en France, ou centralisée, avec une agence de régulation nationale comme c'est le cas en Angleterre.

A ces quatre acteurs, il convient d'ajouter les usagers des services, les syndicats, les bailleurs de fonds et les ministères chargés de la politique de l'eau urbaine. L'ensemble de ces acteurs constitue le cœur du champ organisationnel, un premier cercle où les

interactions sont très fréquentes.

Un cercle plus éloigné inclut des acteurs qui n'interagissent pas nécessairement directement avec les acteurs impliqués dans la mission, mais qui influencent les pratiques : les associations professionnelles, comme les associations d'ingénieurs (IWA), d'élus ou d'opérateurs d'eau[29]. Ces associations organisent des forums et congrès tels que le Forum Mondial de l'Eau et les congrès de l'IWA, qui sont des lieux d'échanges de bonnes pratiques et de sensibilisation. Ainsi il y a dans le secteur de l'eau des influences transfrontalières. Les organisations les plus puissantes, par leur poids financier et leur niveau d'expertise, comme les multinationales de l'eau, l'IWA et les institutions financières internationales telles que la Banque Mondiale sont très présentes dans ces forums, et produisent la plupart des guides de bonnes pratiques disponibles.

1.2 La problématique du financement du secteur

Un obstacle majeur au développement des services publics d'eau urbaine depuis que la technologie est disponible (XVIII^{ème} siècle) est le coût colossal de l'investissement de départ, et du renouvellement des infrastructures (voir l'Encadré 6 ci-après). Le secteur de l'eau urbaine est l'industrie de réseau où l'intensité de l'immobilisation (le rapport entre l'actif immobilisé et les recettes annuelles) est la plus élevée. Dans le cas anglais, Banyard (2001) estime que ce ratio est de 12,2 pour le secteur de l'eau, contre 4,1 pour l'électricité, 2,8 pour les télécommunications, 2,1 pour le gaz et 0,4 pour la grande distribution. Selon la norme couramment admise, les investissements sont réalisés pour une période de 50 ans. En principe, le développement des infrastructures se base sur des planifications à moyen terme fondées sur des estimations du développement urbain, de la démographie, et de la disponibilité de la ressource en eau. Ceci en fait une industrie très coûteuse, et peu souple. Elle s'est cependant imposée comme le modèle dominant pour résoudre le problème de l'accès à l'eau et à l'assainissement des zones urbanisées, par sa simplicité sur le plan technologique et l'économie d'échelle par rapport aux systèmes décentralisés. Ce système centralisé permet également un meilleur contrôle des ressources en eau. Il s'est également imposé du fait de l'absence d'alternative convaincante.

La qualité du service dépendant fortement de la qualité des infrastructures, la gestion de ce patrimoine est un enjeu majeur. C'est en outre un enjeu de durabilité, du fait de leur longue durée de vie (50 ans minimum pour un réseau de qualité moyenne). Dans les

[29] Ce cercle pourrait comprendre les associations de défense des consommateurs d'eau et de protection de l'environnement, voire des associations plus politiques telles que les altermondialistes qui militent contre l'implication du secteur privé dans le secteur de l'eau. Nous les avons exclus pour avoir constaté le peu d'influence qu'elles ont sur les pratiques du secteur dans les pays qui font l'objet de cette thèse.

pays où les réseaux ne desservent pas la totalité des zones urbanisées, les services publics d'eau urbaine doivent répondre aujourd'hui à une demande en croissance exponentielle avec des ressources financières très limitées. L'assainissement est souvent le parent pauvre. De lourds investissements sont encore à réaliser pour l'évacuation des eaux usées et leur traitement. En outre, un service public de l'assainissement, en tant qu'organisation, est loin d'être une réalité dans beaucoup de pays. L'OCDE estime que les besoins d'investissement dans le secteur de l'eau urbaine représentera la moitié des besoins d'investissement dans l'ensemble des infrastructures d'ici 2030 (OECD, 2011a),.

Il existe trois sources de financement du secteur (voir l'Encadré 7 ci-après). Représentées par le modèle des 3T proposé par l'OCDE, ce sont : les taxes (modèle anglais de financement par les impôts locaux en fonction de l'habitat), les transferts (transfert de fonds publics sous forme de subvention par exemple) et le tarif (la facture d'eau) (OECD, 2011b) (voir la Figure 9 ci-après). Un service d'eau urbaine est considéré durable financièrement quand les recettes générées par la facture d'eau permettent de financer les coûts, coûts d'investissement et coûts d'exploitation. Les investissements routiniers, de type renouvellement des infrastructures, devraient être financés par la facture d'eau et l'emprunt, et les investissements exceptionnels de type construction d'une nouvelle station de traitement, par l'emprunt et les subventions. Dans les pays où l'accès au service est universel, et la demande stagnante, un équilibre financier est supportable pour les usagers. En France, par exemple, 90% des coûts sont pris en charge par les usagers. Dans les pays où l'accès doit encore être développé, et la population et l'Etat sont pauvres, la répartition des sources de financement diffère. Par exemple, en Egypte, les usagers ne contribueraient que pour 10% des coûts (OECD, 2011b).

Ces forts besoins financiers ont donné aux bailleurs de fonds internationaux un rôle majeur dans le financement du secteur et son développement. Les bailleurs de fonds qui apportent ces financements sous forme de subventions ou de prêts concessionnels sont pour les pays en développement des agences d'aide bilatérales telles que l'Agence Française de Développement, ou multilatérales telles que la Banque Mondiale et la Banque Européenne d'Investissement. Après une baisse dans les années 1990, la contribution des bailleurs de fonds internationaux dans le financement du secteur a augmenté depuis 2001. D'après l'OCDE (2011a), les engagements financiers du secteur représentaient, en 2007-2008, 7,4 milliards de USD. L'OCDE (2009) estime par ailleurs que la part de l'aide dédiée au secteur sur le montant total de l'aide est passée de 5% à 7% entre 2002 et 2006. L'Afrique et l'Asie ont reçu 87% de l'aide entre 2002 et 2007.

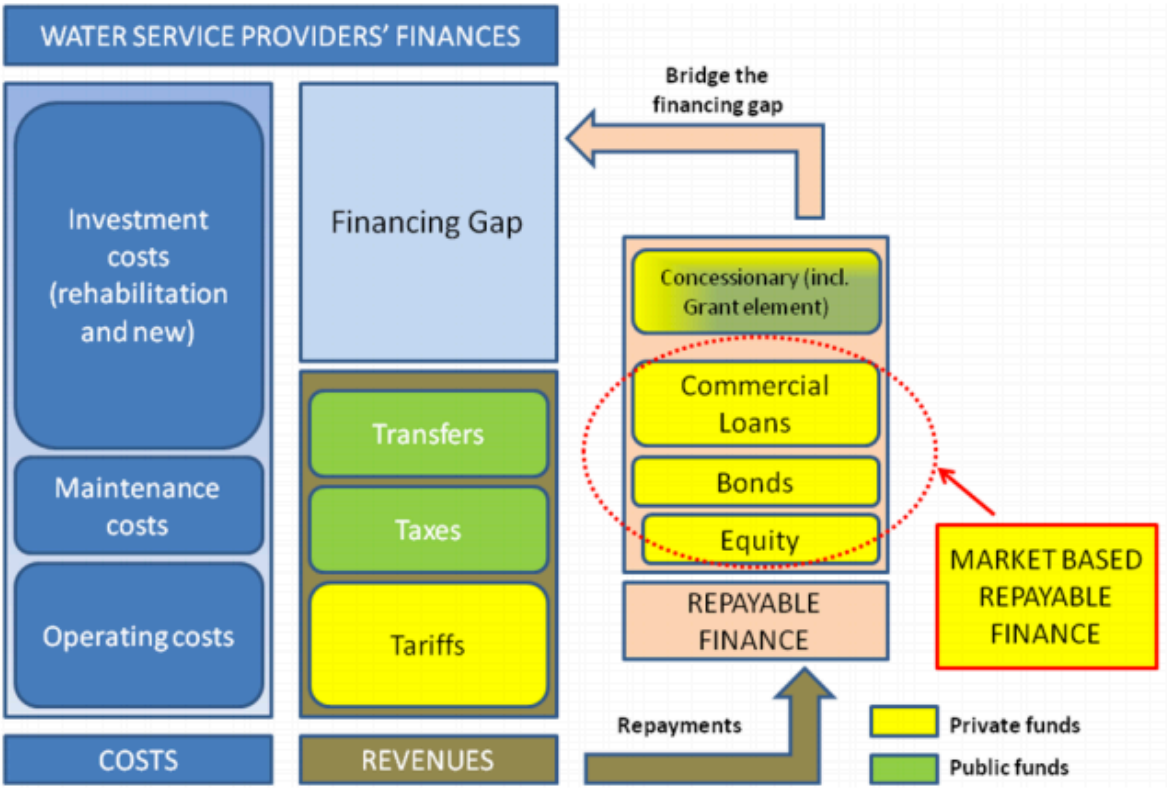


Figure 9 : Le modèle de financement des 3T (Source : OECD, 2011)

Le service public de l'eau urbaine s'est mis en place autour du développement d'une technologie qui permet d'amener de l'eau potable à domicile : le réseau d'eau potable. Cette technologie, qui s'est développée en Europe au XIX^{ème} siècle, consiste en général en un réseau de tuyaux de matériaux divers (généralement polymères de plastiques et fonte), et ouvrages de génie civil : réservoirs pour stocker et mettre sous pression, stations de traitement de l'eau pour rendre l'eau potable. On désigne par réseau l'ensemble de ces infrastructures qui permettent de fournir le service, qui est l'eau potable à domicile. Les réseaux sont enterrés pour les protéger de la circulation, des dégradations et du gel. Ce service de l'eau potable est associé au service de l'assainissement, qui repose également sur une technologie de réseau enterré, et est indissociable car la partie de l'eau distribuée qui est consommée est très faible, et le volume restant est une eau souillée qui après usage (toilettes, tâches domestique, etc.) doit être collectée et évacuée des zones urbanisées pour éviter des dégradations, débordements, et contamination nuisant à la santé humaine.

Ce que permet la technologie, c'est de puiser de l'eau dans le milieu naturel, de la traiter et d'amener de l'eau potable à domicile avec un débit et une pression permettant un usage accessible, et d'assainir la ville pour la santé publique, et de dépolluer l'eau avant d'arriver dans le milieu naturel. Les réseaux d'eau potable sont également utilisés pour assurer la défense incendie. Cette fonction a dans certains pays motivé le développement des infrastructures, comme à Montréal (Fougères, 2004). Le réseau d'assainissement des eaux usées sert aussi dans de nombreux cas à l'évacuation des eaux pluviales, qui sont les eaux de ruissellement des surfaces imperméabilisées en zone urbaine. On parlera dans la suite de **réseau d'eau urbaine** pour désigner l'ensemble des réseaux d'eau potable et d'assainissement posés en milieu urbain.

Cette technologie héritée de l'antiquité s'est sophistiquée au XIXème siècle, avec l'invention du moteur, de l'électricité, et des méthodes de filtration et de traitement de l'eau sous l'impulsion des travaux de Pasteur qui a donné naissance à l'hygiénisme. Sur le plan technologique, ce secteur n'a pas connu de rupture majeure depuis sa création, si ce n'est des sophistications avec l'informatique, l'automatisation et les nouvelles technologies de l'information qui ont permis de faciliter et d'optimiser les tâches d'exploitation et la facturation des services.

Le développement de ces réseaux s'est fait à des rythmes différents selon les pays, mais en général d'abord dans les villes, où la technologie prend tout son sens du fait de la densité de population. C'est en effet une gestion centralisée qui n'est rentable que dans des zones densément peuplées.

Encadré 6 : Présentation succincte de l'infrastructure du réseau d'eau urbaine

Depuis la création de cette industrie, la question de son financement a été cruciale, et a structuré la gouvernance de ces services. L'établissement des réseaux est très cher. Par exemple, Fougères (2004, p. 31) rapporte qu'en 1843, le rachat par la ville de Montréal du service public de l'eau au pouvoir colonial « représentait près de trois fois les revenus annuels de la ville ». Si les Etats étaient peu enclin à investir et ont de fait delégué aux communes cette charge, peu de communes avaient au XIXème siècles les ressources et l'expertise pour réaliser ces investissements. Différentes techniques de financement ont été mises en place pour les frais de premier établissement des réseaux. En France, ces frais ont été financés par les impôts et par des systèmes de mutualisation (Roche, 2001). Le financement de l'établissement des réseaux dans le milieu rural s'est fait sous forme de subventions financées par les paris dans les courses hippiques (Pezon, 1999). A Montréal et en Angleterre, ce sont les taxes foncières et l'obligation de raccordement aux réseaux qui ont financé les réseaux. Dans certains pays comme la France, le secteur privé a joué un rôle important dans l'effort d'investissement, en tant qu'investisseur et financeurs (par exemple le financement des réseaux de Paris et Milan (Crespi-Reghizzi, 2014)). En 1853, Napoléon III créa par décret impérial la Compagnie Générale des Eaux (devenue Vivendi, puis Veolia) pour la première concession au monde mise en place avec une ville (Lyon). En 1880, le Crédit Lyonnais créa la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage (devenue Lyonnaise des Eaux puis Suez Environnement) pour prendre en charge la concession avec la ville de Bordeaux. C'est ainsi que le modèle de la concession s'est développé en France.

Encadré 7 : Quelques modèles de financement de réseaux d'eau urbaine au cours de l'histoire du secteur

1.3 Le paysage institutionnel

Comme évoqué précédemment, la gouvernance des services publics d'eau urbaine ne connaît pas de modèle dominant dans le monde, en dehors de la prépondérance du secteur public et de la gestion locale. Y aurait-il toutefois une logique institutionnelle dominante ? A notre connaissance, aucune étude ne s'est penchée sur l'analyse des logiques institutionnelles du secteur de l'eau urbaine. De nombreux travaux ont en revanche analysé l'impact de la participation du secteur privé. Nous exposons dans cette sous-partie une grille d'analyse du paysage institutionnel autre que la dichotomie usuelle entre le secteur public et le secteur privé. Nous ne nous intéressons pas à la propriété des organisations impliquées, mais aux normes, valeurs et règles, c'est-à-dire aux institutions, qui structurent leurs pratiques. A partir des travaux de Friedland et Alford (1991) et de Thornton et al. (2012), nous proposons de décrire le **système interinstitutionnel** de ce secteur.

Nous avançons que quatre logiques institutionnelles structurent le secteur de l'eau urbaine : la logique de l'Etat, la logique de marché, la logique de la profession et la logique d'entreprise (voir Tableau 12).

Logiques institution-nelles / Catégories	Etat	Marché	Profession	Entreprise
Métaphore racine	L'Etat comme mécanisme de redistribution	Transaction	Profession comme réseau relationnel	Entreprise comme hiérarchie
Sources de légitimité	Participation démocratique	Prix de l'action	Expertise personnelle	Position de l'entreprise sur le marché
Sources d'autorité	Domination bureaucratique	Actionnaires	Association professionnelle	Conseil d'administration – top management
Sources d'identité	Classe sociale et économique	Sans visage	Association avec la qualité du savoir faire (*craft*) – Réputation personnelle	Rôles bureaucratiques
Bases des normes	Citoyenneté dans la nation	Intérêts personnels	Appartenance à une confrérie et association	Emploi dans l'entreprise
Bases de l'attention	Statut des groupes d'intérêt	La position dans le marché	La position dans la profession	La position dans la hiérarchie
Bases de la stratégie	Accroître le bien commun	Accroître l'efficience et le profit	Accroître la réputation personnelle	Accroître la taille et la diversification de l'entreprise
Mécanismes de contrôles informels	Manœuvres politiques	Les analystes de l'industrie	Les professionnels célèbres	La culture organisationnelle

Tableau 12 : Les idéaux-types du système inter-institutionnel (Source : Thornton et al., 2012, p. 73)

1.3.1 La logique de l'Etat

La **logique de l'Etat** est définie comme « la rationalisation et la régulation de l'activité humaine par un système de lois et de règles bureaucratiques »[30] (Friedland, Alford, 1991, p. 248). Elle justifie l'existence de services publics d'eau non marchands, et la régulation d'un secteur dominé par le modèle marchand (exemple de l'Angleterre et la France). Cette logique légitime l'intervention de l'Etat via des lois et des règlements pour veiller à ce que le service public de l'eau remplisse ses missions de service public. En France, par exemple, bien que le modèle marchand soit institué, et que le paiement d'une facture d'eau à une entreprise privée fasse partie des pratiques acceptées socialement, un grand nombre de lois et règlements s'imposent et structurent le comportement des acteurs pour préserver le service public à la française fondé sur les principes d'égalité (de traitement des usagers), de mutabilité (adaptation systématique à l'évolution des normes) et de continuité (pas d'interruption de service). Cette logique de l'Etat est le fruit d'une longue

[30] Traduction libre de : « the rationalization and the regulation of human activity by legal and bureaucratic hierarchies. »

construction se matérialisant par l'existence de services publics au sens organique, de lois, de réglements, mais aussi de valeurs normatives supposées surplomber les autres valeurs dans la conduite de l'action publique. Elle est associée à la reconnaissance au niveau sociétal du concept d'intérêt général, créant des droits et des devoirs. Sa construction relève fondamentalement du politique. La logique de l'Etat justifie notamment des investissements non rentables pour des raisons d'intérêt général.

1.3.2 La logique de marché

La logique de marché, appelée la logique du capitalisme par Friedland et Alford (1991) correspond à l'accumulation et à la marchandisation de l'activité humaine. Ses manifestations dans le secteur de l'eau urbaine sont, par exemple, la normalisation du modèle marchand de service public, la facturation à l'usager considéré comme consommateur et les coupures d'eau pour non règlement des factures.

Les forts besoins en financement des services publics d'eau ont conduit de nombreux pays à attribuer à ces services publics un caractère dual, portant à la fois une mission de service public, relevant de la logique de l'Etat, mais pouvant aussi facturer le service pour se financer, s'appuyant ainsi sur la logique de marché. Le modèle marchand a acquis une légitimité sur la scène internationale dans les années 1990. En 1992, la conférence internationale des Nations Unis de Dublin a reconnu l'eau comme un bien économique, pour deux raisons essentielles. La première justification était d'ordre environnemental. Donner un prix au service de l'eau visait à lutter contre les gaspillages à une époque où les enjeux du développement durable devenaient une préoccupation. La deuxième justification était que, si l'eau tombe du ciel, la prélever, la traiter et l'acheminer jusqu'au domicile est un service coûteux, pour lequel il faut trouver des sources de financement. Rendre marchand le service public de l'eau urbaine permet de garantir un minimum de ressources financières pour son fonctionnement. Cette reconnaissance de l'eau comme bien économique, et par extension du modèle marchand, a déclenché un vif mouvement de protestation dans le monde entier, animé notamment par le mouvement alter-mondialiste et des penseurs comme l'économiste Ricardo Petrella (1998), qui protestent contre la marchandisation d'un bien commun. Nous détaillons par la suite davantage les dimensions abstraites et matérielles de cette logique.

1.3.3 La logique de la profession

S'ajoute à ces logiques la logique de la profession, en l'occurrence celle des ingénieurs. Les pratiques professionnelles dans les services publics d'eau sont très influencées par la profession des ingénieurs. Les ingénieurs sont ceux qui conçoivent les infrastructures et qui les gèrent. Leur pratique vise à répondre à une demande sociale et politique (une norme de service), en intégrant les contraintes organisationnelles (ressources financières,

humaines et techniques) et légales, avec celles du monde physique, qu'ils interprètent à travers la maîtrise d'une diversité de disciplines scientifiques (hydraulique, hydrologie, topographie, géotechnique). C'est par le savoir des ingénieurs que les logiques se matérialisent. La logique technique permet de définir et mettre en œuvre les solutions concrètes offertes par le savoir technique et scientifique pour développer un service.

1.3.4 La logique d'entreprise

La logique d'entreprise peut également influencer le comportement d'un service d'eau. En effet, les acteurs impliqués dans le secteur de l'eau urbaine sont des organisations qui ont leur propre logique de fonctionnement, leur propre culture, et ont comme objectif essentiel la survie économique. C'est en effet cette logique qui va structurer les décisions et les stratégies visant à la survie de l'organisation. C'est également cette logique qui va fortement conditionner le comportement des individus au sein même de l'organisation. Cette logique d'entreprise concerne également les organisations publiques, car nous considérons que si les buts organisationnels divergent entre organisation publique et entreprise privée, les objectifs fondamentaux restent les mêmes : pour l'organisation, il s'agit de survivre, pour les individus, il s'agit d'évoluer dans l'organisation.

1.3.5 La cohabitation des logiques

Mises en œuvre, ces différentes logiques renvoient à des pratiques bien distinctes. Un service d'eau suivant la logique de marché ne desservirait que ceux qui peuvent payer, un service d'eau suivant la logique de l'Etat ne desservirait que ceux qui entrent dans la catégorie définie par l'Etat, et un service d'eau suivant la logique de la profession ne desservirait que ceux que le réseau permet de desservir. Même si une de ces logiques peut de fait être dominante, elles coexistent toujours. La logique de l'Etat ne peut pas se faire sans un minimum de ressources et donc sans la mise en œuvre de la logique de marché dans l'optique d'accumuler du capital pour financer le service. La logique de la profession définit des critères techniques qui comprennent nécessairement des critères associés aux logiques de marché et de l'Etat. Dimensionner un réseau implique de définir qui a le droit à un branchement d'eau, et des normes à respecter en fonction des moyens financiers disponibles. La logique de l'Etat est normative. Dans certains pays, la forte implication du secteur privé (comme en France et en Angleterre) n'a pas pour autant bridé l'influence de la logique de l'Etat. Par ailleurs, dans l'histoire du développement du secteur, des modèles marchands de service public de l'eau urbaine ont cohabité avec des modèles non marchands. Pendant près d'un siècle en France, cohabitaient des services publics d'eau urbaine concédés où les abonnés payaient leur facture à une entreprise privée, et des régies qui se finançaient sur le budget général, donc par les impôts (Pezon, 2005). Dans d'autres cas, comme celui de Montréal, c'est le modèle marchand qui dès le

début s'est imposé, puis s'est transformé en service public mixte, avec une obligation de raccordement et un financement par les taxes, mais avec une stricte séparation du budget du service d'eau et du budget général de la ville. Ainsi, selon les modèles de financement, l'eau potable à domicile se paie par le règlement de l'impôt sans facturation spécifique, et/ou par le paiement d'une facture (au forfait ou au volume consommée[31]). Le choix du mode de gestion (public ou privée), de financement et de facturation relève du politique. La question de l'introduction d'une logique marchande associée à la facturation du service et à la participation du secteur privé fait régulièrement débat, comme Pezon l'a montré avec le cas français (Pezon, 2005).

Les logiques de marché et de la profession partagent une rationalité fondée sur le calcul et des critères objectifs. Concernant les industries de réseaux, la logique de marché et la logique technique sont souvent opposées, avec les figures tutélaires du commercial et de l'ingénieur en conflit (Mueller, Carter, 2007). Pourtant, il semblerait que dans le secteur de l'eau, les ingénieurs intègrent de plus en plus la logique de marché, comme en témoigne la prise en compte croissante dans leurs bonnes pratiques des questions relative au management, dans un souci d'efficacité.

Il n'est pas possible *a priori* de savoir laquelle de ces logiques domine. En France, la logique de marché est structurante du fait du modèle de délégation de service public qui a fait du secteur privé un acteur prépondérant (Pezon, 2005) ; ceci dit, la logique de l'Etat est également structurante, avec des dispositifs de régulation visant à garantir le respect des principes de service public (continuité, mutabilité, équité) et la prise en compte du bien commun (préservation de la ressource en eau par exemple). Dans des pays où le secteur a été moins étudié, le niveau d'institutionnalisation des différentes logiques, et *a fortiori* de la logique de marché, reste à mettre à jour. Comme le montre la partie suivante, la logique de marché est présente dans le discours et les prescriptions de certains acteurs prépondérants du secteur, tels que la Banque Mondiale. A quel point ces prescriptions structurent-elles les pratiques ?

Conclusion de la partie 1 de la section 1 :

Le secteur de l'eau urbaine est un champ organisationnel dominé par des acteurs influents par leur puissance financière et leur niveau d'expertise. Il est structuré par quatre logiques institutionnelles : la logique de l'Etat, la logique de marché, la logique de la profession et la logique de l'entreprise. La manière dont s'articulent ces logiques reste

[31] La facturation du service d'eau potable au volume consommé n'est possible que lorsque le réseau est équipé de compteurs individuels (un compteur par usager du service). C'est ce modèle de facturation qui a été choisi en France, mais il n'est pas universel. Le Royaume-Uni par exemple a choisi la tarification par les impôts locaux, donc le compteur individuel n'existe pas dans ce pays.

pour de nombreux pays un terrain de recherche. Toutefois, la logique de marché semble globalement dominante. La partie qui suit présente la façon dont cette logique s'est diffusée, à travers l'action de la Banque Mondiale.

2 L'émergence de la logique de marché à travers les prescriptions de la Banque Mondiale

L'urgence de relever le défi de l'eau et de l'assainissement est devenue un sujet de préoccupation au niveau des Nations Unis dans les années 1970. Un appel à investir dans le développement de ce secteur, notamment dans les pays en développement, a été lancé à la fin des années 1970. Depuis, différentes modes se sont succédées dans les politiques d'aide dans le secteur, reposant sur des représentations de solutions qui pouvaient résoudre ce problème. La Banque Mondiale s'est positionnée dans ce secteur comme un expert des réformes sectorielles et une source de savoir (Breuil, 2004 ; Magdahl, 2012 ; Schwartz, 2008). Nous verrons dans cette partie, à travers la présentation des différents modèles promus par la Banque Mondiale, l'émergence de la logique de marché. A partir de travaux existants (Breuil, 2004 ; Schwartz, 2006), cette partie propose un historique de ces modèles : l'investissement dans les infrastructures dans les années 1980 (2.1), la participation du secteur privé dans les années 1990 (2.2) et l'entreprisation[32] dans les années 2000 (2.3). S'ensuit une synthèse des prescriptions actuelles de la Banque Mondiale, qui représentent selon nous les pratiques légitimes dans la logique de marché (2.4).

2.1 L'investissement dans les infrastructures : la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement 1981-1990

La conférence des Nations Unis de Mar del Plata (Argentine) sur le thème de l'eau en 1977 lança la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement, 1981-1990, visant un accès universel à l'eau potable et à l'assainissement à l'horizon 1990. Le sous-développement de l'accès à l'eau était alors associé à un déficit d'infrastructures. Les institutions financières internationales telles que la Banque Mondiale se sont mobilisées pour dédier des fonds à cette problématique. 100 milliards de USD furent investies dans des projets pilotés par les administrations publiques dans les équipements (stations de production, réservoirs, réseau, etc.). Ces investissements auraient permis à plus d'un milliard de personnes d'accéder à l'eau potable et à 770 millions de bénéficier d'un assainissement. En nombre de raccordements, ces projets en milieu urbain auraient tout juste suivi la croissance démographique. Le bilan qui a été dressé lors de l'Assemblée de Nations Unis de New Dehli en 1990 fut le suivant : malgré les lourds investissements et les progrès réalisés, la couverture universelle demeurait un objectif

[32] L'entreprisation est notre traduction de l'anglais « *corporatization* ».

difficile à atteindre, qui nécessiterait encore beaucoup de temps et de ressources. Restait également à résoudre les problèmes liés à la mauvaise gestion du secteur. La Banque Mondiale allait être le promoteur d'une solution : la participation du secteur privé.

2.2 La vague de participation du secteur privé des années 1990

Les années 1990 marquèrent un tournant dans le secteur de l'eau urbaine. L'expérience de la privatisation[33] des services d'eau anglais en 1989 menée par le Gouvernement Thatcher au Royaume-Uni a déclenché un engouement pour la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau (Franceys, 2008). Avec la privatisation[34] des services d'eau, l'Angleterre a mis en place l'OFWAT, qui est une autorité de régulation du secteur de l'eau urbaine chargée de veiller au *best value for money* pour les contribuables anglais. Ainsi, dans un contexte de diffusion du néo-libéralisme dans le secteur public avec le Nouveau Management Public (Hood, 1995), est né le partenariat public privé que la Banque Mondiale allait promouvoir pendant plus d'une décennie. Les programmes de privatisation qui touchent les industries en réseaux étaient en cohérence avec les politiques d'ajustement structurel promues dans les années 1980 et 1990 pour redresser la situation des pays en difficulté financière. La politique menée alors par les institutions technocratiques de Washington s'appuyaient sur ce que Williamson a appelé « le consensus de Washington » (Williamson, 1990), désignant dix mesures préconisées par les institutions politiques, technocratiques et financières de Washington[35], pour gérer la dette des pays d'Amérique Latine dans les années 1980 et 1990. Ce consensus prévoyait notamment la privatisation des entreprises publiques, comme moyen d'améliorer la performance de ces organisations en les insérant dans un tissu concurrentiel. Ce qui explique peut-être aussi la diffusion des théories néo-libérales, c'est l'échec des théories économiques alternatives mises en œuvre dans les pays en développement, ainsi que la chute du bloc communiste. Une autre preuve de ce basculement vers le néo-libéralisme dans le secteur fut la reconnaissance de la valeur économique de l'eau lors de l'assemblée des Nations Unis de Dublin (Irlande) de 1992. Le modèle marchand, présent

[33] La privatisation des services d'eau menée par le gouvernement Thatcher est la forme de privatisation la plus radicale (*divestiture* en anglais) : la vente de tous les actifs liés à l'eau à des entreprises privées qui deviennent propriétaires et gestionnaires des réseaux d'eau.

[34] Le terme privatisation est vague et recouvre différentes réalités. Il renvoie à la participation du secteur privé à des degrés variables, depuis un contrat de management où le service reste public et où des managers du privé sont embauchés pour introduire des nouvelles méthodes de management, jusqu'au modèle de la privatisation totale qui implique la vente des actifs et l'exploitation du service par une entité privée.

[35] Washington étant le siège de nombreuses institutions très influentes sur le plan politique, économique et financier, il désigne dans l'expression de Williamson : Le Congrès et les hauts fonctionnaires de l'administration des Etats-Unis, et les institutions financières internationales Banque Mondiale et Fonds Monétaire International, des agences économiques du gouvernement, de la *Federal Reserve Board* et les groupes de réflexions comme *l'Institute for International Economics* (Williamson, 1990).

dans de nombreux pays depuis la création des réseaux d'eau, fut officiellement reconnu au niveau international. Dans les années 1990, le secteur privé apparaissait comme l'acteur clé qui pourrait contribuer aux besoins d'investissements et améliorer la qualité des services d'eau par son savoir-faire. La défaillance du secteur était attribuée à l'incapacité du secteur public à être performant, relation établie dans la théorie économique du *Public Choice* (Buchanan, 1987 ; Niskanen, 1998). Ainsi, la Banque Mondiale promut pendant cette période la participation des entreprises privées, engagées dans des partenariats public privé (PPP), comme remède aux problèmes de financement et de gestion opérationnelle (World Bank, 1993).

De nombreux débats et de controverses, parfois violentes, ont porté sur le principe même de la participation d'entreprises privées, souvent des multinationales. Cette politique a connu un succès mesuré. Environ 200 PPP ont été signés entre 1990 et 2001 (World Bank, 2003c). De nombreux bilans mettent ainsi en exergue le relatif échec du PPP, caractérisé par un engouement de courte durée pour le secteur privé, et des gains de performance décevants (Budds, McGranahan, 2003 ; Estache et al., 2005 ; Hall et al., 2005 ; Marin, 2009 ; Baietti et al., 2006). L'enquête menée par la Banque Mondiale montre qu'en 2004, c'est dans les pays d'Afrique sub-saharienne et d'Asie du sud-est, où l'accès à l'eau est le moins développé, que la participation du secteur privé a été la plus faible.

Plusieurs raisons expliquent ce relatif échec. En premier lieu, beaucoup de pays du Sud n'attirent pas suffisamment de capitaux étrangers. D'après la Banque Mondiale, seulement 5% des investissements dans le secteur de l'eau entre 1991 et 2003 sont venus de fonds privés (Baietti et al., 2006). Ensuite, l'intervention de multinationales étrangères dans un domaine où la sensibilité locale est à fleur de peau a rendu de nombreux projets caducs (Hall et al., 2005 ; Mayaux, 2012). Le départ anticipé de l'opérateur français Suez de Buenos Aires en 2005 illustre le phénomène (Botton, 2007). Enfin, de nombreuses autorités organisatrices se sont montrées incapables de jouer leur rôle et de mettre en place une régulation efficace. Du fait du caractère monopolistique du marché de l'eau, la problématique de la régulation est devenue un thème central de débat et de recherche (Nakhla, 2013 ; Nickson, Franceys, 2003 ; Pérard, 2007). De nombreux économistes ont recherché les arrangements contractuels et institutionnels les plus adaptés pour rendre le partenariat public privé performant (Ménard, Saussier, 2000). Suite à ces difficultés, le nombre de contrats de PPP a diminué, et la presse relate régulièrement des cas de retour à une gestion publique.

Les citations ci-après rapportent le discours d'experts de la Banque Mondiale sur le modèle de la participation du secteur privé, jugé *a posteriori* comme décevant :

> « Il y a seulement quelques années, la privatisation était promue comme un élixir qui pourrait rajeunir les industries léthargiques et gaspilleuses, et revitaliser les économies stagnantes. Mais aujourd'hui, la privatisation est vue différemment – et souvent d'un œil critique. Le scepticisme et l'hostilité envers la privatisation ne sont pas réservés à quelques opposants radicaux. »[36] (Briceno-Garmendia et al., 2004, p. 6)

> « Mais comme pour tout élixir économique, la privatisation était trop simpliste, trop promue, et finalement décevante – fournissant moins que ce qui était promis. Récemment, les défaillances présumées de la privatisation, restructurations inadaptées, et dérégulations trop rapides, ont conduit à des émeutes urbaines, la montée du scepticisme dans la couverture médiatique, et des critiques grandissantes envers les institutions financières internationales. »[37] (Briceno-Garmendia et al., 2004, p. 52)

2.3 L'entreprisation dans le secteur de l'eau : le nouveau souffle néo-libéral du début du XXI^{ème} siècle ?

De nos jours, plus de 90% des services publics d'eau des pays en développement sont propriété du public (Etat ou collectivité) et géré par des opérateurs publics (Budds, McGranahan, 2003 ; Marin, 2009). La communauté internationale prescriptrice en matière de modèle de développement du secteur s'accorde aujourd'hui sur l'abandon de la promotion des PPP quel que soit le contexte (Franceys, 2008). Le terme de privatisation a été remplacé par le concept de « bonne gouvernance ». La « gouvernance » se réfère à la façon dont les organisations sont gouvernées, à l'organisation du secteur et au cadre réglementaire et normatif. Le concept de « bonne gouvernance » renvoie pour les organisations prescriptrices, comme la Banque Mondiale, à un ensemble de bonnes pratiques de gestion. Dans les contextes où évoquer un PPP s'avère inconcevable, soit du fait de la faiblesse du secteur public, soit d'une forte opposition politique, le recours aux réformes de Nouveau Management Public (NMP) (Hood, 1995 ; Osborne, Gaebler, 1992) est préconisé. Cette doctrine néo-libérale s'appuie sur les théories du *Public Choice* (Buchanan, 1987 ; Niskanen, 1998) qui préconisent la privatisation des services. Dans les contextes de forte opposition à l'implication du secteur privé, le recours aux

[36] « Just a few years ago, privatization was heralded as an elixir that would rejuvenate lethargic, wasteful infrastructure industries and revitalize stagnating economies. But today, privatization is viewed differently— and often critically. Skepticism and outright hostility toward privatization are not limited to a few radical protesters.«

[37] «*But as with all economic elixirs, privatization was oversimplified, oversold, and ultimately disappointing—delivering less than was promised. Recently, the alleged failures of privatization, improper restructuring, and overly rapid deregulation have led to street riots, skeptical press coverage, and mounting criticism of international financial institutions*.«

réformes de NMP présente l'avantage de ne pas nécessairement modifier le régime de propriété des organisations et des actifs. En revanche, elles impliquent de restreindre l'Etat à un rôle de prescripteur, et de gommer les différences entre secteur public et secteur privé, en soumettant les organisations publiques à la concurrence et en les gérant comme des entreprises privées. Hood décrit ainsi les principes fondamentaux de la doctrine : « atténuer ou supprimer les différences entre secteur public et secteur privé, et passer d'une logique où le public rendait compte du respect des procédures pour mettre la priorité sur l'atteinte de résultats » (1995). La mise en œuvre du NMP varie selon les contextes. Hood (1995) distingue sept axiomes communs à ces mises en œuvre : (1) la décomposition des organisations publiques en unités « entreprisées », organisées par produit ; (2) le recours à des processus compétitifs de contractualisation interne ; (3) l'incorporation des pratiques de management du secteur privé ; (4) une discipline et une parcimonie dans l'utilisation des ressources ; (5) des *top managers* plus visibles, responsables et transparents ; (6) la mise en place de la mesure de la performance et du succès ; (7) et un contrôle des résultats.

L' entreprisation[38] des services, (axiome 1) c'est à dire leur transformation en entreprise publique confrontée aux mêmes règles qu'une entreprise privée, est présentée comme une alternative prometteuse et plus acceptable que la privatisation (Magdahl, 2012). L' entreprisation est présentée par la Banque Mondiale comme un instrument innovant (World Bank, 2010) visant à améliorer la gestion financière des services d'eau, et nécessaire pour rendre le secteur public de l'eau plus réactif et capable de remplir sa mission, définie par la Banque Mondiale comme étant de répondre aux besoins des consommateurs (World Bank, 2003c). D'après Magdahl (2012), le soutien de l'entreprisation par la Banque Mondiale fait partie d'une stratégie pour rendre les organisations publiques financièrement efficiente et performante. L'entreprisation serait mieux acceptée que la très controversée privatisation, car elle n'implique pas la cession de bien public au secteur privé, ni le partage de la responsabilité concernant la gestion du service avec le secteur privé. L'entreprisation s'entendra comme une mise en œuvre de la logique de marché dans le secteur public.

Selon les auteurs, l'entreprisation désigne plusieurs réalités qui se recoupent mais ne sont pas totalement identiques. La définition qu'en donne Shirley, en tant qu'économiste à la Banque Mondiale, en est une illustration :

> « L'entreprisation est définie (...) comme les efforts consentis pour faire en sorte que des entreprises publiques fonctionnent comme des entreprises privées soumises à un marché concurrentiel, ou, pour les monopoles, à une régulation efficiente. La définition inclut non seulement le fait de soumettre les entreprises

[38] L'entreprisation est la traduction littérale du terme anglophone « corporatisation », parfois traduit par managérialisme.

> publiques aux mêmes obligations légales que les entreprises privées, mais aussi d'autres étapes visant à mettre les entreprises publiques sur un même pied d'égalité que les entreprises privées en enlevant les barrières d'entrée, les subventions et les privilèges, en forçant les entreprises publiques à se battre pour leur financement à égalité avec les entreprises privées, et en donnant aux managers publics les mêmes pouvoirs et incitations que les managers du privé. »[39]. (Shirley, 1999, p. 115)

L'entreprisation peut donc être comprise comme l'ensemble des mesures visant à contraindre une organisation publique à opérer sous les mêmes contraintes qu'une organisation privée. McDonald et Ruiters (2012) ont eux une lecture plus managériale, s'intéressant moins au cadre d'intervention qu'à la gestion de l'opérateur. Pour eux, l'entreprisation consiste pour une organisation publique à internaliser des techniques managériales et des objectifs de l'entreprise privée. Pour eux, les services entreprisés sont des organisations qui appartiennent à l'Etat et sont gérées par l'Etat selon une logique commerciale.

> « Bien qu'ils ne visent pas nécessairement à générer un profit, ils adoptent les doctrines du marché, préférant la valeur d'échange à la valeur d'usage du service, donnant la priorité aux analyses coût/bénéfice dans les prises de décision, et employant des techniques de management du secteur privé, comme les salaires à la performance. Ces entités entreprisées ont un mandat se référant à des termes du marché comme la maximisation de l'efficience, la promotion de la libre entreprise et le service au client roi. »[40] (McDonald, Ruiters, 2012, p. 4)

Cette définition s'intéresse moins aux cadres institutionnels qu'au comportement des services publics entreprisés. Elle précise que les services publics entreprisés doivent adopter une logique commerciale, une rationalité économique dans ses choix, et les techniques managériales du secteur privé telles que la rémunération à la performance. Les objectifs intégrés par ces opérateurs sont l'efficience, la liberté d'entreprendre et

---

[39] Traduction libre de : « *Corporatization is defined (…) as efforts to make (SOEs) State Owned Enterprises operate as if they were private firms facing a competitive market or, if monopolies, efficient regulation. The definition includes not only incorporating SOEs under the same commercial laws as private firms, but other steps to put state firms on a level playing field with private firms by removing barriers to entry, subsidies and special privileges, forcing SOEs to compete for finance on an equal basis with private firms, and giving state managers virtually the same powers and incentives as private managers.* »

[40] Traduction libre de : « *state-owned and state-operated services run (to varying degrees) on commercial principles. (…) They (corporatised entities) may not operate on a for-profit basis, but they function using market doctrines, valorising the exchange rate of a service over its use value, prioritising financial cost-benefit analysis in decision making, and employing private sector management techniques such as performance-based salaries. These corporatised entities often see their service delivery mandates framed in market terms of maximising efficiency, promoting free enterprise, and serving individual consumer sovereignty (Shirley 1999, Bollier 2003, Preker and Harding 2003, Whincop 2003)[40].* »

l'orientation commerciale. Cette définition complète la précédente.

L'organisme d'aide bilatéral USAID en donne une définition qui s'intéresse au processus de passage d'une bureaucratie à une entreprise publique à vocation commerciale.

> « L'entreprisation est un processus de transformation d'un opérateur public de service public visant l'adoption d'une logique commerciale. Cette transformation inclut par exemple trois activités distinctes :
>
> 1. L'établissement d'une identité juridique propre à l'entreprise, le gouvernement étant clairement identifié comme propriétaire ;
>
> 2. La séparation du capital, des finances et de la gestion de l'entreprise par rapport aux autres activités du gouvernement ;
>
> 3. Le développement d'une orientation commerciale et d'une indépendance managériale, tout en devant rendre des comptes au gouvernement ou à l'électorat. » [41] (USAID, 2013)

Cette dernière définition se rapproche de celle de McDonald et Ruiters (2012) dans le fait de décrire les objectifs principaux des services d'eau entreprisés comme des objectifs commerciaux. Elle ajoute aux deux définitions précédentes l'idée qu'il faut d'abord créer ces entreprises publiques en leur donnant un statut juridique, et une autonomie de gestion, tout en les obligeant à rendre compte à une autorité de tutelle.

Ces trois définitions sont complémentaires. Nous définissons ainsi l'entreprisation comme un processus de transformation d'un opérateur public de service public en une entreprise publique possédant une autonomie de gestion tout en devant rentre des comptes à une autorité de tutelle (en général un ministère ou une collectivité territoriale), et fonctionnant avec une logique de performance orientée vers une recherche d'efficience, tout en conservant son statut public et poursuivant une mission de service public.

Dans un contexte de domination des théories néo-libérales dans les pays occidentaux depuis les années 1980, le NMP a été diffusé sous des formes diverses, et dans de nombreux pays en développement via l'aide internationale (Saussois, 2006). Cette diffusion du NMP peut être considérée comme un phénomène d'isomorphisme (DiMaggio, Powell, 1983). En effet, dans un contexte de dévalorisation de leur gestion, les organisations publiques vont légitimer leur existence, en adoptant des structures formelles et instruments de gestion issus du monde de l'entreprise. Comme pour la privatisation, le registre de la légitimation reste la référence au modèle de l'entreprise et à

[41] Traduction libre de : «Corporatization is a process by which a public sector service provider is transformed to one with the commercial orientation of a private company. The transformation would typically include three ring-fencing activities: 1.Establishment of a distinct legal identify for the company under which the government's role is clearly identified as owner; 2.Segregation of the company's assets, finances, and operations from other government operations; and 3.Development of a commercial orientation and managerial independence while remaining accountable to the government or electorate »

la logique de marché. Cette doctrine se propage au sein des services publics des pays en développement par le biais des programmes d'aide et des programmes d'ajustement structurel[42].

En 2006, la Banque Mondiale a reconnu que des opérateurs publics avaient réussi à mettre en place une gestion exemplaire après des réformes organisationnelles et managériales. La référence au NMP n'est pas explicite, mais elle se lit à travers les critères d'évaluation de la performance de ces opérateurs publics et les critères choisis pour expliquer leur bonne performance. La bonne performance, pour la Banque Mondiale, consiste en la capacité de répondre à une demande (accès à l'eau) tout en redressant la situation financière et en améliorant l'efficience, grâce à l'adoption des principes de gestion de l'entreprise privée. Au total, nous avons identifié dans la littérature une douzaine d'opérateurs publics[43] distingués à travers le monde selon ces critères (Banque Mondiale et l'AFD), (Baietti et al., 2006 ; Blanc, Ries, 2007). Nous n'avons pas recensé de manière exhaustive tous les services publics d'eau entreprisés, mais la diffusion de systèmes de contrôle de gestion nous montre de manière évidente que la logique de marché gagne du terrain dans le secteur de l'eau, en tout cas au niveau des prescriptions. Nous rejoignons l'analyse de Ménard et Peeroo du phénomène de libéralisation associé à la montée des pressions concurrentielles du fait des partenariats public-privé et de l'entreprisation (Ménard, Peeroo, 2011). La diffusion du NMP dans le secteur de l'eau urbaine a pris suffisamment d'ampleur pour qu'elle devienne un sujet de recherche émergent (Schwartz, 2008, 2006 ; Vinnari, 2008), bien qu'encore marginal dans un secteur où la question de la participation du secteur privé et de la régulation concentrent l'essentiel de l'attention.

2.4 Les prescriptions de la Banque Mondiale, matérialisation de la logique institutionnelle de marché

La Banque Mondiale véhicule sa propre vision de la façon dont les opérateurs d'eau devraient fonctionner pour être performant, selon sa propre définition de ce qu'est la performance.

> « Un défi perpétuel quelque soit l'endroit est de transformer des entreprises publiques monolithiques en agences chargées de fournir des services publics

[42] Les programmes d'ajustement structurel, portés par le FMI et la Banque Mondiale, proposent de financer des mesures structurelles pour sortir un pays d'une situation de crise économique. Ces mesures sont d'inspiration néo-libérales, et visent notamment en général la privatisation des services publics.

[43] Les opérateurs publics d'eau distingués comme performants sont : le *Public Utilities Board* (Singapour), le *Phnom Penh Water Supply Authority* (Camdodge), *Hai Phong Water Company* (Vietnam), la SOciété Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (Tunisie), *Johannesburg Water* (Afrique du Sud), *National Water and Sewerage Corporation* (Ouganda), Office Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (Burkina Faso), *Philadelphia Water Department* (Etats-Unis), *SANASA Campinas* (Brésil), *Scottish Water* (Ecosse), AQUA (Pologne).

> plus réactives, pour répondre aux besoins des consommateurs. Les réformes de politiques, de cadre réglementaire et institutionnel, qui créent des incitations pour que les producteurs de services rendent des compte et soient tenus responsables de leurs résultats, adoptent une orientation commerciale, soient solvables et focalisés sur les clients, sont les éléments centraux de la plupart des programmes d'aide dans l'Eau et l'Assainissement. »[44] (World Bank, 2003c, p. 19)

Pour nous, ces prescriptions renseignent sur les pratiques (2.4.1) et la performance (2.4.2) légitimes selon la logique de marché.

2.4.1 Les bonnes pratiques

L'essentiel des pratiques considérées comme légitimes par la Banque Mondiale sont présentées dans trois documents (Baietti et al., 2006 ; World Bank, 2004, 2003c). Les actions prioritaires identifiées par la Banque Mondiale pour améliorer la performance des opérateurs d'eau comprenaient entre autres l'idée d'introduire des régimes incitatifs, une transparence dans la gestion et, de prendre en compte la préférence des consommateurs pour le choix des modes de gestion (World Bank, 2003c, p. 5).

Un opérateur public ne pourrait améliorer sa performance qu'en obtenant une plus grande autonomie de gestion (fixation des tarifs, gestion du personnel), et si la réglementation ne pénalise pas trop son efficience (comme les règles de la passation des marchés publics) (Baietti et al., 2006). Le cadre d'intervention doit également prévoir un contrôle indépendant et compétent (World Bank, 2004). Ainsi, les opérateurs publics performants auraient des objectifs de performance clairs, idéalement contractualisés, et seraient soumis à des contrôles par des auditeurs externes. La Banque Mondiale préconise la mise en place de mécanismes d'incitation pour les managers et le personnel chez les opérateurs pour atteindre les objectifs, et les rendre responsable des résultats (World Bank, 2004), et le renforcement du *benchmarking* pour stimuler la performance.

La Banque Mondiale retient en outre quatre critères principaux de bonne gestion interne à l'organisation (Baietti et al., 2006) : l'introduction du principe de pilotage par les résultats, l'adoption de pratiques de marketing (développement d'une offre adaptée à la demande, diversification de l'offre, prise en compte de l'avis des clients), un esprit d'entreprise affirmé où l'information circule bien, les objectifs sont clairs, et un personnel formé pour sa mission et incité par ses résultats. Ainsi, ce que la Banque Mondiale retient des modèles de gestion publique dans le secteur de l'eau, c'est leur capacité à imiter le secteur privé.

[44] Traduction libre de : « An ongoing challenge across Regions is to transform monolithic state-owned water companies into more responsive service delivery agencies that address the needs of consumers. Policy, regulatory, and institutional reforms that create incentives for service providers to be more accountable, commercially oriented, creditworthy, and customer focused are central features of most WSS programs. »

L'institution financière conditionne l'attribution de prêt au fait que les opérateurs soient engagés dans des démarches visant à améliorer leur performance et leur durabilité financière. La Banque Mondiale promeut essentiellement le financement des services par les tarifs et les transferts, et ne fait pas référence aux impôts (World Bank, 2004, p. 14). La durabilité financière exige *a minima* que les factures d'eau financent les coûts d'exploitation, de maintenance d'amortissement, et de frais financiers (World Bank, 2004, p. iv).

Ses prescriptions vont jusqu'aux pratiques opérationnelles et aux relations avec les clients.

> « Le droit d'un opérateur d'eau de débrancher pour non paiement de la facture est une décision délicate qui doit entièrement revenir aux managers (sans interférence politique). C'est un pouvoir qui doit pouvoir être mis en œuvre sans exception. Sinon, la capacité de générer des recettes du service serait complètement minée. Au fil des ans, les décideurs politiques ont reconnu en effet le fait que les clients qui ne paient pas leur facture d'eau devraient être débranchés. »[45] (Baietti et al., 2006, p. 28)

En cohérence avec les principes du NMP, ces préconisations sont les mêmes quelque soit le statut public ou privé des opérateurs d'eau (Baietti et al., 2006). Il s'agit donc de nier les spécificités du secteur public.

Ces pratiques s'appuient sur la théorie de l'agence, plaçant une relation d'agence entre les autorités organisatrices (agence) et les exploitants (agents). Dans ce modèle, les mécanismes incitatifs (mise en place par l'agence) et le *reporting* (de l'agent vers l'agence) sont mis en place pour lutter contre l'opportunisme de l'agent et l'asymétrie d'information entre l'agence et l'agent. Les systèmes de contrôle de gestion sont donc au centre des pratiques associées à la logique de marché et ils s'appuient sur une représentation de ce qu'est la performance.

2.4.2 La performance

En 2002, la Banque Mondiale a publié une note présentant un tableau de bord dédié au secteur de l'eau urbaine, qui a été appelée la « *Water Scorecard* ». Le Tableau 13 ci-après présente les indicateurs qui composent ce tableau de bord (Tynan, Kingdom, 2002). La Banque Mondiale indique pour chaque indicateur des valeurs à atteindre en

[45] Traduction libre de : « The utility's right to disconnect for nonpayment is a critical decision that needs to be totally left to management discretion [with- out political interference]. It is also a power that should be enforced without exception. Otherwise, the utility's revenue-gen- erating capacity is completely undermined. Over the years, policy makers have come to acknowledge that indeed customers who do not pay their water bill should be disconnected. » (Baietti et al., 2006, p28)

distinguant le cas des pays développés des pays en voie de développement. Ces valeurs ont été établies en faisant des moyennes pour 123 services de 44 pays en développement, et 123 services de 7 pays développés. Ce tableau de bord est selon nous représentatif ce qui est attendu par la Banque Mondiale d'un bon service d'eau : un service qui fournit de l'eau en continu pour toute la population, à un prix abordable, de la manière la plus efficiente possible, en se finançant par la facture d'eau et des subventions.

Indicateur de performance	**Moyenne des Pays développés**	**Valeur cible pour les pays en développement**
Taux d'eau non facturée	16%	≤23%
Nombre d'employés pour 1000 branchements	2,1	≤ 5
Rapport entre les dépenses d'exploitation sur les recettes d'exploitation (vente d'eau et subventions)	-	≤68%
Coût de la main d'œuvre par rapport au coût total d'exploitation	29%	≤39%
Délai de recouvrement des factures	1,8 mois	≤3 mois
Taux de couverture du réseau	99%	100%
Coût du branchement d'eau	-	≤ 20% du PIB par habitant
Prix pour 20 L d'eau	0,036 - 0,12 % du PIB par habitant	≤ 0,2% du PIB par habitant
Plage horaire de fourniture du service	-	24 / 24

Tableau 13 : La *Water Scorecard* de la Banque Mondiale (Source : Tynan, Kingdom, 2002)

A travers l'affichage des indicateurs, qu'elle estime légitimes pour évaluer la performance d'un service, elle révèle sa vision de la performance. Les indicateurs clés d'un plan de redressement de la performance sont pour la Banque Mondiale : le taux d'eau non facturée, le taux de productivité du personnel, le taux de recouvrement des factures, le taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes de la vente d'eau (World Bank, 2003c). Le taux d'eau non facturée indique la proportion du volume d'eau potable introduit dans le réseau qui ne génère pas de revenu, soit parce que l'eau est perdue sous forme de fuites, utilisée pour l'exploitation, volée, non facturée à cause d'erreur de facturation ou de défaillance des compteurs. Cet indicateur à lui seul résume les objectifs d'efficience associés au NMP. Pour la Banque Mondiale (2003c), les indicateurs de défaillance des fournisseurs d'eau sont : plus de 50% d'eau non facturée, et un taux de recouvrement des factures de moins de 70%.

Curieusement, malgré l'engagement de la communauté internationale pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement qui visent à augmenter l'accès à l'eau, l'indicateur de taux de couverture (pourcentage de la population raccordée aux réseaux d'eau urbaine) ne fait pas partie de cette liste. La difficile mesure de cet indicateur dans les pays en développement (pas de recensement à jour, démographie galopante, habitat informel, qu'est ce qu'un accès au réseau ?) explique peut-être cela. De même, la notion de tarif abordable pour la population n'apparaît pas dans ces critères. Plus loin, d'autres dimensions semblent absentes, comme la prise en compte de l'environnement. Ainsi, cette vision de la performance semble réductrice, centrée sur l'efficience et reposant sur le seul modèle marchand.

Conclusion de la partie 2 de la section 1 :

En définitive, la Banque Mondiale semble jouer le rôle d'entrepreneur institutionnel dans la promotion de la logique de marché pour changer les pratiques dans les champs organisationnels nationaux. Ses prescriptions s'inscrivent dans la doctrine néo-libérale du Nouveau Management Public. On y retrouve la question de l'évaluation et de la mesure de la performance, ainsi que le principe d'introduire des mécanismes d'incitation à la performance, c'est-à-dire les systèmes de contrôle de gestion. La partie suivante montre comment ces outils de gestion, diffusés dans le secteur, sont au cœur des tensions entre les différentes logiques institutionnelles.

3 Les outils du contrôle de gestion au cœur des tensions autour de la diffusion de la logique de marché

Cette partie met en évidence la diffusion des outils du contrôle de gestion dans le secteur de l'eau urbaine au cours de la mise en œuvre des réformes sectorielles financées par l'aide internationale (3.1), et par le biais des préconisations des organisations professionnelles (3.2). Cette diffusion est problématique, car elle est de nature à créer des tensions entre les différentes logiques institutionnelles (3.3). Enfin, cette partie s'achève en mettant en avant le besoin de renouveler le cadre d'analyse pour approfondir notre connaissance de l'impact de la diffusion de ce type d'outil dans le cadre des réformes de NMP (3.4).

3.1 La diffusion des outils du contrôle de gestion par l'aide internationale

Les pays où l'accès à l'eau fait le plus défaut sont les pays à bas revenu[46], généralement d'Afrique sub-saharienne et d'Asie du sud-est. Le développement du secteur de l'eau urbaine dans ces pays est généralement financé par des bailleurs de fonds internationaux, dans le cadre de réformes sectorielles. Les fonds transitent par les ministères de tutelle qui les reversent aux services publics d'eau. Ces programmes d'aide ne financent pas seulement des infrastructures, mais également des réformes structurelles et managériales. Même si tous les bailleurs de fonds internationaux n'adoptent pas les normes de la Banque Mondiale, nous supposons que l'idéologie néo-libérale véhiculée par le NMP influence l'ensemble de ces réformes. Les systèmes de contrôle de gestion sont des outils clés dans ce type de réforme, pour introduire la gestion par le résultat, mettre en place des mécanismes d'incitation à la performance et générer une meilleure circulation de l'information. Conditionner l'attribution de l'aide à l'amélioration du taux de recouvrement des factures d'eau, ou à la mise en place de démarche de performance, incite les opérateurs d'eau à adopter des systèmes de contrôle de gestion. Les programmes d'ajustement structurel ont été un des véhicules de la diffusion de techniques de comptabilité dans le secteur public (Neu, Ocampo, 2007 ; Neu et al., 2009). Le NMP se traduit couramment par l'introduction d'instruments de gestion en lien avec la performance : démarche qualité, engagement sur des objectifs et indicateurs de performance (De Quatrebarbes, 1996 ; Barouch, 2010).

L'outil emblématique des réformes de NMP dans le secteur de l'eau urbaine est le contrat de performance. Pour la Banque Mondiale, ces contrats sont « des accords écrits entre le gouvernement et les managers d'une entreprise publique qui précisent les objectifs que les managers doivent atteindre dans un délai limité et définissent la façon dont la performance est mesurée ».(Shirley, 1998, p. 1). Le contrat de performance signé entre un ou des ministères de tutelle et un opérateur d'eau confère une autonomie de gestion, un mandat clair et définit des objectifs à atteindre. Un mécanisme d'incitation permet de sanctionner ou récompenser l'équipe de management selon les résultats effectivement atteints. Ce type d'outil, qui a connu un large succès dans les années 1980 comme alternative à la privatisation, est tombé en désuétude. L'efficacité de ces outils a été remise en question par la Banque Mondiale. Les gouvernements étaient souvent incapables de fixer des objectifs à atteindre, laissant les managers des services fixer leurs propres objectifs, et les systèmes d'incitation ne fonctionnaient pas (Shirley, 1998). D'autres études rejoignent ces résultats (Islam, 1993). Pourtant, ces outils semblent revenir au goût du jour, étant promu comme « *best practice* » dans le cas de quelques

[46] La Banque Mondiale classe les pays selon leur niveau de revenu (World Bank, 2009b).

opérateurs publics modèles, tels que l'Office Nationale de l'Eau au Burkina Faso et le *National Water and Sewerage Corporation* d'Ouganda (cas étudié dans cette thèse) (Baietti et al., 2006). La conception de ces outils, la façon dont ils sont utilisés, et les pratiques organisationnelles qu'il génère chez les opérateurs d'eau sont méconnues.

Nous ne savons pas comment les indicateurs de performance qui comptent aux yeux des bailleurs de fonds influencent les objectifs et les pratiques organisationnelles des opérateurs. Des outils du contrôle de gestion construits autour des indicateurs préconisés par la Banque Mondiale participent probablement à la diffusion de la logique de marché dans le secteur de l'eau urbaine. Les opérateurs d'eau pourraient avoir le choix de découpler leur système de *reporting* externe et leur *reporting* interne. Mais les travaux sur l'effet des mécanismes incitatifs sur le comportement des organisations nous poussent à penser que ce type de réforme pourrait influencer de manière inattendue le comportement des acteurs (Berry, 1983 ; Riveline, 1991). Par ailleurs, si les systèmes de contrôle de gestion adoptés via l'aide internationale véhiculaient la logique de marché, quel impact cela aurait-il sur le paysage institutionnel ?

3.2 L'évaluation de la performance et l'usage des indicateurs de performance comme bonne pratique

Les outils du contrôle de gestion se diffusent dans le secteur de l'eau urbaine par un autre vecteur : les associations professionnelles. Ces outils sont des tableaux de bords pour évaluer la performance organisationnelle en tenant compte des spécificités de l'activité. La mesure de la performance et l'usage des indicateurs de performance sont devenus un sujet incontournable dans les arènes professionnelles depuis le début des années 2000[47]. L'expérience de la privatisation des services publics d'eau urbaine du Royaume-Uni en 1989 a joué un rôle important dans la constitution de ce mythe rationnel. Le régulateur national, l'OFWAT, est devenu une organisation influente et experte dans le *benchmarking* de la performance des opérateurs privés qui desservent le territoire anglais. L'expérience anglaise n'a pas fait que justifier la promotion de la privatisation dans les pays en développement (Lorrain, 2003). Ce modèle de régulateur national à l'anglaise va aussi inspirer de nombreuses réformes sectorielles, comme celles du Portugal et de l'Italie (Garcia et al., 2003). Par ailleurs, elle a aussi contribué à ériger en bonne pratique professionnelle l'évaluation de la performance et l'usage des indicateurs de performance. Dans les années 1990, un groupe de travail s'est formé au sein de *l'International Water Association* pour élaborer des guides sur l'usage des indicateurs de performance dédiés aux services publics d'eau urbaine, guides qui ont été publiés en 2000 (Alegre et al., 2000 ; Matos et al., 2003). Le discours qui motive la diffusion de ces

[47] L'IWA a organisé en 2013 la 5ème conférence sur le benchmarking et l'évaluation de la performance. En 2010, un groupe de travail élargi a été créé au sein de l'association sur cette thématique. En 2014, il comprend 600 membres.

outils porte sur trois points. Premièrement, fidèle à la logique technique des ingénieurs, les tableaux de bord sont vus comme un outil d'analyse permettant d'optimiser le fonctionnement des services. Le *benchmarking* permet de mettre en parallèle performance et pratique, pour l'échange de savoir et l'apprentissage entre services. Deuxièmement, dans la logique de l'Etat, ces outils permettent de contrôler les opérateurs, de maîtriser les tarifs et d'informer les citoyens. Troisièmement, selon la logique de marché, ces plateformes de *benchmarking* peuvent être utilisées pour stimuler la concurrence et le *best value for money*, sur le modèle anglais.

L'usage des indicateurs de performance est aujourd'hui considéré comme indispensable à la bonne gestion du secteur de l'eau, que ce soit pour sa régulation (Guérin-Schneider, 2001), ou le pilotage de la performance des opérateurs (Alegre et al., 2000). La loi sur l'Eau française de 2006 a instauré l'obligation pour les autorités organisatrices d'évaluer leur performance chaque année. Ces données sont rassemblées au sein de l'Observatoire Nationale des Services Publics d'Eau (piloté par l'ONEMA) qui a pour vocation d'être la plus grande base de données sur l'activité des services d'eau urbaine en France. Dans de nombreux pays, des plateformes de *benchmarking* se développent pour comparer les performances des services, soit à l'échelle nationale[48] ou internationale[49] (World Bank, 2009a). Dans la littérature spécialisée, un nombre croissant de contributions présentent ces pratiques de *benchmarking* ou de mise en place de tableaux de bord dans les services (Berg, 2007 ; Corton, Berg, 2009 ; Lin, 2005 ; Mugisha, 2011). La façon dont ces outils de contrôle sont déployés et utilisés par les opérateurs, et l'impact de leur utilisation sont méconnus.

3.3 Les possibles tensions institutionnelles associées à la diffusion de ces outils

Si personne dans le secteur ne contexte la nécessité d'utiliser les indicateurs de performance, leur usage fait prendre conscience de la difficulté à définir la performance d'un service d'eau, et à comparer des services qui évoluent dans des contextes très différents. Si la mission d'un service public d'eau urbain est claire, mesurer sa performance n'est pas aisé, et relève de l'acte politique. La performance d'un service de ce type est multidimensionnelle. Sur le plan technique, un service performant maîtrise la technologie de pointe et optimise le fonctionnement des réseaux. Sur le plan financier, il

[48] Des plateformes de *benchmarking* ont développées à l'échelle nationale par exemple aux Pays-Bas (VEWIN), au Brésil (SNIS), au Canada (*Canada National Water and Wastewater Benchmarking Initiative*), en Angleterre (OFWAT) et en Afrique du Sud (SAAWU).

[49] A l'échelle internationale, deux plateformes de benchmarking ont été développées : *l'International Benchmarking for Water and Sanitation Utilities* IBNET financé par l'agence d'aide bilatérale du Royaume-Uni, avec la Banque Mondiale, créé en 2005, et *l'European Benchmarking Co-operation* créée par les pays d'Europe du Nord en 2004, financée par les associations EUREAU (*European Federation of National Associations of Water and Waste Water Services*) et l'IWA.

utilise les ressources de façon efficiente et a la confiance des investisseurs. Sur le plan économique, il optimise la gestion de ses actifs immobilisés, maîtrise son niveau d'endettement et génère des emplois. Sur le plan environnemental, il maîtrise l'impact de ses prélèvements d'eau et de ses rejets d'eaux usées dans le milieu naturel. Sur le plan social, il fixe un prix de l'eau abordable, livre de l'eau potable et offre des conditions de travail acceptables. Selon les priorités politiques, chacune de ces dimensions prend une place variable. Ces objectifs varient selon les dimensions de la performance prises en compte (technique, financière, économique, environnementale et sociale), la dimension temporelle dans laquelle s'inscrit l'action publique (court terme - 3 ans -, moyen terme - 15 ans - et long terme - 50 ans -), et l'étendue du périmètre d'action du service pris en compte pour évaluer la performance (depuis le niveau de l'organisation, jusqu'au niveau de la société dans son ensemble). Ainsi, l'évaluation de la performance d'un service d'eau peut aller de la mesure de l'efficience de la gestion de l'opérateur à 3 ans, jusqu'à la mesure de l'impact de l'action du service sur les ressources en eau sur 50 ans. L'impact de l'action d'un opérateur d'eau dépasse en effet largement ses frontières organisationnelles : santé publique, développement économique, développement urbain, qualité de l'environnement. Ces objectifs peuvent être classés selon qu'il servent plutôt la logique de marché (finance), de l'Etat (social, environnemental, économique), ou la science (technique). Définir la performance d'un service d'eau est un acte normatif.

Bien entendu, concilier simultanément tous ces objectifs est impossible dans les pays aux ressources financières limitées. Quelque soit le mode de gouvernance des services, la question centrale est de pouvoir concilier performance du service sur le plan économique et financier avec sa mission de service public. La question s'est d'abord posée autour de la participation du secteur privé, car par essence une organisation privée fonctionne sous un modèle d'accumulation des richesses, dont la compatibilité avec la conduite d'une mission de service public pose question et nécessite une gouvernance adaptée (Breuil, Nakhla, 2005). Gilbert s'interrogeait sur la possibilité de concilier des objectifs commerciaux avec des objectifs de réduction de la pauvreté dans la gestion du service public de l'eau potable de la ville de Bogota, pourtant géré par une organisation publique (Gilbert, 2007). Cette problématique résume bien la critique majeure à l'encontre des réformes de type PPP et de l'entreprisation dans le secteur de l'eau. La question des objectifs portés par les gestionnaires des services a fait l'objet de nombreux débats idéologiques, depuis la vague de privatisation des années 1990. Gilbert revisite le débat sur la pertinence de la privatisation qui s'est cristallisé sur des idées reçues concernant d'un côté la capacité intrinsèque qu'aurait le secteur public à défendre un intérêt général, ou *a contrario* son incapacité à être efficient. Ce débat renvoie à la question de la place de la logique de marché dans le secteur de l'eau urbaine. Ses pourfendeurs craignent qu'elle n'étouffe la logique de l'Etat et la logique de la profession. Ces craintes sont-elles

justifiées ?

Pour les promoteurs de la logique de marché, les réformes visent à introduire une orientation commerciale permettant de dégager suffisamment de fonds pour que les services puissent aussi atteindre des objectifs non commerciaux (Gomez-Ibanez, 2007, p. 3). Pour de nombreux auteurs, les opérateurs d'eau qui ont intégré la logique de marché et les outils de contrôle de gestion n'apportent pas de bien commun car les tarifs sont élevés et la pratique des coupures d'eau systématique réserve le service à la population solvable (McDonald, Ruiters, 2012). Une autre façon de voir cette problématique, est de caractériser sur le plan économique le service rendu par les opérateurs d'eau. En s'inspirant des travaux d'Ostrom, Barraqué propose de voir le service de l'eau urbaine comme un club, car le réseau offre la possibilité technique d'exclure un de ses membres, s'il ne paie pas pour le service (Barraqué, 2008). Barraqué note que pour des raisons de santé publique, tous les citadins devraient logiquement faire partie du club, mais dans les faits, l'accès au club reste réservé à une minorité dans de nombreux pays en développement. D'autres auteurs voient dans la régulation un moyen de développer l'accès à l'eau auprès des populations les plus démunies (Franceys, Gerlach, 2008). Cette orientation sociale, appelée « *urban poor* » dans le secteur, connaît un certain succès dans la pratique, permettant d'obtenir des financements auprès des bailleurs de fonds internationaux pour financer des extensions de réseaux ou des équipements. La dimension environnementale de l'activité, elle, est surtout vue à travers le développement de l'assainissement.

3.4 Le besoin de renouveler les cadres d'analyse des réformes de NMP

Cette question de l'impact des réformes de type NMP a essentiellement été traitée en étudiant la relation entre la mise en œuvre des mesures de NMP et la performance des services. Schwartz n'a pas établi de lien de cause à effet (Schwartz, 2008, 2006), brisant la théorisation construite par la Banque Mondiale selon laquelle les mesures de NMP expliquent la performance des opérateurs publics (Baietti et al., 2006). Dans leur étude sur la réforme des opérateurs d'eau africains, Barnejee et al ont montré que les services réformés selon le NMP ont une meilleur taux de recouvrement et d'autofinancement des dépenses d'exploitation, mais pas de meilleurs résultats que les autres sur le taux d'eau non facturée ou la productivité du personnel (Banerjee, Foster, et al., 2008). Selon les mêmes auteurs, les services d'eau qui parviennent à augmenter l'accès à l'eau de 3% par an ne semblent pas avoir de point commun notable sur la façon dont ils ont été réformés.
Si ces études sont précurseurs, la méthodologie qu'elles emploient est de nature à limiter notre compréhension de l'impact du Nouveau Management Public, et par extension de la diffusion de la logique de marché, pour les raisons suivantes. D'abord, elles se limitent à

une évaluation de la performance des services d'eau à un moment donné, sans tenir compte des dynamiques à l'œuvre. Ensuite, elles se fondent sur les informations officielles communiquées par les opérateurs d'eau. Or ce n'est pas parce qu'un opérateur d'eau dit avoir mis en place telle mesure que cette mesure a des effets concrets sur les pratiques de l'opérateur. Enfin, l'évaluation de la performance dans ces études s'appuie sur la *water Scorecard* de la Banque Mondiale (Tynan, Kingdom, 2002). Cette grille d'analyse de la performance reflète la légitimité acquise par la logique de marché. Magdahl (2012) partage cette critique. Selon l'auteur, les *success stories* et bonnes pratiques de la Banque Mondiale sont contestées car elles ne sont évaluées que sur un nombre très restreint de critères. Karodia note au sujet du cas de Johannesburg :

> « Le système actuel de gestion de la performance se base sur la génération de recettes et pas sur le nombre de fermetures de branchements, des coûts de santé générés par l'impossibilité d'avoir accès à de l'eau potable (...) »[50] (Karodia, 2008, p. 1).

Certains auteurs craignent que cette tendance à focaliser l'attention sur une poignée d'indicateurs de performance financiers ne pénalise l'accès à l'eau des populations défavorisées (Magdahl, 2012 ; McDonald, Ruiters, 2012). Cette critique d'une vision étriquée de la performance des services est implicite dans les travaux qui explore la question du développement durable des services. Dans le cadre du projet de recherche *Eurowater* lancé en 1993 par l'Union Européenne, une première méthode d'analyse de la durabilité d'un service appelée les 3E a été élaborée, en lien avec la réflexion sur le projet d'évolution de la réglementation sur l'environnement au niveau européen (Barraqué, 1998). Cette méthode, permet de vérifier que le tarif que le service devra fixer à l'avenir pour maintenir des infrastructures en bon état (Economie) et capables de respecter les normes environnementales (Environnement) sera socialement acceptables (Ethique). La question de la durabilité des services ne se posent en effet pas seulement dans les pays en développement, mais aussi dans les pays européens, où les infrastructures sont vieillissantes, les normes environnementales de plus en plus contraignantes, et la consommation d'eau en baisse dans les villes (Barraqué, 1998). Des travaux plus récents s'intéressent à des indicateurs de durabilité pour le secteur, et à leurs usages (Canneva, Guérin-Schneider, 2011 ; Lejars, Canneva, 2009 ; Palme, Tillman, 2009 ; Palme, 2010). Ces travaux montrent qu'il est pertinent de s'intéresser aux dimensions économiques, sociales et environnementales voire politiques du développement des services publics d'eau et d'assainissement, ce qui contraste avec la tendance à ne se focaliser que sur la question de leur efficience.

[50] Traduction libre de : «The current performance management system is based on revenue generation and not the number of disconnections, health cost due to inaccessibility to clean water etc (...)«

Ces critiques renvoient au débat sur les effets du NMP. Le NMP a essuyé de nombreuses critiques. Au-delà des effets pervers liés à l'introduction de nouveaux instruments comme la mesure de la performance (Van Thiel, Leeuw, 2002), les réformes de NMP ont eu tendance à créer un « déplacement des buts » (Gibert, 1994 ; Trosa, 2010). Au lieu de se focaliser sur la finalité de leur action, les organisations publiques se sont concentrées sur l'adoption d'un instrument, engendrant une perte de sens de l'action publique. De plus, le recours au secteur privé pour remplacer l'Etat dans ses tâches opérationnelles soulève la question de l'éthique et des valeurs que les fonctionnaires sont supposés porter (Mulgan, 2005). Le NMP tend aujourd'hui à être considéré comme une panoplie de moyens qui ne répondrait pas à la question essentielle du sens de l'action publique.

> « La montée du managérialisme n'accompagne plus ou moins d'une reconception de la performance en termes d' « efficience », d' « économie », et d' « efficacité », aux dépens des aspects non financiers, moins facilement mesurables des fournisseurs de service professionnels. »[51] (Brignall, Modell, 2000)

Au delà de la critique sur un usage orienté des indicateurs de performance dans l'évaluation des services, nous allons plus loin en pointant du doigt le fait que peu d'études ne posent réellement la question des changements de pratiques engendrés sur la durée par le changement institutionnel. Il s'agit là d'apporter un autre éclairage sur le phénomène de mutation des services urbains (Jaglin, Zérah, 2010). Selon nous, répondre à cette question impose dans un premier temps d'approfondir notre connaissance du paysage institutionnel du secteur de l'eau urbaine au niveau des champs organisationnels nationaux, et d'en saisir les dynamiques.

Conclusion de la partie 3 de la section 1 :

En se référant au processus d'isomorphisme de DiMaggio et Powell (1983), les systèmes de contrôle de gestion centrés sur la mesure de la performance des opérateurs d'eau avec des mécanismes d'incitation associés, se diffusent soit de façon coercitive via les réformes sectorielles financées par l'aide internationale, soit de façon normative car intégrées comme des bonnes pratiques, soit de façon imitative, pour copier les opérateurs d'eau jugés performants. Si ce phénomène de diffusion est visible dans de nombreux pays, son effet est méconnu. Dans quelle mesure contribuent-ils à véhiculer la logique de marché au point de bouleverser une supposée logique de l'Etat, comme cela a été dénoncé pour d'autres services publics comme la santé ? Quel est leur niveau

[51] Traduction libre de : « The growing managerialism has been more or less equated with a reconception of performance in terms of 'efficiency', 'economy' and 'effectiveness' at the expense of non-financial, less easily measurable aspects endorsed by professional service providers »

d'institutionnalisation dans les organisations ? Comment changent-ils les pratiques et finalement le paysage institutionnel ?

Conclusion de la section 1 :

Cette première section a dans un premier temps précisé la façon dont nous avons mis en évidence les signes d'un changement institutionnel au sein du secteur de l'eau urbaine à travers l'évolution des prescriptions de la Banque Mondiale et la diffusion des indicateurs performance. Elle plante le décor du tableau suivant, qui propose une interprétation de l'histoire du changement qui s'est produit dans ce secteur en Ouganda, interprété comme un processus d'institutionnalisation de la logique de marché.

Section 2 L'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur de l'eau urbaine ougandais

Cette section propose une interprétation du processus d'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur de l'eau urbaine ougandais. La première partie met en lumière les principales logiques institutionnelles qui structuraient la société ougandaise avant les années 1990. La seconde partie (2) montre que le paysage institutionnel ougandais était favorable à l'intégration de la logique de marché, notamment parce que l'institutionnalisation de cette logique a servi la stratégie de l'élite politique en place depuis 1986. La troisième partie (3) expose la façon dont la logique de marché a été mise en œuvre dans le service public ougandais. La dernière partie de cette section établit des liens entre ces changements survenus au niveau sociétal et l'institutionnalisation de la logique de marché au niveau du champ organisationnel (4).

1 Les logiques de la famille et de la religion au cœur des dynamiques institutionnelles avant les années 1990

L'Ouganda est un pays d'Afrique orientale qui compte environ 34 millions de personnes pour 241 mille km^2 (Uganda Bureau of Statistics, 2012). Situé à l'équateur, au bord du Lac Victoria, il partage ses frontières avec le Kenya, le Soudan, le Rwanda, la République Démocratique du Congo et la Tanzanie (voir Carte 2 ci-après). Sous protectorat britannique à partir de 1894, l'Ouganda est devenu indépendant en 1962. Ce pays est composé d'un nord interlacustre nilote et d'un sud et centre bantou. Il englobe deux zones. Au sud et à l'ouest, le territoire de langue bantoue regroupe six anciens royaumes (Toro, l'Ankole, le Busoga, le Bunyoro, le Bouganda et le Rwenzururu), des territoires qui à l'époque précoloniale avaient des organisations politiques de forme et de degré de sophistication variés (Hansen, Twaddle, 1988). Le reste du pays rassemble des peuples sans autorité politique centrale, appartenant à différents groupes ethniques[52]. La société ougandaise repose sur une organisation sociale clanique, autour d'un grand nombre d'ethnies. Le Buganda[53] était le territoire le plus vaste (un quart de la superficie de l'Ouganda), le plus organisé, un royaume au système politique très développé. Il était dominant à l'arrivée des colons. Les colons britanniques ont utilisé cette configuration politique pour consolider leur position. Leur intervention va contribuer à renforcer et aviver des tensions régionales, ethniques et religieuses.

[52] On compte dans cette région « hors royaume » des territoires au statut particulier, comme le *West Nile* au nord ouest administré par l'Etat Libre du Congo jusqu'en 1910, et le *Karamojan* au statut de « *closed district* » au nord est (Ménard, 2003).

[53] Le royaume du Buganda est situé au sud centre de l'Ouganda et sa capitale est Kampala.

Carte 2 : Carte de l'Ouganda (Source : US State Department, http://www.state.gov/p/af/ci/ug/)

Sur le plan régional, les tensions viennent du statut particulier du royaume du Buganda. Afin d'asseoir leur pouvoir, les autorités britanniques se sont appuyées sur ce royaume. Les Britanniques ont de fait accordé de nombreux avantages aux Bagandais, qui ont notamment bénéficié d'importants investissements en matière d'infrastructures, dont les infrastructures d'eau et d'assainissement. Les inégalités nord sud ont été exacerbées par la division du travail organisée pendant la colonisation, avec un sud d'agriculteurs (cultures de rente) et de fonctionnaires éduqués, et un nord, pauvre, pourvoyeur de soldats, de policiers et d'une main d'œuvre à bas coût. Pendant la période coloniale, ces inégalités ont fait naître une haine du Bagandais dans le nord et l'est. A l'indépendance, les Bagandais ont cultivé leur particularisme, et créé leur propre parti politique avec pour objectif la conservation de la monarchie. En réaction, les autres régions ont formé des coalitions pour défendre leurs intérêts et empêcher le Buganda de prendre le contrôle du pouvoir (Kasfir, 1999).

Les royaumes sont formés de clans[54], au sein desquels une ethnie domine. Ethnies et clans ne se recouvrent pourtant pas (voir Carte 3 ci-après). Les conflits régionaux ont fini par former des identités ethniques, qui peuvent être vues comme un construit social (Okuku, 2002). Les conflits régionaux se sont transformés ainsi peu à peu en conflits

[54] Un clan est un groupement de personnes ayant entre elles un lien de parenté (en Ouganda par le père).

ethniques.

Carte 3 : Carte des groupes ethniques en Ouganda
(Source : *Ball State Universities Librairies*, Etats-Unis, blog: http://bsumaps.blogspot.fr/2011/10/ball-state-university-libraries-maps-in.html)

Se sont ajoutés à ces tensions, des clivages religieux. Au cours du XIXème siècle, les Bagandais se sont convertis à l'Islam sous l'influence des commerçants swahili (vers 1860), puis au protestantisme à l'arrivée de missionnaires britanniques (vers 1870), puis au catholicisme avec l'arrivée des Pères Blancs (vers 1880). Une guerre de religion ensanglante la fin du siècle. Elle fut remportée par l'église anglicane grâce au soutien des colons britanniques. Cette défaite n'a pas empêché le catholicisme d'attirer de nombreux adeptes[55]. La religion protestante devient alors l'église du pouvoir, tandis que l'église catholique est alors devenue la religion de l'opposition. Outre la compétition entre missions chrétiennes, l'introduction de l'islam dans le nord ouest et le soutien britannique aux protestants ont renforcé les clivages religieux. La formation des partis politiques pendant la période coloniale s'est fondée sur ces clivages. La vie politique ougandaise va être marquée par les rivalités religieuses, principalement entre protestantisme et catholicisme , et dans une moindre mesure avec l'islam (Ménard, 2003). L'appartenance religieuse est utilisée comme un outil dans les mains du pouvoir. Si l'appartenance religieuse est devenue apolitique dans les années 1990, elle reste toutefois aussi importante que l'appartenance clanique pour un individu (Ménard, 2003).

[55] L'Ouganda comptait en 2002 46% de protestants, 42% de catholiques, et 12% de musulmans (Uganda Bureau of Statistics, 2002).

Ces tensions régionales, ethniques et religieuses font de la société ougandaise un réseau complexe d'intérêts divergents entremêlés, où la moindre décision politique peut être déstabilisante et générer des conflits. Ce ne sont pas les luttes idéologiques, mais ces clivages liés à l'appartenance régionale, ethnique et religieuse qui ont été les principaux leviers du changement politique en Ouganda. A l'indépendance, les formations politiques se sont construites sur ces clivages exacerbés pendant la colonisation. Entretenus par les candidats au pouvoir et les différents régimes de l'histoire post-coloniale, ces divisions ont été une source d'instabilité qui ont pesé sur les deux premières décennies de l'Etat ougandais indépendant. A l'indépendance (1962), le roi du Buganda, le Kabaka Mutesa II devient président à vie. Milton Obote met fin à cette monarchie en 1966. Issu du nord nilote, il œuvre pour la décentralisation, ce qui crée des tensions avec le sud bantou. En 1967, il instaure un régime présidentiel à parti unique et abolit la monarchie. En 1971, Idi Amin Dada, Chef de l'Etat Major du Gouvernement Obote, musulman du nord ouest, profite de la fragilisation du régime pour prendre le pouvoir. Il instaure une dictature populiste qui a procédé au démantèlement des institutions locales. Idi Amin Dada est renversé en 1979, suite à la guerre avec la Tanzanie. Obote reprend le pouvoir en 1980. Après des élections contestées, la guerre civile éclate. La guerre est particulièrement violente et la terreur s'installe. En 1985, Obote est renversé par des généraux, mais c'est finalement le Mouvement National de Resistance (*National Resistance Mouvement)* mené par Yoweri Museveni qui finit par s'imposer en 1986. En 1993, la monarchie est restaurée. Les rois reviennent d'exil mais doivent se soumettre au nouveau régime. Ils gardent une autorité symbolique, mais ont perdu leur pouvoir exécutif et législatif. En 1996, les premières élections présidentielles sont organisées. En 2005, le pays s'ouvre au multipartisme. Le régime Museveni, en place depuis 1986, a su instaurer la stabilité. Aurait-il trouvé une réponse au défi de la cohésion sociale dans le pays ?

2 La logique de marché pour asseoir la légitimité du régime établi en 1986

A son arrivée au pouvoir, Museveni et le NRM étaient confrontés à trois principaux problèmes : un manque de légitimité tant en interne qu'à l'international, un pays divisé par les nombreux clivages présentés précédemment et une situation désastreuse (administration publique anéantie, infrastructures détruites, situation économique proche de la faillite). Museveni va utiliser deux leviers pour asseoir la légitimité de son mouvement : d'abord la mise en œuvre d'une démocratie sans parti (2.1), qui va lui assurer une légitimité en interne, puis une politique de libéralisation de l'économie (2.2) qui va lui assurer une légitimité à l'international et renforcer son pouvoir en interne.

2.1 La transcendance des tensions sociales comme stratégie de stabilisation

Le *National Resistance Mouvement* (NRM) s'est déployé pendant la guerre civile des années 1980 autour de l'idée qu'il fallait transcender les clivages régionaux, ethniques et religieux, perçus comme la raison des troubles (Okuku, 2002). A son arrivée au pouvoir, toute activité politique a été interdite. Un régime sans parti a été imposé, c'est-à-dire en fait avec son seul parti, le NRM. A son arrivée au pouvoir, en 1986, le NRM ne bénéficiait d'aucune notoriété ni légitimité (Kasfir, 1999). Pour asseoir sa légitimité, le NRM a coopté des membres de partis d'opposition, en tant qu'individus et non en tant que représentants de leur parti. Cette mesure de légitimation s'est appelée le « gouvernement à base élargie »[56]. Ainsi de nombreux postes à responsabilité ont été attribués à des membres de l'opposition.

Dans la pratique de la démocratie, le NRM a instauré des structures donnant en apparence plus de pouvoir à la base. Pendant la guerre, la NRM avaient formé des associations locales où les ougandais pouvaient exprimer leurs aspirations. La réforme constitutionnelle de 1995 permit au NRM de s'élever au rang de système politique, consolidé par la nouvelle constitution. La « démocratie de mouvement » a été utilisée pour légitimer le pouvoir (Kasfir, 1999). Elle repose sur le principe selon lequel tout individu peut rejoindre le mouvement et participer aux réunions organisées par le Gouvernement au niveau local. Cette forme originale de démocratie était porteuse d'espoir. Pour la première fois, le pouvoir octroyait aux Ougandais la possibilité de participer à la vie politique. Ce mouvement était un projet radical en rupture avec les années de dictature et de terreur.

Cette stratégie était à double tranchant, car elle pouvait également diminuer l'influence du NRM en laissant la possibilité aux opposants de s'exprimer. Pour éviter le retour au désordre, le NRM a utilisé trois moyens : conserver les postes influents, utiliser les organes consultatifs locaux comme outils de contrôle de la population et limiter leurs pouvoirs aux questions locales (Kasfir, 1999). Par le *Mouvement Act* de 1997, la fusion de ces organes avec les représentations locales du parti a fait de ces conseils locaux des instruments de contrôle des populations. Le contrôle de ces instances par Museveni va de soi dans la conception du pouvoir en Ouganda, avec le souci de maintenir la cohésion d'« une société fragmentée, en proie à des intrigues sans fin » (Kasfir, 1999, p. 30). La priorité absolue de Museveni était en effet de maintenir une cohésion et une stabilité malgré les clivages. La démocratie de mouvement sans parti politique était présentée comme une transition nécessaire en attendant le développement économique. Equilibre fragile dans un système complexe.

[56] « broad based government »

Ce modèle démocratique a cependant des limites. Paradoxalement, au fil du temps, Museveni n'a pas pu échapper à la question ethnique et religieuse. Le mouvement est incontestablement dominé par le clan de Museveni, les Banyankole, qui défend ses intérêts. Okuku (2002) et Kasfir (1999) défendent la thèse selon laquelle le NRM n'a finalement pas réussi à transcender les clivages sociaux, mais les auraient entretenus pour consolider son pouvoir. Ainsi, l'Etat ougandais resterait fondé sur des clivages ethniques. Le mouvement serait aujourd'hui devenu un outil pour maintenir le régime en place. Museveni est accusé d'avoir profité de la création de nouveaux postes dans l'administration pour récompenser ses clients politiques et ethniques du sud ouest. La presse s'en est émue, et Museveni a rétorqué que les gens de l'ouest étaient plus éduqués (Okuku, 2002). Sur le plan religieux, Museveni se dit protestant modéré et peu impliqué dans les affaires religieuses. Mais sa femme soutient le développement d'une obédience pentecôtiste, définie en Ouganda comme une secte chrétienne ni protestante, ni catholique, et qui présente donc l'avantage d'éviter de raviver les tensions, et d'affaiblir les églises établies. Le mouvement pentecôtiste est en plein essor, en Ouganda. Il participe à un mouvement de dépolitisation des affaires religieuses (Ménard, 2003).

Le pouvoir ougandais revêt ainsi les attributs d'une démocratie. L'Ouganda est une république présidentielle autorisant le multipartisme. Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont séparés. Le pouvoir exécutif est détenu par un Président élu, Yoweri Museveni, un Vice-Président, un Premier Ministre et un Cabinet. Le pouvoir législatif revient au Parlement. Le pouvoir judiciaire est organisé autour de trois instances juridiques. Les Ougandais semble avoir une pratique inédite de la démocratie, expérimentant notamment une certaine liberté de la presse. Le NRM joue le jeu, réagit aux critiques de la presse et respecte les lois et la Constitution.

Pourtant, Museveni garde le contrôle, et n'hésite pas à trancher et à s'imposer de façon autoritaire pour se maintenir au pouvoir. Par exemple, le référendum autorisant le multipartisme en 2005 a été dénoncé par l'opposition comme un écran de fumée démocratique pour faire passer la pilule du vote à main levée du Parlement modifiant la Constitution pour abroger l'article limitant le nombre de mandats présidentiels, et ainsi lui permettre de se maintenir à la tête du pouvoir sans limite temporelle (Rémy, 2005). Le multipartisme a beau exister, le leader de l'opposition est souvent arrêté lorsqu'il organise une manifestation, et de nombreuses manifestations sont réprimées violemment (BBC News, 2011). Cette situation ambigüe est tolérée dans le pays car elle apparaît préférable au retour de l'instabilité et par la communauté internationale, auprès de laquelle Museveni a su donner le change en devenant le bon élève de la Banque Mondiale et du FMI.

2.2 L'adoption d'une politique néo-libérale en 1987

Mouvement marxiste, le NRM a d'abord refusé le recours aux institutions financières de Bretton Woods, préférant à son arrivée au pouvoir en 1986 faire cavalier seul, et s'engager dans une politique de troc avec les non alignés. Avec cette politique, le pays ne pouvait pas avoir accès à l'aide internationale. Au bout de un an, l'Etat ougandais était au bord de la faillite. Le NRM changea alors de stratégie et décida de se lancer dans les réformes néo-libérales.

> « Si le feu brûle, il peut aussi cuire la nourriture. »
> (commentaire recueilli par (de Torrenté, 1999) auprès d'un proche de Museveni au sujet de la relation de l'Ouganda avec les bailleurs de fonds)

Le programme d'ajustement structurel avait pour ambition la libéralisation de l'économie, avec la promotion de l'entreprise privée. Mais le NRM n'a pas seulement accepté la mise en œuvre des réformes néo-libérales, il a été moteur et particulièrement volontariste, allant jusqu'à anticiper les demandes des bailleurs de fonds. Cette stratégie a été particulièrement efficace, car elle répondait à une convergence d'intérêts du NRM et des bailleurs de fonds internationaux.

Tout d'abord, le NRM a vu juste dans le fait que l'Ouganda pourrait facilement mettre en œuvre ces réformes. L'Ouganda était en effet un terrain favorable à la mise en œuvre d'une politique néo-libérale pour plusieurs raisons (de Torrenté, 1999). D'abord, parce que l'économie était de fait déjà largement libéralisée, car principalement informelle. De plus, le périmètre d'intervention de l'Etat était déjà très réduit. Il s'est agi pour l'Etat de réinvestir certains domaines, plutôt que d'en abandonner. En outre, le secteur public, qui est généralement le plus rétif aux réformes, était vu d'un très mauvais œil par la population, car perverti par la dictature et les années de guerre civile. Par ailleurs, la classe politique voyait dans les réformes une occasion de maîtriser une manne financière venue de l'aide internationale. Enfin, l'Ouganda disposait d'une élite capable de comprendre la logique des bailleurs de fonds, d'anticiper leur demande et de s'adapter à leurs exigences en créant une relation de travail fondée sur la confiance, l'écoute et le dialogue (de Torrenté, 1999). L'Ouganda est le pays qui a adopté avec le plus de rigueur les programmes d'ajustement structurel considérés comme essentiels par la Banque Mondiale et le FMI pour restaurer la discipline fiscale et la stabilité de la monnaie.

Pour les bailleurs de fonds, c'était une occasion de disposer d'un terrain d'expérimentation de la mise en œuvre du modèle de développement « Banque Mondiale ». A cette époque, les politiques d'aide menées par la Banque Mondiale et le FMI étaient critiquées. Ces organisations internationales devaient de plus en plus se

justifier (Hauser, 1999). L'Ouganda allait devenir une vitrine à partir de laquelle la Banque Mondiale et le FMI allaient pouvoir expérimenter, faire connaître et diffuser des modèles de réforme. La Banque Mondiale (2001a) classe l'Ouganda parmi les pays africains qui se sont réformés avec succès. La réforme économique menée dans les années 1980 et 1990 a été conçue pour répondre aux critères de conditionnalité de l'aide internationale. L'*Economic Recovery Program* lancé en 1987, sous l'égide du FMI et la Banque Mondiale, a instauré une nouvelle monnaie. En 1991, sous l'impulsion du FMI, l'Ouganda ouvre totalement son marché. 1992 marque un tournant dans l'attitude du Gouvernement ougandais, qui prend les rênes de la réforme économique (de Torrenté, 1999 ; World Bank, 2001a). Le développement institutionnel et la réforme du système de gouvernance font partie intégrante de la réforme. Le volet développement institutionnel comprenait le développement du secteur privé, ce qui impliquait que le rôle de l'Etat devait être réduit. A partir de 1995, un cadre légal est mis en place pour renforcer les droits du commerce et de la propriété intellectuelle et régler les conflits commerciaux. La Banque Mondiale (1997) mesure le succès de la première tranche du programme d'ajustement structurel de la manière suivante :

- Augmentation annuelle moyenne du PIB de 6,4% entre 1987 et 1996,
- Réduction de l'inflation de 100% à moins de 10% entre 1987 et 1996,
- Stabilisation de l'économie,
- Désengagement de l'Etat dans le contrôle de l'économie,
- Depuis 1992, adoption d'un programme de libéralisation économique.

En retour, cette communauté internationale a fermé les yeux sur les agissements non démocratiques du régime, tels que la restriction des droits des partis politiques et les abus en matière de respect des droits de l'homme (Okuku, 2002). Ainsi, De Torrenté (1999) parle d'une lune de miel ambigüe entre le régime ougandais et les bailleurs de fonds internationaux, pour décrire cette forte alliance nourrie de dépendance mutuelle. En tout état de cause, grâce au succès des réformes, le pays a bénéficié en 1997 d'une annulation de 67% de sa dette extérieure.

Conclusion de la partie 2 de la section 2 :

Le pouvoir ougandais a pu légitimer son action en interne comme en externe et drainer une manne financière à laquelle il n'aurait pas eu accès autrement. La mise en œuvre de la logique de marché a servi de ligne directrice pour la réforme du secteur public ougandais, suivant les prescriptions de la doctrine du Nouveau Management Public.

3 La logique de marché dans le secteur public ougandais : le Nouveau Management Public à l'œuvre

Le Nouveau Management Public (NMP) comme nouveau paradigme de l'administration publique fut introduit en Ouganda par les organisations de Bretton Woods (Economic Commission for Africa, 2003). Ces réformes, dites de deuxième génération, ont été menées après les réformes visant à restaurer la stabilité macroéconomique (Lienert, 1998). La doctrine du NMP incite à passer du contrôle des procédures au contrôle des résultats. Une théorie de la performance s'impose : c'est la compétition avec le secteur privé, mais aussi au sein du secteur public, qui peut améliorer l'efficience de l'administration. Cette partie montre comment le secteur public ougandais, détruit par des années de troubles politiques majeurs (3.1) a été réformé à l'aune du NMP (3.2).

3.1 La déstabilisation du service public ougandais dans les années 1970

Le service public ougandais jouissait dans les années 1960 d'une bonne réputation, qualifié de « fort, fiable, relativement impartial et peu corrompu » et « considéré comme un des meilleurs en Afrique sub-saharienne »[57] (Karugire, 1996 ; Olowu, 2001, p. 121). L'administration ougandaise avait adopté les principes du service public britannique (Olowu, 2001, p. 121) : la gestion du service public est confiée à une « *Public Service Commission* », organe censé être indépendant, apolitique et impartial ; les fonctionnaires sont recrutés sur concours, la promotion se fait au mérite et à la performance évaluée annuellement ; les fonctionnaires doivent adhérer à des valeurs éthiques d'objectivité, de neutralité, d'intégrité et d'anonymat ; les conditions de travail sont attrayantes : logement subventionné, prise en charge de la santé, congés payés, emploi à vie et retraite. En 1962, l'administration ougandaise, peu nombreuse (22 560 agents) a un bon niveau de formation.

Au cours des années 1970, l'administration publique ougandaise va être déstabilisée. Olowu (2001) identifie trois facteurs de déclin de l'administration ougandaise. Premièrement, la politique d'africanisation de l'administration du premier Gouvernement Obote (1967-1971) a propulsé des jeunes mal formés et inexpérimentés à des postes à haute responsabilité. Deuxièmement, le service public est devenu politisé. L'administration est passée d'un système fondé sur la méritocratie à un système fondé sur l'appartenance ethnique, religieuse et régionale. Les valeurs d'autonomie et d'impartialité politique ont été détruites. A partir de 1964 par exemple, la Commission du service public était dirigée par des membres du parti au pouvoir. Enfin, la dictature d'Idi Amin Dada, à partir de 1971, a profondément impacté le service public. Les mauvais

[57] Traduction libre de : « strong, reliable, resaonably impartial and corruption-free, regarded as one of the best in sub-Saharan Africa »

choix économiques[58] ont conduit à une érosion des salaires et une forte instabilité politique et sociale. Olowu parle d'hémorragie et d'un état d'anarchie du service public, avec des administrations dirigées et terrorisées par des gangsters et des seigneurs de guerre. La terreur instaurée dans tout le pays a fait fuir les fonctionnaires les plus brillants, qui risquait l'incarcération, voire l'élimination physique. L'administration s'est petit à petit disloquée. La pratique du pillage est devenue institutionnalisée (Mugaju, 1996 ; Olowu, 2001). La propriété publique a été détournée, registres et traces écrites détruits.

> « En 1985, le service public ougandais était caractérisé par l'anarchie, l'abus de pouvoir, l'indiscipline et l'effondrement des systèmes d'information. »[59] (Mugaju, 1996, p. 14 cité dans Olowu, 2001).

Le paroxysme du chaos fut atteint pendant la guerre civile pour la prise de pouvoir. Les fonctionnaires n'allaient plus travailler car il n'y avait plus de gouvernement. Les institutions du service public étaient détruites.

3.2 La réforme du service public de la fin des années 1980 : la logique de marché comme axe de ré-institutionnalisation du secteur public

Après la réforme visant à stabiliser les indicateurs macroéconomiques, la réforme du secteur public a eu pour ambition de marquer une rupture avec le modèle bureaucratique centralisé hérité de l'ère coloniale.

> « La vision alternative à l'administration héritée de l'époque coloniale était fondée sur des problématiques d'efficience, de représentation, de participation et d'information, et a cherché à créer un Etat propice aux marchés, libéralisé, décentralisé, orienté vers les clients, managérial et démocratique. »[60] (Economic Commission for Africa, 2003, p. vii)

Cette deuxième génération de réformes devait redéfinir le rôle de l'Etat pour donner plus de place au marché, à la compétition, au secteur privé et au monde associatif (Economic Commission for Africa, 2003). La réforme s'est concentrée sur la gestion des ressources humaines des fonctionnaires. Visant un service public plus performant, les fonctionnaires devaient être moins nombreux mais mieux payés, motivés et efficients. Ces mesures comprenaient une révision de la rémunération pour diminuer l'écart avec le secteur privé ; une réforme de la gestion des fonctionnaires pour récompenser le mérite et les initiatives ; une réévaluation des salaires dans les secteurs prioritaires ; et la formation du personnel

[58] Une des mesures économiques les plus spectaculaires et contestées de Idi Amni Dada a été sa politique anti-asiatique qui l'a conduit à expulser les indiens d'Ouganda en 1972, alors qu'ils jouaient un rôle clé dans l'économie du pays. Museveni a encouragé leur retour dans les années 1990 (Forrest, 1999).

[59] Traduction libre de : « By 1985, the Ugandan civil service was characterized by lawless, the abuse of power, indiscipline and the fatal collapse of accountability systems. »

[60] Traduction libre de : « The alternative vision, based on issues of efficiency, representation, participation and accountability, has sought to create a market-friendly, liberalized, lean, decentralized, customer-oriented, managerial and democratic State. »

pour améliorer les compétences. Cette réforme a conduit à la création de diverses agences étatiques, dont la *Privatisation Unit*, en charge de gérer la privatisation des nombreuses entreprises publiques possédées par l'Etat dans des secteurs productifs comme le transport et l'agriculture, mais aussi dans les secteurs de l'électricité, de l'eau et de l'assainissement. D'autre part, à partir de 1991, des priorités ont été fixées dans les dépenses publiques : les *Priority Program Areas*. Ces programmes étaient protégés des coupes budgétaires. Les dépenses pour l'éducation et la santé ont augmenté de 1990 à 1995.

La réforme du service public ougandais est jugée comme l'une des plus réussies en Afrique. La réforme de la rémunération des fonctionnaires est considérée comme une des clés du succès et elle a contribué réduire la corruption (Lienert, 1998). Les dépenses salariales ont augmenté, passant de 1% du PIB en 1987 à 3% du PIB en 1996, pendant que le nombre de fonctionnaires diminuait de 10%. La rémunération à la performance a été mise en place pour les cadres. Les effectifs ont été réduits grâce à un plus grand contrôle des recrutements et au licenciement de 50 000 soldats, et des travailleurs irréguliers ou fantômes. A la fin de 1993, les effectifs de la fonction publique avait été réduit à 170 000 agents (270 000 en 1987) (World Bank, 2001a). L'Ouganda est l'un des 4 pays africains à avoir investi dans le management par la performance, avec le Ghana, le Botswana et l'Afrique du Sud. Cette réforme a été rendue possible par l'engagement politique du pouvoir, et le soutien de l'aide internationale (Olowu, 2001).

Conclusion de la partie 3 de la section 2 :

Cette partie montre comment la logique de marché a pénétré dans le secteur public ougandais par le biais d'une réforme de Nouveau Management Public.

4 La logique de marché au cours de l'histoire du secteur de l'eau urbaine ougandais

Nous proposons d'interpréter la réforme du secteur de l'eau urbaine en Ouganda comme faisant partie du mouvement de libéralisation de l'économie et de réformes de NMP. Cette partie retrace les grandes lignes du développement du secteur de l'eau urbaine, dominé par un acteur central, le *National Water and Sewerage Corporation* (NWSC). Dans une approche historique, elle montre d'abord que les pratiques associées à la logique de marché sont bien plus anciennes que les réformes de NMP, puisqu'elles existent depuis la création des réseaux (4.1). Après la période de déstabilisation et de destruction du champ organisationnel au cours des années 1970/80, alors que le NWSC avait à peine vu le jour (4.2), le secteur s'est reconstruit avec la réforme des années 1990. Cette réforme a abouti à l'institutionnalisation de la logique de marché (4.3).

4.1 Un secteur historiquement construit sur la logique de marché[61]

Sous le protectorat britannique, le développement urbain de Kampala[62] a provoqué des problèmes sanitaires et de santé publique (peste, typhoïde et choléra, (Nilsson, 2011)). Kampala s'étend sur une succession de collines aux bas reliefs marécageux, bordant au sud est le lac Victoria.

De part cette topographie, la ville a toujours souffert de problèmes d'approvisionnement en eau et de contamination des nappes d'eau superficielles. L'évacuation des effluents domestiques et des eaux de pluie abondantes dans cette région équatoriale se fait difficilement. L'administration coloniale a fait face à ces problèmes par l'embauche de personnel pour vider les latrines et en brûlant les zones trop souillées (Nilsson, 2011). Dès 1913, les autorités sanitaires dénoncent le risque de pollution des sources d'eau souterraine dans la ville, et préconisent une alimentation depuis le lac Victoria (Nilsson, 2011). Dans les années 20, une réglementation sur l'hygiène a été promulguée, dont la violation était passible de châtiment corporel (Nilsson, 2011). L'approvisionnement en eau en milieu urbain était laissé à l'initiative individuelle (puits et collecte d'eau de pluie).

En 1926, le gouvernement du protectorat proposa au bureau des colonies du Royaume-Uni de construire un réseau d'eau potable alimenté par les eaux du lac Victoria. Des doutes sur la viabilité financière du projet retardèrent son lancement. Cependant, des épidémies de choléra et de peste ont convaincu les autorités britanniques d'investir dans ces infrastructures. En 1927, le projet fut approuvé après de longues négociations avec Londres. Le premier réseau fut construit à Jinja en 1928, puis à Kampala en 1930 et à Entebbe et Mbale en 1938 (voir Carte 2) (Nilsson, 2011, p. 50). Dans les années 1930, la demande en eau augmenta fortement, ce qui obligea le gouvernement à étendre le réseau. A partir de 1937, la demande en eau s'est accrue avec l'introduction de la chasse d'eau dans les foyers. En 1947, le réseau arriva à saturation, engendrant des coupures d'eau quotidiennes. En 1948, la capacité de production fut augmentée et quelques années après, le réseau fut de nouveau étendu. Les réseaux d'eau potable et d'assainissement ont été développés autour de ces premières infrastructures construites initialement pour 15 000 habitants. Dans les années 1930 également, des experts britanniques furent nommés à Kampala pour construire un réseau de drainage et d'assainissement, achevé en 1939. La conception de ces infrastructures par l'administration coloniale s'est faite sur la base de normes britanniques (Nilsson, 2011, p. 47). Elle visait les populations du centre ville, essentiellement les blancs et les

[61] Cette partie se fonde sur le travail de l'historien des technologies suédois Nilsson (2006), qui raconte la genèse du réseau d'eau potable de Kampala sous le protectorat britannique.

[62] Notons que Kampala n'est devenue la capitale de l'Ouganda qu'à l'indépendance, à la place d'Entebbe.

asiatiques. Le Kabaka[63] avait refusé le réseau sur le territoire qu'il administrait. L'administration avait quand même prévu des bornes fontaines dimensionnées pour fournir 20 gallons par habitant par jour (contre 40 gallons, environ 182 litres, par habitant par jour pour les européens). La norme de service dès la création du réseau était un branchement par foyer, et le recouvrement des coûts du service devait être assuré par la facture d'eau (Nilsson, 2011). Ainsi, le service public de l'eau urbaine s'est développé dès l'origine sur un modèle marchand de service public réservé à une classe aisée localisée dans le centre de Kampala, bénéficiant d'une eau puisée dans le lac Victoria et d'un système d'assainissement.

La plupart des centres urbains ont été équipés de réseau d'eau et d'assainissement dans les années 1950 et 1960 (World Bank, 1990a). Les services d'eau de Jinja, Entebbe et Kampala prélèvent l'eau depuis le lac Victoria.

4.2 Les années 1970 et 1980 : la déstabilisation du champ

En 1970, le premier Gouvernement Obote était entré en discussion avec la Banque Mondiale, l'OMS et la Banque Africaine de Développement dans le cadre d'un programme de développement des infrastructures[64]. De ces discussions serait né le projet de création du NWSC (Muhairwe, 2009). Le décret n°34 créant l'opérateur public a été publié en février 1972 sous le régime de Amin Dada, et a confirmé l'engagement du gouvernement précédent de nationaliser le service public de l'eau urbaine. Deux arguments ont été invoqués officiellement pour motiver la fondation du NWSC (Muhairwe, 2009). Le premier était de réaliser des économies d'échelle en créant un service d'eau unique pour desservir les centres urbains[65]. Le deuxième était de pouvoir souscrire à des emprunts pour financer le renouvellement et l'extension des réseaux alors déjà quarantenaires[66], et mobiliser les ressources financières de l'aide internationale. Sur le plan politique, il était pour le gouvernement hors de question d'avoir recours à des entreprises étrangères. Au lendemain de l'indépendance, le gouvernement ougandais voulait, en s'engageant dans la nationalisation des services publics, affirmer l'identité de la jeune nation. La création du NWSC était donc un acte politique fort d'affirmation de l'identité ougandaise. L'entreprise est devenue opérationnelle un an plus tard avec la prise en main de l'exploitation des réseaux des trois plus grandes villes du pays : Kampala, Jinja et Entebbe (voir Carte 2). Le NWSC était dirigé par un Conseil d'Administration (CA) composé des secrétaires permanents des ministères de

[63] Le Kabaka est le roi du Buganda.

[64] Un projet d'emprunt était en discussion avec la Banque Mondiale pour développer les réseaux de Kampala et Jinja (World Bank, 1992). Par ailleurs, un schéma directeur avait été établi en 1971 avec le soutien de l'UNDP/WHO.

[65] En Ouganda, une zone urbaine est définie comme telle dès que la population d'une zone habitée concentre plus de 5000 habitants.

[66] Un réseau est construit pour durer a minima cinquante ans.

l'Administration Locale, des Ressources minérales et d'Eau, de la Santé, des Finances, du Travail et de la Communication, et d'un Directeur Général[67], nommé par le CA.

Le NWSC subit de 1972 à 1980 la dictature du Général Idi Amin Dada, que les historiens de l'Institut Français de Recherche en Afrique appellent le « bouffon sanguinaire » (Prunier, Calas, 1994). Pendant cette période, l'ingérence des politiciens dans les affaires de l'opérateur public a fait du NWSC un outil de pouvoir au service de la classe politique dirigeante. Ce qui reste dans les mémoires de cette période est que l'entreprise publique s'est endettée, et est devenue corrompue, avec des employés démotivés, terrorisés par les hommes politiques, et impliqués dans le *magendo*[68] (Muhairwe, 2009). Ainsi, les années 1970 sont dans les mémoires des Ougandais des années qui ont fortement détériorées le service public d'une façon générale et le NWSC en particulier. Parmi les mesures prises par la dictature, la gratuité de l'eau, mesure populiste, a contribué à ruiner le NWSC. Selon la Banque Mondiale (1992), 60% de la population possédant un branchement d'eau ne bénéficiait plus du service. La guerre civile de 1980 à 1986 fut particulièrement violente et a fortement détérioré un réseau d'eau urbaine déjà en piteux état. Le NWSC des années 1980 ne parvenait pas à assurer sa fonction (Calas, 1998). L'entreprise publique n'avait que quelques ingénieurs et 3 véhicules (entretien avec R. Franceys). Le chef de l'agence de Kampala supervisait depuis la capitale les opérations à Entebbe et Jinja.

C'est dans ce contexte de délabrement extrême de l'organisation et des infrastructures que les bailleurs de fonds ont soutenu dans les années 1980 des programmes de réhabilitation qui ont posé les fondations de la réforme du secteur.

4.3 La logique de marché institutionnalisée dans le secteur de l'eau urbaine

Avec l'arrivée au pouvoir du NRM en 1986 et le retour des bailleurs de fonds, de grands projets d'infrastructures, financés notamment par la Banque Mondiale, ont permis au secteur de l'eau urbaine de se reconstruire. Une réforme sectorielle fut lancée, qui déboucha sur la signature de deux textes majeurs : le *NWSC Act* de 1995 et le *Water Act* de 1997. Plusieurs éléments nous amènent à penser que la logique de marché est dès la fin des années 1990 dominante dans les représentations au niveau du champ. La première sous-partie (4.3.1) met en évidence les signes de l'institutionnalisation de la logique de marché. La deuxième (4.3.2) montre que cette logique de marché s'impose face à une logique de l'Etat qui n'est pas structurante.

[67] Traduction livre de Managing Director.

[68] *Magendo* est un mot lugandais (langue bantoue du Buganda) qui désigne le marché parallèle.

4.3.1 Les signes de l'institutionnalisation de la logique de marché

Cette sous-partie expose les signes de l'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur de l'eau urbaine ougandais. Au niveau du champ organisationnel, les réformes ont abouti à la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire. Le secteur de l'eau urbaine est sous la responsabilité du *Ministry of Land, Water and Environment* (désigné dans la suite par ministère de l'Eau) qui a la charge de définir la politique de l'eau. Pour l'eau urbaine, le *Directorate of Water Development* (DWD), une de ses trois directions, a la charge de tous les réseaux non gérés par le NWSC. Le ministère de l'Eau assure la tutelle technique du NWSC, tandis que le ministère des Finances en assure la tutelle financière. Jusqu'aux réformes, aucune loi dédiée au secteur n'encadrait l'action du NWSC, en dehors de son décret de création datant de 1972. Dans le cadre de la nouvelle constitution de l'Etat, en 1995, les nouveaux statuts du NWSC (Republic of Uganda, 1995) posa un premier cadre.

En cohérence avec la doctrine du NMP, les statuts conféraient à l'opérateur une autonomie de gestion afin qu'il gère les services d'eau et d'assainissement des centres urbains

> « L'entreprise doit être exploitée avec des pratiques commerciales solides et doit garantir que ses recettes sont suffisantes pour financer (a) tous les coûts d'amortissement, de provisionnement et d'intérêt ; (b) tous les coûts d'exploitation et de maintenance ; et (c) un retour sur investissement raisonnable. »[69]» (Republic of Uganda, 1995).

Cette autonomie de gestion s'incarne dans la gouvernance, le financement et la gestion de l'entreprise publique. L'organe exécutif du NWSC est le Conseil d'Administration (CA). Le *NWSC Act* définit sa composition : un président, le DG, 7 directeurs, dont le Directeur du *Directorate of Water Development* (nommé par le Ministre pour 3 ans), en fonction des compétences qu'ils peuvent apporter (expertise dans le domaine de la finance publique, de l'environnement, du commerce ou de l'industrie). La mission du CA est le « *Policy making »* : il détermine la politique, fixe les objectifs et est un organe de contrôle pour vérifier que le DG respecte ses directives de façon efficiente (voir l'Encadré 8 ci-après). Il nomme le DG du NWSC pour un mandat de cinq ans.

[69] Traduction libre de : « The corporation shall operate on sound commercial practice and shall ensure that its revenues are sufficient to provide for (a) all depreciation, amortisation and interest costs; (b) all operation and maintenance costs; and (c) a reasonable return on investment. » (Republic of Uganda, 1995)

Le NWSC Act de 1995 définit ainsi le rôle de ce conseil d'administration :
« développer les stratégies et la politique de l'entreprise publique,
approuver les plans d'exploitation annuels, les bilans financiers, et procédures d'achat public pour les projets majeurs,
s'assurer que les procédures et pratiques sont appropriées dans les domaines du management, de la planification financière et du contrôle,
rendre compte régulièrement au ministère de l'Eau, de la Terre et de l'Environnement de la performance de l'entreprise,
superviser la performance de l'équipe de direction. »

Encadré 8 : La présentation du rôle du conseil d'administration du NWSC (Source : NWSC Act, 1995)

En 1972, lors de la création du NWSC, il était précisé que l'opérateur public devait s'autofinancer sur la facture d'eau (recouvrement des coûts d'exploitation, amortissement et capital). Le *NWSC Act* de 1995 exige de surcroit un retour sur investissement « raisonnable ». Les sources de financement sont essentiellement la facture pour services rendus (eau, assainissement), les fonds accordés par le Parlement, ou emprunté auprès des bailleurs de fonds ou les banques commerciales. La direction peut proposer une augmentation de tarif au Conseil d'Administration. En pratique, tout changement de tarif doit être autorisé par le Parlement (entretien 2010). Le *Water Act* de 1997 institue le fait de facturer l'eau au m^3 par un compteur individuel appartenant à l 'opérateur. Le *NWSC Act* donne en outre au NWSC la liberté de fixer les règles de la gestion des ressources humaines. Il attribue le droit de fixer les tarifs, de développer des coopérations, de signer des marchés, et de fournir des services hors Ouganda. Cette autonomie de gestion va de pair avec la mise en place d'un contrôle formalisé de la gestion de l'opérateur public par les ministères de tutelle. Le *NWSC Act* fixe l'obligation de produire les documents suivants :

- un plan d'entreprise tous les 3 ans, soumis au ministre et que l'entreprise doit suivre.
- un rapport annuel, soumis au Conseil d'Administration, au Ministre puis au Parlement.
- un budget prévisionnel à fournir au plus tard avant fin mars pour le soumettre au Conseil d'Administration.

L'auditeur général doit auditer les comptes chaque année. Le *Water Act* de 1997 prévoit aussi la signature de contrats de performance entre l'opérateur et le ministère de l'Eau (Republic of Uganda, 1997, p. point 48). Le *Water Act* de 1997 institutionnalise ces règles de gestion pour l'ensemble des opérateurs d'eau urbaine du territoire ougandais. La pratique des contrats de performance entre le Gouvernement et le NWSC à partir de

2000 va servir de base à l'élaboration de contrats de management des services d'eau urbaine des villes secondaires gérées par des opérateurs privés.

En définitive, la logique de marché semble institutionnalisée dans le secteur de l'eau urbaine ougandais. La partie suivante explore la façon dont la logique de l'Etat s'incarne dans le secteur.

4.3.2 Une logique de l'Etat qui n'est pas structurante

L'influence de la logique de l'Etat en Ouganda est modérée, du fait du manque de légitimité de l'administration publique et du manque de ressources pour l'imposer. Elle s'exprime par toutes les règles qui s'imposent au NWSC : un périmètre d'intervention, une structure tarifaire (voir annexe 4), des règles dans la passation des marchés publics et des normes de potabilité et de rejet des eaux usées. La structure tarifaire prévoit notamment un système de péréquation destiné à faire plus payer les industriels que les consommateurs dits domestiques (les particuliers).

En dehors de ces principes qui se déclinent en pratiques, la politique de l'eau urbaine du ministère est ambigüe. Le *Water Act* de 1997 donne pour principal objectif du secteur de l'eau urbaine de :

> «promouvoir la fourniture d'un service d'alimentation en eau saine, sûre et suffisant pour l'usage domestique à toute personne. »[70] (Republic of Uganda, 1997)

La politique nationale de l'eau de 1999, à laquelle se réfèrent les contrats de performance, définit le but de la politique de l'eau destinée aux usages domestiques :

> « la fourniture durable d'une eau saine facilement accessible et des équipements d'assainissement hygiéniques, basée sur une responsabilisation et une appropriation des managers, à 75% de la population dans les zones rurales et 100% de la population urbaine d'ici l'année 2000 et un usage effectif de 1980 à 90% des infrastructures. »[71] (Republic of Uganda, 1999)

En toile de fond, l'Etat ougandais adhère aux objectifs du Millénaire pour le Développement fixés par les Nations Unis en 2000 de réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et à l'assainissement. Ainsi, la politique de l'eau urbaine ne se prononce pas sur la façon d'arbitrer les priorités d'approvisionnement, dans un contexte où on demande à l'opérateur à la fois la viabilité financière et la couverture universelle. Le Gouvernement ougandais n'a pas tranché entre

[70] Traduction libre de : « to promote the provision of a clean, safe and sufficient supply of water for domestic purpose to all persons.«

[71] Traduction libre de : «sustainable provision of safe water within easy reach and hygienic sanitation facilities, based on management responsibility and ownership by the users, to 75% of the population in rural areas and 100% of the urban population by the year 2000 with an 80%-90% effective use and functionality of facilities.«

un service aux normes européennes pour la population solvable ou un service universel de qualité moindre pour tous. Le *Water Act* de 1997 réaffirme l'autonomie de gestion du NWSC, en stipulant que la façon de délivrer le service reste à la discrétion de l'opérateur.

Conclusion de la partie 4 de la section 2 :

En l'absence de logique de l'Etat affirmée et précisant ses modalités de matérialisation, ce sont les institutions véhiculées par le biais de l'aide internationale qui structurent le secteur, et que nous associons à la logique de marché. L'opérateur national doit être entreprisé, fonctionner comme une entreprise privée, et la viabilité financière du secteur est l'objectif prioritaire. Les contrats de performance deviennent les instruments emblématiques de cette réforme.

Conclusion

Ce chapitre propose d'interpréter le changement institutionnel à l'œuvre au sein du service public de l'eau urbaine ougandais comme un processus d'institutionnalisation de la logique de marché. D'une part, au niveau sociétal, un changement politique survenu dans un contexte très particulier (guerre civile, dictature) a conduit à une remise en question profonde des institutions en place. D'autre part, l'aide internationale apportée au secteur, principalement par la Banque Mondiale, a véhiculé des idées qui ont ensuite été reprises localement, par un gouvernement ougandais qui souhaitait devenir une vitrine de la politique d'aide internationale. Enfin, la logique de marché a rapidement acquis une légitimité du fait d'un terreau particulièrement favorable : aucune autre logique légitime, aucun acteur capable de porter une vision alternative, une logique de la profession inexistante et une logique de l'Etat peu d'influente. Le processus de changement institutionnel peut donc être vu comme un mouvement descendant, du niveau sociétal vers le niveau organisationnel. Dans ce processus, la mise en œuvre des contrats de performance est un marqueur de l'institutionnalisation de la logique de marché. Une analyse au niveau intra-organisationnel, présentée dans les deux chapitres qui suivent, nous permet d'identifier d'une part la façon dont ces systèmes de contrôle de gestion, les contrats de performance, ont structuré le développement des pratiques du secteur (chapitre 4), et d'autre part, la façon dont ils ont en retour influencé la dynamique institutionnelle (chapitre 5).

Chapitre 4. Les contrats de performance comme support à la matérialisation de la logique de marché

Introduction

Ce chapitre présente une analyse de la façon dont la logique de marché s'est matérialisée au sein du NWSC. En tant qu'opérateur national, le NWSC est le moteur du développement des pratiques du secteur de l'eau urbaine en Ouganda. Les pratiques sont entendues comme un ensemble d'activités opérationnelles qui influent sur la façon dont le service des eaux et de l'assainissement est rendu. Les pratiques de l'opérateur national dans les années 1980 sont peu décrites dans les récits publiés. Elles sont associées rétrospectivement par les acteurs interrogés à ce sujet à des logiques non légitimes dans le cadre de la logique de marché (cooptation, corruption, cumul d'activités, etc.). Le service des eaux avait été profondément perturbé par les troubles politiques des années 1970 et 1980, et n'était pas en mesure de fournir un service de qualité. Les infrastructures avaient été sévèrement endommagées. La gestion centralisée était jugée inadaptée par les prescripteurs du champ, qui étaient les bailleurs de fonds et le Gouvernement. Comment alors les nouvelles pratiques conformes à la logique de marché ont-elles été développées ? Comment les prescriptions de la nouvelle logique ont-elles été intégrées dans la gestion de l'organisation ? Nous mettons en évidence les micro-mécanismes de changement institutionnel et organisationnel au niveau intra-organisationnel. Cette analyse est centrée autour du développement des nouvelles pratiques et des systèmes de contrôle de gestion, qui constituent selon nous un élément central de ces mécanismes. La première partie de ce chapitre est consacrée au processus d'institutionnalisation de la logique de marché, qui a conduit à l'institutionnalisation du contrat de performance à partir de 2004 (Section 1). La deuxième partie met en lumière une période de stabilité institutionnelle de 2004 à 2009 au cours de laquelle la mise en œuvre des contrats internes de performance au sein du NWSC est devenu l'élément structurant des changements organisationnels (Section 2).

Section 1 Le processus d'institutionnalisation de la logique de marché

Cette première section présente un processus d'institutionnalisation de la logique de marché en deux temps. Alors que les prescriptions de la logique de marché semblent avoir d'emblée acquis une légitimité cognitive pour les décideurs des principaux acteurs de la réforme (bailleurs de fonds et représentants du Gouvernement ougandais), ni le ministère de l'Eau ni l'opérateur national n'étaient en mesure de les mettre en œuvre. La première partie (1) analyse le processus d'innovation institutionnelle dans les années 1980 et 1990 qui a conduit à institutionnaliser de nouveaux critères et de nouvelles pratiques dans le champ. La seconde partie (2) est consacrée à l'introduction des contrats de performance à partir de 2000 et à son rôle dans le changement institutionnel.

1 Les années 1980 et 1990 : les trois micro-mécanismes sous-jacents au processus d'innovation institutionnelle

Dès 1979, le Gouvernement Obote sollicita la Banque Mondiale pour soutenir le développement du secteur de l'eau urbaine. Dans le sillage de la banque, de nombreux bailleurs de fonds[72] ont accordé leur soutien. Les investissements dans les zones urbaines ont été financés essentiellement par l'*International Development Agency* (filiale de la Banque Mondiale), la Banque Africaine de Développement, la Communauté Economique Européenne, les agences de coopération bilatérales italienne et allemande (GTZ). Le financement du développement du secteur dans les zones rurales[73] s'appuyait sur l'UNICEF, l'UNCDF (*United Nations Capital Development Fund*), les agences de coopération bilatérales canadienne (CIDA) et danoise (DANIDA), ainsi que des ONG comme *Lutherian World Federation*, CARE *International*, *World Vision International* et *Water Aid*. Le développement institutionnel (planifications et stratégies pour le développement du secteur) était soutenu par un regroupement UNDP (*United Nations Development Program*)/Banque Mondiale (World Bank, 1990a). Le secteur de l'eau urbaine ougandais s'est développé avec le renforcement de la capacité de deux acteurs clés : le NWSC, pour les plus grands centres urbains et le *Directorate of Water Development* (DWD)[74]. Au fil des réformes et des projets financés par l'aide internationale, des réseaux de villes secondaires réhabilités avec le soutien de l'aide

[72] Jusqu'à la fin des années 1990, la Banque Mondiale est le principal bailleur des projets qui concernent le NWSC.

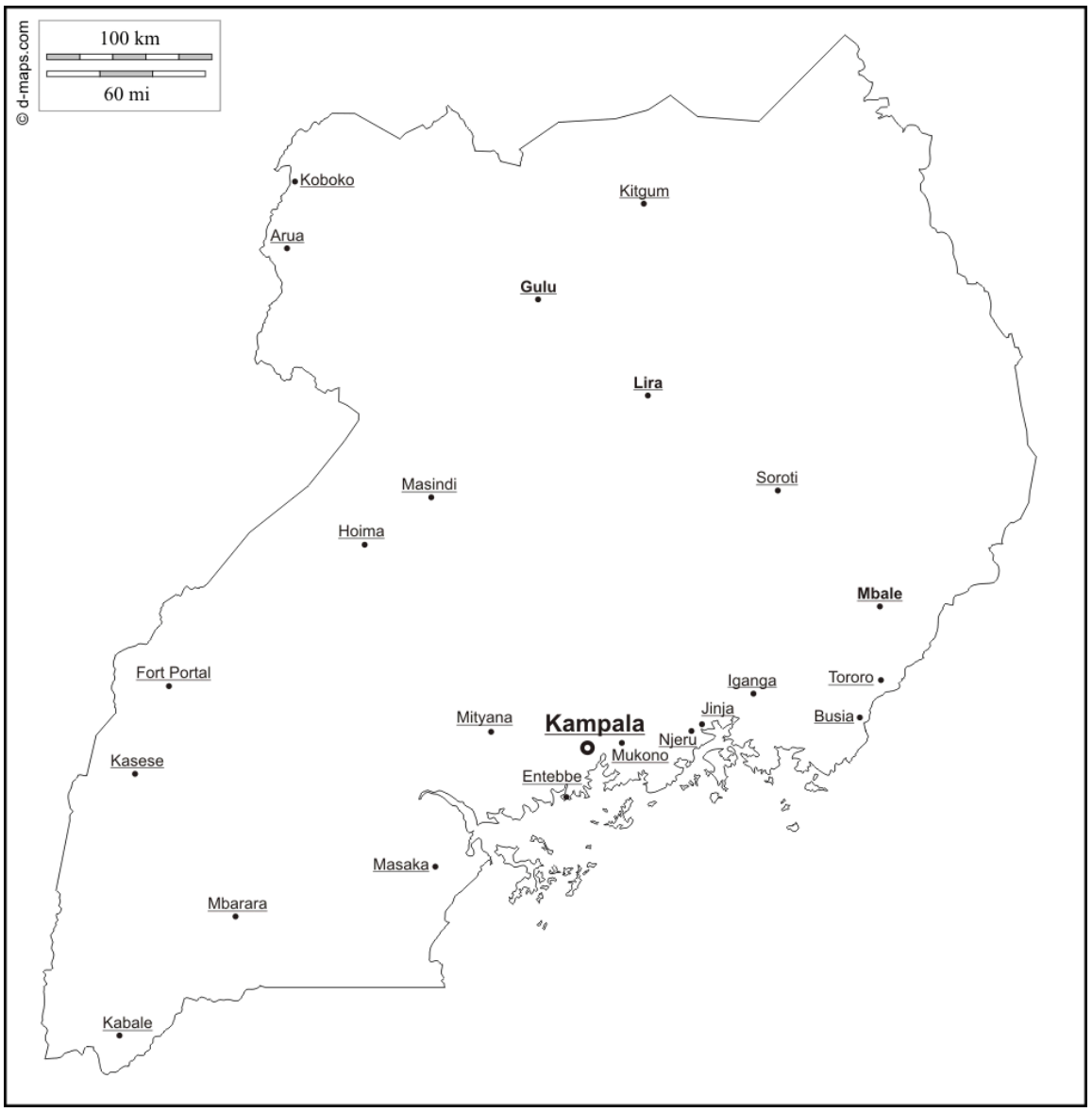
[73] Parler du secteur de l'eau urbaine en zone rurale peut paraître incongru. Il s'agit d'adapter le service de l'eau et de l'assainissement au contexte rural.

[74] Le *Directorate of Water Development* est une des directions du ministère en charge de la politique de l'eau urbaine, le *Ministry of Lands, Water and Environment* (aujourd'hui *Ministry of Water and Environment*).

internationale ont été intégrés au patrimoine géré par le NWSC.

Le NWSC a bénéficié d'un soutien financier et d'un appui technique conséquent de la part de la Banque Mondiale, de la Banque Africaine de Développement et d'agences de coopération européennes. Le point de départ fut 1981 avec la signature d'un accord de financement entre la Banque Mondiale et le Gouvernement pour le *Water Supply Engineering Project* (Crédit 1110-UG), suivi du *Water Supply and Sanitation Rehabilitation Project* signé en 1984 et du *Second Water Supply Project* signé en 1990. Ces projets avaient pour objectif de réhabiliter, renforcer puis étendre les réseaux d'eau et d'assainissement des villes situées historiquement gérées par le NWSC (Kampala, Jinja et Entebbe), ainsi que des villes de Masaka, Mbale, Mbarara[75], et Tororo en vue de leur intégration dans le périmètre du NWSC (effective en 1989) (voir Carte 4 ci-après). En parallèle, la Banque Africaine de Développement finança en 1983 un projet de réhabilitation des réseaux d'eau et d'assainissement de Gulu et Lira achevé en 1992 (African Development Bank Group, 2000). Ces villes furent rattachées au NWSC en 1997 (voir Tableau 14, Tableau 15 et Figure 10 ci-après). Outre l'investissement dans les infrastructures, les réformes visaient d'une part à renforcer la capacité opérationnelle du NWSC par des formations, un appui technique et la fourniture de moyens financiers et technologiques, et d'autre part à appuyer le DWD dans l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire permettant le développement du secteur (World Bank, 1992). Le Tableau 16 résume les principales réalisations associées à ces projets financés par l'aide internationale.

[75] Mabara est la ville d'où le Président Yoweri Museveni serait originaire, Masaka est dans la même région.



Carte 4 : Principales villes d'Ouganda (Source : d-maps.com)

Période	1972-1989	1989-1997	1997-1999	1999-2000	2000-2002	2002-2007	2007-2010
Nouvelle(s) zone(s) urbaine(s) desservie(s)	Kampala Jinja Entebbe	Tororo Mbale Masaka Mbarara	Lira Gulu	Fort Portal Kasese Kabale	Bushenyi	Arua, Soroti	Mukono Malaba Lugazi Iganga Kabaramaido Masindi Hoima Mubende
Nombre de villes desservies par le NWSC	3	7	9	12	13	15	23

Tableau 14 : Evolution du nombre de villes desservies par le NWSC entre 1972 et 2010 (Source : NWSC)

Population	1972	1997	1999	2000	2002	2007	2010
Totale :	10 millions	22,7 millions	23,5 millions	24,3 millions	25 millions	30,7 millions	34 millions
Urbaine :	680 000	2,6 millions	2,8 millions	2,9 millions	3,3 millions	4,3 millions	5,2 millions
dont à desservir par le NWSC	Moins de 500 000	~1,1 millions	~1,2 millions	~1,3 millions	~2,1 millions	~2,5 millions	~3 millions
dont desservie par le NWSC	(pas de données)	~500 000	~650 000	~740 000	~1,2 millions	~1,8 millions	~2,3 millions

Tableau 15 : Evolution de la population en Ouganda, en milieu urbain, des villes desservies par le NWSC et population desservie par le NWSC de 1972 à 2010 (Source : Banque Mondiale, Ugandan Bureau of Statistics et rapports annuels du NWSC)

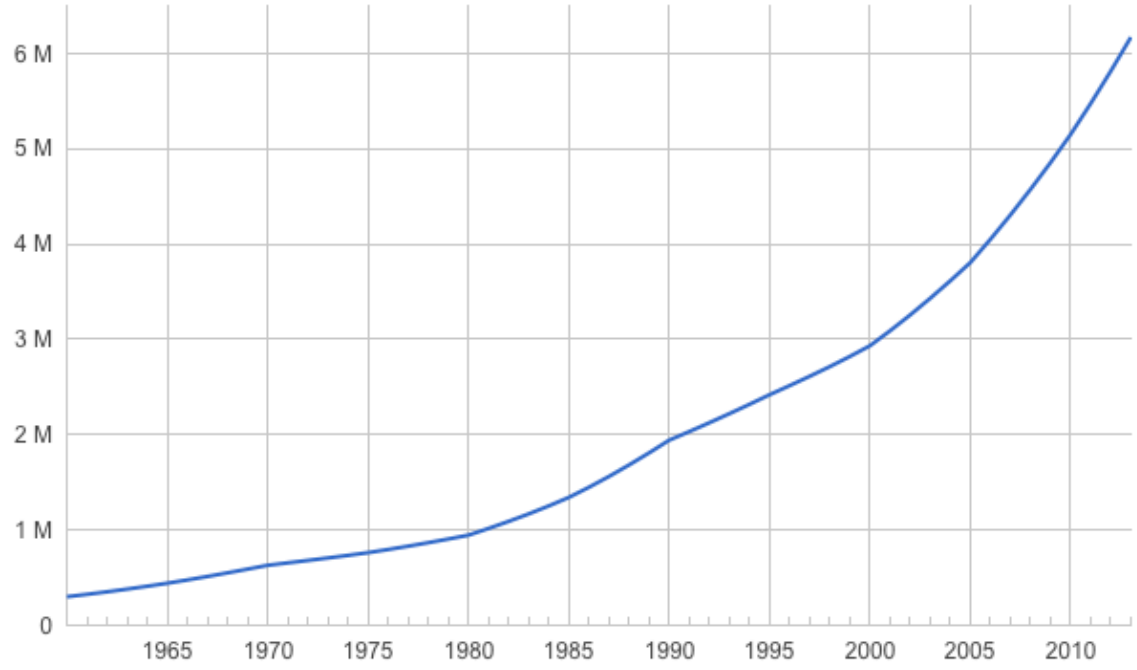


Figure 10 : Evolution de la population urbaine en Ouganda de 1960 à 2014 (Source : Banque Mondiale, données publiques mises à disposition sur Google)

Légende : M pour millions

Période	Bailleurs de fonds	Nom du projet	Villes concernées par la composante eau potable	Villes concernées par la composante assainissement	Type de projet
1981-1992	Banque Mondiale (IDA)	*Water Supply Engineering Project*	Kampala, Jinja, Entebbe, Masaka, Mbale, Mbarara, Tororo	Kampala, Jinja, Entebbe, Masaka, Mbale, Mbarara, Tororo	Etudes
1983-1992	Banque Africaine de Développe-ment	*Five Urban Centres Water Supply and Sewerage Rehabilitation Project*	Gulu Lira	Gulu Lira Mbarara	Réhabilitation
1984-1991	Banque Mondiale (IDA) Coopération Economique Européenne, coopération allemande, Banque Africaine de Développe-ment	*Water Supply and Sanitation Rehabilitation Project*	Kampala, Jinja, Entebbe, Masaka, Mbale, Mbarara, Tororo	Kampala, Jinja, Entebbe, Masaka, Mbale, Mbarara, Tororo	Réhabilitation
1990-1998	Banque Mondiale (IDA), Coopération Economique Européenne, coopérations italienne, autrichienne et allemande	*Second Water Supply Project*	Kampala (construction de Gaba II, logements pour le personnel, centre de formation), Jinja, Masaka, Mbale, Mbarara	Kampala (renforcement du réseau et de la station d'épuration de Bugolobi), Jinja, Masaka, Mbale, Mbarara	Renforcement et Extensions

Tableau 16 : Principaux projets dans le secteur de l'eau urbaine des années 1980/1990 (Source : Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement)

Cette partie met en lumière trois micro-mécanismes qui ont participé à créer de nouvelles pratiques que nous associons à la logique de marché : l'importation de nouvelles pratiques et nouveaux critères de performance légitimes sous l'influence de l'aide internationale (1.1), l'importation de pratiques managériales venues de la réforme du secteur public ougandais (1.2) et le développement des identités professionnelles et des pratiques opérationnelles (1.3).

1.1 L'importation de nouvelles pratiques et de nouveaux critères de performance légitimes par les projets de l'aide internationale

La conditionnalité de l'aide et l'évaluation des projets financés par l'aide internationale ont fourni un cadre définissant les critères de performance et les pratiques professionnelles jugées légitimes dans le secteur. Citons par exemple le rapport d'évaluation du *Water Supply Engineering Project* (Crédit 1110-UG) par la Banque Mondiale :

> « Le PCR [*Project Completion Report*][76] du Projet d'Alimentation en Eau Potable et de Réhabilitation (Cr. 1510-UG), daté du 26 juin 1991, indique que le NWSC est devenu une institution viable avec un management relativement bon, avec le soutien de quelques expatriés. Il a été capable de financer ses coûts récurrents par le recouvrement des factures et d'accumuler des réserves pour financer l'extension des infrastructures, en l'occurrence une partie de l'investissement en monnaie locale dans le Deuxième Projet d'Alimentation en Eau Potable. Une plus grande efficience est devenue l'objectif opérationnel du NWSC, avec une haute priorité donnée à l'enregistrement des consommateurs, à la facturation rapide, et aux coupures d'eau pour impayés, la détection et la réparation des fuites, et l'installation de compteurs. »[77] (World Bank, 1992, p. iiii)

Cet extrait illustre bien les critères d'évaluation de la performance et les pratiques professionnelles attendues. Les critères principaux sont ceux de l'efficience et de la viabilité financière. Le NWSC doit augmenter ses recettes par l'amélioration de ses pratiques commerciales (enregistrer les clients, facturer rapidement et couper l'eau en cas d'impayés), diminuer les pertes par ses pratiques techniques (détection et réparation de fuites et mise en place de compteurs), pour *in fine*, dégager une capacité d'auto-financement, et viser idéalement le recouvrement de tous les coûts par la facture d'eau.

[76] Le *Project Completion Report* (PCR) est le nom donné au rapport d'évaluation des projets financés par la Banque Mondiale.

[77] Traduction libre de : « The PCR for the Water Supply and Rehabilitation Project (Cr. 1510-UG), dated June 26, 1991, indicated that NWSC had become a viable institution with comparatively good management, with the support of a few expatriates. It was able to meet its recurrent costs from revenues collected and accumulated some reserves to finance capital expansion, that is, part of the local currency contribution to the Second Water Supply Project. Greater efficiency had become the operational aim of NWSC, with High priority given to consumer registration, prompt billing and disconnection for non-payment, leak detection and repair, and meter installation.» (World Bank, 1992, p. iiii)

Dans cette optique, la Banque Mondiale a conditionné son soutien financier pour le projet de réhabilitation des réseaux des sept villes en 1990 à la remise par le NWSC de comptes financiers audités, à l'augmentation du tarif de l'eau de 60% et à l'augmentation du profit d'exploitation pour financer des projets d'investissement (World Bank, 1990b). La Banque Mondiale demandait en outre une plus grande efficience dans l'activité de facturation, dont les résultats étaient mesurés avec deux indicateurs de performance : le taux de recouvrement des factures (qui devait passer de 43% en 1990 à 77% en 1996), et l'âge des créances clients (qui devait passer de 5 mois à la fin de 1990 à moins de 3 mois à partir de 1992). Pour appuyer ces mesures, la pratique de la coupure d'eau en cas de non paiement des factures est devenue une des conditions nécessaires à l'octroi des prêts.

> « Le NWSC doit prendre toutes les mesures nécessaires pour (...) réduire les arriérés de paiement des consommateurs en continuant à couper l'eau aux consommateurs défaillants de façon active. »[78] (World Bank, 1990b, p. 4)

Un quotidien de la presse locale commente de la manière suivante l'introduction du nouveau système de facturation, bienvenu pour réduire les pertes financières de l'entreprise publique :

> « NWSC perd de grosses parts de ses recettes à cause de la fraude. Les releveurs de compteurs s'allient avec les clients et ils sous-estiment leur consommation ou rétablissent leur alimentation, contre rémunération, quand l'alimentation a été coupée pour défaut de paiement. »[79] (The New Vision, 1998a)

Le NWSC souffrait en effet de fortes résistances au paiement des factures, ce qui engendrait des difficultés financières. Les mauvais payeurs n'étaient pas seulement les usagers lambda, mais aussi les organisations gouvernementales et publiques. Le Directeur Général (DG) est allé jusqu'à ordonner des coupures d'eau à l'aéroport international d'Entebbe, au zoo, au Parlement, dans les casernes militaires et à l'hôpital principal (entretien avec R. Franceys). Ainsi, le principal indicateur de performance suivi par les managers est devenu le nombre de coupures d'eau par mois.

[78] Traduction libre de : « NWSC shall take all measures necessary to (...) reduce arrears by consumers by continuing to actively disconnect the supply of water to delinquent consumers. » (World Bank, 1990b, p. 4)

[79] Traduction libre de : « NWSC has been losing big sums of revenue in fraud. Meter readers collude with customers and they under read their ratings or even reconnect them, at a private fee, when the water supply has been disconnected for defaulting on payment. »

1.2 L'importation de pratiques managériales issues de la réforme de Nouveau Management Public du service public ougandais

Les réformes managériales impulsées par la direction du NWSC ont contribué à institutionnaliser des croyances et des pratiques liées à la logique de marché au sein de l'entreprise publique. Le premier programme de réhabilitation des infrastructures à peine achevé, la priorité a été donnée à la lutte contre les pertes commerciales, d'étendre la base clientèle et de générer plus de recettes. Dans ce secteur les « pertes commerciales » désignent les pertes de recettes liées à des dysfonctionnement du service commercial : base de données des consommateurs erronée (consommateurs qui ont un branchement d'eau actif mais ne sont pas répertoriés donc pas facturés, ou consommateurs qui reçoivent des factures mais ne sont pas raccordés, erreur dans les noms, etc.), erreur dans la facturation (problème à la lecture des compteurs, défaillance des compteurs, ou erreur dans l'estimation en cas d'absence de compteur), écart entre les montants facturés et le recouvrement des factures. Ces activités commerciales étaient et restent un défi dans un pays comme l'Ouganda, considérant le fait que le tarif de l'eau est élevé pour une population très pauvre. Au début de la réforme, la volonté de payer des consommateurs était très faible car le NWSC avait mauvaise réputation et le niveau de service était très bas (World Bank, 1991, p. 20). Par ailleurs, l'eau était fournie gratuitement dans les zones desservies par le DWD (World Bank, 1984). L'opérateur devait convaincre le public que l'argent n'allait pas être détourné et que le service serait de qualité. Cette nouvelle logique financière avait pour priorité d'assainir les finances du NWSC. Elle s'est développée dès le début des années 1990.

Le DG Hilary Onek, nommé en 1983, a entrepris au début des années 1990 une réforme visant à revaloriser les salaires et à introduire dès 1991 un système de rémunération à performance pour tous les employés. La revalorisation des salaires faisait partie du plan d'ajustement structurel destiné à rendre le secteur public ougandais plus performant. Les salaires furent quasiment multipliés par 15. Les quatre critères de performance visaient principalement l'assiduité et l'engagement dans le travail, pour lutter contre les travailleurs fantômes et le cumul d'activités. Ces mesures étaient en parfaite cohérence avec le mouvement de réforme du secteur public ougandais.

Un ingénieur du NWSC se souvient de cette mesure :

> « **En 1991, à partir de juillet, les salaires ont changé, passant d'un niveau comparable à celui de l'administration à un niveau bien plus élevé. Quand j'ai commencé en tant que jeune ingénieur, je gagnais 14 000 Ushs par mois. Puis ils ont introduit les primes à la performance, qui représentaient 50% des salaires de base, 20 000 Ushs par mois. Puis, à la fin de cette**

> **même année, ce salaire de base a été multiplié par dix pour atteindre environ 100 000 Ushs. Donc ajouté aux primes de performance, le salaire annuel a été multiplié par 15. On a commencé à gagner beaucoup. Donc les gens étaient toujours à leur travail ! Les gens ont changé. On pouvait voir un changement chez les travailleurs du NWSC, et on remarquait désormais le personnel du NWSC. A partir de là, certaines personnes ont pu s'acheter une bicyclette pour arriver à l'heure au travail. Les critères incluaient l'absentéisme, et le bonus était calculé de telle façon que chaque journée que tu manquais, tu perdais 25% de la prime de performance. Donc si tu gagnais un salaire de base de 80 000 Ushs, ta prime de performance devait être de 40 000 Ushs, ce qui faisait un salaire mensuel de 120 000 Ushs. Si tu manquais une journée, ta prime n'était plus que de 30 000, donc ton salaire était de 110 000, deux journées, ça ramenait ton salaire à 100 000 et 4 journées à 80 000. Ça a été mis en œuvre de façon très stricte**. »[80] (Ingénieur sénior NWSC, entretien 2012).

Combinée avec des objectifs clairs d'augmentation du recouvrement des factures et accompagnée de primes pour assiduité, cette revalorisation des salaires a renforcé la logique de marché dans l'organisation. La conséquence a été la généralisation de la pratique des coupures d'eau.

> « **(...) en 1991, les employés faisaient des heures supplémentaires pour s'assurer que les gens payaient leur facture ! (...) Un jour, un client qui était devenu un ami est venu me voir et me dit : « est-ce que tu crois ça : ils m'ont coupé l'eau en me disant que c'était pour qu'ils soient payés le 25 du mois ! » A cette époque, il y avait un service client déplorable.** »[81] (Ingénieur

[80] Traduction libre de : « In 1991, from July, the salaries changed from ones comparable to what one got in the administration, to much higher salaries. When I started as a young engineer, I earned 14,000 Ushs a month. Then they introduced performance allowances, which represent 50% of the basic salary, 20,000 Ushs a month. Then at the end of the same year, they multiplied by 10 the basic salary at around 100,000 Ushs. So adding to that the performance allowances, the monthly salary increase by 15 times. We started earning a lot. So people were always on their work! People changed. So you could see a change in NWSC staff, and NWSC staff were noticeable. Now some people could afford to buy bicycles to arrive on time at work. The criteria included absenteeism, and the bonus was calculated as such that every day you miss you loose 25% of the performance allowances. So if you had earned a basic salary of 80,000 Ushs, the performance allowances would be 40,000 Ushs, which makes 120,000 Ushs. If you had missed on day, this brings the PA to 30,000, the salary to 110,000. 2 days, 100,000, and 4 days, 80,000. This has been very strictly implemented. »

[81] Traduction libre de : « (…) in 1991, people worked beyond duty to make sure people pay their bills! The union supported that ! (...) One day, one customer who became a friend came to me and told me: «can you believe this, they disconnected me saying that this was to pay their salary by 25th!«. At that time there was a poor customer care.«

senior, entretien 2012)

1.3 Le développement des identités professionnelles et des pratiques opérationnelles

Les experts internationaux mis à la disposition du NWSC dans le cadre de l'appui technique, ainsi que la formation financée par l'aide internationale, ont contribué à un transfert d'outils et de savoir-faire techniques, qui ont contribué au développement des pratiques professionnelles du NWSC. De nombreux consultants et experts étrangers furent en effet dépêchés par les bailleurs de fonds auprès du NWSC. Ils ont joué un rôle important dans la construction des capacités opérationnelles de l'entreprise publique.

> « Le NWSC a émergé comme une organisation bien plus forte à la fin du projet, capable de gérer les services d'eau et d'assainissement des sept villes avec un peu d'assistance, essentiellement grâce à l'appui technique et à la formation fournies. »[82] (World Bank, 1991, p. iv).

C'est à cette époque que les pratiques professionnelles du NWSC ont été développées. On distingue par la suite les pratiques commerciales, qui désignent l'ensemble des activités liées à la facturation du service de l'eau et de l'assainissement (1.3.1), des pratiques techniques (1.3.2), qui renvoient aux activités liées à l'exploitation et à la maintenance des réseaux et des ouvrages de production, traitement et distribution d'eau urbaine. La dernière sous-partie montre comment la profession des ingénieurs, qui formait alors l'élite de l'organisation, s'est développée (1.3.3).

1.3.1 Les nouvelles pratiques commerciales

Ce sont les formations financées par l'aide au développement sur la gestion financière et comptable qui ont introduit dans les années 1990 les procédures encore utilisées en 2010. La focalisation des bailleurs de fonds sur la problématique de la santé financière a orienté le NWSC sur les indicateurs de coupures d'eau, de montant facturé et de recouvrement des factures.

Les projets de réhabilitation et d'expansion des réseaux, ainsi que les emprunts contractés auprès des bailleurs de fonds, ont alourdi les charges financières de l'entreprise publique. Ceci a poussé le NWSC à se doter d'outils pour améliorer sa gestion comptable et financière. Il devenait nécessaire de maîtriser les pratiques comptables en lien avec la logique de marché. Le développement de ces méthodes comptables a accompagné le développement des activités de facturation, avec le

[82] Traduction libre de : « NWSC emerged as a much stronger organization at the end of the Project, able to manage water supply and sewerage in the seven towns with a minimum of assistance, mostly due the technical assistance and training provided. »

déploiement du logiciel de comptabilité et de facturation SCALA. Un consultant financier a été recruté et a mis en place les procédures de comptabilité et de gestion financière encore utilisées en 2010. En 1989, un programme de mise à jour de la base clientèle a été lancé avec une équipe chargée de la cartographie des branchements, d'abord à Kampala, puis à Jinja et à Mbarara. Le but était de recenser les clients du NWSC, d'éliminer les clients fantômes et d'identifier les passagers clandestins qui recevaient l'eau sans la payer. Le NWSC s'est également lancé dans le projet d'équiper les branchements d'eau avec des compteurs, afin de facturer au plus juste et de diminuer le nombre de factures basées sur des volumes de consommation estimés.

L'assistance technique a permis le transfert d'outils, mais aussi de compétences et de savoir-faire. De nombreux cadres du NWSC d'aujourd'hui ont été formés par les experts financés par l'aide internationale, et sont devenus les référents dans leur domaine. La citation qui suit montre la façon dont le NWSC a ainsi internalisé ces compétences :

> « **En 1997/1998 nous avons changé les tarifs. La structure du tarif actuelle a été conçue par Mr** [X]**, un britannique. Au fait, cet homme été contesté parce qu'il était seul. Il était âgé, et avait peu d'expérience. La Banque Mondiale a répondu qu'il avait travaillé à Djibouti, mais pour nous, Djibouti ce n'est pas l'Afrique de l'est. Et il était vieux. Et s'il mourait ? (...) Nous avons finalement réussi à négocier qu'il soit secondé par** [Y] **qui est finalement devenu notre expert en économie des projets, puis (...) chef de la planification de l'entreprise**[83]. » (Ingénieur sénior NWSC, entretien 2012).

Sur le même modèle, un service a été mis en place au NWSC pour accompagner la mise en œuvre des projets financés par l'aide internationale, la « *Project Implementation Unit* ». Cette unité était animée par des experts internationaux, secondés par du personnel NWSC. Elle est devenue l'un des directions piliers de l'organisation, en charge des investissements financés par l'aide internationale. Ainsi, l'assistance technique et la formation ont également permis de développer des pratiques en lien avec la logique technique : prise en main des nouveaux ouvrages, gestion des fournitures et de stock.

[83] Traduction libre de : « In 1997/98 we changed prices. The tariff we have now were designed by Mr X, a Britton. By the way, this man was contested because he was alone. He was old, and had little experience. The World Bank replied he had worked in Djibouti, but for us Djibouti is not east Africa. And he was old, what if he had died? (...) Along the way we managed to bargain and get a counterpart who is Y. He then became project economist and eventually (...) chief of corporate planning. » (ingénieur senior, entretien 2012)

1.3.2 Les nouvelles pratiques techniques

L'essentiel des fonds pour la formation professionnelle dans les projets des années 1980 et 1990 a servi à la formation des ingénieurs du service des eaux (Muhairwe, 2009). La coopération anglaise s'est focalisée sur la formation. Les *Crown Agents* du *British Council* ont financé la création du centre de formation de Bugolobi. Ils montèrent une équipe de formateurs en charge de la formation des ingénieurs nouvellement recrutés. Des formations continues en Angleterre permettaient de compléter celles délivrées sur place. Les formations étaient largement orientées vers l'ingénierie et les pratiques techniques. La citation qui suit illustre la diversité des opportunités de formation dans les années 1980 et 1990 au NWSC :

> « [décrivant le centre de formation du NWSC] **Il y avait deux salles de cours, une bibliothèque et un sous-sol équipé d'un réseau d'eau pour s'entraîner à la détection de fuites, une cantine et des bureaux. Il y avait l'équipement de recherche de fuite acoustique. La question du *leadership* était déjà abordée, par WEDC** [*Water, Engineering and Development Center*, un centre de formation de Loughborough, Royaume-Uni]**. Mr** [X] **(du bureau d'études Mac Donald de Cambridge), un formateur choisi par la Banque Mondiale, offrait des formations internes pour les nouveaux arrivants. Les gens étaient envoyés trois par trois en mai à Loughborough (...). On voyait la théorie à WEDC, puis on faisait du *benchmarking* à Manchester (dans l'entreprise *Severn Trent Water Company*) et de la conception et de la planification à Cambridge**. »[84] (Ingénieur sénior NWSC, entretien 2012).

Ainsi, les réformes ont aussi contribué à faire naître une culture technique dans l'entreprise. Le DG Hilary Onek, lui même ingénieur de formation, a également encouragé la formation d'une élite technique dans l'organisation.

> « **A propos du deuxième projet d'alimentation en eau et le projet des sept villes, il y avait peu de professionnels de l'eau à cette époque en Ouganda, donc il y avait un besoin de formation. Une partie du projet était consacré à**

[84] Traduction libre de : « There were two lectures room, one library, the underground was equipped with a water system to train on leakage detection, a canteen, an office block. There were the stick and the acoustic devices. Leadership was already an issue, brought up by WEDC [Water, Engineering and Development Center, training center in Loughborough, UK]. Mr X (from [Mott] Mac Donald, consultant firm in Cambridge), a training manager brought in by the World Bank, was offering a training internally for new individuals. People were also sent 3 by 3 every May to Loughborough (...). We would see theories at WEDC, then benchmarking in Manchester (at the Severn Trent Water Company), and design and planning in Cambridge.»

la formation et les gens du ministère, du DWD et du NWSC ont été formés. A la fin des années 1980, la plupart sont revenus de ces formations et ont occupé des postes au Gouvernement et dans le service pour renforcer le secteur. Ils ont pris le *leadership*. Un ancien ingénieur en chef, M. Onek, est devenu le DG de *National Water* en 1983. Il a commencé à recruter des ingénieurs (...). De 3 ingénieurs au Siège, le NWSC est passé à un grand nombre d'ingénieurs diplômés pour gérer les nouvelles villes. Ça a apporté du sang neuf pour gérer les nouvelles infrastructures. »[85] (Ingénieur senior, entretien 2012).

1.3.3 La professionnalisation des élites de l'organisation

Pendant cette phase de reconstruction, les postes de direction (hors services généraux) étaient occupés par des ingénieurs (World Bank, 1990a, 1984) (voir annexe 5). Ce sont essentiellement des experts du secteur de l'eau du Royaume-Uni qui ont formé les cadres du NWSC. A cette époque, la gestion des services publics d'eau urbaine britanniques venait d'être privatisée. Ainsi, l'identité professionnelle des ingénieurs du NWSC s'est construite en référence à des pratiques développées au sein d'entreprises privées européennes.

Cette phase d'innovation institutionnelle a contribué à démarquer le NWSC des autres services publics ougandais. A la fin des années 1990, le NWSC a amélioré sa réputation, bénéficiant notamment d'une image de professionnalisme (Calas, 1998). Les conditions de l'alimentation en eau potable ont été améliorées, à l'instar du service de Kampala avec la mise en service en 1992 de la deuxième station de traitement d'eau potable (Gaba II). Peu d'information est disponible sur l'état des réseaux et le niveau de service dans les années 1990. Les employés témoignent cependant d'une période d'amélioration des conditions de service, notamment dues aux revalorisations de salaires qui auraient motivé les employés (entretien 2010). Des trois villes gérées depuis Kampala avec quelques ingénieurs et trois véhicules de service au début des années 1980, le NWSC desservait neuf villes, avec une flotte de plus de trente véhicules. L'entreprise comptait alors quarante ingénieurs dont la plupart formés à l'étranger. Le chiffre d'affaires avait augmenté, grâce à l'amélioration de la gestion clientèle et à l'augmentation du prix de

[85] Traduction libre de : « Concerning the first water supply and seven towns projects, there were few water professionals at that time in Uganda, so there was a need for training. (...) One package was on training and people were trained, at ministries (DWD) and NWSC. At the end of 80's, most were coming back from these training and took positions at the government and in the utility to assist the (water) sector. They took on the leadership. A former Chief engineer, Mr. Onek, became the National Water MD in 1983. He started recruiting engineers (…). From the number of 3 engineers at head office, NWSC switches to many graduated engineers to handle the new towns. This brought new blood to run the new infrastructures. »

l'eau[86] (entretien avec R. Franceys).

Conclusion de la partie 1 de la section 1 :

Dans cette première partie, nous avons montré comment les critères de performance qui se sont imposés au niveau du champ pour évaluer les progrès du NWSC au cours de la réforme menée pendant les années 1980 et 1990 ont structuré le développement des pratiques opérationnelles et l'identité professionnelle des ingénieurs dans l'entreprise publique. Cette première phase semble avoir posé les fondations de la nouvelle culture d'entreprise fondée sur la logique de marché.

2 La période 2000 - 2004 : l'introduction des contrats de performance pour gérer un conflit institutionnel

A la fin des années 1990, le NWSC a traversé une crise de légitimité, que nous interprétons comme le marqueur d'un conflit institutionnel. Cette partie détaille la manière dont ce conflit a été résolu. Cette résolution a été le fruit d'un processus en six étapes : la formulation d'un conflit institutionnel (2.1), l'introduction du contrat de performance entre les ministères de tutelle et le NWSC (2.2), la nomination d'un nouveau DG à la tête du NWSC (2.3), l'introduction de contrats internes de performance au sein du NWSC (2.4), l'évaluation du contrat de performance comme élément de théorisation (2.5) et enfin la résolution du conflit avec la construction d'un mythe (2.6). Au cours de ce processus, le travail institutionnel s'appuie sur l'introduction et la mise en œuvre de contrats de performance.

2.1 Le conflit institutionnel de la fin des années 1990 : une organisation publique dans un champ dominé par la logique de marché

A la fin des années 1990, la capacité du NWSC, en tant qu'organisation publique, à atteindre les critères de performance considérés comme légitimes a été remise en question dans le champ organisationnel. La Banque Mondiale en effet a théorisé un problème d'inefficience du NWSC. Elle a jugé la situation financière du NWSC inquiétante voire intenable, avec un niveau de recettes annuelles de 22 milliards de Shilling Ougandais (Ushs), des dépenses d'exploitation annuelles d'environ 26 milliards d'Ushs, des créances clients de 30 milliards d'Ushs et une dette de 63 milliards d'Ushs pesant pour près de 8 milliards d'Ushs dans le budget annuel. A partir de 2003, le NWSC aurait dû rembourser une annuité de 15 milliards d'Ushs aux bailleurs de fonds internationaux, somme qui représenterait plus de la moitié de ses recettes d'exploitation annuelles (chiffres de 1999) (Republic of Uganda, 2000).

La Banque Mondiale attribua ce problème à une mauvaise gestion de l'entreprise

[86] Le prix de l'eau avait atteint un niveau inédit en Afrique à cette époque (entretien R. Franceys).

publique, notamment sur le plan commercial.

> « Le Projet n'a pas transformé le NWSC en un service d'eau viable sur le plan financier et ses investissements importants n'ont pas généré de recettes supplémentaires. A sa clôture, les coûts récurrents et de développement du NWSC étaient bien trop élevés, ses activités commerciales étaient très inefficientes, sa politique commerciale était inadaptée et a dissuadé les clients existants ainsi que les nouveaux et sa dette à long terme s'est accrue ; il est peu probable que le NWSC soit capable de financer correctement la maintenance des infrastructures construites dans le cadre de ce Projet. »[87] (World Bank, 1998, p. iiii)

Le NWSC était surendetté vis-à-vis des bailleurs de fonds. La Banque Mondiale estimait que les 100 millions de USD investis en dix ans dans les infrastructures avaient été gaspillés du fait d'une mauvaise gestion. Elle encourageait le Gouvernement à privatiser la gestion du service en passant un contrat de délégation de service voire de concession avec une entreprise privée[88] (Muhairwe, 2009).

> « Au vue des expériences menées dans des pays africains confrontés à des problèmes similaires, la participation du secteur privé dans la fourniture du service est probablement la seule option restante pour sauver le secteur. Tandis qu'un contrat de délégation de service public est de prime abord l'option minimale à envisager, il serait possible de développer rapidement un « contrat de concession » dans lequel la responsabilité de choisir et de financer de nouveaux projets serait transférée à un opérateur privé. (...) Le Gouvernement d'Ouganda a récemment accepté d'étudier ces options dans le cadre de la révision de sa politique de l'eau urbaine. »[89] (World Bank, 1998, p. 9)

---

[87] Traduction libre de : « The Project did not transform NWSC into a financially viable water utility company and its large investment has not resulted in additional revenues. At closing, NWSC's recurrent and development costs were far too high, its commercial operations were highly inefficient, its commercial policy was inadequate and acted as a deterrent to both existing and new customers and its long term debt was mounting; NWSC is unlikely to be able to fund proper maintenance of facilities built by the Project. » (World Bank, 1998, p. iiii)

[88] Depuis 1994, dans le cadre du programme *Uganda Government Public Enterprise Reform and Divestiture*, le gouvernement de Museveni avait vendu ou privatisé 122 entreprises publiques, dont la compagnie nationale d'électricité, UMEME, à laquelle le NWSC se comparait. En 2010, il restait 36 entreprises publiques en Ouganda.

[89] Traduction libre de : « Based on experience in African countries that had to address similar problems, comprehensive private sector participation in the delivery of service is likely to be the only option left to salvage the sector. While a «lease contract« is prima facie the minimum option to be sought, it may be possible to rapidly develop a «concession arrangement« whereby the responsibility for selecting and financing new projects would be transferred to a private operator. (...) GoU has recently agreed to investigate such options as part of a review of its urban water

La privatisation du NWSC était par ailleurs prévue dans le cadre d'un vaste programme de cession des nombreuses entreprises publiques du pays (Republic of Uganda, 1993). Ainsi, la Banque Mondiale œuvrait pour la mise en application du modèle de performance qu'elle promouvait à l'époque : la solution aux problèmes d'inefficience dans le secteur de l'eau ne pouvait être trouvée que par la participation du secteur privé (voir chapitre 3). Cette relation de cause à effet était en cohérence avec la logique de marché.

Un premier pas vers la privatisation avait été franchi avec la signature d'un contrat de management pour la gestion commerciale de l'agence de Kampala en 1997. D'après le DG, les efforts de réhabilitation des années 1990 n'avaient pas permis au NWSC de « percer le plafond de la performance »[90] (propos rapportés par Franceys). Miser sur Kampala avait du sens, car c'était déjà l'agence la plus importante. Elle générait à elle seule 68% des revenus d'exploitation. Pour rembourser le prêt très important auprès des bailleurs de fonds (plus de 60 millions de USD), le NWSC tentait de dégager plus de profit à Kampala. Or, les performances de l'agence de Kampala étaient faibles. L'indicateur d'eau non facturée[91] à Kampala était estimé à 50-60% et le taux de recouvrement des factures à 70% (entretien avec R. Franceys). Pour la direction, cette mauvaise performance était due en partie au comportement du personnel : réalisation de branchements illégaux, relevés délibérément erronés des compteurs, manque de coordination des activités d'exploitation, fainéantise (Onek, Kayaga, 1997). Dans le cadre de l'élaboration du plan d'entreprise de 1996, la participation du secteur privé fut envisagée comme solution efficace. Le modèle suivi par le NWSC était suggéré par la Banque Mondiale, qui formé à Washington les cadres de l'entreprises à la participation du secteur privé, et leur a fait rencontrer les gestionnaires du réseau de Malindi au Kenya, qui avaient signé un contrat de management avec une entreprise privée (entretien avec R. Franceys). Décidant que la situation nécessitait une action urgente et qu'il n'y avait pas le temps de lancer un appel d'offres international, l'entreprise allemande *HP Gauff* a été sollicitée pour soumettre une proposition pour un contrat de management (Jammal, Jones, 2006). Ainsi est née l'idée du projet KRIP : *Kampala Revenue Improvement Programme*. Kampala était la seule des 9 villes à équilibrer ses dépenses et recettes d'exploitation en 1997 (entretien avec R. Franceys). Un contrat de management[92] a été signé en 1997 pour la période 1998-2001. L'entreprise était incitée à améliorer les recettes d'exploitation ce qui impliquait d'améliorer la facturation, le recouvrement des factures et la récupération des arriérés de paiement.

---

supply policy. »

[90] Traduction libre de : « break through the performance ceiling »

[91] Taux d'eau non facturée : pourcentage d'eau ne générant pas de revenu du fait de pertes techniques (fuites, entretien) et commerciales (vols, erreurs de comptage ou de facturation ou de recouvrement) (voir annexe 3).

[92] Contrat par lequel le NWSC confie la direction d'une agence à une entreprise. Le personnel et les infrastructures restent rattachés au NWSC et l'entreprise privée est rémunérée par le Siège.

2.2 L'introduction du contrat de performance en 2000

Un contrat de performance fut signé en août 2000 entre le NWSC et le Gouvernement pour une période de 3 ans, pour « garantir la viabilité financière et commerciale » du NWSC (Republic of Uganda, 2000, p. 1.1.1.). Les ministres de l'Eau (*Water, Lands and Environment*) et des Finances (*Finance planning and Economic Development*) signèrent pour le Gouvernement, le président du Conseil d'Administration et le DG pour le NWSC. Le recours au contrat de performance fut présenté dans le préambule du contrat comme un élément du programme de restructuration du secteur de l'eau encore à l'étude. Dans ce contrat, le Gouvernement demandait à l'opérateur d'améliorer sa performance en contrepartie du gel de la dette, déjà décidé en 1999. La signature de ce contrat était d'autant plus légitime que le *Water Act* de 1997 prévoyait la mise en œuvre de ce type d'outil dans le secteur. Par ce contrat, le Gouvernement accorda une plus grande autonomie à l'opérateur dans le pilotage des investissements, dans la gestion des finances, du personnel et la fixation des tarifs.

> « Le Gouvernement d'Ouganda entreprend de donner une liberté totale de commerce au NWSC dans toutes les agences d'exploitation (y compris l'investissement dans les infrastructures, l'emprunt auprès des établissements commerciaux pour financer les programmes d'investissement, la masse salariale et les niveaux de salaire, et les tarifs (...) » [93](Republic of Uganda, 2000)

Le Gouvernement exigea en retour une amélioration de la performance et la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures dans les domaines de l'exploitation et de la gestion des ressources humaines. Les priorités fixées dans ce contrat de performance furent l'augmentation du nombre de branchements d'eau, l'amélioration de l'efficience pour dégager une capacité d'auto-financement en mettant notamment en place un plan de réduction de la masse salariale[94], et la mise en place de systèmes d'informations et d'outils de management pour conduire un management par objectif. Le contrat fixait quelques objectifs chiffrés et un plan d'actions avec un calendrier.

Le Tableau 17 ci-après présente les indicateurs de performance ainsi que les objectifs à atteindre dans le cadre de ce contrat de performance. L'efficience de l'opérateur était évaluée avec des indicateurs mesurant pour l'essentiel la capacité du NWSC à générer des recettes d'exploitation à partir de l'eau produite : pourcentage d'eau non facturée, taux de facturation et taux de recouvrement. La qualité du service client était évaluée en fonction du nombre de branchements d'eau, en distinguant les branchements actifs, pour lesquels il y a une activité de facturation au cours de la dernière année, des

[93] Traduction libre de : « GOU undertakes to permit full commercial freedom to NWSC in all areas of its operations (including capital expenditure, commercial borrowing to fund investment programmes, staffing and salary levels, and tariffs) (…) »

[94] Le plan de réduction de la masse salariale s'appuie notamment sur un plan de départ anticipé à la retraite est financé par le gouvernement.

branchements inactifs, qui mesurent la capacité du NWSC à développer l'accès à l'eau et à « fidéliser » ses clients, ainsi qu'en fonction du pourcentage de branchements d'eau équipés d'un compteur et du délai moyen d'intervention dans la réparation des fuites. En matière de gestion des ressources humaines, le nombre d'employés et la productivité du personnel étaient mesurés pour suivre la mise en place du plan de restructuration du personnel. Enfin, la dimension financière était évaluée avec la fixation d'objectifs en matière de recettes, dépenses et profit d'exploitation.

	Indicateurs de performance	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Efficience	Taux d'eau non facturée			
	1-(Volume facturé / Volume produit) *cible*	*39%*	*37%*	*35%*
	Taux de facturation			
	(Volume facturé / Volume produit) *cible*	*61%*	*63%*	*65%*
	Taux de recouvrement			
	(Montant encaissé / Montant facturé) *cible*	*82%*	*89%*	*92%*
Service client	Nombre de branchements d'eau actifs			
	cible	*51 353*	*59 035*	*66 514*
	Nombre de branchements d'eau inactifs			
	cible	*13 169*	*11 787*	*11 308*
	Nombre de branchements d'eau			
	cible	*64 522*	*70 822*	*77 822*
	Pourcentage de branchements d'eau			
	équipés d'un compteur *cible*			*90%*
	Nombre de nouveaux branchements d'eau			
	cible	*5 500*	*6 300*	*7 000*
Ressources humaines	Productivité du personnel			
	cible	*19*	*13*	*10*
	Nombre d'employés			
	cible	*1 213*	*950*	*800*
	Réduction du personnel			
	cible	*263*	*150*	*100*
Finances	Recettes d'exploitation			
	cible	*27,6*	*29,1*	*31,1*
	Dépenses d'exploitation			
	cible	*22,9*	*18,9*	*18,0*
	Profit d'exploitation net			
	cible	*-9,0*	*-2,6*	*-0,8*

Tableau 17 : Indicateurs de performance et objectifs pour évaluer la performance du NWSC dans le cadre du Contrat de Performance PC I 2000-2003 (Source : Republic of Uganda, 2000)

Outre ces objectifs, le contrat de performance fixait des objectifs non chiffrés (voir Tableau 18). Le développement des services client fut un de ces objectifs clairement inscrit dans le contrat de performance.

> « Le NWSC reconnaît que l'objectif clé pour atteindre le but de sa commercialisation est d'améliorer le niveau de son service client et la qualité du service fourni aux clients. Les premiers pas dans la promotion d'une culture de « service au client » ont été fait par l'adoption d'une déclaration de mission, qui fait du service client de qualité un but. Sur la durée du contrat de performance, le NWSC doit entreprendre un certain nombre d'initiatives visant à développer une culture de service au client et une prise en compte du client dans l'organisation. »[95] (Republic of Uganda, 2000)

Domaines	Objectifs
Service client	- Augmentation du taux de raccordement au réseau (l'objectif de la politique nationale étant un raccordement de toute la population d'ici 2015) - Mise en place d'une organisation adéquate pour piloter un programme d'extension de réseau - Adoption d'une politique clientèle - Adoption d'une charte client - Mise en œuvre d'un système d'information adapté au suivi des clients - Respect d'un délai de réparation des fuites de 18h - Mise en place de procédures clients pour le personnel
Exploitation	- Mise à jour de l'inventaire des ouvrages - Programmation des travaux chiffrée - Plan d'actions pour améliorer la capacité de production des stations de traitement et le rendement de réseau
Gestion des ressources humaines	- Réduction des effectifs - Sous-traitance - Formation

Tableau 18 : Liste des principaux objectifs non chiffrés du contrat de performance 2000-2003 (Source : Republic of Uganda, 2000)

[95] Traduction libre de : « NWSC recognizes that a key objective in reaching its goal of commercialization is to enhance the level of customer service and supply quality to its customers. The initial steps in promoting a « customer service » culture have been taken through the adoption of a Mission Statement, which highlights quality customer service as a goal. Over the duration of this Performance Contact, NWSC will undertake a number of initiatives aimed at developing a customer awareness/service culture at all levels in the organization. »

Le contrat de performance devait être évalué par le *Performance Contract Review Committee* dont les membres étaient : un représentant du ministère des Finances, un représentant du ministère de l'Eau, et deux membres du Conseil d'Administration du NWSC. L'incitation financière était de 25% du salaire de base pour le top management (le DG et les chefs de service). Le Conseil d'Administration était en charge de décider de la façon de calculer la prime de performance annuelle.

Le contrat définissait enfin un cadre de communication des informations entre le NWSC et le Gouvernement :

- une fois sur la durée du contrat : un plan d'entreprise avec des simulations financières sur 3 ans ;
- chaque année : un projet de budget, les comptes-rendus financiers audités et un rapport annuel ;
- chaque trimestre : un rapport trimestriel du management ;
- chaque mois : la mesure mensuelle de la performance pour les agences.

Ainsi, ce premier contrat de performance entre le Gouvernement et le NWSC établissait une feuille de route traçant les objectifs de l'opérateur sur trois ans, en instaurant un principe de responsabilisation de la direction vis-à-vis de la performance atteinte par l'organisation. Le NWSC parvint à démontrer qu'il était capable d'améliorer sa performance entre 2000 et 2003. Le projet de privatisation de l'opérateur d'eau était cependant encore d'actualité en 2003 (World Bank, 2001b).

2.3 La nomination en 1998 d'un DG porteur d'une culture conforme à la logique dominante

Par ailleurs, en 1998, le DG Hilary Onek avait été démis de ses fonctions (Abbey, 1998) et remplacé par William Muhairwe, précédemment DG de *l'East African Steel Corporation* et docteur en économie. Dans un contexte global favorable à la privatisation, le nouveau DG avait la conviction que le NWSC ne pourrait pas survivre sans être géré comme une entreprise privée (Muhairwe, 2009). Dès son investiture, Muhairwe affirma publiquement sa volonté d'introduire un véritable changement institutionnel. Selon lui, les pratiques associées aux logiques de la religion et de la famille perduraient et cela expliquaient l'inefficience de l'entreprise publique (The New Vision, 1998b). Muhairwe arriva donc à la tête du NWSC avec le projet d'en changer la culture en s'inspirant du modèle de grandes entreprises privées. Inspiré par quelques *best-sellers* du management[96], il promut l'introduction de pratiques managériales à succès aux Etats-Unis (Muhairwe, 2009). Pour

[96] Muhairwe cite cinq sources d'inspiration dans son livre publié en 2009 : « Jack Welch: The GE Way » by Robert Slater, « Who Moved My Cheese? » by Spencer Johnson, « One Minute Manager Builds High Performing Teams » by Blanchard, K., Carew, D. and Carew, E.P. (2000), « Leadership and the One Minute Manager » by Blanchard, K., Zigarmi, P and Zigarmi, D. (2001), « The One Minute Manager » by Blanchard, K. and Spencer, J. (2007).

lui, la gestion d'un service public d'eau n'était pas différente de celle de n'importe quelle entreprise du secteur marchand. Il suffisait de produire plus pour vendre plus pour gagner plus.

Dans son livre qui raconte son parcours à la tête du NWSC, il décrit l'entreprise idéale qui doit avoir selon lui les sept caractéristiques suivantes :

- dynamique, c'est-à-dire qui ne stagne pas, grâce à sa capacité à innover et à être réactive, propriété illustrée par le slogan très employé : « Seul le changement est constant »[97],
- bénéficiant d'une bonne image, grâce à un personnel agréable, bien habillé, des locaux propres et confortables,
- au service client à l'écoute et efficace,
- capable de promouvoir ses bons éléments et de reconnaître ses talents, de se former,
- qui apprend, en faisant notamment de la recherche mais aussi par des forums de discussion internes,
- qui diffuse son savoir faire,
- qui maîtrise sa performance et a une vision claire de ses objectifs.

Cette vision du management s'inscrivait en opposition au modèle bureaucratique. Dans l'imaginaire collectif ougandais post programme d'ajustement structurel et post dictature, la bureaucratie renvoyait à l'administration corrompue, tandis que l'entreprise privée était associée à l'idée de progrès. Le programme de Muhairwe offrait alors une alternative crédible à la privatisation à une époque où le secteur public était considéré comme la principale cause des difficultés du pays.

Une des représentations de la culture bureaucratique est donnée par Muhairwe dans sa description du NWSC à la fin des années 1990 :

> « (...) la culture d'entreprise restait emprisonnée par des décennies de mentalité je-m'en-foutiste. Retards, attitude négligée, alcoolisme, commérages, copinage par ethnie, copinage, insubordination et absentéisme, pour n'en citer que quelques uns, étaient à l'ordre du jour. »[98] (Muhairwe, 2009, p. 23)

Ainsi « il n'y a pas de bureaucratie au NWSC »[99] est un leitmotiv souvent entendu dans les couloirs de l'organisation (observation, 2010).

Muhairwe a aussi porté l'idée que la profession des ingénieurs était dans l'incapacité de

[97] Traduction libre de : « Only change is constant »

[98] Traduction libre de : « (…) the corporate culture remained trapped in decades of an 'I-don't-care' mentality. Coming late, shabbiness, drunkenness, rumour mongering and gossiping, ethnic- based cliques, godfathering, insubordination and absenteeism, just to give some examples, were the order of the day. » (Muhairwe, 2009, p. 23)

[99] Traduction libre de : « There is no bureaucracy at NWSC »

bien gérer. Son discours managérial s'est donc construit en déniant aux ingénieurs la légitimité à occuper les postes de management au sein de l'organisation. La vision de l'ingénieur devait devenir une institution dépassée. Pour Mugisha, ingénieur senior du NWSC alors bras droit du DG, c'est parce que le NWSC a réussi à dépasser ce qu'il appelle « l'approche ingénieur » pour adopter une approche managériale et orientée clientèle que le service d'eau a réussi sa réforme (Mugisha, 2006).

> « Je démontre à partir de faits empiriques que rééquilibrer l'orientation ingénierie par une orientation commerciale améliore de façon significative la performance » (Mugisha, 2006, p. 2).

Pour illustrer le balancement de la logique technique à la logique de marché, citons Muhairwe qui raconte la façon dont les premiers objectifs de l'organisation ont été fixés quelques mois après son arrivée. Il rapporte en particulier un échange avec un ingénieur senior :

> « En tant qu'ingénieur de l'eau, il soutenait que le Programme devait être consacré à la production d'eau et à la distribution, ainsi qu'à la réduction de l'eau non facturée. Si j'étais d'accord sur le fait que ces domaines méritaient attention, étant économiste et hommes d'affaires, j'étais plus intéressé à l'aspect financier du *business* de l'eau. Pour cette raison, j'ai insisté pour que l'augmentation des recettes, la réduction des coûts, et par dessus tout, le service client soient au cœur de ce programme urgent. »[100] (Muhairwe, 2009, p. 28)

Nous distinguons un axe managérial et un axe commercial dans son discours. Sur le plan managérial, il insiste sur le rôle du manager pour trouver les solutions aux problèmes de l'entreprise. Le manager, pourvu qu'on lui en donne les moyens, est celui qui va apporter des innovations. Ce sont les primes financières et le goût de la compétition qui motivent le manager. Le manager doit aussi s'approprier les outils de management modernes. Ainsi, faire des « *business plan* », avec des « *SMART*[101], *targets* » en s'appuyant sur des « *SWOT*[102] *analysis* » va devenir une pratique de routine. Un nouveau lexique centré sur l'idée de la capacité d'innovation attendue des managers à qui l'organisation donnait la chance d'exprimer leur talent, va se diffuser : « **t*o re-energize*** », « ***to re-engineer*** », « ***the new innovation*** » (nombreuses citations dans les documents internes et lors de la

[100] Traduction libre : « As a water engineer, he argued that the Programme should focus on water production and distribution as well as on the reduction of NRW. While I agreed that these areas deserved attention, as an economist and business manager, I was more interested in the money side of the water business. For this reason, I insisted that revenue generation, cost reduction and, above all, customer care should be at the heart of this emergency programme. » (Muhairwe, 2009, p. 28)

[101] Le terme *SMART* est un « adjectif mnémotechnique » utilisé dans le management. S pour *specific* (spécifique), M pour *measurable* (mesurable), A comme *achievable* (atteignable), R comme *relevant* (pertinent), T pour *time-bound* (dimension temporelle).

[102] Technique d'analyse de situations utilisée en management : S pour *Strengths* (forces), W pour *Weaknesses* (faiblesses), O pour *Opportunities* (opportunités), T pour *Threats* (menaces).

phase d'immersion en 2010).

L'axe commercial va donner du sens à l'engagement des agents du NWSC. Comme toute entreprise privée, le NWSC se devait d'abord de servir ses clients.

> « Le client devait être le point focal autour duquel toutes nos ressources, nos activités opérationnelles et nos efforts de gestion devaient se concentrer sous la bannière de l'accroche bien connue ''le client a toujours raison et est la raison de notre existence.''»[103] (Muhairwe, 2009, p. 48)

Il lança alors un défi (l'épreuve des 100 jours) : prouver qu'il était capable de redresser la performance de l'entreprise publique grâce à ses techniques de management. Le NWSC n'aurait pas besoin de l'expertise du privé pour devenir une entreprise moderne compétitive et assainir ses finances. Les programmes menés entre février 1999 et août 2000, « 100 Days » et « SEREP », ont rendu visible une évolution de la performance organisationnelle (voir Tableau 19 et Tableau 20). Ces programmes s'appuyaient sur des techniques de management issues du secteur privé, et visaient à moderniser la gestion de l'organisation publique. C'est sur la base de la mise en visibilité de l'amélioration de la performance de l'opérateur public que le Gouvernement, assisté par les organismes d'aide au développement, a motivé sa décision de différer le projet de privatisation du NWSC en 2004 (Muhairwe, 2009).

Années	**Nom du Programme / Outil de management**
Février à mai 1999	« *100 Days Programme* » (Programme des 100 jours)
Août 1999 à août 2000	« *SEREP* » : *SErvice and Revenue Enhancement Programme* (Programme de l'amélioration du service et des recettes)
2000 à 2003	*Area Performance Contract* (APC) (Contrats de performance des Agences)
2002-2003	*« Stretch-out » Programme* (Programme de dépassement des limites)
Depuis juin 2003	*« One-Minute » management programme* (Le programme du management « une minute »)
Depuis 2004	*Internally Delegated Area Management Contract* (IDAMC) (Contrats internes de gestion déléguée des agences)

Tableau 19 : Chronologie des programmes d'amélioration de la performance au NWSC de 1999 à 2010 (Source : d'après Muhairwe, 2009)

[103] Traduction libre de : « The customer was to be the focal point around which all our resources, operations and management efforts would rotate under the often quoted catchphrase 'the customer is always right and the reason we exist » (Muhairwe, 2009, p. 48).

Indicateurs de performance	Unité	Performance (février 1999)	Cible 100 days	Performance après 100 days (juin 1999)	Cible SEREP	Performance après SEREP (juin 2001)
Pourcentage de perte d'eau	%	55	45	46	32	43
Productivité du personnel : nombre d'employés pour 1000 branchements	nombre	36	32	27	18,5	18
Pourcentage de recouvrement des factures	%	60	96	96,2	100	89,3
Pourcentage de branchements équipés de compteurs	%	78,1	85	80,7	100	85
Délai de prise en charge des fuites	h	> 48	< 24	36 - 48	< 24	n.d.
Taux d'utilisation de la capacité de production d'eau potable	%	58	68	59	72	65
Marge d'exploitation mensuelle	million d'Ushs	- 348	300	350	630	250
Nombre d'agences rentables	nombre	3	5	5	6	7

Tableau 20 : Evolution de la performance du NWSC pendant les programmes 100 days et SEREP (février 1999 et août 2000) (Source : Muhairwe, 2009)

2.4 L'introduction des contrats de internes de performance : à recherche d'une conformité institutionnelle

A partir de 1997[104], le NWSC a connu une situation inédite : l'agence de Kampala était gérée dans le cadre d'un contrat de management par une entreprise privée, tandis que les autres agences restaient sous la responsabilité des managers du NWSC. Appuyée par des experts internationaux, la direction du NWSC décida de décliner le principe du contrat de performance en interne, en s'inspirant du contrat de management de Kampala. Ainsi, à partir de 2000, les directeurs des agences hors Kampala signèrent un contrat interne de performance, appelé *Area Performance Contract*[105] (APC), avec la direction du NWSC pour s'engager à redresser la performance de leur agence. Ce contrat était en cohérence avec les mesures engagées par le DG Muhairwe à partir de 1999 (voir Tableau 19 ci-avant). Le premier de ces six programmes, le *100 Days Programme*, s'inscrivait dans la continuité des mesures de Nouveau Management Public lancées au début des années 1990, avec un plan de réduction des coûts liés au personnel : une révision des frais d'assurance santé, un plan de départ anticipé à la retraite, la sous-traitance des missions qui ne sont pas dans le cœur de métier (sécurité, entretien des véhicules et chauffeurs, entretien des espaces verts, cantine). Il instaura également le principe du management par objectif dans l'organisation.

Cette série de programmes a participé à la construction de la politique contractuelle interne et à la mise en place de systèmes de contrôle de gestion qui seront institutionnalisés dans l'organisation. Cette sous-partie présente les principales étapes du processus de conception de ces outils de gestion.

2.4.1 La naissance du rituel de la remise des trophées

Avec le *100 Days Programme* lancé en 1999, Muhairwe a instauré un nouveau mode de contrôle de l'organisation et un nouveau style de management. Ce programme était un coup de poker car le nouveau DG avait publiquement annoncé qu'il démissionnerait si le NWSC n'arrivait pas à atteindre les objectifs fixés au bout de 100 jours. Pour le concevoir, il s'est appuyé sur quelques personnalités influentes de l'entreprise et sur les représentants du syndicat[106]. Ces derniers ont identifié cinq domaines où l'entreprise devait progresser : production d'eau, distribution d'eau, génération de recettes, réduction des coûts et service clientèle. Des objectifs ont été fixés dans chaque domaine pour

[104] Rappelons que 1997 est l'année de la signature du contrat de management entre le NWSC et une entreprise privée pour gérer une partie des activités de l'agence de Kampala.

[105] La mise en œuvre de la contractualisation interne au NWSC est détaillée dans la section 2 de ce chapitre.

[106] L'activité syndicale au sein du NWSC se caractérise par le monopole d'un syndicat, le *Uganda Public Employees Union.*

chaque agence. Un système de *reporting* mensuel de la performance a été mis en place avec huit indicateurs de performance.

Pour stimuler la performance, le DG a choisi de mettre en place un premier mécanisme d'incitation à la performance : la compétition entre les différentes agences.

> « Nous savons tous que la compétition est le moteur de l'entreprise humaine. (…) « Pourquoi ne pas traiter les agences comme une *league* de football ? » a-t-il demandé. Il a ajouté : « Regarde la bataille entre les clubs Express et Villa[107] pour un trophée ! Si on se bat pour des trophées dans le sport, pourquoi ça ne pourrait pas se faire dans le *business* de l'eau ? » »[108] (rapport d'une discussion entre Muhairwe et un de ses amis homme d'affaires) (Muhairwe, 2009, p. 35)

Une cérémonie de remise de trophées fut organisée à la fin des 100 jours devant des représentants du Gouvernement et de la presse. Chaque trophée était assorti d'une récompense financière décernée aux meilleurs managers des agences. Sept catégories de prix furent instituées : le gagnant toutes catégories (« *the overall winner* »), le second toutes catégories (« *the runner up* »), et un gagnant dans chacun des cinq domaines identifiés comme clés du succès : la facturation, le recouvrement des factures, le paiement des arriérés, le contrôle des coûts et les services d'eau et d'assainissement. Ces trophées et récompenses financières étaient remis par le Directeur, des membres du Conseil d'Administration et des élus locaux en présence du personnel. Ces cérémonies devinrent l'occasion de réunions conviviales en vue de renforcer la cohésion dans l'organisation et créer un nouvel esprit d'entreprise.

Durant ces cent jours, l'organisation a fait la démonstration de sa capacité à améliorer sa performance, même si celle-ci n'a pas atteint les niveaux fixés pour tous les indicateurs (voir Tableau 20 ci-avant). Ce tableau de suivi de la performance a fourni au DG un argument légitime pour justifier sa ligne managériale.

> «La culture de célébrer chaque réussite et de récompenser les excellents performers, introduite pendant le Programme des 100 Jours, a été maintenue. »[109] (Muhairwe, 2009, p. 59)

[107] Express et Villa sont les noms de deux clubs de footbal ougandais.

[108] Traduction libre de : «We all know that competition is the engine of human endeavour. (…) 'Why don't you treat your Areas like teams in a football league?' he asked. He added: 'Look at the fight that takes place between Express and Villa football clubs over a trophy! If trophies are fought over in sport, why can't it happen in the water business?' »

[109] Traduction libre de : «The culture of celebrating every achievement and rewarding outstanding performers, introduced during the 100 days Programme, was continued.«

> «Les secrets de la réussite étaient le travail dur, le travail d'équipe, la compétition, le *fair play* et la transparence. »[110] (Muhairwe, 2009, p. 43)

En 2010, ces cérémonies de remise de trophées restaient un moment incontournable de la vie de l'organisation.

2.4.2 Les *Area Performance Contracts* (APC) et les *Support Services Contracts* (SSC) : un pas vers la responsabilisation des directeurs d'agence

D'août 1999 à août 2000, le programme SEREP (*Service and Revenue Enhancement Programme*) bâti sur le même principe fut lancé en introduisant l'idée que le service est avant tout destiné au client, et que « sans le client, il n'y a pas d'argent ». La priorité fut alors donnée à l'augmentation du chiffre d'affaires. Il fallait vendre plus, donc produire plus, augmenter le nombre de clients et les satisfaire. L'orientation client ainsi nouvellement introduite s'accompagna d'un slogan : « Le client est notre raison d'être »[111] qui fut présenté comme la « vision » de l'entreprise publique, et fut affiché dans toutes les agences. Cette orientation client dans l'activité marquait une volonté de poursuivre la stratégie d'imitation du secteur marchand, pour gagner en légitimité. Pour aller plus loin dans la recherche de la conformité institutionnelle, des contrats internes de performance ont été mis en place avec l'appui d'experts internationaux. Signés entre le Siège et les agences opérationnelles, ils sont appelés, jusqu'en 2004, les *Area Performance Contract* (APC)[112] (voir Figure 11). En outre, des *Support Services Contracts* (SSC) ont également été signés pendant cette même période entre le siège du NWSC et quelques services supports[113]. Dès 2000, des objectifs de court terme avec des rémunérations ont été introduits lors des cérémonies de remise de trophées.

[110] Traduction libre de : «The secret of success was hard work, teamwork, competition, fair play and transparency.«

[111] Traduction libre de : « *The client is the reason we exist*. »

[112] *Area* est le terme par lequel une agence est désignée.

[113] Les services supports concernés par ces SSC étaient les suivants : *Information Technology, Quality Management, Research and Development, Block Mapping, Water Production (Kampala Ggaba), Sewerage (Kampala Bugolobi)* et *Procurement & Stores.*

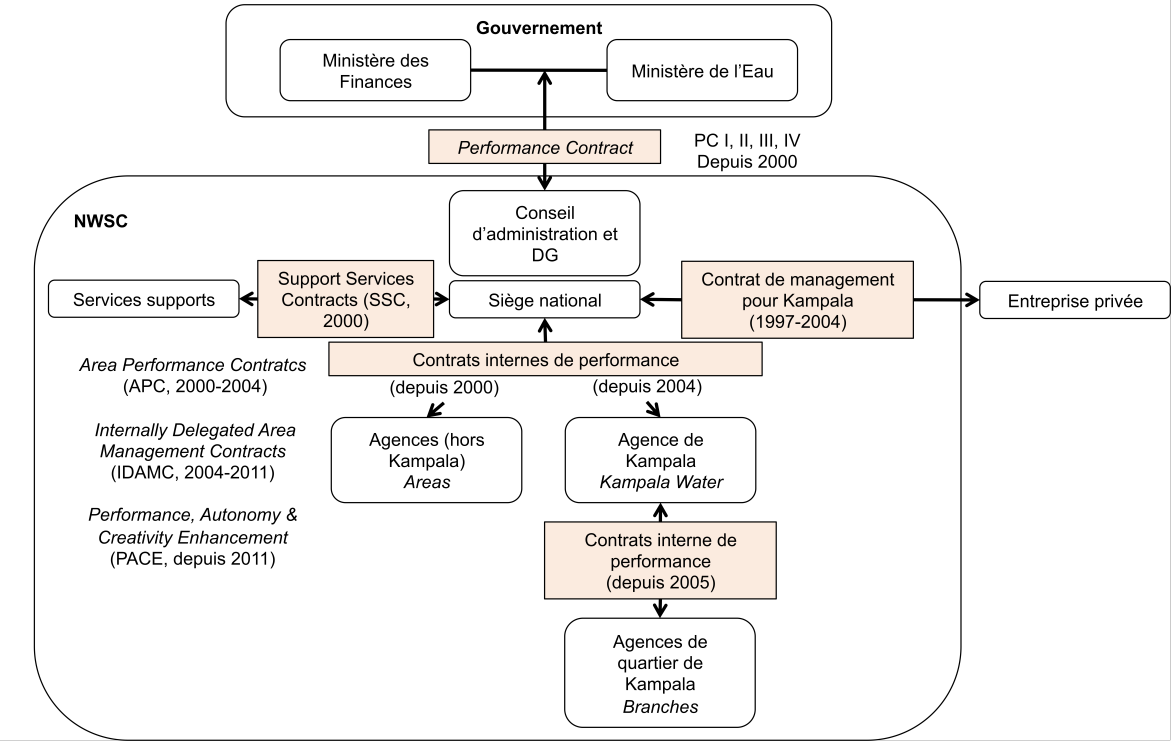


Figure 11 : Contrats de performance dans le champ organisationnel en Ouganda

L'idée d'introduire des contrats internes de performance pour inciter les managers à s'investir plus dans leur travail est venue de discussions avec des conseillers de la Banque Mondiale et un expert dans la gestion des services publics d'eau de l'*Institute of Infrastructure and Hydraulic Engineering* de Delft (Pays-Bas) (Muhairwe, 2009). Au début des années 2000, le NWSC était caractérisé par une gestion centralisée où le Siège supervisait toutes les activités opérationnelles. Toutes les décisions et la supervision, notamment des activités d'exploitation et de maintenance se faisaient depuis Kampala par un ingénieur (voir annexe 5). Cette organisation du travail a été jugée inefficace car l'implication du Siège dans la gestion opérationnelle était perçue comme un goulet d'étranglement ralentissant les processus de décision. En vue de responsabiliser les managers des unités opérationnelles, et stimuler leur capacité d'innovation, le DG voulait leur donner plus d'autonomie, les impliquer dans la définition des niveaux de performance à atteindre, l'identification des domaines dans lesquels l'entreprise devait progresser et la conception de stratégies innovantes. Le DG demanda aux directeurs d'agence de rédiger des plans d'affaire dans lesquels ils devaient définir des objectifs SMART, réaliser une analyse SWOT de la situation de leur agence, et présenter des stratégies innovantes pour atteindre les objectifs fixés.

Ces contrats internes de performance incarnent la doctrine du Nouveau Management Public et la logique de marché, en attribuant un rôle prépondérant aux managers. S'appuyant sur la théorie économique de l'agence (Jensen, Meckling, 1976), l'opportunisme et l'asymétrie d'information sont dépassés par la mise en place d'incitations à la performance et la garantie de l'autonomie et des moyens, le tout associé

au contrôle. Ainsi, une nouvelle catégorie d'identité professionnelle se dessinait : celle des managers. Dans une organisation technique dominée dans les années 1980 et 1990 par les ingénieurs, le pouvoir était en train de glisser vers les manager, devenus, par la signature des contrats internes de performance, responsables de la performance.

Les premiers contrats internes de performance (APC) ont été signés en octobre 2000 pour une durée d'un an[114]. Ces contrats accordaient aux chefs d'agence plus d'autonomie en matière de gestion financière et de gestion des ressources humaines. Les directeurs pouvaient décider du nombre d'embauches, bénéficier d'une liberté d'utilisation des fonds jusqu'au montant plafond défini contractuellement et réaliser des achats dans une limite fixée par avance.

« Pour maintenir l'enthousiasme des employés » (Muhairwe, 2009, p. 91), les cérémonies de remise des trophées ont été maintenues, avec en outre un bonus financier de 25% du salaire mensuel brut en cas d'atteinte de 95% des objectifs pour tous les employés et la promotion des directeurs d'agence les plus performants. Des pénalités étaient également prévues : perte du bonus en cas de non atteinte de 85% des objectifs trois mois consécutifs. Ces pénalités ayant été très mal perçues par les directeurs d'agence, le Siège les a informés qu'elles ne seraient appliquées qu'en dernier recours, si les directeurs ne fournissaient pas d'explication convaincante à leurs échecs. Des évaluations trimestrielles ont été instaurées se concluant par les cérémonies de remise des trophées, avec récompense financière d'un montant identique à celui défini précédemment : 4 million d'Ushs distribués comme suit : 1,5 millions d'Ushs pour le gagnant toutes catégories, 1 million d'Ushs pour le second et 300 000 Ushs pour les gagnants de chacune des cinq catégories.

Rétrospectivement, le DG Muhairwe relate la mise en place de ces contrats comme un succès :

> « Le succès des APC a permis aux agences de gagner en prestige au niveau local, ainsi qu'un sentiment de satisfaction pour le travail accompli, d'obtenir des incitations financières et, bien entendu, de bénéficier d'une meilleure satisfaction des clients, comme montré par les enquêtes clients consécutives. »[115] (Muhairwe, 2009, p. 95)

Les employés et les managers interrogés ont associé ces APC à la construction en commun du sens de leur l'action et à une meilleure cohésion sociale, améliorant

[114] Ces contrats ont été signés avec toutes les agences à l'exception de l'agence de Kampala, sous contrat de management avec des entreprises privées jusqu'en 2004.

[115] Traduction libre de : «The success of the APCs ensured that the Areas invariably gained local prestige and a sense of achievement, monetary incentives and, of course, enhanced customer satisfaction, which was amplified by consecutive customer surveys.«

l'engagement au travail. Ceci est raconté dans le rapport d'évaluation des APC établi par un consultant pour le compte du NWSC :

> « De façon presque unanime au sein des agences, départements et sections, l'impact le plus significatif des contrats APC/SSC a été le fait de se recentrer sur le travail dans l'entreprise. D'après de nombreux témoignages, il apparaît que les gens avaient l'habitude de venir travailler pour marquer leur présence et s'en allaient sans avoir conscience de leur rôle. Les salaires étaient garantis et le statut était établi. Mais les APC/SSC ont changé tout cela. Pour la première fois les gens donnent un sens à leur mission et ont des objectifs à accomplir. (...) Un autre bénéfice souvent cité des contrats APC/SSC était d'avoir encouragé le travail d'équipe. Les concepts d'équipe d'agence et la responsabilité collective ont fait tomber les barrières entre les fonctions dans les agences. Par exemple, dans les agences où les équipes sont fortes, tous les agents mettent la main à la pâte au moment du recouvrement des factures, quelque soit leur fonction établie. »[116] (Group To Consult, 2001, p. 6)

Ce même rapport dénonce pourtant quelques incohérences dans leur mise en œuvre (autonomie et incitations limitées, fixation des objectifs incohérente, évaluation sans analyse, saturation de l'ingénieur supervisant les agences au niveau du Siège). En dépit de ces incohérences, les APC ont été pérennisés.

En revanche, les SSC ont été abandonnés au bout d'un an, conduisant à intégrer les services support aux agences. Selon le rapport d'évaluation, les services support ne générant pas de recettes, et dépendant totalement du Siège pour les achats, ont été négligés. Les SSC n'ont pas élaboré d'objectifs propres à leurs activités, ce qui a contribué à les marginaliser (Group To Consult, 2001). Par ailleurs, certains effets pervers ont été mis à jour. Par exemple, les objectifs spécifiques aux équipes en charge de la production d'eau potable à Kampala les auraient encouragé à produire toujours plus, initiant des actions nuisant au rendement du réseau de distribution. La mise en œuvre de ces contrats aurait également provoqué un conflit entre les équipes de production et le reste de l'agence sur la sincérité des chiffres de la performance fournis.

En outre, la performance n'a pas atteint le niveau attendu pour le contrat APC II, ce qui

[116] Traduction libre de : « Almost unanimously across Areas, Departments and Sections the most significant impact of the APC/SSC arrangements has been the new focus on the business of the corporation. From numerous accounts it appears that people used to come to work to put in a day's presence and leave without consciousness of what their role was. Salaries were guaranteed and the status quo was established. But the APCs/SSCs changed all that. For the first time people have a keen sense of mission and targets to achieve. (…) Another widely cited benefit of the APC/SSC arrangement was the fostering of teamwork. The concept of area teams and collective responsibility has resulted broken boundaries between functions in the Areas. For example, in the Areas where the teams are strong every body chips in when its time for collections regardless of their established functions. »

aurait poussé le DG à rechercher des incitations supplémentaires (Muhairwe, 2009). C'est ainsi qu'il justifie, dans son livre, l'introduction de deux nouvelles techniques de management : le concept de « *Stretch-out* » (dépassement des limites) et celui de « *One-Minute management* » (incitations individuelles).

2.4.3 Le programme «*Stretch-out* » : viser toujours plus haut avec les travailleurs

Deux ouvrages sur le management d'entreprise ont inspiré le programme « *Stretch-out* » lancé en août 2002 : « *Jack Welch: the GE Way* » de Robert Slater (1998), et « *Who moved my cheese* » de Spencer Johnson (1998). Le DG en a retenu l'idée qu'en tant que *leader*, il devait encourager l'émergence de nouvelles idées, la participation des employés, leur créativité, et la mise à disposition de fonds nécessaires à la réalisation de ces idées, pour que l'entreprise se dépasse. Cette idée lui fit considérer le management par objectif d'un œil critique. En relatant cette étape de la construction des contrats internes de performance, il explique comment le niveau des objectifs fixés dans les APC étaient volontairement peu ambitieux pour assurer aux directeurs d'agence un succès et donc leur adhésion à la nouvelle ligne managériale. Cette pratique des APC n'était pas en ligne avec ses principes fondateurs, et leur remise en cause paraissait raisonnable.

> « Comme un senior manager le faisait justement remarquer à l'époque, on semblait se contenter de la zone confortable des objectifs SMART. »[117] (Muhairwe, 2009, p. 112)

Par ailleurs, les lectures du DG lui auraient fait voir dans la base opérationnelle du NWSC une ressource qu'il pouvait mobiliser pour identifier les problèmes et rechercher des solutions dans une relation partenariale. Le DG introduisit le concept de « *Stretch-out* » en 2003. Selon ce nouveau programme, des incitations financières supplémentaires étaient promises aux agences qui présenteraient des objectifs plus ambitieux que les objectifs SMART. En plus des incitations financières associées aux APC, un bonus de 25% du salaire mensuel brut était distribué aux agences qui atteignaient les cibles *Stretch*. L'atteinte des cibles *Stretch* pouvait permettre de doubler le salaire fixe.

Outre l'introduction d'une incitation financière supplémentaire, ce programme a ouvert un espace de discussion sur les stratégies à développer entre les managers et le personnel exécutant. Les agences devaient ainsi réunir le personnel pour qu'il propose des projets plus ambitieux que ceux sur lesquels elles s'étaient engagées dans leur plan d'affaire[118]. Des groupes de travail constitués par les employés ont été créés, animés par des représentants du Siège. Ils avaient pour mission de redéfinir les stratégies pour améliorer

[117] Traduction libre de : « As one senior manager aptly observed at the time, we seemed to be content to stay in the 'comfort zone of SMART targets ».
[118] *business plan*

les pratiques. L'arbitrage entre les différentes propositions devait en principe être fait par le directeur de l'agence. Le slogan du programme « Le ciel est la seule limite »[119] a encouragé l'émergence d'ambitions dans les agences. L'agence de Masaka voulait « être le service d'eau et d'assainissement n°1 en Ouganda », celle de Soroti « être un modèle dans la fourniture de services d'eau et d'assainissement efficace et rentable en Afrique », et celle de Lira « être le service d'eau et d'assainissement modèle du monde » (Muhairwe, 2009).

Déployé sur deux phases de trois et six mois, le programme « *Stretch-out* » aurait, selon le DG, engendré un changement radical d'attitude, du fait d'avoir donné la parole aux travailleurs. Cette expression inédite aurait fait naître un sentiment d'appartenance à l'entreprise aux plus bas échelons. Cette vision semblait perdurer en 2010 dans l'organisation, comme l'illustre le commentaire du Secrétaire National du syndicat :

> «**Surtout avec le *Stretch Programme*. Ils étaient appelés pour exprimer leur propre vision des choses et leurs commentaires sur leur superviseur. Ils ont commencé à réaliser qu'ils étaient l'organisation. Ils ont commencé à apporter de nouvelles idées.**«[120] (Secrétaire Nationale du Syndicat, employé au NWSC, entretien 2010).

Cette dimension participative du programme a paradoxalement provoqué sa fin prématurée 9 mois seulement après son lancement. En effet, il fut rapidement perçu comme un élément perturbateur de l'ordre social au sein de l'organisation. Les groupes de travail étaient devenus des espaces de protestation contre les élites, les employés remettant parfois directement en question leurs supérieurs hiérarchiques. Ces confrontations ont créé des conflits ouverts mal vécus par les managers. De plus, l'arbitrage fait par les directeurs d'agence sur les propositions des groupes de travail n'était pas toujours en accord avec la vision du Siège. La direction aurait ainsi remis en question les décisions prises, fragilisant ainsi les directeurs d'agence. C'est en arguant des coûts trop élevés de ces ateliers participatifs que la direction mit fin à cette expérience.

Malgré la courte durée de cette expérience, ce programme semblait avoir marqué les esprits. En 2010, le personnel qui y avait participé en parlait comme d'un temps où ils avaient enfin pu être pris en considération. Un technicien d'une agence qui avait 26 ans d'expérience au NWSC en 2010 témoignait ainsi :

---

[119] « only the sky is the limit »

[120] Traduction libre de : « Especially with the *Stretch Programme*. They were called and asked to bring their views, and comments on the supervisor. They came to realize they are the organisation. They started to bring new ideas. »

> **« Au début des IDAMC[121] il y avait quelques programmes motivants et des ateliers pour sensibiliser les employés. (...) Le programme *One-Minute*, 100 *Days, Stretch*. Ils étaient très motivants. »[122]** (Technicien senior en agence, entretien 2010)

Stretch est devenu un mot courant dans le jargon de l'entreprise publique. Il signifiait le fait d'avoir de l'ambition : **« *we need to stretch* »** pour « on a besoin de se dépasser. ». Dans les mécanismes d'incitation à la performance, ce qui restait de ce programme en 2010 était la possibilité de fixer deux niveaux d'objectifs : le niveau des objectifs SMART qui est la performance que l'entreprise peut atteindre en conservant son rythme de travail habituel, et le niveau des objectifs *Stretch*, que l'entreprise peut atteindre seulement si les individus se dépassent. Ce qu'il restait aussi de cette expérience, c'est que les nombreux ateliers de discussion sur la performance au sein de l'entreprise ne rassemblaient plus désormais que les managers.

2.4.4 Le concept *« One-Minute »* : l'individu sous contrôle direct

Comme pour le programme « *Stretch-out* », le DG a eu l'idée du programme « *One-Minute* » après la lecture de deux ouvrages américains sur le management : « *One Minute Manager* » de Kenneth Blanchard, Patricia Zigarmi et Drea Zigarmi (1985) et « *The One Minute Manager Builds High Performing Teams* » de Kenneth Blanchard, Don Carew et Eunice Parisi-Carew (2000). Muhairwe rapporte en 2009 avec un vocabulaire empruntant à l'économie que c'est le souci de lutter contre les comportements opportunistes et notamment les passagers clandestins qui a justifié la nécessité d'aller plus loin dans la performance au mérite. C'est de nouveau en référence à des *best-sellers* du management américain qu'il présente la pertinence d'introduire le « *One-Minute*» programme qui récompensait l'individu.

L'idée était alors d'orienter les mécanismes d'incitation non plus vers le groupe mais vers l'individu. Il s'est reposé sur quelques managers influents et les représentants syndicaux pour soutenir son projet. Des résistances ont cependant commencé à s'exprimer. L'empilement de nouveaux concepts de management et la vitesse de changement étaient jugés excessifs (Muhairwe, 2009). Malgré les protestations, cette nouvelle mesure a été appliquée. Concrètement, un accord aurait été signé entre chaque employé et son supérieur hiérarchique, dans lequel l'employé, depuis l'agent d'entretien jusqu'au cadre

[121] Nous comprenons cette référence aux contrats IDAMC, erronnée sur le plan chronologique puisque les IDAMC n'ont été introduits qu'en 2004 et le Stretch program date de 2003, comme une référence à la politique contractuelle interne.

[122] Traduction libre de : « We used to have at the beginning of IDAMC there were some motivating program, workshops to sensitize the workers. (...) One minute program, 100 days, the *Stretch Programme*... They were very motivating. »

supérieur, aurait défini sa vision, sa mission, et les buts individuels SMART qu'il se fixait. S'il tenait ses engagements, l'employé recevait 25% de son salaire en plus tous les trimestres, lors des évaluations. Ces évaluations du personnel étaient censées conditionner l'évolution de carrière et les augmentations de salaire. Ces contrats étaient en principe encore pratiqués en 2010 (ils sont passés inaperçus au yeux du chercheur). La pratique managériale observée en 2010, qui se revendique de ce programme, est le droit pour supérieur hiérarchique de récompenser ou de réprimander publiquement les employés sous sa responsabilité. La diffusion de messages électroniques à l'intention de tous les membres de l'organisation était couramment utilisée pour toucher un large public. Citons ces exemples relatés par le DG Muhairwe. Une note interne de mai 2008 au responsable de la production d'eau à Kampala commençait ainsi :

> « ‘’**(...) Je voudrais exprimer une félicitation « One-Minute » à vous et votre équipe pour les innovations que vous avez apportées à Gaba, qui ont contribué à la réduction des coûts d'énergie. Le management a toujours été convaincu que le seul moyen de rendre l'entreprise plus productive et de réaliser sa vision était de créer un environnement qui encourage l'innovation, la confiance en soi et stimule la créativité de tout le personnel. Le management apprécie et retire beaucoup de fierté de vos efforts et voudrait vous encourager à partager ces innovations avec les autres agences (...)’’** [123] **Mémo interne du représentant de *Kampala Water* destiné au manager de la production, le 29 mai 2008** » (Muhairwe, 2009, p. 137)

Une autre, de novembre 2006, était adressée aux directeurs d'agence de Entebbe et Mbale :

> **« ‘’Suite aux audits techniques conduits récemment dans votre agence, dont vous avez reçu copie, de nombreuses anomalies ont été notées. Malheureusement, vous n'avez pas réussi à me fournir une réponse dans les sept jours comme exigé. Ceci tient lieu de réprimande «*One-Minute* » et exige de vous une réponse dans les trois jours au plus tard (...). Nous allons conduire un autre audit inopiné et si vous échouez à mettre en place les systèmes appropriés pour remédier aux anomalies (...) recevant ainsi trois réprimandes consécutives, notre bureau n'aura pas d'alternative que (...)’’ Mémo interne du chef de l'audit interne aux directeurs d'agence de**

[123] Traduction libre de : « « (...) I would like to extend a One Minute Praise to you and your team for the innovations you put in place in Gaba, that have contributed to the reduction of power costs. It has always been the conviction of management that the only way for the Corporation to be more productive and keep on track to realising its vision is to create an environment that fosters innovation, self-confidence and taps creativity of all staff. Management appreciates and takes a lot of pride in your efforts and would like to encourage you to share these innovations with the other Areas.... » Internal memo from the Kampala Water authorised representative to Water Production manager, 28 May 2008 »

Entebbe et Mbale, le 9 novembre 2006 »[124] (Muhairwe, 2009, p. 137)

Cette pratique de récompense ou de réprimande publique d'un individu ou d'une équipe a été instituée dans l'organisation, visant à maintenir les individus sous pression.

L'ensemble de ces programmes et systèmes de contrôle de gestion seront synthétisés en 2004 par la généralisation d'une deuxième génération de contrats internes de performance.

2.5 L'évaluation du contrat de performance PC I comme élément de théorisation

Malgré les écarts entre les résultats atteints par le NWSC par rapport aux objectifs contractuels (voir Tableau 21 ci-après), un bilan positif a été dressé par le Gouvernement fin 2003 qui souligna les progrès de l'entreprise.

> « Toutes les parties de ce contrat reconnaissent les progrès faits par le NWSC sous PC1 [*Performance Contract* 1] dans le cadre de l'effort de restructuration de l'industrie de l'eau urbaine. En particulier toutes les parties reconnaissent ce qui suit : depuis la signature de PC1 entre le Gouvernement d'Ouganda et le NWSC en août 2000, l'entreprise a réussi à redresser sa situation financière et opérationnelle tout en étendant ses services à de nouveaux clients à un rythme élevé dépassant l'objectif fixé au PC1. »[125] (The Republic of Uganda, 2003)

[124] Traduction libre de : «"Following the recent joint technical audits that were conducted in your Areas, of which you received a copy, several anomalies were noted. Unfortunately, you have failed to furnish me with a response within seven days as was required. This serves as a One Minute Reprimand to you and to request for a response within three days latest we will carry out another audit without any prior notification and if you fail to put in place proper systems to rectify all the anomalies ... thereby attracting three consecutive reprimands, my office will have no alternative but ..." Internal memo from the chief internal auditor to the Area managers of Entebbe and Mbale, 9 November 2006»

[125] Traduction libre de : « All parties to this contract recognize the achievements made by NWSC under PC1 as part of an effort to commence the restructuring of the Urban water industry. In particular all parties acknowledge the following :
In the time since the signing of the PC1 between the GoU and NWSC in August 2000, the Corporation has achieved a turnaround in its financial and operational situation and at the same time expanded its services to new customers at a fast rate surpassing the target connection rate of PC1. »

	Indicateurs de performance	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Efficience	Taux d'eau non facturée	43%	40%	39%
	1-(Volume facturé / Volume produit) *cible*	*39%*	*37%*	*35%*
	Taux de facturation	57%	60%	61%
	(Volume facturé / Volume produit) *cible*	*61%*	*63%*	*65%*
	Taux de recouvrement	85%	92%	92%
	(Montant encaissé / Montant facturé) *cible*	*82%*	*89%*	*92%*
Service client	Nombre de branchements d'eau actifs	48 960	57 127	69 173
	cible	*51 353*	*59 035*	*66 514*
	Nombre de branchements d'eau inactifs	17 274	17 670	17 999
	cible	*13 169*	*11 787*	*11 308*
	Nombre de branchements d'eau	66 234	75 624	87 172
	cible	*64 522*	*70 822*	*77 822*
	Pourcentage de branchements d'eau	86%	92%	95%
	équipés d'un compteur *cible*			*90%*
	Nombre de nouveaux branchements d'eau	6 798	7 764	11 548
	cible	*5 500*	*6 300*	*7 000*
Ressources humaines	Productivité du personnel	16	12	11
	cible	*19*	*13*	*10*
	Nombre d'employés	1 092	889	949
	cible	*1 213*	*950*	*800*
	Réduction du personnel	241	121	203
	cible	*263*	*150*	*100*
Finances	Recettes d'exploitation	?	34,1	37,1
	cible	*27,6*	*29,1*	*31,1*
	Dépenses d'exploitation	?	27	29
	cible	*22,9*	*18,9*	*18,0*
	Profit d'exploitation net	?	9,1	-4,2
	cible	*-9,0*	*-2,6*	*-0,8*

Tableau 21 : Evaluation de la performance du NWSC pendant la période 2000-2003 au regard des indicateurs du Contrat de Performance PC I avec le Gouvernement. (Source : rapports annuels du NWSC et Republic of Uganda, 2000)

Note : une valeur surlignée signifie qu'elle n'atteint pas la valeur cible

Ces progrès en matière de performance sont attribués à la politique managériale du DG.

> « **Pour atteindre les objectifs du PC1 l'entreprise a traduit le contrat de performance en une série de programmes de redressement toujours plus contraignants – le programme de redressement des « *100 Days*, SEREP**[126]**, *Area Performance Contracts* (Phase 1), *Area Performance Contracts* (Phase 2), et récemment le programme *Stretch-out* ». Ces programmes ont permis de déconcentrer l'exploitation du NWSC en groupe de centres de profits et de coûts et a introduit le concept de culture du résultat et d'unités d'affaires autonomes en matière de prise de décision.** »[127] (The Republic of Uganda, 2003)

Cette évaluation établit un lien entre la politique managériale menée au NWSC, représentée par les contrats internes de performance, et l'augmentation de la performance de l'opérateur. Ce lien a permis de justifier la signature d'un deuxième contrat de performance PC II, et le maintien du gel de la dette de l'opérateur. Ce deuxième contrat de performance reprenait l'essentiel du précédent contrat : objectifs, indicateurs et incitations (voir Tableau 22). Le Gouvernement s'engagea également, par la signature d'un *Memorandum of Understanding,* annexé au contrat, à payer ses dettes en matière de consommation d'eau. Ce contrat était d'autant plus légitime que l'objectif affiché était toujours de préparer le NWSC à la privatisation. Le contrat prévoyait notamment une augmentation de tarif afin que les recettes de la vente d'eau puissent compenser à terme l'intégralité des coûts d'exploitation, et ainsi contribuer à constituer une capacité de financement et rendre l'affaire viable pour le secteur marchand.

[126] SEREP pour *Service and Revenue Enhancement Programme*.

[127] Traduction libre de : « As a way of achieving the PC1 targets the Corporatioin translated the PC into a series of ever challenging improvement programs- the "100-days improvement program, SEREP, Area Performance Contracts Phase 1, Area Performance Contracts Phase 2, and recently the Stretch-out" program. These programs have devolved NWSC operations into a group of profit and cost centers and introduced the concept of performance oriented culture and autonomous decision making business Units. ».

		PC I	PC II		
	Indicateurs de performance	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**
Efficience	Taux d'eau non facturée	39%			
	1-(Volume facturé / Volume produit) *cible*	*35%*	*38%*	*37%*	*36%*
	Taux de facturation	61%			
	(Volume facturé / Volume produit) *cible*	*65%*	*62%*	*63%*	*64%*
	Taux de recouvrement	92%			
	(Montant encaissé / Montant facturé) *cible*	*92%*	*112%*	*103%*	*103%*
Service client	Nombre de branchements d'eau actifs	69 173			
	cible	*66 514*	*82 662*	*95 149*	*108 515*
	Nombre de branchements d'eau inactifs	17 999			
	cible	*11 308*	*16 931*	*16 791*	*16 215*
	Nombre de branchements d'eau	87 172			
	cible	*77 822*	*99 593*	*111 940*	*124 730*
	Pourcentage de branchements d'eau équipés d'un compteur	95%			
	cible	*90%*	*96%*	*98%*	*98%*
	Nombre de nouveaux branchements d'eau	11 548			
	cible	*7 000*	*4 540*	*4 734*	*4 921*
Ressources humaines	Productivité du personnel	11			
	cible	*10*	*10*	*9*	*8*
	Nombre d'employés	949			
	cible	*800*	*980*	*1 010*	*1 040*
	Réduction du personnel	203			
	cible	*100*	*31*	*30*	*30*
Finances	Recettes d'exploitation	37,1			
	cible	*31,1*	*38,5*	*40,9*	*42,9*
	Dépenses d'exploitation	29			
	cible	*18,0*	*27,4*	*28,4*	*29,5*
	Profit d'exploitation net avant taxe	-11,0			
	cible	*-0,8*	*-8,7*	*-9,7*	*-11,6*

Tableau 22 : Indicateurs de performance et objectifs pour évaluer la performance du NWSC dans le cadre du contrat de performance PC II 2003-2006 (Source : NWSC, Republic of Uganda)

2.6 La résolution du conflit institutionnel par la construction d'un mythe

Ainsi, à partir de 2000, le siège du NWSC gérait en parallèle un contrat de management avec une entreprise privée pour l'agence de Kampala, et des APC avec des managers du NWSC pour les autres agences. Selon le DG Muhairwe, le bilan du premier contrat de management était mitigé (Muhairwe, 2009). Pourtant, un second contrat de management a été signé à Kampala pour la période 2002-2004 avec un autre opérateur privé, *Ondeo Services Uganda Limited* (une joint venture entre Suez Environnement et une entreprise sud-africaine). La privatisation restait un objectif explicite des contrats de performance dans le cadre du plan de cession des entreprises publiques du pays.

Toutefois, à cette même époque, la cote du NWSC auprès de la Banque Mondiale a remonté, comme l'illustre la citation qui suit.

> « Le NWSC est parvenu à un remarquable redressement de sa situation financière et opérationnelle tout en étendant ses services à de nouveaux clients à un rythme rapide (...). Il est capable de contribuer à hauteur de 21% à son programme d'investissement, à partir de ses recettes. La discipline imposée par l'accord de performance – avec des cibles précises fixées pour piloter les progrès en matière d'exploitation externe et interne, des indicateurs commerciaux et financiers – a été le moteur clé de ce redressement. Les projections financières pour cette année indiquent que, mise à part la question de la dette pour le moment gelée dans le cadre de l'accord de performance entre le ministère des Finances et le NWSC, le NWSC peut raisonnablement dégager un profit d'exploitation qui pourra couvrir l'amortissement des actifs. »[128] (World Bank, 2003a, p. 12)

Dans ce même rapport daté de 2003, la Banque Mondiale recommanda la restructuration de la dette de l'opérateur. La même année, le DG fut invité par la Banque Mondiale à présenter son modèle de management à Washington (Muhairwe, 2003). La Banque Mondiale rédigea une étude de cas pour en faire un modèle de développement (World Bank, 2003b). Selon son analyse, la réussite du NWSC était due à une focalisation sur les résultats et à des objectifs ambitieux qui auraient permis de révéler le potentiel de

[128] Traduction libre de : « NWSC has achieved a remarkable turnaround of its financial and operational situation and at the same time, expanded its services to new customers at a first rate (...). It is able to contribute to 21% of its capital investment programme from revenues. The discipline imposed by the performance agreement - with detailed targets set to monitor improvements in key external operation, internal operation, commercial and financial indicators - has been a key driver in this turnaround. Financial projections for this FY indicate that aside from the debt obligations frozen under the Ministry of Finance/NWSC Performance Agreement, NWSC can reasonably be expected to achieve operating profit that will fully cover asset depreciation. » (World Bank, 2003a, p. 12)

l'organisation. Cette mise en scène du cas NWSC permettait à la Banque Mondiale de justifier sa politique d'aide, en lui fournissant un modèle à préconiser dans les situations où la privatisation serait rejetée pour des raisons politiques. Le conflit institutionnel pourrait ainsi être résolu en théorisant la relation entre management privé dans une organisation publique et performance organisationnelle. Cette relation cohérente avec le Nouveau Management Public était légitime dans un paysage institutionnel dominé par la logique de marché. Cette analyse fut largement reprise et diffusée ensuite par le biais d'articles publiés dans les revues du secteur, ou par des organisations non gouvernementales (Water Aid, 2003). Le cas NWSC figure dans le premier rapport de la Banque Mondiale reconnaissant par là même que les opérateurs publics peuvent améliorer leur performance sans avoir recours à la privatisation, et ce grâce au Nouveau Management Public (Baietti et al., 2006). Une série d'articles écrits à partir de 2004 par le bras droit du DG, diffusés dans les revues professionnelles, vont contribuer à faire connaître le cas NWSC (Mugisha, Berg, 2006 ; Mugisha, 2007 ; Mugisha et al., 2004).

Le suivi de la performance des APC servit également d'élément de comparaison pour évaluer la performance du contrat de management de Kampala. Il fut établi que la performance des managers du NWSC était meilleure que celle des managers de l'entreprise privée (Jammal, Jones, 2006 ; Muhairwe, 2009). La renégociation du contrat de management en 2004 concernant l'agence de Kampala échoua. Après l'échec des négociations pour le renouvellement du contrat de management en 2004, le recours à un contrat interne de performance pour Kampala apparut comme une alternative désirable, considérant le succès de ces contrats pour les autres agences. Finalement, en avril 2004, le projet de privatisation du NWSC fut officiellement abandonné (Olaki, 2004). L'Encadré 9 ci-après présente des extraits de coupures de presse extraites des quotidiens locaux de 2002 à 2004 qui montrent le basculement du discours officiel sur la privatisation du NWSC. Le NWSC avait réussi à tordre le coup à l'idée reçue selon laquelle une entreprise publique ne serait pas capable d'améliorer ses performances. La privatisation des services publics n'était donc pas une fatalité.

Dans la presse quotidienne locale (*The New Vision* et *The Monitor*) :

Le 9 novembre 2002, *The New Vision* titre « **La vente du NWSC fixée à 2004** » et annonce que la privatisation du NWSC vise à améliorer la fourniture du service et étendre son périmètre d'action : « **Le NWSC qui fournit 40% de l'eau propre à la consommation humaine dans le pays va être privatisée pour améliorer la fourniture du service et permettre son expansion pour desservir plus de villes dans le pays.** »[129].

Le 13 novembre 2002, *The Monitor* titre « **Le profit d'exploitation de l'entreprise d'eau s'envole de 60%** »[130], célébrant la performance financière de l'opérateur public.

Le 14 décembre 2002, *The New Vision* titre « **La municipalité d'Entebbe adopte le programme « *Stretch-out* » du NWSC** » : les méthodes de management du NWSC se diffusent au-delà des frontières de l'organisation comme des recettes à succès.

Le 19 août 2003, *The New Vision* titre « **Les ONG s'opposent à la privatisation de l'eau** »[131] : « **Les organisations de la société civile s'opposent à la privatisation du *National Water and Sewerage Corporation* (NWSC), affirmant qu'elle nuira à la fraction désavantagée de la société**. »[132]

Le 18 sept 2003, *The New Vision* titre « **Assoiffés d'eau à bas prix** »[133] et exprime des doutes sur les bénéfices de la privatisation pour la population.

Le 25 mars 2004, *The New Vision* titre « **Le NWSC célèbre la victoire de l'entreprise publique : le *National Water and Sewerage Corporation* (NWSC) était la seule entreprise**

[129] Traduction libre de : « NWSC accounts for over 40% of the safe water in the country will be privatised to improve service delivery and allow expansion to cover more towns across the country. »

[130] Traduction libre de : « Water Body's Operating Profit Shoots Up By 60 % »

[131] Traduction libre de : « NGOs Oppose Water Divestiture »

[132] Traduction libre de : « CIVIL society organisations are opposing the pending privatisation of National Water and Sewerage Corporation (NWSC), saying it would be detrimental to society's disadvantaged lot. »

[133] Traduction libre de : « Thirsty for Cheaper Water »

[134] Traduction libre de : « NWSC Celebrates Parastatal Win : THE National Water and Sewerage Corporation (NWSC) was the only parastatal to win an award during the Employer of the year awards in a survey audited by Ernst and Young. (…) NWSC won the 2003 corporate social responsibility and business ethics award. »

[135] Traduction libre de : « «As long as this team is performing, nobody will rush me into things like privatising it. Why should we change a winning team?« » (Col Otafiire, Ministry of the water, lands and environment) «Today, you are breaking the monotony of private companies by becoming one of the first parastatals to become ISO certified. Thank you for disproving theories about the performance of public companies,« Otafiire said. »

publique à gagner une récompense pendant la remise des prix aux Employeurs de l'année d'après une enquête auditée par Ernst and Young. (...) Le NWSC a gagné le prix 2003 de la Responsabilité Sociale des Entreprises et de l'éthique d'entreprise. »[134]

Le 23 avril 2004, *The New Vision* titre « **L'eau ne sera pas privatisée** ». La raison invoquée est : « **sa bonne performance de ces dernières années** ». Le ministre de l'Eau, du Foncier et de l'Environnement est cité : « **Tant que cette équipe a une bonne performance, personne ne me poussera à aller faire des choses comme la privatiser. Pourquoi changer une équipe gagnante ? (Col Otafiire, Ministre de l'Eau, du Foncier et de l'Environnement). ''Aujourd'hui vous rompez la monotonie des entreprises privées en devenant la première entreprise publique à devenir certifiée ISO. Merci de contredire les théories sur la performance des entreprises publiques'' a dit Otafiire** » [135]

Encadré 9 : L'évolution du projet de privatisation du NWSC vue à travers la presse entre 2002 et 2004

2004 peut être considérée comme l'année de consécration du NWSC sur la scène médiatique. Le DG Muhairwe usa de nombreux modes de communication pour propager un récit des changements qu'il considérait avoir mené à bien au sein de l'organisation. La presse locale relata que le NWSC fut la première entreprise africaine à recevoir la médaille d'or du mérite managérial décernée par une association internationale de marketing (Odomel, 2004). Elle fut la première entreprise publique à gagner le prix du meilleur employeur de l'année 2004 décerné par Ernst & Young (Bwogi, 2004). En 2005, un document publié par la Banque Mondiale présenta le cas ougandais comme un exemple de réussite dû à la qualité de *leadership* de son DG (Matta, Murphy, 2005).

En 2006, le Parlement vota la restructuration de la dette de l'opérateur. En 2009, le Gouvernement étendit le périmètre d'intervention du NWSC à 23 villes (Tableau 14). Le DG publia un livre édité par l'*International Water Association* sur le succès de sa réforme, sous titré : « comment faire marcher une entreprise publique » (Muhairwe, 2009). En 2010, le NWSC, représenté par son DG, remporta l'*IWA Award for Outstanding Contribution to Water Management and Science* pour le redressement de sa performance depuis 1998 (IWA, 2011). Cette aura grandissante dans le secteur de l'eau a contribué à la diffusion du modèle NWSC, qui est raconté comme le fruit du respect des principes d'une réforme de Nouveau Management Public, avec un *leader* fort et compétent, s'appuyant sur les contrats internes de performance.

Ces nouvelles pratiques managériales vont également être diffusées par le NWSC lui-même, par le biais du service de conseil (appelé « *external services* »). Cette activité de conseil en appui au développement des services d'eau urbaine de pays voisins depuis 2005 s'inscrit dans le cadre de réformes financées par l'aide internationale. Elle lui assure une rémunération complémentaire et le maintien de son aura. Par ailleurs, la participation active de certains managers dans les forums professionnels du secteur de l'eau lui offre

une arène lui permettant de gagner une légitimité dans le secteur. Le NWSC participe activement à tous les forums de la profession, est un membre très actif de l'*African Water Association*, et organise sous l'égide de l'IWA des forums dans son centre de formation, comme le *Leaders' Summit* en 2011. Le haut niveau de formation de ses cadres leur permet de présenter régulièrement des articles, dont certains sont publiés dans les revues du secteur, renforçant la théorisation selon laquelle le succès du NWSC s'appuie sur la politique de contractualisation interne (Mugisha, Berg, 2006 ; Mugisha, 2007, 2006 ; Mugisha et al., 2004). Par ailleurs, chaque année, des managers du NWSC suivent des formations au sein d'institutions de formation du secteur de l'eau, telles que l'IHE-Unesco aux Pays-Bas, où ils rencontrent de nombreux experts internationaux. Le Tableau 22 ci-après montre l'évolution des principaux chiffres de la performance du NWSC entre 1995 et 2010. L'idée de l'amélioration de la performance financière et commerciale d'une organisation publique grâce à l'imitation du secteur privé reste en conformité avec la logique de marché, mais elle peut également séduire les opposants à la privatisation. Le NWSC est devenu une référence dans le secteur de l'eau urbaine.

INDICATEURS	**1995**	**2000**	**2010**
Nombre de villes desservies	7	12	23
Population à desservir	882 200	1 033 250	2 950 000
Service d'eau			
Nombre de branchements d'eau	24 186	66 234	246 259
Taux de desserte en eau	22%	54%	74%
Capacité de production (m^3/j)	215 000	215 000	318 000
Volume produit (million de m^3)	49	45	72
Volume vendu (million de m^3)	16	26	47
Pourcentage d'eau ne générant pas de revenu (en volume)	68%	43%	33%
Longueur du réseau principal (km)	-	1 633	7 691
Service d'assainissement			
Nombre de branchements d'assainissement	-	13 010	15 561
Gestion du personnel et finances			
Nombre d'employés	1 705	1 213	1 589
Taux de recouvrement des factures d'eau	32%	75%	100%
Nombre de jours de créances clients (jours)	-	451	134

Tableau 23 : Chiffres clés du redressement de la performance du NWSC entre 1995 et 2010 (Source : rapports annuels du NWSC)

Cette reconnaissance internationale est un élément que le NWSC revendique comme fondateur de sa légitimité. Les prix décernés au NWSC sont par exemple consignés dans la Charte Client (NWSC, 2009) :

« - élue par le public « L'entreprise la plus transparente » en 2008,

- l'entreprise publique la plus respectée en Afrique de l'Est en 2007,

- reconnue par l'URA (*Ugandan Revenue Authority*) comme le plus important

contribuable en 2006/2007 dans le secteur de l'électricité, du gaz et de l'eau,
- le meilleur employeur dans le secteur public des années 2003 et 2005 ».

Conclusion de la partie 2 de la section 1 :

Cette deuxième partie propose d'interpréter l'introduction et la mise en œuvre à partir de 2000 des contrats de performance entre les ministères de tutelle et le NWSC, et des contrats interne de performance entre le siège du NWSC et ses agences, comme un moyen de conduire un travail institutionnel, visant une transformation de la logique de marché. Un processus de théorisation, au sens de Strang et Meyer (1993), a permis de justifier la conservation du statut public de l'opérateur national. Il a débouché sur l'établissement d'un lien entre la mise en œuvre de ces systèmes de contrôle de gestion et la performance de l'entreprise publique. Il a ainsi contribué à institutionnaliser ces outils.

Conclusion de la section 1 :

En définitive, au fil de sa réforme, le NWSC a développé des pratiques associées à la logique de marché pour acquérir une légitimité qui a garanti d'une part sa survie en tant qu'organisation publique, et d'autre part une capacité à mobiliser les fonds de l'aide internationale. Dans un situation de conflit (opposition sur le type d'opérateur d'eau légitime), la mise en visibilité des chiffres de la performance a été un moyen de trouver un arrangement qui a légitimé l'action de tous les acteurs : les bailleurs de fonds, le Gouvernement et la direction du NWSC. L'évaluation de la performance a été centrale dans ce processus de légitimation de l'opérateur public, dans le fait qu'elle traduit les priorités des bailleurs de fond, et qu'elle permet à l'entreprise publique de démontrer la pertinence de sa gestion. Le travail institutionnel réalisé dans les années 1980 et 1990 apparaît, dans cette lecture institutionnelle, comme une étape clé. La domination de la logique de marché a contribué à créer les conditions de cet arrangement, en fournissant un ensemble de règles, normes et valeurs partagées au niveau du champ, incarnées notamment par les indicateurs de performance.

La section suivante analyse dans le détail les changements organisationnels induits dans l'organisation, une fois les contrats de performance et les contrats internes de performance ainsi institutionnalisés.

Section 2 La période 2004-2009 : les contrats internes de performance structurant l'évolution de l'organisation

En 2004, le NWSC avait donc acquis une légitimité en tant qu'organisation publique capable d'améliorer sa performance. La direction du NWSC, confortée dans sa politique managériale, étendit la mise en œuvre des contrats internes de performance à l'agence de Kampala. Une deuxième génération de contrats internes de performance, les *Internally Delegated Area Management Contracts* (IDAMC), fut signée en 2004. Ces contrats allaient devenir l'outil emblématique du NWSC. Cette section montre qu'au cours d'une période de stabilité institutionnelle de 2004 à 2009 (1), les exigences liées à la mise en œuvre des IDAMC allaient engendrer des changements organisationnels (2). La dernière partie décrit la façon dont la logique de marché s'est matérialisée au sein du NWSC (3).

1 Les marqueurs d'une stabilité institutionnelle

La stabilité institutionnelle de la période 2004-2009 se lit à deux niveaux. D'abord, les indicateurs utilisés pour mesurer la performance de l'opérateur, que ce soit dans le *reporting* interne ou externe, s'avèrent relativement stables (1.1). En outre, le contrat de performance renégocié en 2006 n'a évolué qu'à la marge (1.2).

1.1 Un cadre d'évaluation de la performance qui évolue peu

C'est à partir de 1999, avec le programme *100 Days*, que l'organisation a commencé à formaliser un tableau de bord faisant figurer les indicateurs de performance clés. Ces indicateurs ont été choisis pour montrer que le NWSC était au niveau des standards de l'industrie, suivant en cela les prescriptions des experts des bailleurs de fonds. Le NWSC s'est d'abord focalisé sur les indicateurs financiers et commerciaux. Ces indicateurs ont été repris dans le contrat de performance 2000-2003 (voir Tableau 17). Le Tableau 24 ci-après présente les principaux indicateurs de performance utilisés pendant la période 2000-2010 pour le *reporting* externe (contrat de performance, plan d'affaire et rapports annuels) et *reporting* interne (contrats internes de performance). Ce tableau met en évidence une stabilité dans les indicateurs clés, tant en interne qu'en externe. Ainsi, la politique contractuelle interne a cristallisé les orientations prises par l'organisation dans les années 1990.

		Performance indicators	Performance Contracts	Internal Performan-ce Contract	Corpo-rate Plan	Annual Report
			Formal incentive mechanism		No formal incentive mechanism	
Personnel indicators		Number of employees per 1000 connections	2000-06	2000-2003	2000	2000
Operational indicators	***Water Supply Service***	Non Revenue Water	2000	2000	2000	2000
		Percentage of reported pipe leaks/bursts repaired		2004		
		Average response time to leaks/bursts		2004		
		Number of meter read		2006		
	Sanitation service	Average response time to sewage blockages and/or overflows		2004		
Quality of service	***Water Supply Service***	Water supply coverage			2000	2000
		Number of new water connections	2000	2000		2000
		Compliance with National Standard for Drinking (potable) water, 2008	2009	2004		2008
	Sanitation Service	Sanitation coverage				2000
		Number of new sanitation connections	2009	2004	2003	2000
		Compliance with all 54 effluent discharge parameters.	2009			2007
	Customer complaints	Percentage of customer complaints responded to or resolved		2004		
		Average response time to complaints		2004		
		Customer Satisfaction Index	2009			
Financial indicators		Collection efficiency				2000
		Average receivables collection days	2006		2003	2000
		Capital Works Implemented as average of budget	2006			
		Working ratio	2006-09	2006		
		Return Capital Employed (%)	2006			
Service to the urban poor		Increase in number of water connections on subsidized Tariff (PSP Tariff)	2009			
		Number of new public standpost			2000	2000
Transparency/ Governance		Percentage Of Internal and External Audit recommendations Implemented.	2006			

Tableau 24 : Evolution des indicateurs de performance utilisés dans le *reporting* externe et interne au NWSC de 2000 à 2010 (Source : archives du NWSC)

Légende : Une case avec la mention « 2000-2006 » signifie : indicateur utilisé de 2000 à 2006 ; « 2000 » signifie : indicateur utilisé depuis 2000

1.2 Un contrat de performance qui évolue peu

En 2006, le bilan du contrat PC II était globalement positif (voir Tableau 25). La rédaction du contrat de performance 2006-2009 (PC III) a peu changé par rapport aux deux précédents contrats. Il faut cependant noter une évolution du cadre d'évaluation de la performance de l'opérateur (voir Tableau 26). D'une part, de nombreux indicateurs ou données ont été supprimés car ils étaient redondants (par exemple : branchements actifs et inactifs) et d'autres ont été introduits. A partir du PC III, ont été intégrés des indicateurs d'efficience financière (*working ratio, return on capital employed*)[136], d'efficience dans la conduite des projets d'infrastructures financés par l'aide internationale (pourcentage du budget d'investissement exécuté), ainsi que des critères relatifs à la gestion du personnel (existence d'un processus d'évaluation du personnel) et à la mise en œuvre des recommandations des rapports d'audit internes et externes. Ces nouveaux critères de performance apparaissent comme étant en cohérence avec l'évolution de l'organisation.

[136] (voir l'annexe 3 pour une définition des indicateurs de performance).

Indicateurs de performance	Description	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Volume produit	million de m^3 / an	54,90	57,70	58,20
cible		**53,10**	**55,10**	**56,70**
Capacité de production	million de m^3 / an	78,5	80,1	79,7
cible		**80,5**	**82,5**	**86**
Volume vendu	million de m^3 / an	34,2	38,2	40,9
cible		**32,7**	**34,5**	**36,1**
Branchements actifs	nombre	83 020	105 873	132 444
cible		**82 986**	**96 158**	**110 311**
Branchements inactifs	nombre	17 455	17 173	19 694
cible		**16 607**	**15 782**	**14 419**
Nombre de nouveaux branchements d'eau	nombre	14 045	22 218	28 521
cible		**11 500**	**12 000**	**12 500**
Nombre d'abonnés	nombre	100 475	123 046	152 138
cible		**99 593**	**111 940**	**124 730**
Taux d'eau non facturée	%	37,6%	33,8%	29,7%
cible		**38,0%**	**37,0%**	**36,0%**
Taux d'eau non facturée à Kampala	%	44,7%	40,6%	35,7%
cible		**43,5%**	**42,5%**	**41,5%**
Taux d'eau non facturée hors Kampala	%	20,8%	16,8%	15,2%
cible		**26,0%**	**25,0%**	**24,0%**

Tableau 25 : Evaluation de la performance du NWSC dans le cadre du contrat de performance PC II (Source : Republic of Uganda et NWSC)

Indicateurs de performance	PCI			PC II			PC III		
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Volume produit	44,80	45,60	46,30	53,10	55,10	56,70			
Capacité de production	78,4	85,8	88,8	80,5	82,5	86			
Volume vendu	27,5	28,9	30,2	32,7	34,5	36,1	41,85	43,95	45,9
Branchements actifs	51 353	59 035	66 514	82 986	96 158	110 311			
Branchements inactifs	13 169	11 787	11 308	16 607	15 782	14 419			
Nombre de nouveaux branchements d'eau	5 500	6 300	7 000	11 500	12 000	12 500	28 521	30 286	30 437
Nombre d'abonnés	64 522	70 822	77 822	99 593	111 940	124 730			
Taux d'eau non facturée	39,0%	37,0%	35,0%	38,0%	37,0%	36,0%	30,6%	29,6%	28,6%
Taux d'eau non facturée à Kampala	41,0%	40,0%	37,0%	43,5%	42,5%	41,5%			
Taux d'eau non facturée hors Kampala	33,0%	30,0%	29,0%	26,0%	25,0%	24,0%			
Return Capital Employed							2%	3%	3%
Working ratio							73%	73%	73%
Pourcentage des investissements budgétisés réalisés							80%	80%	80%
Age moyen des créances clients							158	146	146
Taux de recommandations des rapports d'audit suivies d'effet							75%	75%	80%

Tableau 26 : Objectifs des contrats de performance PC I, PC II et PC III (Source : Republic of Uganda)

Conclusion partie 1 de la section 2 :

Cette première partie a rassemblé les éléments à partir desquels nous avons caractérisé la période 2004-2009 comme étant une période de stabilité institutionnelle : une légitimité de l'opérateur national et des règles établies, un maintien des cadres d'évaluation de la performance internes à l'entreprise publique et au niveau du champ.

2 Les *Internally Delegated Area Management Contracts*, structure des changements organisationnels

Les APC sont devenus des IDAMC en 2004, avec une synchronisation au fil du temps du phasage de ces contrats avec les plans d'affaire et les contrats de performance signés avec le Gouvernement (voir le Tableau 27 ci-après). La conception de ces contrats a été réalisée avec l'appui de la coopération allemande, en tirant un bilan des APC et des contrats de management signés pour la gestion de l'agence *Kampala Water*. Les nouveautés introduites par les IDAMC sont nombreuses. En premier lieu, cette deuxième génération de contrat a responsabilisé non plus le seul directeur d'agence, mais une équipe de direction, constituée de « Partenaires ». Ces Partenaires sont les chefs des services des agences : services technique, commercial, financier, administratif, un auditeur interne et un représentant syndical. Ce sont le directeur d'agence et ses Partenaires qui signent le contrat avec le Siège. Ces contrats ont renforcé l'autonomie de gestion dans les domaines financiers, opérationnels et des ressources humaines. Les plafonds d'investissement que les agences peuvent gérer sans passer par le Siège ont par exemple été relevés. Cette partie présente les changements induits par la mise en œuvre des contrats IDAMC (2.1) et les pratiques de contrôle associées 2.2.

<table>
<tr><th>Année financière</th><th>Contrats de performance entre le Gouvernement et le NWSC</th><th>Corporate plan</th><th>Contrats internes de performance entre le Siège et les agences (hors Kampala)</th><th>Contrats internes de performance entre le Siège et l'agence de Kampala</th></tr>
<tr><td>2011 - 2012</td><td rowspan="3">PC IV</td><td rowspan="3">Corporate Plan V
2009 - 2012</td><td colspan="2" rowspan="3">IDAMC III
2 ans reconductible un an</td></tr>
<tr><td>2010 - 2011</td></tr>
<tr><td>2009 - 2010</td></tr>
<tr><td>2008 - 2009</td><td rowspan="3">PC III</td><td rowspan="3">Corporate Plan IV
2006 - 2009</td><td colspan="2" rowspan="3">IDAMC II
2 ans reconductible un an</td></tr>
<tr><td>2007 - 2008</td></tr>
<tr><td>2006 - 2007</td></tr>
<tr><td>2005 - 2006</td><td rowspan="3">PC II</td><td rowspan="3">Corporate Plan III
2003 - 2006</td><td colspan="2" rowspan="2">IDAMC I
2 ans</td></tr>
<tr><td>2004 - 2005</td></tr>
<tr><td>2003 - 2004</td><td>APC III
Janv - déc 2003</td><td rowspan="2">Contrat de Management avec OSUL
Jan 2002 – fév 04</td></tr>
<tr><td>2002 - 2003</td><td rowspan="3">PC I</td><td rowspan="3">Corporate Plan II
2000 - 2003</td><td rowspan="2">APC II
Déc 2001 - nov 02
APC I
Oct 2000 – nov 01</td></tr>
<tr><td>2001 - 2002</td><td rowspan="2">Contrat de Management avec Gauff / KRIP
Déc 1997 – juin 01</td></tr>
<tr><td>2000 - 2001</td><td rowspan="2">Corporate Plan I
1998 - 2000</td><td rowspan="2">-</td></tr>
<tr><td>1999 - 2000</td><td>-</td></tr>
</table>

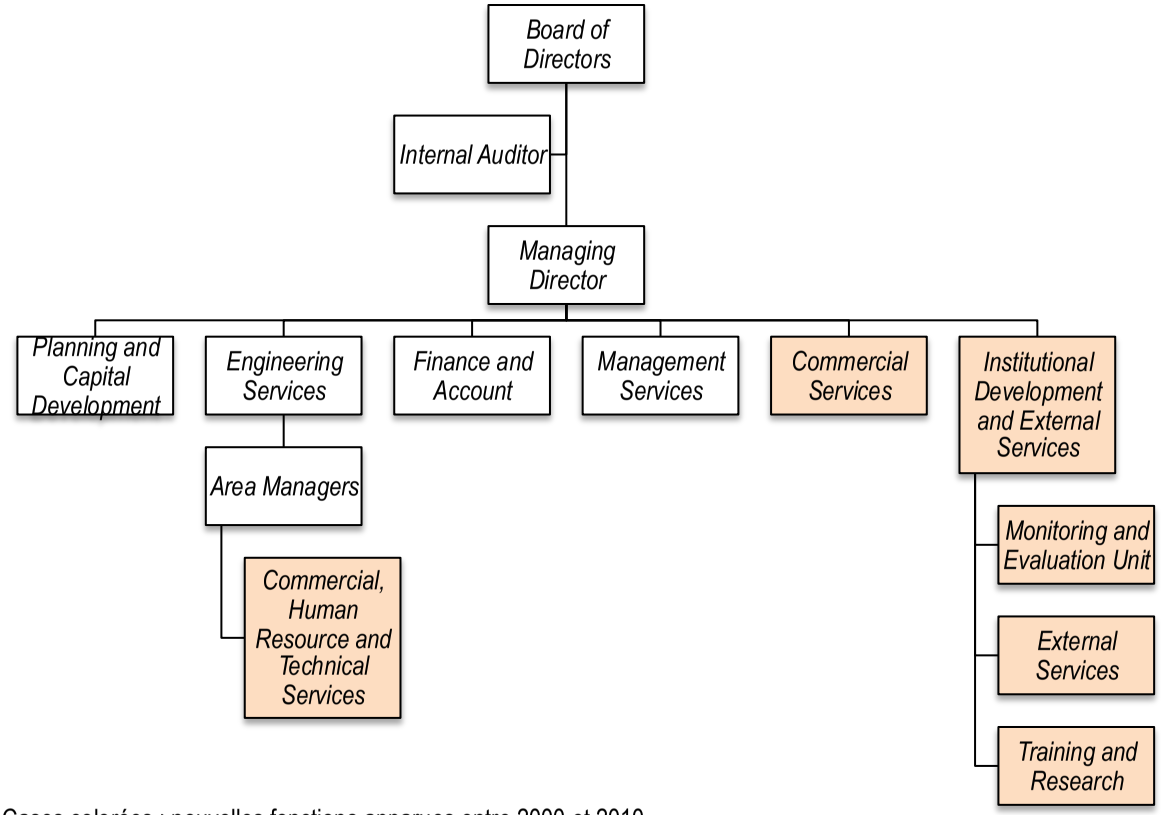
Tableau 27 : Chronologie des documents stratégiques du NWSC depuis 1999 (Source : NWSC)

2.1 Des contrats qui induisent des nouvelles identités professionnelles et changent la structure organisationnelle

Les organigrammes du NWSC 1984 et 1990 (voir annexe 5) montrent une organisation à la gestion centralisée, centrée sur les opérations techniques de l'organisation (exploitation et maintenance). La mise en œuvre des IDAMC a conduit à deux types de changements de la structure organisationnelle : la décentralisation de l'exploitation (2.1.1) et la création de nouvelles fonctions, générant de nouvelles identités professionnelles (2.1.2).

2.1.1 La décentralisation de la fonction d'exploitation

La mise en œuvre des IDAMC à partir de 2004 s'est accompagnée d'une décentralisation des fonctions d'exploitation (voir Figure 12), auparavant centralisées au niveau du Siège (voir annexe 5). Le NWSC est composé d'un siège national situé à Kampala, et d'agences d'exploitation. Chaque agence (appelée « *area* ») gère le réseau d'eau urbaine d'une ville. L'entreprise a une structure pyramidale. En 2010, les agences pouvaient être considérées comme des centres de profit, puisqu'elles jouissaient d'une forte autonomie, avaient leur propre compte d'exploitation, et leurs objectifs de profit d'exploitation. Le personnel des agences dépend hiérarchiquement du directeur d'agence à l'exception de l'auditeur interne rattaché au Siège. Les agences recouvrent les factures d'eau auprès des abonnés. L'agence de Kampala, appelée *Kampala Water*, a une structure particulière, dans la mesure où, couvrant un large territoire, elle a délégué l'exploitation des réseaux au niveau de 14 agences de quartier (appelées « *branch* »). Le directeur de *Kampala Water* a signé des contrats internes de performance avec chacun des directeurs des agences de quartier. Cette décentralisation de l'exploitation à des centres de profits dont on peut mesurer la performance et que l'on peut donc inciter financièrement, est en cohérence avec la doctrine du Nouveau Management Public.



Cases colorées : nouvelles fonctions apparues entre 2000 et 2010

Figure 12 : Organigramme simplifié du NWSC en 2010 (source : NWSC, 2009)

- le **service de l'audit interne** peut rendre compte directement au Conseil d'Administration ;
- le **service de la planification et des investissements** assure les missions de maîtrise d'ouvrage ;
- le **service commercial et client** est un service support des services de facturation, recouvrement des factures et de relation clientèle des agences ;
- le **service des finances et de la comptabilité** est chargée de superviser l'activité des services financiers des agences, la gestion financière et comptable du Siège, la rédaction des plans d'entreprise, des services informatiques et les procédures d'achat public ;
- le **service de l'ingénierie** est un service support technique au service des agences ; elle gère le Système d'Information Géographique, les laboratoires d'analyse et le service de maintenance des équipements électromécaniques ;
- le **service de management** comprend le service de gestion des ressources humaines, le service juridique, les services de transport et de sécurité ainsi que la gestion du parc immobilier et du foncier ;
- le **service du développement institutionnel et des services externes** est en charge du contrôle et de l'évaluation des agences au regard de leurs obligations contractuelles, de la recherche et du développement, d'un service de prestation d'expertise, ainsi qu'un service de formation délivrée en interne et en externe.

2.1.2 Nouvelles fonctions et nouvelles identités professionnelles

Par ailleurs, entre 2004 et 2009, l'entreprise publique s'est dotée de trois nouvelles fonctions (voir Figure 12) : la gestion clientèle (*Commercial and Customer Services*), le contrôle de gestion (*Monitoring and Evaluation Unit*), la formation, la recherche et les services d'expertise vendus à des organisations tierces (*Institutional Development and External Services*). Ce dernier service montre l'ambition du NWSC de devenir un référent dans son domaine et de montrer sa capacité d'innovation. Le développement des services clientèles illustre l'importance donnée à l'orientation commerciale. La figure du commercial émerge dans l'organisation comme étant toute aussi honorable que celle de l'ingénieur. Par ailleurs, en 2004, avec la généralisation de la politique contractuelle, une unité en charge du contrôle de gestion a été créée d'abord au sein de la direction de l'ingénierie, appelée « *Monitoring and Evaluation Unit* ». Son but était d'accompagner le déploiement des contrats internes de performance. Sa mission était la rédaction, le suivi de la mise en œuvre et le contrôle des contrats internes de performance. Elle rassemblait les informations fournies par les services, calculait la rémunération de l'agence[137], et organisait les réunions d'évaluation et de négociation. Elle jouait un rôle de plus en plus important dans l'organisation, régulant tout sujet entre les services et le Siège : recrutement, *reporting*, allocation budgétaire, négociation, fixation des critères de performance et des cibles, et conception des contrats. Au sein de cette unité, des ingénieurs ont endossé le rôle de contrôleur, nouvelle figure de l'organisation, emblématique de la réforme. Au fil des ans, le contrôleur allait jouer un rôle clé dans l'organisation.

2.2 Les pratiques de contrôle développées

Cette sous-partie détaille les pratiques de contrôle associées à la mise en œuvre des IDAMC : le *reporting* interne et les mécanismes d'incitation associés (2.2.1), les indicateurs de performance utilisés (2.2.2.), la procédure budgétaire du NWSC et les budgets des agences (2.2.3), l'évaluation des agences et les renégociations de contrat (2.2.4), la compétition entre directeurs d'agence (2.2.5) et le renforcement du contrôle des agences (2.2.6)

[137] La rémunération de l'agence est appelée « *management fee* » au NWSC.

2.2.1 Le *reporting* interne et les mécanismes d'incitation associés

L'agence collecte chaque mois les recettes de la vente d'eau et de la facturation des branchements (voir Figure 13). Cette somme doit être déposée par l'agence sur un compte spécial de recettes, auquel seule la direction des Finances du Siège a accès.

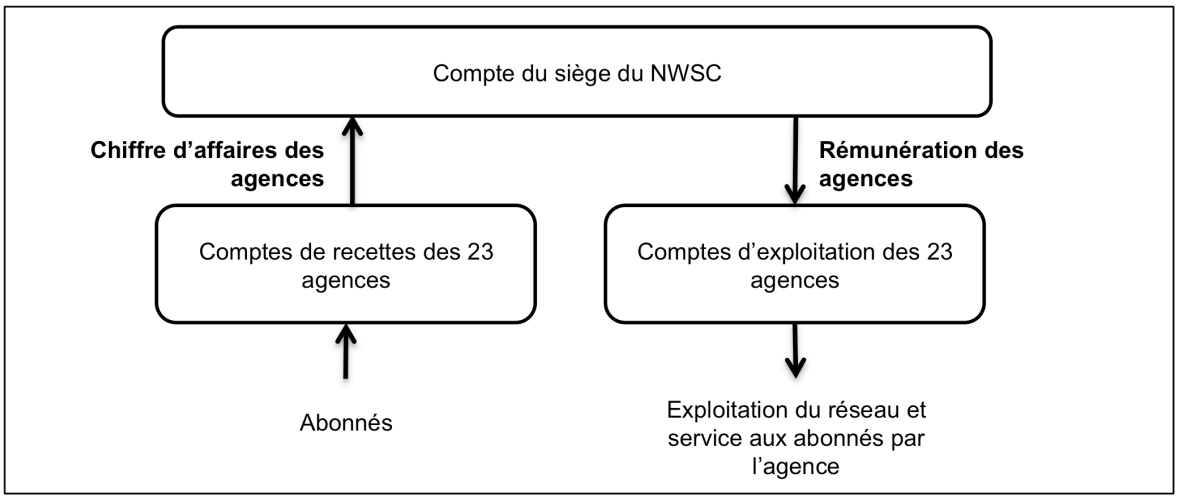


Figure 13 : Représentation des flux financiers mensuels entre les abonnés, les agences du NWSC et le siège du NWSC

Le montant versé aux agences est inférieur au montant reçu en provenance des agences pour permettre au Siège de financer son fonctionnement, une partie des investissements, et d'équilibrer les comptes des agences déficitaires, c'est-à-dire celles dont les recettes ne leur permettent pas de couvrir leurs dépenses d'exploitation. De moins en moins nombreuses, quelques agences sont encore régulièrement incapables d'équilibrer leurs comptes : Bushenyi (constamment), Mubende (souvent), Iganga, Lugazi et Masindi (occasionnellement). L'agence de Kampala contribue à environ 70% au financement du NWSC (71,5% pour l'année 2009-2010) (voir Tableau 28) ; 4 agences contribuent à hauteur de 20% : Jinja, Entebbe, Mbarara et Mbale. Les autres agences équilibrent tout juste leur budget. La rémunération de *Kampala Water* représente en général 60% du montant que l'agence perçoit (entretien chef du service des Finances de *Kampala Water*, 7 juillet 2010).

La rémunération de l'agence (*management fee*) est versée chaque mois. Elle comprend d'une part une prime à la performance (*incentive fee*) qui est partagée entre les managers et les employés, et d'autre part un budget alloué aux coûts d'exploitation. Ces coûts sont de deux types : les coûts qualifiés de « contrôlables » (tels que l'électricité, les produits chimiques, l'essence) qui vont dépendre de l'efficience dans la gestion, et les coûts qualifiés d'« incontrôlables » sur lesquels la direction des agences n'a pas prise (loyers, salaires).

Si le niveau minimum de performance n'est pas atteint, les managers perdent une partie

de leur salaire, et le budget alloué est amputé de 25% du montant des coûts contrôlables. Si le niveau minimum de performance est atteint, les managers reçoivent l'intégralité de leur salaire et peuvent disposer de l'intégralité du budget de fonctionnement prévu. Tout dépassement du niveau minimum de performance donne droit au versement d'une prime à la performance, qui peut jusqu'à doubler le salaire des managers et de l'ensemble du personnel.

La rémunération de l'agence est calculée par l'unité *Monitoring and Evaluation* en fonction des rapports mensuels que l'agence lui communique. Le rapport doit être envoyé avant le 12 du mois suivant d'après les clauses contractuelles. L'unité vérifie les données puis communique avant le 18 le calcul de la rémunération à l'agence et discute des éventuels désaccords. Le 25, la rémunération est notifiée par courrier à l'agence et l'ordre de virement vers le compte d'exploitation est donné à la direction des Finances. Contractuellement, l'argent doit être versé avant le 26 du mois. Ainsi, l'impact de la performance du mois (n) est ressenti le mois (n+2). La rémunération incitative est versée 2 mois après le mois concerné.

Agence	Montant facturé	Montant des dépenses d'exploitation	Ratio Dépenses d'exploitation sur Montant Facturé	Excédent d'exploitation	Contribution de l'agence à l'excédent d'exploitation
(unité)	(Ushs)	(Ushs)	(%)	(Ushs)	(%)
Kampala	5 631 667 639	3 052 915 858	54%	2 578 751 781	71,5%
Jinja	665 818 942	366 492 372	55%	299 326 570	8,3%
Entebbe	494 287 099	262 424 534	53%	231 862 565	6,4%
Mbarara	366 673 801	203 282 710	55%	163 391 091	4,5%
Mbale	243 605 030	149 709 179	61%	93 895 851	2,6%
Masaka	163 355 699	119 244 593	73%	44 111 106	1,2%
Lira	137 031 142	97 712 435	71%	39 318 707	1,1%
Gulu	132 807 646	93 704 110	71%	39 103 536	1,1%
Kasese	74 209 789	44 124 641	59%	30 085 148	0,8%
Fort Portal	101 547 679	73 486 632	72%	28 061 047	0,8%
Soroti	96 273 171	75 772 291	79%	20 500 880	0,6%
Tororo	107 693 665	89 988 336	84%	17 705 329	0,5%
Kabale	87 164 395	75 754 765	87%	11 409 629	0,3%
Arua	86 422 170	75 638 356	88%	10 783 814	0,3%
Masindi	64 417 271	55 536 380	86%	8 880 891	0,2%
Iganga	35 927 614	27 824 882	77%	8 102 733	0,2%
Hoima	54 436 412	52 030 682	96%	2 405 730	0,1%
Mubende	44 178 843	43 026 795	97%	1 152 047	0,0%
Lugazi	23 256 991	33 143 133	143%	-9 886 142	-0,3%
Bushenyi	34 208 500	48 085 435	141%	-13 876 935	-0,4%
Total	8 644 983 497	5 039 898 120	58%	3 605 085 377	

Tableau 28 : Performance financière mensuelle moyenne des agences du NWSC pour la première année du contrat IDAMC III (2009-2010) (Source : NWSC, 2010)

2.2.2 Les indicateurs de performance utilisés

Les indicateurs de performance qui ont le plus de poids dans les contrats IDAMC sont des indicateurs commerciaux (montant facturé et taux de recouvrement), financiers (dépenses d'exploitation par rapport aux revenus d'exploitation) ainsi que le taux d'eau non facturée (indicateur global d'efficience). Ce système d'évaluation de la performance est très stable depuis 2004. La performance des agences est évaluée sur la base d'un tableau de bord de 20 indicateurs (voir Tableau 29 et annexe 3). S'ajoutent aux indicateurs mis en place dans les APC neuf indicateurs de performance :

- trois indicateurs opérationnels sur le service d'eau (rapidité d'intervention pour les réparations de fuites et relevé de compteur),
- un indicateur sur la qualité de l'eau produite (première introduction d'une incitation sur la qualité de l'eau potable),
- deux indicateurs sur le service d'assainissement (délai d'intervention en cas de collecteur bouché, et nombre de nouveaux branchements d'assainissement réalisés), premiers indicateurs sur l'assainissement dans les mécanismes d'incitation à la performance,
- deux indicateurs sur le service clientèle (taux de résolution des plaintes clients et délai de réponse),
- un indicateur financier, le *working ratio,* qui mesure le rapport entre les coûts d'exploitation (hors amortissement) et les recettes d'exploitation.

L'indicateur de productivité du personnel a été supprimé, alors qu'il était présent dans les APC et faisait partie des indicateurs du PC II 2003-2006.

Parmi ces 20 indicateurs, 5 sont des indicateurs clés, pour leur prépondérance dans le calcul des incitations (voir Tableau 30). Les indicateurs de performance qui ont le plus de poids dans le calcul des incitations sont : le *working ratio*, la marge d'exploitation, le taux d'eau non facturée, le taux de recouvrement et les créances clients. L'orientation reste donc la même que pendant la période 2000-2004 (voir Tableau 24), avec un objectif de réduction des dépenses d'exploitation renforcé.

Nombre	Indicateurs de performance	Unité	Poids
1	Volume d'eau vendue	m^3	5
2	Taux d'eau non facturée	%	10
3	Pourcentage des compteurs relevés	%	2
4	Pourcentage des fuites signalées réparées	%	2
5	Délai de réponse moyen aux fuites	h	2
6	Délai de réponse moyen aux obstructions et surverses des réseaux d'assainissement	h	2
7	Nouveaux branchements d'eau	nbr	4
8	Branchements d'eau actifs	nbr	8
9	Branchements d'eau inactifs	nbr	5
10	Nouveaux branchements d'assainissement	nbr	3
11	Branchements d'assainissement actifs	nbr	3
12	Pourcentage des plaintes clients prises en charge ou résolues	%	5
13	Délai de réponse moyen aux plaintes de nature technique	h	2
14	Délai de réponse moyen aux plaintes de nature commerciale	h	2
15	Pourcentage d'échantillons conformes aux tests sur la qualité biologique de l'eau	%	5
16	Pourcentage d'échantillons conformes aux tests sur la qualité physico-chimique de l'eau	%	4
17	Montant facturé - total	'000 Ushs	10
18	Montant facturé recouvré - total	'000 Ushs	9
19	Marge d'exploitation	'000 Ushs	12
20	Montant des créances clients	'000 Ushs	5

Tableau 29 : Indicateurs de performance et coefficients de pondération pour l'évaluation de la performance, IDAMC III, agence de *Kampala Water* (Source : NWSC)

Nombre	Indicateurs de performance	Définition	Unité
1	Working ratio	Dépenses d'exploitation / Recettes d'exploitation	%
2	Taux d'eau non facturée	Volume d'eau non facturé (m^3) / le volume d'eau produit (m^3)	%
3	Efficience des branchements	Ratio entre les branchements d'eau actifs et le nombre total de branchements	%
4	Arriérés	Montant des arriérés de plus de 30 jours	Ushs

Tableau 30 : Indicateurs de performance clés utilisés pour le calcul des primes à la performance, IDAMC III, agence de *Kampala Water* (Source : NWSC)

2.2.3 La procédure budgétaire du NWSC et les budgets des agences

Le budget de l'année (n) est arrêté en consolidant les budgets préparés par les agences et ceux préparés par le Siège entre le mois de décembre de l'année (n-1) et le mois de mars de l'année (n). Il est approuvé dans un premier temps par le Conseil d'Administration, puis soumis au vote du Parlement début avril. Il est exécutoire au commencement de l'année financière, au 1er juillet de l'année (n). Le NWSC a dans l'exécution du budget toute liberté dans la réallocation des ressources d'une ligne budgétaire à une autre. Le budget négocié avec chaque agence au mois de mars sert de guide dans les négociations avec les agences dans le cadre des IDAMC. Les agences ont la liberté d'exécution de leur budget à deux conditions : ne pas dépasser le montant total prévu dans le budget, et ne pas alimenter les dépenses de fonctionnement avec les sommes prévues pour les investissements.

2.2.4 L'évaluation des agences et les renégociations de contrat

Des évaluations trimestrielles sont réalisées. A cette occasion, les Partenaires des agences se réunissent pour analyser les chiffres de leur performance et négocier d'éventuels avenants aux contrats. Chacune de ces réunions donne lieu à la rédaction d'une résolution qui vaut avenant et dans laquelle les différents services du Siège ou des agences s'engagent à résoudre dans un certain délai les problèmes soulevés pendant les réunions. Par exemple, dans la déclaration de Bushenyi d'avril 2010, il a été décidé que toutes les procédures d'appel d'offres pilotées au niveau des agences seraient dispensées de contrôle par le Siège pour accélérer la mise en œuvre des procédures.

En août, les évaluations annuelles donnent lieu à la renégociation des dépenses d'exploitation qui servent au calcul de la rémunération de base de l'opérateur, des niveaux de performance minimum et des cibles à atteindre, ainsi que du besoin en personnel. Ces négociations donnent une souplesse dans l'exécution des contrats. Suite aux négociations se déroule la cérémonie de remise des prix pour les agences les plus performantes de l'année.

Ces cérémonies annuelles sont l'événement majeur. C'est à cette occasion que les trophées sont remis (voir section 1 de ce chapitre). Elles réunissent tous les managers, les membres du Conseil d'Administration, du syndicat et des autorités. D'après les entretiens et nos observations, les managers attachent beaucoup d'importance à cet événement, qu'ils ressentent comme décisif pour leur réputation et le déroulement de leur carrière.

2.2.5 La compétition entre directeurs d'agence

Depuis la mise en place des IDAMC II en 2006, une compétition ouverte à tous les membres du NWSC pour occuper la position de directeur d'agence est organisée. Cette compétition a également été introduite au sein de *Kampala Water* pour occuper le poste de directeur d'agence de quartier. Depuis les contrats IDAMC III, en 2009, la procédure de sélection des directeurs d'agence se fait par appel d'offres. Toute personne ayant les qualifications requises peut participer à condition qu'elle soit ougandaise. La sélection se fait sur un appel à candidature. Tout manager quel que soit son parcours de formation, mais avec un niveau Master, peut candidater. Les contrats sont signés pour 2 ans, renouvelable 1 an. Les candidats soumettent un plan d'affaire dans lequel ils présentent leurs qualifications, la composition de l'équipe de Partenaires qu'ils souhaitent manager, une analyse SWOT de l'agence, une proposition de budget d'exploitation, une présentation des stratégies qu'ils s'engagent à mettre en œuvre pour améliorer la performance de l'agence, ainsi que le niveau de performance qu'ils se proposent d'atteindre.

Les candidatures sont examinées par une commission du Siège. Les critères de sélection des candidats sont, par ordre d'importance :

- les concepts proposés pour améliorer la performance (appréciation des problématiques de management dans la ville concernée, qualité et caractère innovant des stratégies d'amélioration de la performance proposées),
- les qualifications du candidat (diplômes, expérience professionnelle, expérience en management d'équipe),
- l'aspect financier de la proposition (accord sur le pourcentage du salaire pénalisé par l'incapacité à atteindre les cibles fixées, accord sur le fait qu'une partie du salaire soit conditionnée à l'atteinte de résultats).

Selon un ingénieur de l'unité *Monitoring and Evaluation*, les candidats doivent prouver que :

> « **(...) ils viennent avec quelque chose de nouveau, de différent. Nous attendons des candidats qu'ils montrent leur connaissance des défis propres aux agences. Nous examinons leurs stratégies, leur expérience.** »[138] (manager, Siège, entretien 2010)

Il y a trois niveaux de compétences requis : plus la ville dont le réseau à exploiter est grande, plus le niveau de qualification demandé est exigeant. Ainsi, le groupe A, composé

[138] Traduction libre de : « they come with something new, different. We expect also the candidates to show they know the challenges in the areas. We look at their strategies, their experience »

des trois plus grandes villes[139], nécessite de plus grandes qualifications que le groupe B[140] des villes moyennes, qui nécessite à son tour plus de qualifications que les petites villes qui composent le Groupe C[141]. De ce fait, la procédure permet aux candidats recalés pour le groupe A de prétendre aux directions des villes des groupes B et C.

2.2.6 Le renforcement du contrôle des agences

Pour accompagner le mouvement de décentralisation, quatre dispositifs de contrôle des agences ont été mis en place. Premièrement, l'unité *Monitoring and Evaluation* a développé un système de contrôle des actions des agences, en s'appuyant sur la satisfaction des clients. Les clients sont interrogés suite à une plainte enregistrée ou à une intervention, pour contrôler que les délais d'intervention ont été respectés et que la demande du client a bien été satisfaite. En cas d'anomalie, le Siège prend contact avec l'agence concernée pour demander des explications.

Deuxièmement, les auditeurs internes réalisent des contrôles du respect des procédures dans tous les domaines d'activités. Ils rendent des rapports mensuels, trimestriels et annuels. La direction de l'audit interne audite trois agences par trimestre.

Troisièmement, en 2005, l'unité *Monitoring and Evaluation* a mis en place un système de contrôle inopiné des données fournies par les agences. Ce système appelé le « *checker's system* » permet de mobiliser des agents de chaque direction compétents dans un domaine pour se rendre dans les autres agences contrôler les données produites, ainsi que le respect des procédures. La différence entre le *checker's system* et l'audit est que l'audit peut conduire à des réprimandes des managers. Le but du *checker's system* est en principe d'identifier les domaines où les agences ont des difficultés et de les aider à progresser. Depuis 2006, un indicateur de performance relatif au respect des recommandations des rapports d'audit a été intégré au contrat de performance conclu entre le NWSC et le Gouvernement.

Quatrièmement, en 2007, une nouvelle politique de gestion des ressources humaines a été mise en place, instaurant le passage du statut de fonctionnaire à celui d'employé avec un contrat à durée déterminée de 2 ans. Cette nouvelle politique de ressources humaines est cohérente avec l'imitation du secteur privé. Ceci a permis notamment au NWSC d'embaucher des managers du secteur privé pour diriger certaines agences. Cette mesure a été acceptée par les syndicats car elle s'est accompagnée d'une revalorisation des salaires de base. D'après les témoignages recueillis, tous les contrats ont en fait été renouvelés entre 2007 et 2010. Dans le discours, le passage au contrat à durée

[139] Kampala, Jinja et Entebbe

[140] Mbarara, Mbale, Masaka, Soroti, Lira, Gulu et Arua

[141] Tororo/Malaba, Hoima/Masindi, Mubende, Kabale, Fort Portal, Kasese, Bushenyi, Iganga, Luganzi

déterminée reste un moyen de faire pression sur le personnel et de l'inciter à la performance.

Conclusion de la partie 2 de la section 2 :

Cette deuxième partie a montré la façon dont les contrats internes de performance institutionnalisés au NWSC à partir de 2004 ont structuré les changements organisationnels, qui ont porté sur la structure, les identités et les pratiques. Ces transformations ont conduit à une décentralisation de l'exploitation, à l'émergence du rôle de manager et de contrôleur, et à un développement des pratiques de contrôle.

3 La matérialisation visuelle de la logique de marché au sein du NWSC

> « **J'ai rencontré un employé du NWSC qui faisait une présentation. Il avait travaillé 25 ans dans le service des eaux. Il nous racontait comment en 1993 le service était une vraie bureaucratie, pas du tout reconnue, et où on ne pouvait rien faire. Mais aujourd'hui, le NWSC est comme une entreprise privée. Le temps c'est de l'argent. Toute la culture organisationnelle a changé. C'est un changement radical.** »[142] (un expert conseiller auprès du NWSC, entretien 2010)

Cette citation illustre une représentation partagée au sein du champ organisationnel sur la nouvelle culture organisationnelle du NWSC et sa volonté d'imiter le secteur marchand. Cette ambition se matérialise en 2010 dans ce que le NWSC donne à voir : ses bureaux, les agences clients, la tenue des employés, la communication et le jargon. Les bureaux et les agences clients sont propres, en bon état et cossus. La tenue des employés de bureau est très contrôlée par la hiérarchie comme nous avons pu l'observer. Le maintien de l'idée d'une organisation moderne est entretenue avec le cérémoniel du *« T-Shirt Day* » emprunté au monde de l'entreprise anglo-saxonne : les vendredis, les employés ont le droit de porter un t-shirt à l'effigie de l'entreprise.

La communication a pris une place centrale dans la vie de l'organisation, au point qu'un chargé des relations publiques a été placé auprès du DG. Cette communication a pour objectif de mettre en avant la réactivité, la transparence, la capacité d'innovation et la bonne santé financière de l'organisation. Un site *Internet* régulièrement alimenté et une page *facebook* permettent d'avoir accès à de nombreuses informations sur l'organisation :

[142] Traduction libre de : « I met a staff of the NWSC who was doing a presentation. He had worked 25 year at the utility. He was saying how in 1993, the utility was a real bureaucracy, not recognized, and were you could do nothing. But now, the NWSC is like a private company. Time is money. The whole organization culture has changed. It is a dramatic change. »

structure, historique, projets en cours et publications (pour l'essentiel : rapports annuels, rapports d'évaluation, plans stratégique, contrats de performance, contrats internes de performance). Le NWSC est également éditeur de la revue *Water Herald*, disponible en ligne et distribuée gratuitement dans les bureaux de l'opérateur. Enfin, le jargon maîtrisé par l'ensemble des employés, à tous les niveaux hiérarchiques, montre une circulation et une appropriation des idées fondatrices du management mené dans l'organisation depuis le début des années 2000 (voir Encadré 10).

Our vision, The Customer is the reason we exist, Only the sky is the limit, The new innovations, SWOT analysis, SMART targets, Stretch, There is no bureaucracy at NWSC, Concept, Programme, To re-energize, To re-engineer, Bonus, to facilitate, « notre métier c'est de vendre de l'eau » (slogan)

Encadré 10 : Le jargon du NWSC dans les années 2000 (observation, 2010)

La réalisation emblématique de cette décennie est la réhabilitation du centre de formation de Bugolobi (construit dans les années 1990 avec l'appui de l'aide internationale). Ces travaux ont été intégralement financés par le service des eaux. L'architecture et la dimension de l'ouvrage sont à l'image du mythe construit autour du NWSC : l'excellence et la grandeur. Ce centre de formation et de conférence, appelé désormais l'*International Resource Center* (IREC), donne les moyens matériels au NWSC de maintenir et de développer ses relations avec le secteur de l'eau au niveau international et de promouvoir son image.

Conclusion de la partie 3 de la section 2 :

Cette troisième partie met en lumière la façon dont la logique de marché s'est finalement matérialisée au NWSC, avec l'intégration d'attributs visibles d'une nouvelle culture d'entreprise qui contribuent à renvoyer une image conforme à cette logique dominante.

Conclusion de la section 2 :

En définitive, c'est au cours d'une période de stabilité institutionnelle (2004-2009) que la logique de marché a été matérialisée dans les pratiques organisationnelles de manière plus radicale. La légitimité des contrats de performance et des contrats internes de performance, sur lesquels le mythe du NWSC avait été bâti, a été à l'origine d'un processus d'innovation institutionnelle visant à créer l'organisation, les identités professionnelles, et les pratiques en phase avec la logique dominante. Les systèmes de contrôle de gestion ont fourni le cadre de cette matérialisation.

Conclusion

Ce chapitre a proposé une interprétation du changement qui s'est produit dans le secteur de l'eau urbaine ougandais comme le fruit de micro-mécanismes de changement institutionnel qui ont conduit d'une part à institutionnaliser les contrats de performance, et d'autre part à conserver le statut public du NWSC. Il met en évidence un travail institutionnel constant, quelles que soient les phases du changement institutionnel qui a eu lieu à la fois au niveau du champ et au niveau organisationnel. De 1987 à 1997, la logique de marché a été institutionnalisée avec le développement de pratiques innovantes et la constitution d'une organisation et d'identités professionnelles. Elles ont été structurées par l'importation de critères de légitimité venant des bailleurs de fonds, experts internationaux et instituts de formation. Puis de 1998 à 2004, un processus de théorisation a permis de résoudre un conflit institutionnel : selon la logique dominante, un opérateur public ne pouvait pas relever le défi de la performance. C'est par la signature de contrats de performance, entre le NWSC et les ministères de tutelle, et au sein de l'organisation, que ce conflit a été résolu. De 2004 à 2009, le secteur a connu une période de stabilité institutionnelle au cours de laquelle la mise en œuvre des contrats internes de performance a structuré des changements organisationnels. Finalement, la logique de marché s'est matérialisée avec le renforcement de la logique d'entreprise, dans sa dimension abstraite, la culture organisationnelle, et matérielle, par des processus bureaucratiques. La matérialisation de la logique de marché au sein du NWSC est perçue à travers la mise en visibilité d'attributs représentant, dans l'imaginaire local, le secteur marchand (site Internet, T-*Shirt Day*, jargon, etc.).

Chapitre 5. Les contrats de performance au cœur du travail institutionnel

Introduction

Ce chapitre analyse ce que nous interprétons comme une crise de la performance du NWSC à partir de 2009. Il s'appuie sur la recherche-intervention menée de 2010 à 2012 et centrée sur ce problème organisationnel. La Section 1 présente notre interprétation des discours organisationnels sur cette crise, qui affine notre compréhension du paysage institutionnel et de la mise en œuvre des contrats internes de performance. La Section 2 interprète la crise de la performance comme une matérialisation de cette mise en œuvre dans ce paysage institutionnel particulier. La Section 3 analyse les solutions choisies par le NWSC en tentant de résoudre la crise, pour mettre en exergue le rôle des contrats internes de performance dans ce processus d'innovation. Enfin, la Section 4 examine la manière dont le ministère de l'Eau a réagi face à cette crise.

Section 1 La mise sous tension du paysage institutionnel interne à l'organisation

Cette section met en évidence la formulation en 2010 d'un problème de performance au sein du NWSC (1). En analysant la réaction des acteurs de l'organisation face à cette crise, nous avons mis en évidence une mise en tension entre la logique de marché et de la logique de la profession (2), et une mise en œuvre approximative des contrats internes de performance (3).

1 La crise de la performance de 2010

Depuis 2006, le NWSC avait du mal à améliorer sa performance pour l'indicateur « taux d'eau non facturée ». Cet indicateur mesure le pourcentage d'eau produite qui ne génère pas de recettes, à cause de pertes techniques (fuites, eaux de service) et commerciales (usages illégaux, arriérés de paiement, erreurs de facturation). En 2010, la dégradation du taux d'eau non facturée et l'incapacité du NWSC à atteindre ses objectifs en matière de réalisation de nouveaux branchements d'eau faisaient l'objet de l'essentiel des discussions dans l'entreprise. C'était à Kampala que le problème était le plus préoccupant, ce qui s'explique en partie du fait de son réseau vétuste. La Figure 14 ci-après montre l'évolution du taux d'eau non facturée à Kampala entre 1995 et 2010. Un lissage de la courbe met en évidence une tendance à une stagnation, voire une augmentation du pourcentage d'eau non facturée depuis 2004. En lien avec ce problème, l'agence de Kampala devait gérer des *« dry zones »* ou « *no water cases* », termes qui désignent des territoires auparavant desservis par le réseau mais où l'eau n'arrive plus. Certains réservoirs d'eau étaient vidés en quelques heures.

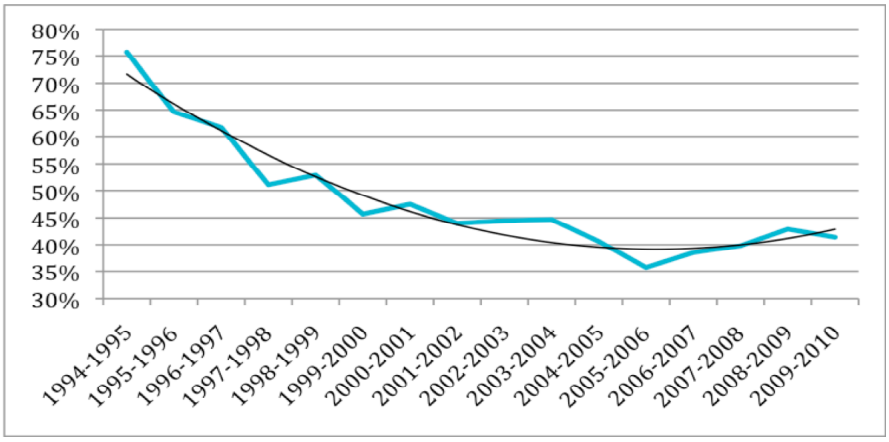


Figure 14 : Evolution des pertes d'eau à Kampala de 1994 à 2010 (Source : NWSC, rapports annuels)

Nota bene : courbe de tendance (régression polynomiale)

Le NWSC est particulièrement sensible au déclin de la performance sur le paramètre eau non facturée pour deux raisons. Premièrement, cet indicateur est un des indicateurs clés dans le calcul de la prime à la performance.

> « **Les incitations contractuelles ont été sévèrement affectées par le résultat médiocre en matière d'eau non facturée. Les résultats pour d'autres objectifs contractuels étaient bons, mais ce résultat médiocre sur l'objectif eau non facturée a engendré le versement de bonus faibles**. »[143] (Directeur d'agence de quartier à Kampala, 2010)

Ainsi, une baisse de la performance, notamment pour cet indicateur, engendre une baisse des primes à la performance touchées par le personnel. Par exemple, l'agence de Kampala a reçu seulement 14% de la rémunération à la performance pour l'année 2009-2010 (NWSC, 2010). La baisse des primes à la performance n'a pas la même répercussion selon le niveau de rémunération de l'agent.

> « (...) [les bonus] **sont de moins en moins motivant pour le personnel de bas niveau. Leur travail consiste à me faire réussir. Leur salaire et leur niveau hiérarchique sont faibles. Avant, leur bonus était un bon revenu complémentaire. Il était élevé. Ils se demandent : « nous continuons à travailler autant qu'avant ! ». Nous devons recourir à tant d'arguments pour les garder dans l'entreprise !** »[144] (Directeur d'agence de quartier, Kampala, 2010)

Les managers et les employés vivent mal la perte de bonus, car ils ont le sentiment de travailler autant pour un salaire moindre.

> « **Les IDAMC ont changé beaucoup de choses. Travailler avec des objectifs te fait travailler dur et espérer. Il n'y a pas de fainéantise. Toutefois, les incitations devraient être augmentées. Les gens travaillent, mais tu as le sentiment que tu fais de ton mieux pour atteindre le résultat et tu n'es pas récompensé**. »[145] (Technicien, Kampala, 2010).

[143] Traduction libre de : «Contract incentives are heavily affected by the poor non revenue water target achievement. Achievement of other targets within the contract is good, but poor achievement of non revenue water targets has led to low bonuses being paid.»

[144] Traduction libre de : «(...) it [bonus] tends to be less motivating for the lower people. Their work is to make me succeed. Their salaries and scale are low. The bonus used to be a good additional income It used to be high. They ask themselves: «we are still working hard as before!» We have to come up with so many reasoning to keep them on board!»

[145] Traduction libre de : «IDAMCs have changed a lot. Working with targets makes you work hard and expect. There is no laziness. Still the incentive should be improved. People work, but there is a feeling that you do your best to reach a target and you are not rewarded. «

En outre, la dégradation de la performance concernant le taux d'eau non facturée est symptomatique de l'augmentation des pertes d'eau physiques sur le réseau. Kampala, notamment, cumule un problème de coûts de traitement de l'eau élevés[146], et un problème de production d'eau insuffisante pour répondre à la demande (voir Tableau 31). Ceci contribue à renforcer le phénomène des « zones sèches ».

Capacité de production d'eau potable en 2010		
Nom de la station	*Capacité théorique*	*Capacité réelle*
Gaba I (depuis 1928)	72 000 m^3/j	29 000 m^3/j
Gaba II (depuis 1992)	80 000 m^3/j	40 000 m^3/j
Gaba III (depuis 2007)	80 000 m^3/j	75 000 m^3/j
Total	**232 000 m^3/j**	**144 000 m^3/j**
Estimation des besoins en eau potable en 2010 et 2025		
en 2010	**200 000 m^3/j**	
en 2025	**343 000 m^3/j**	

Tableau 31 : Comparaison de la capacité de production et des besoins en eau à Kampala en 2010 et 2025 (Source : Mutikanga, 2012 ; NWSC, 2010a ; POYRY, 2010)

Ce problème d'inefficience s'est avéré être un sujet sensible dans l'organisation ; il est d'autant plus difficile pour une entreprise de gérer la baisse de sa performance lorsque la rémunération de son personnel en dépend. Au cours des entretiens, les personnes interrogées ont été invitées à dire si les mécanismes d'incitation stimulaient leur motivation. Les trois quarts des Partenaires interrogés disaient avoir l'impression que leur rémunération incitative ne cessait de diminuer alors qu'ils avaient le sentiment de faire autant d'effort qu'auparavant. De nombreux employés et managers ont exprimé le sentiment de ne plus réussir à améliorer la performance à un rythme aussi soutenu qu'avant, les empêchant de réussir aussi facilement à gagner des bonus et des trophées. Le mécanisme en place semblait ne plus être sensible à leurs efforts.

> « **(...) L'autre sujet à propos de IDAMC I c'est que le système d'incitation était un peu lâche, donc c'était plus facile de recevoir une prime. Un de nos employés avait l'habitude de dire : « On va recevoir 15 millions** [Ushs] **! », mais à chaque fois on renégocie les objectifs et la formule pour que ça ait un impact sur la prime. Aujourd'hui, les gens repensent à cette époque, et**

[146] L'eau distribuée à Kampala vient du Lac Victoria. La station de potabilisation se situe en bordure du lac, en contre bas de la ville. L'eau coûte cher à produire car la qualité des eaux du lac se détériore du fait de la pollution de la ville et des industries. Ceci engendre une diminution de la capacité de production des stations de traitement Gaba I, II et III. De plus, ces stations étant à un point bas par rapport à la ville, les frais de pompage sont importants.

bien entendu ont tendance à se plaindre. »[147] (Comptable senior, Entebbe, 2010)

Ces discours mettent en évidence la difficulté de maintenir la cohérence d'un système de rémunération basé sur l'évolution positive de la performance lorsque l'organisation ne parvient plus à progresser.

Conclusion de la partie 1 de la section 1 :

Cette première partie met en lumière la formulation d'un problème de performance au sein du NWSC en 2010, focalisé sur les difficultés de l'agence de Kampala à maîtriser le taux d'eau non facturée et le développement de zones que le service des eaux n'arrive plus à desservir.

2 La tension entre logique de marché et logique de la profession

Cette partie analyse la façon dont la crise de la performance de 2009 a été formulée dans l'organisation (2.1), en lien avec l'évolution de la place des ingénieurs (2.2).

2.1 Une tension entre la logique de marché et la logique de la profession

L'augmentation du taux d'eau non facturée a de multiples origines qui sont classées en deux catégories au NWSC : les pertes dites commerciales et les pertes dites physiques. Les pertes commerciales correspondent à de l'eau qui a été consommée mais qui n'a pas été facturée (ou mal facturée) pour diverses raisons : branchement d'eau illégal, branchement non répertorié dans la base de données clientèle, compteur défectueux, relevé de l'index de compteur mal reporté, facture impayée. Les pertes physiques sont elles dues à des fuites, aux vidanges et nettoyages des installations techniques, et à des erreurs de comptage au niveau des usines de production.

L'ensemble des services d'une agence ainsi que quelques services du siège du NWSC ont une influence sur le résultat en matière d'eau non facturée. En ce qui concerne les pertes physiques, les équipes techniques sont responsables de la rapidité de prise en charge des fuites. Le maître d'ouvrage (le Siège) joue également un rôle car il a la charge de garantir l'état du patrimoine. Il doit investir dans le renouvellement et la structuration du réseau. C'est en effet dans les réseaux les plus anciens que le pourcentage de pertes a

[147] Traduction libre de : « (…) The other thing with IDAMC I is that the incentive framework was a bit laxed, so it was easier to get the incentive. One of the staff used to say: «We get 15 millions [Ushs]!» but each time we renegotiate the targets and the formula so it has an impact on the incentive. Now people think of that time, definitely people tend to complain. »

tendance à augmenter. Pour déterminer les investissements prioritaires, le maître d'ouvrage investit dans l'équipement du réseau en outils de mesure permettant d'identifier les zones où il y a le plus de pertes. La direction des Services d'Ingénierie peut aider à expertiser les problèmes techniques des agences et à trouver des solutions. Par exemple, en 2010, cette direction a expertisé les pertes d'eau au niveau des stations de production de toutes les agences, et contrôlé la fiabilité des mesures des volumes de production. D'une manière générale, le Siège peut accorder des moyens supplémentaires pour faire face à ce problème.

En ce qui concerne les pertes commerciales, les équipes opérationnelles peuvent agir pour facturer au plus juste et suivre le paiement des clients. Le NWSC a déployé des agents de terrain, appelés les « *assistant marketing* », pour assurer un suivi des clients. En outre, les agences sont encouragées à détecter les branchements illégaux. Le NWSC a le droit de sanctionner les usagers illégaux par une amende. Le remplacement des compteurs défectueux se fait également au niveau des agences, en lien avec le service des achats et les gestionnaires de stock. D'autre part, les agences doivent s'assurer que tous les abonnés bénéficiant d'un branchement sont bien enregistrés dans la base de données clientèle. En conclusion, la lutte contre les pertes d'eau concerne : les directions Planification et Investissement et Ingénierie du Siège, ainsi que les équipes techniques et commerciales des agences. Les causes sont donc multiples.

Cependant, en 2010, le NWSC n'avait pas les moyens d'identifier les causes de la dégradation de sa performance en matière d'eau non facturée, car le réseau n'était pas équipé de compteurs de sectorisation, qui auraient permis d'établir un diagnostic de son fonctionnement hydraulique. Ainsi, en l'absence d'outil permettant d'objectiver la cause du problème, deux camps s'affrontaient, porteurs chacun d'une vision du problème qui reposait sur des représentations institutionnellement marquées. Un camp attribuait le manque à gagner à des pertes commerciales, s'appuyant sur une logique de marché, selon laquelle les inefficiences sont essentiellement dues à des comportements opportunistes. Tandis que l'autre camp l'associait à l'augmentation des pertes techniques, s'appuyant sur une logique de la profession, selon laquelle l'organisation n'investissait pas assez dans le domaine technique. Ces deux positions sont détaillées ci-après (2.1.1 et 2.1.2).

2.1.1 Le problème « eau non facturée » vu sous l'angle de la logique de marché

La direction du NWSC en 2010 était convaincue que les pertes d'eau étaient dues aux vols d'eau.

> « **8 millions de m^3 dans la nature, ça se verrait tout de même !** » (DG, entretien, 2010)

La lutte contre les pertes d'eau commerciales liées aux vols d'eau est considérée comme un enjeu majeur, pour lequel les autorités publiques représentent un handicap.

> « **En Ouganda, les lois sont trop faibles et dépassées pour dissuader les voleurs d'eau. (...) les autorités qui sont supposées condamner l'usage illégal de l'eau sont souvent les coupables. Par exemple dans la ville de Kampala, la police détourne régulièrement des bornes incendies et vend de l'eau pour arrondir les fins de mois. C'est très commun dans les pays en développement où la couverture du réseau est faible, l'alimentation irrégulière, et les salaires bas.** »[148] (Mutikanga, 2012, p. 156)

Cette logique a justifié la mise en place d'équipes dédiées à la recherche des branchements illégaux et aux coupures d'eau pour impayés.

2.1.2 Le problème « eau non facturée » analyse sous l'angle de la logique de la profession

Dans son rapport, l'agence de coopération allemande (GTZ, 2009) attribue l'essentiel des pertes à des pertes techniques, en s'appuyant sur une étude qu'un bureau d'études d'ingénieurs a menée dans un quartier de Kampala. Selon eux, l'essentiel des pertes viendrait : de fuites sur un réseau vieillissant, de compteurs défaillants et de branchements illégaux. Le bailleur a recensé 130 000 compteurs défectueux et inadaptés au réseau (qui n'est pas constamment sous pression, qui connaît de fortes variations de pression et avec une eau parfois très turbide). Ces experts recommandent d'investir dans la recherche de fuites et une restructuration du réseau pour pouvoir contrôler les débits.
Pour un autre bureau d'étude, l'agence de Kampala avait sous-investi dans la recherche de fuites.

> « Malheureusement, en plus d'avoir donné à *Kampala Water* la fausse impression que les pertes physiques sont mineures, les résultats de ce contrat semblent avoir incité la direction de *Kampala Water* à conclure que les travaux de réduction des pertes physiques sont inappropriés et coûteux, et que leurs efforts devraient se concentrer sur la réduction des pertes commerciales. Il apparaît aujourd'hui que l'essentiel des efforts à venir pour réduire le taux d'eau

[148] Traduction libre de : « In Uganda, the laws are too weak and outdated to act as a deterrent to water theft. (…) the authorities supposed to condone illegal use of water are often the culprits e.g. in Kampala city, the police usually abuse fire hydrants by collecting and selling water to earn extra income. This is particularly common in the developing countries where water service coverage is low, supply is irregular, and salaries are low. »

> non facturée devraient être mis en œuvre pour réduire les pertes physiques. »[149] (POYRY, 2010, p. 11)

En l'absence de moyens pour trancher précisément sur l'origine des pertes, le bureau d'études recommande de considérer que les pertes sont à 50% d'origine technique. Ces recommandations rejoignent celles d'un ingénieur du NWSC qui a fait sa thèse sur ce sujet. Selon lui, c'est un sous-investissement dans les infrastructures à Kampala qui est à l'origine des pertes physiques.

> « Le NWSC a réalisé d'importants investissements dans les projets d'augmentation de sa capacité de production d'eau au dépend de projets de réduction des pertes d'eau (...). L'état du réseau s'est détérioré au fil des ans, dû à des pratiques d'exploitation médiocres, à une gestion inadéquate du patrimoine et des investissements inadaptés (Mutikanga et al. 2009). Le nombre élevé de casses sur le réseau enregistré en 2010 (une moyenne de 1175 casses/100 km) donne une indication de l'état du réseau enterré. Ce résultat est relativement élevé comparé aux chiffres moyens enregistrés en Afrique sub-saharienne de 800 [cas de défaillance du réseau] pour 100 km (Banerjee et Morella 2011) »[150] (Mutikanga, 2012, p. 6-7)

Les ingénieurs et les techniciens ont le sentiment que le réseau est délaissé, ce qui expliquerait le résultat du NWSC en matière d'eau non facturée.

En définitive, l'évocation de ce problème de performance a été un premier élément de mise en évidence d'une opposition entre la logique de marché et la logique de la profession pouvant créer un conflit institutionnel.

[149] Traduction libre de : « Unfortunately, as well as giving KW the incorrect impression that physical losses are minor, the results of this Contract also appear to have prejudiced KW's Management into concluding that further Physical Loss Reduction works are inappropriate and expensive and that therefore their efforts should be concentrated on commercial loss reduction. It now appears essential that further efforts to reduce NRW should be implemented, particularly in relation to physical loss reduction. »

[150] Traduction libre de : « NWSC has made significant investments in augmentation projects (increasing water production) rather than investing in water loss reduction projects. (…) The condition of the network has deteriorated over the years, due to poor operating practices, inadequate strategic asset management and investments (Mutikanga et al. 2009). The high number of pipe failures reported during the year 2010 (average of 1175 breaks/100 km) provides some indication of the condition of the underlying infrastructure. This is rather very high compared to average figures reported in Sub-Saharan Africa of 800/100 km/year (Banerjee and Morella 2011). »

2.2 La domination des ingénieurs ébranlée

Cette confrontation entre deux camps dans l'organisation était l'occasion pour les ingénieurs et techniciens d'exprimer une frustration. Dans l'organisation, certains ingénieurs et personnels techniques portent un discours où ils sont conscients que leur légitimité a décru dans l'organisation, au profit des commerciaux.

> **« Nous sommes les bras du NWSC, nous sommes les ingénieurs et nous supervisons toutes les activités d'ingénierie. Le NWSC est avant tout une organisation d'ingénierie. (…). Je suis arrivé au NWSC pour y faire carrière, j'ai appris le management au fil du temps. Aujourd'hui, à cause du système d'appel à candidatures pour le poste de directeur d'agence où il faut rédiger un business plan, (n'importe qui peut écrire des beaux mots) on voit arriver des directeurs d'agences qui sont plus compétents dans les finances qu'en ingénierie. (...) Mais quand le commerce prend le dessus, là il commence à y avoir un problème. Il faut vraiment que les fondations soient solides pour que le service ne s'effondre pas. (…) Mais si on oublie de faire des plans à long terme, et qu'on ne se concentre que sur les ventes, on se réveille un matin avec des zones où l'eau n'arrive plus. On réalise qu'on a un problème et qu'on ne peut plus satisfaire la demande, et on a tellement de clients qu'on finit pas les décevoir. (…) Il y a donc une érosion de la qualité. Est-ce qu'on vend de l'espoir ou de l'eau ? On n'est arrivé nulle part. On ne peut pas se contenter de bons résultats commerciaux. Les ingénieurs doivent reprendre le pouvoir pour un temps, après il sera toujours temps de se reconcentrer sur le commerce.** »[151]
> (Ingénieur senior, Siège, 2010)

[151] Traduction libre de : « (...) we are the engineering arm of the NWSC; We are the engineers. NWSC is an engineering organization. (...) I came as a career person and then I learnt management. But because of the kind of IDAMCs we have, anybody can write a bid with nice words, it has more to do with financial skills than technical ones. (...) But if you try to have commercialisation taking the lead, you may have a problem. You would need very strong foundations. (...) You would need very strong foundations. If the demand is there that would not be a problem. If you are going to depend on long and medium term plan, and you focus on sales, you wake up after a while with dry zones. You realise there is a problem, and that you can't satisfy anymore the demand, but you have been bringing so many people, you can even cause people to be dissatisfied. (...) there is an erosion of quality. Do you sale hope or do you sale water? And we haven't reached anywhere! The situation we are in, only commercial is not enough. The engineering has to take over. You jack it up, and then you go back to commercialisation. »

> « ***Kampala Water*** **est seulement dans les remèdes à court terme. Le plus gros défi que nous ayons aujourd'hui c'est l'efficience hydraulique. Mais personne ne bouge. Ca devrait être pris en charge par la direction de la planification et des investissements. Maintenant ils vont construire une nouvelle usine mais où est-ce que l'eau va aller ? Nous n'utilisons pas la vraie pratique de l'ingénieur. Nous avons besoin d'un modèle hydraulique. Personne ne sait ça. Le DG est plus commercial que technique donc les gens techniques au Siège devraient faire ça avant une quatrième station.** »[152] (Directeur d'agence, ingénieur senior, entretien 2010)

Les ingénieurs se plaignaient par là finalement de ne plus avoir le pouvoir et d'être face à d'autres managers qui pouvaient contester leurs priorités. Ils ont aussi le sentiment que leur savoir technique n'est pas suffisamment mobilisé dans l'organisation. L'opposition sur le sujet du taux d'eau non facturée est celui sur lequel la position des ingénieurs se démarque de celle de la direction, en militant pour concentrer les efforts sur les pertes physiques. En outre, les directeurs d'agence contestent la capacité du Siège à contrôler la qualité des ouvrages construits sous leur responsabilité.

> « **Il y a des dysfonctionnements. Les managers n'atteignent pas leurs objectifs. Les entrepreneurs s'en vont laissant derrière eux un travail mal fait. Il y a des problèmes structurels à résoudre sur notre façon de gérer nos projets**. » [153] (Directeur d'agence, commentaire pendant les journées d'évaluation de 2010)

La mise en œuvre des IDAMC a conduit à recruter à des postes de directeur d'agence des managers non ingénieurs, puisqu'une des conditions était d'avoir un niveau de formation de type Master (donc pas seulement un diplôme d'ingénieur) pour être recruté (les ingénieurs occupaient la moitié des postes de cadres en 2010). Le profil des managers a progressivement changé, de celui d'ingénieur à celui de commercial ou même d'homme d'affaires venant d'un autre secteur d'activité. En 2011, le premier directeur d'agence venu du secteur privé ougandais a été recruté. Il avait travaillé comme chimiste chez Coca Cola. Il était en conflit avec son équipe car il disait avoir du mal à

[152] Traduction libre de : « KW is just fire fighting. The biggest challenge they have now is hydraulic efficiency. But nobody moves. That should be handled by capital investments. Now they are going to build a new plant but where is the water going to go? We don't use the real engineering practice. We need a hydraulic model. Nobody knows that. The MD is more commercial not technical so the technical people at head office are supposed to do this before a fourth water works. »

[153] Traduction libre de : « Things are dysfunctional. Managers are not performing. Contractors are gone with jobs not well done. I think it is time we have to change. There are structural issues about how we run our projects. »

comprendre ce *business*. Ce nouveau profil de manager suscitait des discours critiques de la part des ingénieurs senior.

> « **Moi, je suis ingénieur de formation, et quand j'ai à faire à quelqu'un qui n'est pas ingénieur, j'ai du mal à travailler avec lui. Si je lui dis qu'il doit attacher de l'importance à telle procédure, un technicien pourrait le comprendre. Mais un financier va d'abord regarder combien ça coûte. Si on trouvait un juste équilibre entre commerce et technique ça ne me poserait pas de problème. Mais quand le commerce prend le dessus, là il commence à y avoir un problème.** »[154] (Ingénieur senior au département d'ingénierie, au Siège, entretien 2010)

Ce partage du pouvoir entre l'élite des ingénieurs formés dans les années 1990 et les managers recrutés dans les années 2000 a créé des tensions. La citation ci-avant illustre le reproche fait par certains ingénieurs : les priorités financières passent avant les priorités techniques dans la gestion opérationnelle.

Conclusion de la partie 2 de la section 1 :

Cette deuxième partie a mis en évidence le fait que les discussions sur la crise de la performance du NWSC en 2010 se sont cristallisées autour d'une opposition entre la logique de marché et la logique de la profession. Le discours critique des ingénieurs est analysé comme découlant de leur perte d'influence.

3 L'impossible mise en œuvre rigoureuse des contrats internes de performance

Cette partie détaille la façon dont les contrats internes de performance ont été mis en œuvre. La première sous-partie expose les pratiques d'évaluation des agences (3.1) et la deuxième l'autonomie qui leur est accordée (3.2). La troisième sous-partie met en évidence d'autres logiques institutionnelles à l'œuvre dans l'organisation (3.3).

[154] Traduction libre de : « Me, with an engineering background, when I am dealing with somebody who is a non-engineer, I have a problem to support him. If I say that it is important to have this procedure done every day, a technical person may appreciate, a financial person may look first at the issue of how much money he has to spend. It may not be a problem if you balance between commercial and technical skills. But if you try to have commercialisation taking the lead, you may have a problem. »

3.1 L'évaluation des agences

Il semble y avoir des incohérences entre le niveau de responsabilité assigné par les contrats aux directeurs d'agence et la façon dont leur performance est évaluée. L'exemple type est celui de l'indicateur eau non facturée. Comme déjà évoqué, il n'est pas possible avec les moyens techniques de l'organisation d'identifier la contribution d'un service ou d'une personne à la performance organisationnelle. Tant que l'organisation améliorait sa performance sur cet indicateur, cette grille d'évaluation ne posait pas problème. Les tensions ont émergé avec la difficulté à redresser la performance sur ce paramètre, comme l'illustrent les citations qui suivent.

> «**La façon dont le taux d'eau non facturée peut être contrôlé / réduit doit être étudié plus en détails. Dans quelle mesure les agences de quartiers de *Kampala Water* sont capables de contrôler de façon substantielle l'eau non facturée ? Le débat sur l'eau non facturée devrait être considéré de manière urgente.**»[155] (Directeur d'agence de quartier, Kampala Water, entretien 2010).

> «**Aujourd'hui, ce** [la performance] **n'est pas très bon à cause du fait que l'eau non facturée n'aille pas bien. Ça nous tire vers le bas. C'est une démotivation. On peut contrôler les usages illégaux, les erreurs de facturation, mais on a un problème avec le réseau.**»[156] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010).

Pour certains ingénieurs du NWSC, les indicateurs choisis pour réduire les pertes commerciales et physiques de l'organisation ne sont pas appropriés. Citons la thèse de Mutikanga, un ingénieur senior du NWSC, qui cite Mugisha, alors bras droit du DG :

> « Mugisha (2007) rapporte que le NWSC fournit des incitations à ses unités opérationnelles pour améliorer la performance y compris en matière d'eau non facturée. Cette étude montre qu'il est probable que ces incitations soient inadaptées ou pas suffisamment ciblées pour réduire le haut niveau d'eau non

[155] Traduction libre de : «The way the non revenue water can be controlled/reduced has to be looked at in greater detail. To what extent are Branches/KW able to substantially control the non revenue water ? The non revenue water debate has to be looked at more critically.»

[156] Traduction libre de : «Today it is not very good because of non revenue water not doing well. It pulls us down. It is a demotivation. We can control illegal use, wrong billing, but we have the problem of the network.»

facturée, surtout à Kampala. »[157] (Mutikanga, 2012, p. 90)

En outre, le problème de défauts de qualité ou de saturation des infrastructures que les agences exploitent a été soulevé à maintes reprises.

> « **Je ne peux pas atteindre mon objectif en matière de vente d'eau parce qu'on rationne l'eau. On a un programme de rationnement. Ce (...) réservoir est trop sollicité. La clientèle a augmenté trop vite. La plupart du temps, quand on a un éclatement** [de tuyau]**[158] il n'y a plus d'eau. Ca a commencé en décembre 2009.** »[159] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

Par exemple, à Kampala, les problèmes de manque d'eau évoqués par ce directeur d'agence sont des problèmes structurels que seul le Siège peut résoudre par des travaux de grande ampleur, et qui explique en partie le fait que l'agence de Kampala ne vend pas autant d'eau que ce qui est prévu contractuellement.

> **«(...) les tuyaux sont trop petits, jour après jour, la consommation croît jusqu'à ce que l'eau arrête de couler. Donc quand trop de branchements sont faits, les clients existants commencent à se plaindre. Nous avons eu une discussion avec le top management, ils ont pris conscience du fait que les clients existants arrêtent de recevoir l'eau. (...) Nous avons besoin d'améliorer le réseau. De gros investissements. Ces investissements nous dépassent. Nous envoyons nos requêtes. (....) Nous travaillons, mais nous leur disons que quoique nous fassions nous ne pouvons pas progresser. Ils ont compris.**»[160] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

[157] Traduction libre de : « Mugisha (2007), reports that NWSC provides incentives to its operating utilities for improving performance including reducing non revenue water. This study reveals that, it is likely that the incentives are inadequate or are poorly targeted for reducing the high levels of non revenue water particularly in Kampala city. »

[158] Nous traduisons le terme « burst » par « éclatement de tuyau ». C'est un terme du jargon pour désigner une rupture d'une conduite sous pression qui conduit généralement à la formation d'une sorte de geyser à l'endroit de l'éclatement, induisant de fortes pertes d'eau.

[159] Traduction libre de : «I cannot meet my water sales because we ration the water. We have a rationing schedule. This (...) reservoir is under stress. The customers base has grown too fast. Most of the time when we have a burst we don't get water. It started in December 2009. «

[160] Traduction libre de : «First the piping is small, day by day the consumption increases to the point where water stops flowing. So when too many new connections are made, the existing customers start complaining. We had a discussion with the top management, they realised that the existing customers would stop getting water. (...) We need network improvement. A lot of investment. This capital investment is beyond our level. We send our request. (...) We work, but we tell them whatever we do we cannot improve.»

> « **(...) le réseau d'eau devient très vieux avec des dysfonctionnements fréquents. Le renouvellement est minimal (à cause des contraintes financières) ce qui affecte quelques objectifs comme par exemple la facturation donc ce qui est perçu.** »[161] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

Par ailleurs, les pertes commerciales sont dues en grande partie aux organisations publiques du pays qui sont les plus mauvais payeurs. De 2007 à 2009, les créances des ministères représentaient 40% des créances clients. Ces impayés pèsent sur les performances des agences qui ont la charge de recouvrer les factures auprès des ministères depuis les contrats IDAMC, comme le note le rapport établi en 2009 par GTZ pour le ministère de l'Eau :

> « **(...) cette mesure a été reportée au niveau des agences et pourtant la vigilance nécessaire pour garantir que les ministères et départements du Gouvernement central budgétisent pour leur consommation d'eau et les efforts de suivi des paiements auprès de la direction des budgets et du bureau du comptable général sont clairement des fonctions du Siège. Nous recommandons que cette tâche soit conservée par le siège du NWSC et ne soit pas confiée aux agences qui ont peu ou pas de contrôle sur les facteurs qui influencent l'efficacité du Gouvernement central à budgéter et procéder au paiement. Cela présentera l'avantage supplémentaire de permettre aux directeurs d'agence de davantage se concentrer sur les créances des abonnés domestiques et commerciaux qui sont directement placés dans leur sphère d'influence et de contrôle, et évite les situations où un gros paiement mensuel ou biannuel fait par le Gouvernement masque la performance dans la gestion des créances commerciales et domestiques. En outre, les paiements du Gouvernement central ont tendance à être fait au Siège, dont les règles d'allocation ne sont pas toujours transparentes.** »[162] (GTZ, 2009, p. 23)

[161] Traduction libre de : «(...) the water network infrastructure is getting very old with frequent failures. There is minimal renewal (because of financing shortcomings) which affects some of targets e.g. billings hence receipts.»

[162] Traduction libre de : «(...) this measure was cascaded to the areas and yet the vigilance in ensuring central government ministries and departments appropriately budget for water consumption and the effort in following up payments with the Directorate of Budgets and the Accountant General's office are clearly head office functions. It is recommended that this measure be retained by the NWSC head office and not passed on to the Areas which have little or no control of the factors that influence the effectiveness of central government budgeting and payments

Cette citation montre la difficile imputation des responsabilités, dans ce cas entre le Siège et les agences d'exploitation.

Des indicateurs d'efficience financière comme le *working ratio*[163] posent également question, du fait que les agences ne maîtrisent pas certains coûts, soient parce qu'ils sont liés à l'augmentation des prix (électricité par exemple), ou à des facteurs exogène (l'influence du climat sur la consommation d'eau des clients).

> « **Le *working ratio* n'est pas facile** [à améliorer] **à cause de facteurs externes comme les prix que nous ne maîtrisons pas et qui ne cessent de changer. Les recettes ont augmenté, mais nous n'arrivons pas à atteindre l'objectif en matière de recettes. Quand il pleut, les clients collectent l'eau de pluie et nos recettes diminuent. Donc ces facteurs externes sont le principal défi. (...) Notre périmètre d'intervention a augmenté. Par exemple, les dépenses d'électricité étaient basses. Et c'est sur ce chiffre que l'objectif pour le *working ratio* a été fixé. Mais depuis, un certain nombre de stations de surpression ont été mises en service avec des pompes, ce qui augmente les dépenses d'électricité. Avant, on dépensait 47 millions d'Ushs par mois, maintenant on en dépense 65 millions d'Ushs. Mais ils continuent à m'évaluer sur le *working ratio* fixé au début** [du contrat]**.** »[164] (Comptable, agence, entretien 2010)

> « **Etre juste, pas rigide, le Siège est rigide. S'ils pouvaient être justes avec les agences, ce serait la chose la plus importante. Au moins faire sentir aux gens que leurs préoccupations sont prises en compte (…). Au lieu de**

process. This will have the added advantage of enabling the Area Managers to increase their focus on commercial and domestic debt which is within their immediate sphere of influence and control, and avoids situations where large quarterly or half yearly payments from government disguises the commercial & domestic debt performance as soon as payment is received. In addition, central government payments tend to be made to the centre (head office) whose rules of allocation may not always be transparent.»

[163] Le *working ratio* est le rapport entre entre les dépenses d'exploitation (hors amortissement) et les recettes d'exploitation (voir annexe 3).

[164] Traduction libre de : « The working ratio is not easy because of external factor such as prices over which we have no control and they keep changing. The revenue has gone up. But we can't meet the revenue target, when it rains, the customers collect rainwater and our revenue goes down. So basically those external factors are the main challenge. (..) Our area of operations has grown. For example the expenditures for electricity used to be low. And it is on that figure that the working ratio target has been set. But since them a number of boosters have come with pumps which increase the spending on electricity. We used to spend 47 million UShs per month, now we spend 65 million Ushs. But they are still evaluating me on the working ratio set at the beginning. »

> **développer le potentiel, il ne crée que du ressentiment.** »[165] (Directeur d'agence, entretien 2010)

Finalement, les directeurs d'agence doivent faire face à des problèmes opérationnels dont ils ne se sentent pas responsables, comme une sécheresse, la pollution de la ressource en eau, des problèmes de gestion du personnel, des coupures de courant, des défaillances des infrastructures du fait d'une mauvaise conception ou d'un vice de construction. La performance de l'exploitation d'un réseau d'eau urbaine est très sensible au contexte local. Ceci semblait peu être pris en compte dans l'évaluation des agences et dans l'allocation des ressources. Déjà dans l'évaluation du contrat de performance APC I en 2001, une des principales critiques portait sur le fait que le Siège ne tenait pas compte des spécificités de chaque agence dans la façon de fixer des objectifs, établis mécaniquement en fonction des performances historiques (Group To Consult, 2001). Cette pratique perdurait en 2010, sans prise en compte des problématiques contextuelles propres à chaque agence, comme le développement urbain, les conditions hydro-climatiques et environnementales. Cette pratique posait question pour la fixation des objectifs mais aussi pour l'évaluation et la comparaison de la performance des agences. L'évaluation de la performance des agences se faisait exclusivement par la compilation de données chiffrées, en l'occurrence les valeurs des indicateurs de performance. L'avantage de cette évaluation est qu'elle est perçue comme objective. Cependant, elle a n'introduit aucun élément de contexte. Par exemple, une agence a connu en 2010 un problème de pollution de la ressource en eau qui l'a rendue la moins performante en matière de qualité d'eau distribuée. Elle n'était pourtant pas responsable de la pollution.

> « **Certains des objectifs sont un peu surestimés. Certaines agences ont atteint un niveau de saturation du nombre de branchements d'eau mais ce fait n'est pas représenté de manière pertinente dans les contrats IDAMC.** »[166] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

Ainsi, les directeurs d'agence ont l'impression que leurs problèmes ne sont pas compris, que ni les gagnants, ni les perdants ne méritent leur prix.

En outre, les différences de niveau de formation et d'expertise des directions d'agence n'est pas prise en compte. Kampala comprend une vingtaine d'ingénieurs et ce sont les plus expérimentés qui obtiennent des postes dans cette agence. La complexité de la

[165] Traduction libre de : « Being fair, not rigid, the head office is rigid. If they could be fair to the branches, that would be the most important thing. At least make people feel their concerns have been addressed. (…). Instead of bringing out potential it brings resentment. »

[166] Traduction libre de : «Some of the targets are slightly overoptimistic. Some branches are reaching water connection 'saturation' but this fact is not ably represented in the IDAMC contract.»

gestion du réseau de Kampala justifie en partie cette répartition de l'expertise. Toutefois, les agences les plus éloignées font également face à des conditions d'exploitation difficiles du fait de l'éloignement, du manque d'infrastructures et de moyens, voire de déficit des ressources en eau et de troubles politiques comme c'est le cas dans le nord du pays à la frontière avec le Soudan. La capacité de négociation, de gestion et de *reporting* des grosses agences (Kampala, Entebbe, Jinja) est apparue clairement supérieure aux autres lors des journées d'évaluation et de négociation d'août 2010. Certaines équipes de direction des petites agences venaient aux négociations sans connaître leur contrat, sans maîtriser leurs données, et sans pouvoir formuler d'arguments convaincants face aux représentants du Siège.

Ainsi, la performance des agences ne dépend pas entièrement de leur action, mais aussi de celle du Siège, qui a gardé la maîtrise de l'allocation des ressources entre agences et des investissements dans les infrastructures. L'évaluation et le *benchmarking* de la performance des agences ne semblent pas cohérents avec la logique qui a fondé les contrats internes de performance car ils ne permettent pas de récompenser les managers à leur juste valeur. Les directeurs d'agence ont le sentiment d'être évalués selon des critères qu'ils ne maîtrisent pas totalement.

3.2 L'autonomie des agences

L'autonomie attribuée par les contrats aux directeurs d'agence semblaient contraintes par la procédure budgétaire (3.2.1), les règles de passation des marchés publics (3.2.2) et l'obligation, pourtant non contractuelle, de respect un taux de productivité du personnel (3.2.3)

3.2.1 La procédure budgétaire

Les directeurs d'agence sont recrutés sur la base d'un plan d'affaire d'un an qu'ils s'engagent à mettre en œuvre pendant le contrat. Cependant, quelque soit l'accord passé, les moyens financiers des agences étaient contraints du fait des règles de la gestion budgétaire publique. Au moment où le budget opérationnel des agences est renégocié (au mois d'août), le budget annuel du NWSC a déjà été voté en avril par le Parlement. Au lieu de négocier sur la base des besoins opérationnels et des projets portés par la direction d'agence, le budget des agences est réduit d'un pourcentage fixé par le Siège pour améliorer la situation financière de l'entreprise publique (observation en 2010).

« **-** Chercheur **: avez-vous participé au processus de négociation** [du budget] **?**

- Comptable **: L'équipe du Siège vient avec ses propositions. La plupart du temps, les agences en ressortent insatisfaites. Le Siège a tendance à imposer. Le problème vient quand ils insistent pour qu'on ait une bonne marge d'exploitation. Ils te demandent 200 millions au lieu de 300 millions** [de dépenses] **donc ça veut de dire que certaines choses que tu avais planifiées ne vont pas être faites, comme les dépenses d'exploitation et de maintenance. Tu es face à un dilemme. (...) Laissez-moi vous montrer. Voyez par exemple pour l'année financière passée, le budget approuvé par le président du Conseil d'Administration était de 61 millions pour les salaires. On a fait une proposition à 52. Ça a été négocié à 42. Ça veut dire qu'on ne peut pas promouvoir les agents et on ne peut pas recruter, nous devrions même envisager de licencier du personnel.**»[167] (Comptable, agence, entretien 2010)

Par ailleurs, les agences se plaignent du retard de versement de leur rémunération, ce qui ralentit l'exploitation.

« **Le défi est qu'on est censé recevoir les fonds pour l'exploitation annuelle de l'agence en début de mois, et on les reçoit presque entièrement entre le milieu et la fin du mois. L'autre défi est notre budget. Quand on soumet nos demandes, l'approvisionnement prend du temps. Par exemple, j'ai demandé des tuyaux pour trois travaux de renforcement sur le réseau en mai 2010, jusqu'à présent, on n'a toujours rien reçu** [en juillet 2010]**. Même si tu t'y prends tôt. Par exemple, une pompe a été demandée pour juin 2009, mais on ne l'a toujours pas reçue. Mr** [X] **est allé inspecter ces pompes à l'étranger il y a un mois. Ces procédures d'achat public prennent du temps.** »[168] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

[167] Traduction libre de : « Researcher : Have you taken part in the negotiation process before? Accountant : The team from head office they come with their proposal. Most of the time, the areas leave unsatisfied. The head office tends to dictate. The problem comes that they can insist on ensuring that a favourable cash operation margin is good. They tell you 200 million instead of 300 million so it means some of the things you had forecasted is not going to be done, like the expenditures on O&M. You are on a dilemma. (…) Let me show you. See for instance for the previous financial year, the budget approved by the Chairman was 61 million for salaries. We made a proposal at 52. It was negotiated at 42. It means then that we can't promote and we can't recruit, we should even think of firing some staff.»

[168] Traduction libre de : «The challenge is that we are supposed to get monthly branch operation funds at the beginning of the month and we get it mostly between mid to end of month. The other

Cette dernière citation met en exergue la fonction « achat et passation des marchés publics » que les directeurs d'agence ne contrôlent pas et qui ralentit les opérations.

3.2.2 Les règles de la passation des marchés publics

Le caractère public de l'organisation, ainsi que le financement de ses projets par des bailleurs de fonds internationaux, lui imposent de respecter des procédures d'achat public et de passation des marchés publics. Les agences sont censées pouvoir passer de manière autonome des commandes publiques lorsque le marché a une valeur inférieure au seuil fixé par le contrat. Toutefois, pour certains managers, le Siège maintient un contrôle de ce processus.

> « **(...) un autre défi est la bureaucratie. Depuis la dernière évaluation des IDAMC, il y a eu un peu d'amélioration. Par exemple, après le processus d'achat public tu devais demander l'autorisation du Siège** [pour signer le contrat] **ce qui prenait du temps. Puis on prend contact avec les entreprises. Puis tu dois demander les fonds, ce qui est très long. Finalement, les entreprises pensent que nous sommes des mauvais payeurs. (...) Parfois, dans ce processus ils pouvaient même te demander de relancer l'appel d'offres ! Ça voulait dire des délais inutiles au nom de la supervision. Il y avait de gros retards. La situation sur le terrain est différente. Si nous voulons poser un tuyau et que nous réalisons qu'il y a du rocher par exemple, le Siège doit venir vérifier et ça prend du temps. C'est ce que j'appelle la bureaucratie.** »[169] (Comptable, agence, entretien 2010)

Finalement, les agences sont présentées comme des petites entreprises privées autonomes, mais elles sont soumises à un contrôle et à des règles de gestion qui brident leur autonomie et freinent leur réactivité.

---

challenge is our financial budget. When we submit our requisitions, procurement takes long. For instance, I asked for pipes for three intensification works on the network in May 2010,up to date, we never got them. However how much early you submit it. For instance, a pump was requisition for in June 2009, but its not yet received. Mr X went to inspect those pumps abroad about a month ago. Those procurements take long.»

[169] Traduction libre de : « (…) Another challenge is the bureaucratie. Since a recent evaluation of IDAMC, there have been a bit of improvement. For example, after the procurement process you had to ask for no objection from head office, and this takes time. Then you get in touch with the contractors. Then you have to request for funds, which is very lengthy. At the end of the day, the contractors think we are poor payers. (...) Sometimes in that process they could even have asked you to retender! This meant unnecessary delays in the name of supervision. There were big delays. The situation on the ground is different. If we want to lay a pipe and we realise there are rocks for instance, the head office has to come and check and it takes long. That is what I call bureaucratie. »

3.2.3 L'obligation de respecter un niveau de productivité du personnel

Le nombre d'emploi par agence était contraint par le respect d'un taux de productivité du personnel de moins de 7 employés permanent pour 1000 branchements. Ce niveau a été atteint en 2006, alors qu'il était de 35 pour 1000 en 1998 (voir Tableau 32).

Année	Nombre d'employés permanents	Nombre d'employés permanents pour 1000 branchements d'eau	Nombre d'agences
1992-1995	1 705	n.d.	9
1995-1996	1 755	n.d.	9
1996-1997	1 747	n.d.	9
1997-1998	1 784	35	11
1998-1999	1 454	n.d.	11
1999-2000	1 213	n.d.	12
2000-2001	1 092	16	12
2001-2002	889	12	12
2002-2003	949	11	15
2003-2004	990	10	15
2004-2005	1 093	9	15
2005-2006	1 067	8	15
2006-2007	1 338	7	15
2007-2008	1 413	7	23
2008-2009	1 517	7	23

Tableau 32 : Nombre d'employés et productivité du personnel de 1992 à 2009 (Source : NWSC)

Respecter cet objectif contraignait les agences à employer des travailleurs non permanents, à la journée. Ces travailleurs réalisaient les travaux de tranchée, de branchement et la relève des compteurs. Cette main d'œuvre non répertoriée n'apparaît pas dans le recensement des employés, même si certains travaillaient aux NWSC depuis plusieurs années. Cet indicateur n'était plus dans les contrats de performance signés avec le Gouvernement depuis 2006, mais restait une norme intégrée, gage de bonne pratique qui participait à fonder sa légitimité.

> « Avec un niveau d'emploi plus optimal, la productivité s'est améliorée de façon importante avec 7 employés pour 1000 branchements, niveau comparable à la bonne pratique sur le continent africain. »[170] (Muhairwe, 2009, p 339)

L'indicateur de productivité du personnel est l'indicateur phare des programmes d'ajustement structurel.

> **« Muhairwe et ses gens ont commencé à regarder les chiffres de la productivité. Ils voulaient montrer que ce qu'ils faisaient était bien. (...) En 1998, Muhairwe a décidé qu'on était trop nombreux. Il se glorifiait de réduire le nombre d'employés pour 1000 branchements. Ce qui c'est passé c'est qu'entre 1990 jusqu'à 91/94 ou peut-être 92 (...), nous avions deux catégories de travailleurs : le personnel permanent qui avait droit à une**

[170] Traduction libre de : « With a more optimal staffing level, productivity greatly improved to seven staff for 1,000 connections by 2008, comparable to the African best practice. »

retraite (...) et à un salaire mensuel, et des employés de groupe, de différentes classes allant de A à O je crois. Ça incluait la sécurité, l'entretien des espaces verts, le ménage, les exploitants de station, les chauffeurs, les surveillants de stations de pompage et de réservoirs, les creuseurs de tranchée... Ils recevaient une indemnité journalière (...) A la fin de 92, on a organisé le recrutement pour Gaba II. Nous avons eu des opérateurs qui avaient une formation de technicien. L'assistance technique allemande (...) ne voulait pas laisser la station entre les mains d'opérateurs payés à la journée. (...). Donc tous les employés du groupe O ont été intégrés dans l'échelon 8 du personnel permanent. Le syndicat a accepté dans le cadre d'une négociation. En fait, au début ils n'étaient pas d'accord parce que la majorité de leurs adhérents étaient des employés de groupes. Ils avaient peur de perdre du pouvoir. (...) Donc le nombre d'employés a augmenté à 26 pour 1000 branchements. Il y a un certain nombre d'employés que tu as besoin d'avoir : des comptables, des fontainiers, des ingénieurs, donc la seule façon de réduire le chiffre de la productivité est d'étendre le système, (...) parce que tu as besoin du bon chiffre. Donc en fait il n'y a pas eu réduction mais extension ! Muhairwe voulait montrer qu'il était très bon, donc il a limité le recrutement et a sous-traité (...). Le coût est caché dans l'exploitation des stations. Les réductions étaient faites juste sur le papier, mais pas en réalité. »[171] (Ingénieur senior, Siège, entretien 2012)

Cette citation montre l'impact de cet indicateur sur la gestion des ressources humaines du NWSC et notamment des agences, ce qui contribuait à diminuer leur autonomie.

[171] Traduction libre de : « Muhairwe and his people started looking at productivity figures; they wanted to show they were doing very well. (…) In 1998 Muhairwe decided we were too many. He was glorified for reducing the number of employees per 1000 connections. What happened is that between 90 up to 91/94 or maybe 92 (...), we used to have 2 categories of workers: the permanent and pensionable staff, (...) who received a monthly pay, the group employees, in different class ranging from A to O I think. This included security, gardening, cleaning, plant operators, drivers, boosters and reservoirs attendants, trenchers…. These received a daily paying wage. (…) At the end of 92, we organized a recruitment for Gaba II. We got operators who were trained technicians. The German assistant, those people didn't want to leave the station in the hands of daily paid operators. (...). So all the group employees of group O moved to Scale 8 permanent staff. The Union agreed under joined negotiation. Actually, at first they didn't want because the majority of their members were from group employees. They were fearing to loose power. (…). So the number of employees went up, to 26 employees per connection. There are some numbers (of employees) you need to have: accountants, plumbers, engineers, so the only way to reduce the productivity number is to expand the system, (...) so you need the right figures. So actually there was no reduction but expansion! Muhairwe wanted to show he was very good, so he limited the recruitment and outsourced (gardening etc…). The cost is hidden in operations of the plants. The cuts were only on paper, but not in reality.

3.3 Les logiques institutionnelles à l'œuvre

La relation contractuelle instaurée entre le Siège et les agences, repose sur un principe d'autonomie de gestion des agences, et de responsabilisation des managers dans leur gestion, c'est-à-dire une relation de confiance et partenariale, propre à la logique de marché. Toutefois, ce principe semble ne pas pouvoir être respecté. Le Siège dit redouter le détournement de fonds ou les pratiques de cooptation qui feraient revivre cette époque considérée comme révolue où le personnel était choisi en fonction de critères ethniques et familiaux, et où les fonds détournés. C'est de cette façon que le Siège justifie le fait de garder la main sur les processus d'affectation du personnel des agences. Le décalage entre le discours sur l'autonomie des managers et cette pratique de contrôle par le Siège crée des frustrations chez les directeurs qui reprochent à la direction de ne pas leur donner les moyens de réussir.

> «**Il y a ce sentiment que si trop d'autonomie est donnée aux agences elles pourraient en abuser**.»[172] (Comptable, agence, entretien 2010)

Le contrôle renforcé des agences était interprété par les directeurs d'agence comme des soupçons de corruption et de détournement d'argent de la part du Siège. Ces soupçons créaient des tensions entre le Siège et les managers.

> « **Il y a des contrôles d'intégrité fait par le Siège, et aussi les clients sont appelés par l'équipe *Monitoring and Evaluation*. Ils viennent et interrogent les clients. C'est à cause de l'approche territoriale des IDAMC, où on a donné des responsabilités à des personnes de bas niveau. Il faut connaître les clients. Ils doivent sentir ta présence tout le temps.** »[173] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

> «Chercheur **: Comment s'est passé la réunion hier ?** [réunion réunissant tous les ingénieurs en agence à Kampala]
> **-** Technicien **:** [X] **a explosé et nous a insulté. (...) Il croit que les gens extorquent de l'argent auprès des clients. Il a crié : «Vous êtes tous des voleurs !». OK nous avons tous des problèmes mais nous sommes des êtres humains. Les gens ont tendance à être frustrés et pensent qu'ils n'ont**

[172] Traduction libre de : «There is a feeling if too much autonomy is given to areas they might misuse it.»

[173] Traduction libre de : «There are integrity checks by head office, also customers are called by the M&E team. They come and ask the customers. Because of IDAMC territorial management approach, where we have empowered even the low persons. It is about knowing your customers. They must feel your presence all the time. You need to be always here.»

pas d'avenir. »[174] (Technicien senior, agence, entretien 2010)

Finalement, cette dégradation de la relation entre le Siège et les agences détériorait la qualité du dialogue.

> « Ingénieur **: (…) ce qui est bien c'est que maintenant vous vous intéressez** [s'adressant au chercheur] **au bon vieux temps que des gens ont détruit.**
> **-** Chercheur **: Comment l'ont-ils tué ?**
> **-** Ingénieur **: Non ils ne l'ont pas tué, mais les gens n'ont jamais rapporté d'information sur ces années, ne sachant pas que beaucoup de fondations étaient posées avant que William Muhairwe ne soit arrivé. Les formations étaient de vraies formations, ce n'est pas comme les ateliers d'aujourd'hui où les directeurs d'agence s'assoient et écoutent comme des moutons, et ne parlent pas.** »[175] (Ingénieur senior, Direction de l'ingénierie, entretien 2012)

Un rapport de force au profit du Siège plaçait les directeurs d'agence en position de faiblesse, vécue comme humiliante. Ceci est relaté également dans ce qui suit :

> « **Quand nous nous réunissons, les discussions devraient être tolérées et ils devraient accepter les idées des autres. Mais ils te disent : « Nous n'avons pas de managers! ». (…) Donc que font les managers? Ils viennent et s'assoient et restent muets. Au lieu de demander : «quels sont les problèmes auxquels les agences doivent faire face pour que nous puissions partager leur expérience», nous sommes réprimandés. C'est méprisant. Donc les managers s'en vont, et ils ne viennent pas ou délèguent. Tu y vas pour te faire maltraiter ? C'est aussi grave que ça. Donc aucun d'entre nous ne le prend au sérieux. C'est presque un sens unique. Si tu dis quelque chose de différent, on te dit : « Nous n'avons pas**

[174] Traduction libre de : «Researcher : How was yesterday's meeting? [meeting gathering all the area engineers]
Technical Supervisor : X blasted and insulted us. (...) He thinks people draw money from the customers. He blasted «All of you are thieves!». (…) OK we have some problems but we are human beings. People tend to be frustrated and think they get no future. »

[175] Traduction libre de : « Engineer : «the good thing is now that you came back to the good old time people killed.»
- Researcher : « How have they killed it? »
- Engineer : «No they didnd't killed it, but people never brought in the information about theses years, not knowing that a lot of foundations were there before William Muhairwe came. Training were real trainings, it is not like now in workshops where Area Managers sit and listen like sheeps, and don't talk. »

> **de managers ! ». La plupart des gens le prennent comme ça et font leur travail dans le but de survivre. Jusqu'à ce que la personne trouve un autre boulot. Vers 2006 un nombre important de personnes ont quitté** [le NWSC]**. L'année dernière, quelqu'un des ressources humaines a été chargé d'analyser les raisons du *turnover* élevé et les stratégies pour garder le personnel mais je n'ai jamais vu le rapport. Les gens en ont marre de se faire crier dessus. Il faut soutenir ton personnel ! ».**[176] (Directeur d'agence, entretien 2010)

Ce rapport de force inégal est particulièrement ressenti au moment des négociations. Il semble que ces négociations s'apparentent à une cérémonie qui ne serait pas le lieu où les décisions se prennent.

> « **On fait nos propositions à l'équipe du Siège qui a aussi ses exigences minimales. Nous essayons d'expliquer notre proposition. La plupart du temps, les objectifs du directeur sont réalistes mais comme le Siège veut une plus grande marge d'exploitation, nous atteignons un certain niveau de profit, ils vont toujours essayer de te mettre sous pression. Comme pour l'eau non facturée, il était à 17% avant IDAMC III. Le Directeur a proposé à peu près le même chiffre mais au Siège ils ont demandé 14%, finalement on l'a fixé à 16% (…). Des fois tu sais déjà les résultats de la négociation avant d'y aller. Ça devient une cérémonie. Tu es prêt à prendre ce qu'on te donne. Ce n'est pas un processus gagnant/gagnant.** »[177] (Comptable, agence, entretien 2010)

[176] Traduction libre de : «When we gather, discussions should be tolerated and they should accept other ideas. But they tell you «We don't have managers!». (…) So what do managers do? They come and sit and keep quiet. Instead of asking: «what is it the areas is facing so that we can share experience», we are reprimanded. It is demeaning. So managers just go away, they don't turn up or delegate. You go there just to be abused? It is as bad as that. So none of us take it seriously. It is almost a one way traffic. If you say something different, you are told: «We don't have managers!» Most people take it like that and do the work for the sake of survival. Until somebody finds another better job. At around 2006 a huge number of people left. Last year, somebody from HRM was asked to find out why there was such a high staff turnover and strategies to ensure staff retention but I have never seen the report. People are fed up at being shouted at them. You have to support your staff!».»

[177] Traduction libre : «We lay our proposals before a team of head office who also have their minimum requirements. We try to explain our proposal. Most of the time the targets of the GM are realistic but because the head office want to see a higher amount of cash operation margin, we attain a certain level of profit, they will always try to squeeze you. Like on NRW, before there was 17% before IDAMC III. The GM proposed about the same figure but at head quarters they asked for 14%, then we see it is at 16% (…) Sometimes you already know the results of the negotiation before you go. It becomes a ceremony. You are ready to take whatever you take. It is not a win/win process.»

En définitive, le Siège justifie son ingérence dans la gestion des agences par la crainte que les pratiques illégitimes selon la logique de marché s'installent. Prenons l'exemple du processus de recrutement des titulaires des contrats, c'est-à-dire des directeurs d'agence. Les directeurs d'agence remettent en question l'utilité de la procédure de recrutement :

> « **C'était une pure formalité, je savais que j'avais été choisi. (...) Ils demandent aussi à certaines personnes de ne pas candidater pour certaines agences.**»[178]. (Directeur d'agence, entretien, 2010)

> « **Le but de l'appel à candidatures était de dévoiler des talents. Mais maintenant, n'étant pas transparent, l'intention initiale est dévoyée. Ce serait plus direct, moins coûteux et moins stressant juste de nommer quelqu'un.** »[179] (Directeur d'agence, entretien, 2010).

> «**Ce que la plupart d'entre nous avons dit c'est qu'avant même que les candidatures soient évaluées, dans la plupart des cas, on sait qui va être choisi. Nous ne croyons pas dans la transparence de l'attribution de la direction d'une agence. Ils attribuent les postes de direction à ceux qu'ils préfèrent, proches du top management, des gens qui sont sympathiques, connus.** »[180] (Chargé commercial en agence, entretien, 2010).

Finalement, la mise en place des systèmes de contrôle de gestion a reposé sur le déploiement d'un discours sur la promotion au mérite dans l'organisation. Toutefois un groupe de cadres supérieurs semblait ne pas être soumis aux mêmes règles que les autres. Ce groupe comprendrait les cadres formés pendant les années 1990, dont l'expertise est précieuse et expliquerait qu'ils ne puissent pas être soumis aux mêmes processus d'évaluation que les autres. Ainsi, les règles du jeu au NWSC semblaient en 2010 complexes, avec d'un côté un système de règles formelles légitimes car fondées sur la logique dominante, auquel se juxtaposaient des règles informelles reposant sur d'autres logiques visant la survie de l'organisation et sa cohésion sociale.

[178]Traduction libre de : «It was just a formality; I knew I had been chosen. (...) They also asked some people not to bid in certain areas. »

[179] Traduction libre de : « The purpose of biding was to expose talent. But now, being not transparent, it spoils the initial intention. It would be more direct and less costly and removes stress just to appoint somebody.»

[180] Traduction libre : « What most of us have said is that before the evaluation of the bid is sent, in most cases we know who is going to be chosen. We don't believe in the transparency in the award of an area. They give the areas to their favourite people, closer to top management, people who are friendly, known. »

Conclusion de la partie 3 de la section 1 :

La mise en œuvre des contrats internes de performance laisse apparaître des incohérences par rapport à la logique qui les fonde. L'évaluation semble ne pas permettre de distinguer la contribution réelle des directeurs d'agence dans le niveau de performance atteint. Le Siège porte notamment une responsabilité dans la performance des agences, notamment du fait de son ingérence et de sa responsabilité dans la qualité des infrastructures. L'autonomie de ces managers apparaît donc plus réduite que celle prévue contractuellement. Des pratiques que nous associons aux logiques du clan et de la famille semblent contribuer à alimenter ces incohérences, rendant les règles du jeu complexes pour les managers.

Conclusion de la section 1 :

Par l'analyse des discours des acteurs de l'organisation sur la crise de la performance du NWSC, cette première section met en lumière d'autres logiques que celle de marché à l'œuvre dans l'organisation. Cette complexité du paysage institutionnel semble rendre la mise en œuvre rigoureuse des contrats internes de performance impossible. Les incohérences de cette mise en œuvre génèrent des tensions au sein de l'organisation, qui se cristallisent autour d'une mise en opposition de la logique de marché et de la logique de la profession.

Section 2 La matérialisation de la mise en œuvre approximative des contrats internes de performance

Cette section découle de la co-construction des origines de la crise de la performance de 2010 avec les managers du NWSC dans le cadre de notre recherche-intervention. Elle apporte des éléments d'interprétation sur la façon dont se matérialise, selon nous, la mise en œuvre approximative mais structurante des contrats internes de performance. La partie 1 porte sur les points d'attention qui structurent les pratiques opérationnelles, tant au niveau des agences que du Siège. La partie 2 est consacrée aux stratégies des directeurs d'agence pour faire carrière dans l'organisation. Enfin, la partie 3 présente l'ensemble des liens que nous avons établis afin d'interpréter la crise de la performance de 2010.

1 Le déficit d'innovation et d'investissement dans le domaine technique

Cette partie met en lumière un déséquilibre dans le développement des pratiques dans le domaine technique au profit des domaines financier, du contrôle, de la communication et de la gestion clientèle (voir l'Encadré 11). Sans entrer dans une énumération exhaustive du développement de toutes ces activités, nous mettons en exergue trois éléments traduisant ce déséquilibre. Premièrement, les contrats internes de performance sont conçus pour récompenser d'abord les efforts fait dans le domaine commercial (1.1). Cette orientation commerciale très marquée a été intégrée au niveau des agences, qui sont organisées de telle façon qu'elle privilégie le service client aux dépens de l'entretien du réseau (1.2). Enfin, ce déficit d'innovation dans le domaine technique se matérialise à travers de nombreux aspects de la vie organisationnelle (1.3).

Dans les agences, le travail est réparti entre les équipes commerciales et les équipes techniques. Les équipes commerciales sont en charge de la relève des compteurs, de la facturation et du recouvrement des factures. Les équipes techniques réalisent les nouveaux branchements, entretiennent et réparent le réseau, les réservoirs et les stations de production d'eau. Par ailleurs, le Siège a la charge des investissements structurants alors que les agences sont en charge de l'entretien, de l'exploitation des réseaux ainsi que des petites extensions.

Encadré 11 : Présentation succincte de la répartition des activités dans le domaine technique au sein du NWSC

1.1 Une direction qui a misé sur le développement des pratiques commerciales

Dans leur conception, les incitations financières des IDAMC concernent principalement les équipes commerciales. Les indicateurs qui comptaient le plus dans le calcul des rémunérations à la performance étaient : les montants facturés et recouvrés, le résultat d'exploitation, le *working ratio*, le nombre de branchements actifs et inactifs, le montant

des recettes, les créances clients et le taux d'eau non facturée (voir annexe 3). Quatre indicateurs concernent directement les services commerciaux (montant facturé, recettes, créances, branchements inactifs) et trois de manière indirecte (taux d'eau non facturée, résultat d'exploitation et *working ratio*). Trois impliquent indirectement les services techniques (taux d'eau non facturée, branchements inactifs et actifs). Le dénominateur commun entre ces indicateurs est le montant des recettes généré par les agences. Ce sont les équipes commerciales qui sont donc en première ligne, puisqu'elles relèvent les index de compteurs, établissent les factures et en assurent le recouvrement. Elles démarchent les abonnés pour les inciter à réactiver leur branchement et régler leurs dettes. Les équipes techniques participent principalement en réalisant les nouveaux branchements, et en s'assurant que l'eau arrive au robinet. Elles sont susceptibles d'intervenir dans toute action commerciale, mais elles n'en rendent pas compte directement. Ceci pourrait expliquer que les techniciens et les ingénieurs de terrain ne se sentent pas concernés ces mécanismes d'incitation.

> « **Des fois, nous sommes réprimandés par les clients. Il y a aussi les audits du Siège. Il n'y a pas de récompense de la part du directeur d'agence. Ici, le bonus est réservé à ceux qui font le recouvrement de facture**. »[181]
> (Technicien, agence de *Kampala Water*, observation 2010)

Cette priorité donnée aux pratiques commerciales se reflète dans les innovations développées dans l'organisation. Les principales innovations sur lesquelles l'organisation a communiqué sont : la création des agences délocalisées pour l'encaissement des factures et la réalisation de nouveaux branchements d'eau à *Kampala Water*, la création du centre d'appel à Kampala et de la base de données de plaintes clients, la mise à disposition de différents modes de paiement, la diffusion d'une Charte client, l'enregistrement de l'index des compteurs sur des boîtiers électroniques synchronisés au logiciel de facturation qui, depuis 2010, permet l'édition de factures chez le client au moment de la relève. D'une manière générale, ce qui est appelé innovation relève plutôt de pratiques managériales que de pratiques opérationnelles.

A contrario, les innovations sur le plan technique ne sont pas reconnues. Les services chargés de la mise à jour du plan du réseau sont réputés pour être inefficaces et les équipes d'intervention sur le terrain se déplacent souvent avec des informations erronées sur la localisation des branchements et du réseau. Le plan du réseau n'est ni à jour ni affiché dans les agences. Les moyens de transport sont limités. Les pièces de rechange

[181] Traduction libre de : « At times we are reprimanded by the customers. There are also audits by the head office. There are no rewards from the branch manager. Here the bonus are only for collection. »

ne sont pas toujours adaptées au réseau. Il n'y a qu'un engin de terrassement pour toute l'agence de *Kampala Water*, les tranchées sont creusées à la pelle. Les ingénieurs se plaignent du manque de connaissance de leur réseau et du manque de moyens consacrés à son entretien et son renouvellement. Cette situation a été verbalisée de la façon suivante : le NWSC n'investirait depuis des années que dans des « sujets mous »[182] au lieu d'investir dans « le dur »[183].

> « **-** Chercheur **: Comment votre travail a évolué depuis votre arrivée au *National Water* en 1998 ?**
> **-** Technicien **: Rien n'a vraiment changé, peut-être si, on a du PEHD[184] à la place de l'acier galvanisé.** » (Technicien, agence de Kampala Water, entretien 2010)

1.2 Un exemple : servir le client avant de réparer les fuites

Le discours managérial sur le service client au sein du NWSC a été formulé et déployé dans le cadre du programme SEREP en 2000. Il marque l'orientation commerciale de l'organisation. Cette orientation commerciale a stimulé par le développement de pratiques de prise en considération du client : être à l'écoute, trouver une solution à ses problèmes, et bien le traiter (être aimable, et offrir un petit plus, comme une ambiance agréable, ou offrir un petit cadeau ou service qui ferait le plus du NWSC). L'objectif poursuivi est de satisfaire le client est de pouvoir ainsi plus facilement récupérer les sommes dues. La citation ci-après illustre le sens donné au service client :

> « **Un autre** [progrès] **est la qualité du service client. Maintenant nous avons un service client supérieur. Avant, les gens** [les clients] **n'avaient pas trop d'importance. Maintenant, notre vision c'est « le client est la raison de notre existence ». Nous avons augmenté le nombre de comptes [abonnés], les ventes, la facturation. L'idée est que si le client est bien traité il paie et nous fait une bonne réputation. Nous nous assurons d'avoir un retour des clients. Maintenant, le business est nôtre. (...) nous faisons des enquêtes client, des questionnaires. Nous n'attendons pas le Siège. Nous devons savoir où nous devons progresser. Par exemple quand le client vient, on leur donne un stylo ou un bonbon. S'ils viennent en voiture on leur lave le parebrise. Pour les personnes âgées, on propose de les véhiculer ou on va à domicile pour la facturation et le recouvrement. Ça n'aurait pas été pareil**

[182] « software issues »
[183] « hardware issues ».
[184] PEHD (Polyéthylène Haute Densité), un matériau à base de polymère très utilisé dans le secteur de l'eau urbaine.

> **sans les contrats de performance. Même l'ambiance s'est améliorée dans les agences de quartier. Maintenant, les clients peuvent venir et écouter la radio, regarder la télé.** »[185] (Chef du service commercial, agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

Cette orientation commerciale conditionne l'organisation du travail dans les agences. Un centre d'appel téléphonique[186] a été mis en place en 2005 d'abord à *Kampala Water*, puis dans les autres agences. Il alimente une base de données des plaintes des clients. Depuis 2008, afin de s'assurer que les activités opérationnelles se focalisent bien sur la réponse donnée aux clients, les équipes d'intervention technique ne peuvent retirer du matériel des entrepôts qu'à condition d'avoir une fiche d'intervention (« *job card* ») correspondant à une plainte client répertoriée dans la base de données. Apparaît sur la base de données : le nom du client, l'objet de la plainte, la localisation du client, le nom de l'agence concernée par la plainte, le nom de la personne à qui la tâche a été assignée, la date de transmission du dossier et la date d'intervention. Des contrôles sont faits après intervention. L'unité *Monitoring and Evaluation* contrôle la qualité de la réponse aux clients en contactant directement les clients par téléphone. Les agences reçoivent régulièrement des rappels à l'ordre du Siège, voire de la direction. C'est donc cette base de données des plaintes clients, complétée par le relevé des plaintes enregistrées en agence, qui structure le travail des équipes techniques et commerciales sur le terrain. Chaque matin, le premier réflexe des ingénieurs et des chefs de service commercial est d'examiner les plaintes des clients. Les plaintes sont classées en problèmes commerciaux (facturation, délai de réalisation de nouveaux branchements) ou problèmes techniques (fuites, chute de pression, coupures d'eau).

Sur le plan commercial, répondre aux attentes des clients concorde avec les objectifs des mécanismes d'incitation, puisqu'il s'agit de facturer au plus juste, et de répondre à la demande de nouveaux branchements. Sur le plan technique, et notamment en ce qui concerne la réduction des pertes d'eau, la question se pose de savoir si répondre aux plaintes des clients est suffisant. Certes, les équipes techniques luttent contre les pertes

[185] Traduction libre de : « Another one is the quality of customer care. We have now a superior customer care. Before people were not meaning so much. Now, our vision is that «customer is the reason we exist». We have increased the number of accounts, the sales, the billing. The idea is that if well handled the customer pays and provides a good reputation. We make sure we get the feedback from the customers. Now the business is our own. (...) we do customer surveys, questionnaires. We don't wait for the head office. We should know how to improve. For example when a customer comes and pay we give him or her a pen or a sweet. If they come with a car we wash the window screen. For the old people we can either help them with the transport or go and collect the money from home. (...) It wouldn't have been the same without the performance contracts. Even the ambiance has improved in the branches. Now the customers can come and listen to the radio, watch TV.»

[186] Le centre d'appel téléphonique du NWSC est accessible par un appel téléphonique gratuit.

d'eau en essayant de réparer au plus vite toute fuite détectée par les clients. Mais ces fuites sont-elles prioritaires ? Selon un logique technique, les fuites d'eau repérées par les clients ne sont pas nécessairement les fuites à réparer en priorité. Une recherche proactive de fuites pour inspecter régulièrement le réseau est une pratique recommandée, ainsi que le contrôle des vannes et autres équipements hydrauliques, et les vidanges de canalisations. Or ces pratiques ne sont pas mises en œuvre le NWSC comme le note Mutikanga (2012). La théorie d'action sur le terrain reste la suivante : 1° toute fuite est visible 2° perdre de l'eau c'est perdre de l'argent. Les équipes d'intervention n'assurent donc que partiellement l'entretien et la maintenance du réseau de distribution d'eau, au profit de son expansion et des activités commerciales.

1.3 Les conséquences du déficit d'innovation dans le domaine technique

« - Chercheur **: Pendant la réunion à laquelle j'ai assisté sur le projet (..), vous évoquiez (…) des problèmes de management concernant l'exploitation...**

- Expert **: Oui il y a des faiblesses sur les sujets opérationnels et techniques. Il y a encore beaucoup de travail à faire. Par exemple, dans le passé, les branchements étaient réalisés par les clients, sans contrôle de la qualité des matériaux et du travail. C'est pour cela que nous les avons encouragé à renouveler tous ces branchements et à évaluer l'impact que ça pouvait avoir sur le taux d'eau non facturée. Un autre grand sujet est la coordination entre services. Il n'y a pas de suivi, pas de sectorisation hydraulique, pas assez de réhabilitation et peu de données.** »[187] (Assistant technique, entretien 2010)

La préférence pour ce qui est appelé au NWSC les « sujets mous » (par opposition aux sujets durs qui désignent les sujets techniques) semblent avoir cinq conséquences. Premièrement, le personnel investi dans les activités techniques semble souffrir d'un manque de reconnaissance.

[187] Traduction libre de : «Researcher : During the meeting I attended on the (…) project, you were mentioning (…) mismanagements on operational issues …
Expert : Yes, their weakness is on operational and technical issues. There is still a lot of work to do. For instance, the connections used to be laid by the customers, with no control of the quality of the material and the work done. That is why we have encouraged them to replace all those connections, and to assess the impact this will have on the non revenue water ratio. Another big issue is the coordination between services. There is no monitoring system, no DMA, not enough rehabilitation, and few data.»

«**Je crois qu'une catégorie de personnel est laissée de côté. En tant qu'entreprise d'ingénierie, je m'attends à ce que le personnel technique soit plus reconnu. Depuis que j'ai été recruté, il a fini par être négligé au profit des commerciaux. Ça a affecté la qualité du travail technique. Et tu es réprimandé par des gens qui ne connaissent pas ton travail. (...) Je n'ai pas l'impression d'être considéré comme un senior. Les ingénieurs devraient être identifiés comme jouant un rôle majeur dans l'entreprise et être reconnu en rapport à cela.** »[188] (Adjoint à l'ingénieur, senior, agence, entretien 2010)

Deuxièmement, les moyens consacrés à la formation du personnel technique sont perçus comme déclinant.

« - Technicien **: (...) certains de nos employés ont besoin de formation.**
- Chercheur **: la formation continue n'est pas suffisante ?**
- Technicien **: Elle l'était. Mais ils devraient faire des formations courtes. C'était comme ça avant. Ils pouvaient faire venir des fontainiers de la province mais aujourd'hui ce ne sont que des ateliers. Certaines catégories de personnel sont mises de côté. (...) Avec les IDAMC, plus de gens ont été recrutés mais la qualité du travail laisse à désirer.** »[189] (Technicien senior, agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

« **On devrait en avoir. Les formations de mise à jour sont très importantes. Ce n'est pas fait. Je ne peux pas me souvenir de la dernière fois où on en a eu une. Nous avons rarement des formations. Des fois il y a des formations sur la gestion clientèle. Sur la technique nous avons normalement des réunions entre les ingénieurs tous les quatre mois.** »[190] (Ingénieur, agence

[188] Traduction libre de : « I think a category of staff is left out. This being an engineering company, I expect the technical staff to be more recognised. By the time I came, the time came when they were put down in preference to commercial. It has affected the quality of the technical work. And you are reprimanded without they knowing your work. (...) I don't feel I am considered as a senior person. Engineers should be identified as playing a big role in the company and recognise it proportionally. »

[189] Traduction libre de : « - Technical Supervisor : (...) Some of our staffs need training.
- Resercher : Is the training enough?
- Technical Supervisor :: It used to be. But they should do short trainings. It used to be like that. They would call plumbers from up country but this time there are only workshops. Some categories of staff are left out. (..) With IDAMCs, more people came but at times the quality of the work is wanting. »

[190] Traduction libre de : » It should be there. Refresher training is very important. It is not done. I can't remember the last time we had one. We rarely get training. Sometimes there are some trainings on customer cares. In technical we normally have meetings with all engineers as a

de quartier de *Kampala Water*, entretien 2010)

«**Ils ne forment plus les fontainiers maintenant. Ils le faisaient entre 1995 et 2000. Maintenant il faut se former tout seul (...) Mais ce serait mieux si les fontainiers étaient formés à l'informatique, ils pourraient au moins écrire des rapports et même nous remplacer quand on n'est pas là. Parce que quand le technicien en chef n'est pas là, tout est bloqué.** »[191] (Technicien senior, agence, entretien 2010)

« **Les tuyaux en acier galvanisé sont sujets aux fuites. Leur taille est trop petite. La population est devenue grande. La capacité du réseau est inadaptée. Les tuyaux en acier représentent un vrai défi pour nous. Tu t'attendrais à ce que le Siège nous soutienne. (...) Aussi j'ai besoin de personnel mieux formé en bas de l'échelle. On n'a plus de formation à part dans le service client. Ça devrait être remis en place. Nous avons besoin d'apporter ce type de nouvelle connaissance au système. (...) Ma plus grosse demande concerne le système de distribution. J'ai besoin d'un outil correct. Le réseau est trop petit, j'entrevois un gros problème.** »[192] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

Troisièmement, les équipes techniques semblent manquer de moyens : ressources humaines, pièces de rechange, outils et moyens de transport.

« - Chercheur **: Quels sont les défis dans votre travail ?**
- Technicien **: il y a un manque de matériel et d'outils, comme des clés et des porte-filières. Ils ne sont pas remplacés. Puis notre main d'œuvre est limitée à deux travailleurs journaliers. Si l'un tombe malade ça pose problème parce que le travail est très dur. Ils ne nous donnent pas de pelleteuse.** » [193] (Technicien senior, agence de quartier, *Kampala Water*,

workshop every four months.»

[191] Traduction libre de : «They don't do training for plumbers now. This was between 1995 and 2000. Now you have to train by yourself.(...) But this could be improved if plumbers could be trained on computer skills they could at least write report and even replace us when we are out. Because when the TS is not here everything gets stuck.»

[192] Traduction libre de : «GI pipes are prone to leakages. The size is too small. The population has become big. The capacity of the network is inadequate. Steel pipes are a big challenge for me. You expect the head office to support us. (...) Also I need better trained staff at the lower level. We don't have any more trainings except on customer care. It should be set up again. We need to take that kind of new knowledge brought to the system. (...) My biggest demand is on the distribution system. I need a proper tool. The piping system is too small, I foresee a bigger problem.»

[193] Traduction libre de : « - Researcher : What are the main challenges in your work?

entretien 2010)

« **Concernant la technique, un des problèmes qu'ils ont c'est le manque de pièces pour les nouveaux branchements. Normalement en moins de cinq jours à partir du paiement ils devraient mettre en service le branchement. Mais pour la plupart des clients ça prend un à deux mois parce que le management n'a pas livré le matériel.** »[194] (Auditeur, agence, entretien 2010)

« - Chercheur **: Pourquoi êtes-vous à court de pièces ?**
- Ingénieur **: On va au magasin central. S'ils n'ont pas les pièces on attend. Ça arrive chaque mois. On doit attendre un ou deux jours. C'est un obstacle à une meilleure performance. En ce moment je n'ai pas de tuyau de la bonne taille pour faire de nouveaux branchements**. »[195] (Ingénieur, agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

« **Nous avons beaucoup de tuyaux en acier galvanisé. Cette zone s'est développée il y a longtemps. Nous n'avons pas de pièces pour la réparation des fuites sur l'acier galvanisé. Nous n'avons pas de procédures pour réparer les fuites sur les tuyaux en acier galvanisé, donc nous utilisons des bouchons de bois ce qui te fait y revenir plus tard.** »[196] (Ingénieur, agence de quartier de Kampala Water, entretien 2010)

« Et puis, les nouveaux branchements et les extensions étendent notre activité. Cependant, les fournitures pour les extensions de réseau sont limitées. (…) Pour les nouveaux branchements, nous ne réalisons pas le nombre de branchements que nous avions prévus parce qu'on n'a plus de

- Technical Supervisor : There is a lack of materials, tools like spanners and diestock. They are not replaced. Then, our man power is limited to 2 casuals. If one falls sick it is a problem because the work is very hard. They don't give us the digger. »

[194] Traduction libre de : « Concerning technical, some of the issues they have there are the shortage of fittings for new connections. Normally in less than 5 days from the date of payment they should connect people. But for most of the customers it takes between 1 and 2 months because the management hasn't brought the material. »

[195] Traduction libre de : « Researcher : «Why do you run out of fittings?
Engineer : We go to the central stores. If they don't have the fittings we wait. This happens at least every month. We have to wait between 1 and 2 days. It is a hindrance to reach higher performance. At the moment I do not have ½' pipes to handle the new connections.»

[196] Traduction libre de : « We have a lot of GI pipes. This place has developed a long time ago. We don't have specific pieces to repair the leaks on GI pipes. We don't have standard ways to repair leakages on GI pipes, so we use woodplugs which causes you to come back later. »

> **pièces en magasin. Quand ça arrive, le fournisseur ne te donne pas les nouvelles pièces si tu ne paies pas pour le mois précédent. Mais en même temps, le Siège ne te paie pas à temps donc le travail reste en attente.** »[197] (Directeur d'agence, entretien 2010)

Le manque de matériel adapté aux interventions techniques sur le réseau pousse le personnel à utiliser des procédures qui ne sont pas aux normes professionnelles. L'annexe 7 rassemble quelques unes des nombreuses citations sur le manque de moyens de transport dans les agences.

Quatrièmement, la conception des réseaux comporte des défauts qui pénalisent l'exploitation.

> « - Directeur **: Et puis nous avons fréquemment des geysers sur la conduite principale parce que la pression est trop élevée et on n'a pas beaucoup de clients.**
> **-** Chercheur **: Mais le réseau n'a que cinq ans !**
> **-** Directeur **: Oui mais il a été posé dans un marécage ce qui fait qu'à la saison des pluies, les tuyaux bougent. Ils** [le Siège] **étaient supposés le poser dans un sol plus dur.** »[198] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

Enfin, les services techniques supports tels que ceux en charge de la mise à jour des plans du réseau semblent saturés.

> « Chercheur **: Quels sont les défis dans votre travail ?**
> Technicien **: Des fois on se rend compte qu'on ne peut pas faire de branchement parce qu'on pensait que le réseau avait une taille différente (d'après les plans du réseau). Donc l'équipe est obligée de revenir au**

[197] Traduction libre de : « (…) Then, new connections and extensions grow our business. However, the provision for the network extension is limited. (…) For the new connections, we don't make the number of connections we have planned because we run out of fittings in the store. When it happens, the supplier will not give you new fittings if you don't pay for the previous month. But at the same time, the head office doesn't pay on time so the work might be pending. »

[198] Traduction libre de : « - Branch Manager : Then we have frequent bursts on the main lines because the pressure is high and the customers are few.»
- Researcher : « But the pipes are only 5 years old!»
- Branch Manager : « yes but they were laid in a swamp which means that in the rainy season, the pipes move. They [head office] are supposed to lay it in a harder soil. »

magasin pour prendre les bonnes pièces. »[199] (Technicien senior, agence de quartier, *Kampala Water*, observation 2010)

« **-** Technicien : [Sur les problèmes au niveau de l'exploitation] **Le problème que l'on a c'est avec le SIG** [Systèmes d'Information Géographique] **fait à Kampala.**
- Chercheur **: Quel genre de problème avez-vous ?**
- Technicien **: La mise à jour des plans n'est pas régulière. Je pense qu'ils sont débordés (tout le monde se plaint) parce que Kampala s'étend très vite. On attend une mise à jour tous les trois mois, mais ils doivent courir à travers tout le pays. Dans la nouvelle zone, il n'y a pas de plan.** »[200] (Technicien senior, agence, entretien 2010)

Conclusion de la partie 1 de la section 2 :

Cette première partie a mis en évidence un déficit d'innovation dans le domaine technique au profit du domaine commercial (facturation et gestion clientèle).

2 Les stratégies des directeurs d'agence

Cette partie analyse les stratégies des directeurs d'agence face aux incohérences dans la mise en œuvre des contrats internes de performance et la crise de la performance. Nous examinons dans un premier temps le niveau de confiance dans la relation entre les directeurs d'agence et le Siège (2.1). Dans un second temps, nous portons plus particulièrement notre attention sur le processus de renégociation des contrats (2.2). Enfin, nous mettons en évidence les stratégies des directeurs d'agence pour faire carrière malgré ces incohérences (2.3).

2.1 La dégradation du climat de confiance

Pendant les entretiens de 2010, les directeurs d'agence déclaraient être gênés par le fait qu'ils ne comprenaient pas la formule de calcul des incitations financières associées à la réalisation de leurs objectifs. Aucun employé rencontré n'était capable de dire en quoi

[199] Traduction libre de : « Researcher : What are the issues in your work?
Technical Supervisor : Sometimes we realise we can't do a connections because we thought the main would be a different size (from the map). So the team is compelled to go back to the store to take the correct fittings. »

[200] Traduction libre de : « Technical Supervisor : (…talking about operations issues) The problem we have is GIS done in Kampala.
Researcher : What kind of problem do you have?
Technical Supervisor : The updating of maps is done irregularly. I think we are overwhelmed (everybody complains) because Kampala expands very fast. We expect an update every 3 months, but they have to move around the whole country. In the sub-branch there is no map. »

consistait cette formule. Ce thème était le plus récurrent dans les entretiens quand le chercheur invitait à proposer des améliorations aux IDAMC (voir annexe 8). Ce discours nous a interpellé. Pourquoi était-ce gênant puisque les indicateurs et les objectifs étaient connus ? Si les agents comprenaient en effet que leur rémunération dépendait de la performance de l'organisation, peu étaient capables d'expliquer les modalités de calcul de cette rémunération. Etait-ce un problème ? Les managers disaient qu'ils étaient gênés de ne pas pouvoir expliquer le mécanisme à leurs employés. D'autres disaient qu'ils n'étaient jamais d'accord avec le calcul de leur rémunération faite par le Siège. Pour Dr Mugisha[201] une limite à l'alignement des comportements des membres du NWSC consiste dans le fait que peu d'acteurs comprennent les mécanismes de l'incitation financière.

L'unité *Monitoring and Evaluation* travaillait pourtant au fil des ans à l'amélioration de la formule de calcul des incitations financières. Nous avons présenté au DG cette perception exprimée par les managers au sujet de la formule de calcul des incitations à la performance. Elle l'a interpellé. Le DG a réuni le comité de direction pour que nous présentions de nouveau ces observations. La question qui se posait était : « est-ce que le fait que les managers disent ne pas comprendre le calcul de la rémunération incitative est un problème pour l'organisation? » Autrement dit, la question qui se posait alors était de savoir dans quelle mesure la formule d'incitation pouvait encore être efficace si les managers ne pouvaient pas prédire son effet ? Son degré de sophistication suggère une croyance ancrée au niveau de ses concepteurs dans l'efficacité de ce dispositif à impulser des changements de pratique. Cependant, pour la direction, l'expression de critiques sur cette formule questionnait aussi le niveau de confiance entre le Siège et les agences.

> « **Je n'ai jamais compris la formule de calcul des incitations et je me demande en effet si sa complexité ne détériore pas la relation de confiance entre le Siège et les agences** » (DG, NWSC, communication personnelle, 2010).

A partir du moment où la performance n'a plus été au rendez-vous, et que les montants perçus n'étaient plus au niveau espéré, les directeurs d'agence ont commencé à dénoncer cette complexité. Cette complexité alimentait une atmosphère de soupçons de la part des directeurs d'agence qui pensaient être lésés par le système. Cette situation a finalement détérioré le climat de confiance. Conscient du problème, le comité de direction a décidé de profiter de la cérémonie annuelle d'évaluation de la performance des agences en 2010 pour proposer une simplification de la formule (NWSC, 2010b).

[201] Dr Mugisha était en 2010 Chef du service Développement Institutionnel et Services Externes, et supervisait à ce titre l'unité « *Monitoring and Evaluation* » du NWSC.

2.2 L'épreuve de force de la renégociation permanente

Un élément d'explication de ce climat de méfiance pourrait résider dans la rupture de la promesse des IDAMC : récompenser les meilleurs. L'impossible mise en œuvre simple et compréhensible des contrats internes de performance semble avoir entraîné la conduite de négociations permanentes entre le Siège et les agences. Ces négociations se font de façon dispersée tout au long de l'année, dans le cadre de discussions directes et informelles entre les directeurs d'agence et le Siège. Par ailleurs, une procédure de renégociation formelle se tient chaque année entre les Partenaires de l'agence et une équipe du Siège. Les deux parties se réunissent pendant une à deux heures en huis clos pour confronter leurs propositions et trouver un terrain d'entente. Dans ce pur jeu de négociation, l'agence de Kampala bénéficie d'un avantage important sur les autres agences (voir Encadré 12). Elle possède de nombreux ingénieurs dotés de capacités d'analyse et un service dédié au suivi des contrats. Ainsi, le rapport de force était équilibré, voire à l'avantage de l'agence de Kampala dans les négociations, alors que dans le cas des autres agences, le rapport de force était au profit du Siège. Par exemple, en 2010 l'agence de Kampala a fixé la règle du jeu en matière de négociation du niveau minimum de performance à atteindre : le niveau minimum serait le niveau le plus élevé entre la moyenne de la performance atteinte pour les 6 derniers mois et le niveau minimal fixé pour l'année d'avant. En outre, alors que le Siège avait imposé aux autres agences une réduction de 20% des budgets d'exploitation, l'agence de Kampala a réussi à obtenir une diminution de seulement 3%. On peut donc s'interroger sur l'équité d'un tel procédé. Les agences qui ont un fort pouvoir de négociation sont assurées de prendre le moins de risque possible.

Les Partenaires de Kampala Water s'expriment face au siège :

« Est-ce que vous vous rendez compte que le contrat de performance avec le Gouvernement fixe des cibles impossibles à atteindre ? Si le NWSC ne les atteint pas, vous serez les seuls pénalisés, donc nous campons sur notre position. »

« Si vous restez à calculer derrière votre écran d'ordinateur, vous ne risquez pas de fixer des cibles réalistes ! »

« Si vous voulez qu'on fasse suffisamment de nouveaux branchements il faut nous fournir le matériel dans les temps ! C'est une chose de vouloir, il faut aussi y travailler ! »

Les Partenaires de *Kampala Water* sont nombreux, s'expriment tous au point de créer beaucoup de confusion. Un ingénieur contrôle les chiffres présentés par le Siège. L'équipe sait ce qu'elle veut obtenir.

Le directeur d'une petite agence s'exprime face au Siège :

« Nous travaillons vraiment et vous continuez à imposer ! »

« Je craque, je ne peux pas tout accepter sous la pression ! Je suis sur le terrain moi ! Il faut fixer des objectifs que je peux atteindre ! »

Les Partenaires de la petite agence sont peu nombreux, seul le directeur s'exprime. L'équipe est venue sans documents et n'a pas préparé la négociation.

(Extraits de la prise de note du chercheur, observation participante, 2010)

Encadré 12 : Observations sur la capacité de négociation des agences en 2010

2.3 La focalisation sur le court-terme et la fabrication des chiffres de la performance

Cette sous-partie met en évidence deux stratégies employées par les directeurs d'agence face à la mise en œuvre des contrats dans le contexte de crise de la performance : la focalisation sur les efforts payant à court-terme et la fabrication des chiffres.

Une première stratégie est la focalisation sur les efforts payant à court-terme. L'ensemble des contraintes et des pressions qui pèsent sur les directeurs d'agence les incite à inscrire leur action dans la période de deux ans stipulée dans les contrats de performance, c'est-à-dire deux ans. Contractuellement, les directeurs d'agence se sont engagés dans la mise en œuvre d'actions, définies à partir d'une analyse de type Forces/Faiblesses, Opportunités/Menaces. Toutefois, la durée du contrat ne laisse que peu de marges de manœuvre dans le choix de ces actions. Si une stratégie de lutte contre les pertes d'eau implique par exemple le renouvellement du parc de compteurs

individuels ou de canalisations, les délais d'approvisionnement[202] et de pose, ainsi que les contraintes budgétaires de l'agence risquent d'étaler l'exécution du projet sur plusieurs années. Par conséquent, les fruits de ce type de stratégie ne seront peut-être jamais visibles pendant la durée du contrat. Les contrats n'incitent donc pas les managers à inscrire leur action sur le long terme.

> « **Nous ne sommes pas organisés pour savoir ce qui va suivre dans les 10 ans à venir**. »[203] (ingénieur sénior, siège, entretien 2011)

Pour illustrer cette proposition, nous relatons un échange avec un technicien œuvrant dans l'exploitation des réseaux d'eau au NWSC depuis 1988 :

> «- Chercheur **: Voyiez-vous des effets secondaires engendrés par les IDAMC ?**
>
> **-** Technicien **: La sécurité de l'emploi. Tous les deux ans on peut être évincé. Ça encourage mais ça change l'état d'esprit au travail. Quand il s'agit des *top managers*, ils ne restent ici que deux ou trois ans, après ils partent. Mais plus tard tu finis par voir qu'ils n'ont peut-être pas vraiment donné le meilleur d'eux-mêmes.**
>
> **-** Chercheur **: Qu'est-ce qu'ils font par exemple ?**
>
> **-** Technicien **: Il y a certaines activités que tu peux ignorer. C'est un peu délicat. C'est peut-être une continuité qu'il manque. L'esprit, le sentiment d'appartenance qui manquent.**
>
> **-** Chercheur **: Pensez-vous que ça favorise des décisions qui conduisent à des bénéfices à court terme ?**
>
> **-** Technicien **: Oui ça peut.**
>
> **-** Chercheur **: Un exemple de ça ?**
>
> **-** Technicien **: Quand il s'agit de ne pas réussir à atteindre certains objectifs, ils peuvent penser « après tout, je m'en vais... ». Aussi, programmer pour l'avenir manque un peu, parce que les questions techniques pourraient ne pas être bien prises en compte pendant la conception des plans d'affaire. »**[204] (Technicien, agence, entretien, 2010)

---

[202] Les délais d'approvisionnement est particulièrement long pour le NWSC pour certains équipements du fait qu'il doive importer pratiquement tous les équipements à l'exception des canalisations en plastiques, et que les procédures d'achat public sont longues, notamment dès qu'il s'agit d'appels d'offres internationaux.

[203] Traduction libre de : « We are not organized to know what is next for the 10 coming years. »

[204] Traduction libre de : « Researcher: Any negative side effects brought by the IDAMC?
Technical Supervisor: Job security. Every 2 years he can be evinced any time. It encourages but the spirit in which somebody may work differ. When it comes to top managers, they stay here only

Par ailleurs, les contrats internes de performance imposent aux agences de générer toujours plus de recettes tout en réduisant les dépenses. En conséquence, les managers privilégient les activités génératrices de revenus à moindre coût. En définitive, les managers misent sur des actions payantes à court terme : facturation, recherche de branchements illégaux, recouvrement des impayés, et réalisation de nouveaux branchements.

La deuxième stratégie adoptée par certains directeurs d'agence est de fabriquer des chiffres. En 2006, des candidats au poste de Directeur d'agence ont eu tendance à avancer des objectifs irréalistes dans l'espoir d'obtenir le poste. Une fois en poste, ces nouveaux directeurs se sont ainsi retrouvés avec des objectifs incompatibles avec les capacités réelles de leur agence. Pour éviter l'humiliation d'être le moins bien classé lors des réunions d'évaluation, certains ont donc cherché à fabriquer les chiffres de leur performance.

> «- Chercheur **: Qu'est-ce qui devrait être amélioré dans les contrats de performance ?**
> **-** Comptable **: Ma principale suggestion est que les objectifs soient plus réalistes. J'ai entendu dire que certaines agences fabriquaient leurs chiffres. Certaines agences peuvent venir avec un taux d'eau non facturée de 5%. Les gens ont déclaré ça parce qu'ils ont peut-être fixé un objectif de 6% pour obtenir le poste et donc ils sont obligés de fabriquer les chiffres.** »[205] (Comptable, agence, entretien 2010)

---

for 2-3 years, after they go away. But later on you may found they might not really give the best of themselves.
Researcher: What can he do?
Technical Supervisor: There are certain operations you can ignore. That is a bit tricky. A continuity might be lacking. The spirit, the sense of belonging is lacking.
Researcher: Do you think it favours decisions that will lead to short term benefits?
Technical Supervisor: Yes it can.
Researcher: Any example of that?
Technical Supervisor: When it comes to failure to accomplish certain goals, they might think «After all I am leaving...».
Also, planning for the future might be a bit lacking, because the technical issues might not be well taken into account during the design of the business plan.»

[205] Traduction libre de « Researcher : What should be improved in the performance contracts?
Accountant : My main suggestion is that the targets need to be more realistic. I have heard of some areas cooking figures. Some areas might come with NRW of 5%. People have reported that because they might have set a target of 6% to get the bid so they are then forced to forge the figures. »

> « Chercheur **: un effet secondaire de ces contrats de performance ?**
> **-** Directeur **: Le seul effet est la tendance des gens à fabriquer les chiffres. Cette situation négative s'explique par la façon dont les gens sont traités avec cette humiliation publique.** »[206] (Directeur d'agence, entretien 2010)

Ces comportements ont été détectés par le Siège, qui a réagi en changeant les critères de sélection des directeurs.

Par ailleurs, certains directeurs d'agence ont l'impression que les objectifs leur sont imposés par le Siège, quelles que soient leurs propres propositions, ce qui les pousseraient à jouer sur les chiffres pour renvoyer l'image qui est attendue d'eux.

> « **Je n'appelle même pas ça des négociations. La plupart des objectifs sont quasiment imposés. Mais je pense que dans les réunions des directeurs d'agence ils regardent la performance historique. Quelques agences ne donnent pas d'information juste. C'est le problème qu'on a, parce qu'ils savent ce que le *top management* veut. Donc les gens fabriquent leurs résultats.** »[207] (Directeur d'agence, entretien 2010)

Voici une autre illustration de cette tendance à vouloir présenter des objectifs et des résultats en accord avec la perception de ce qui est attendu du Siège. Le taux de pénalité fixant la retenue de salaires des Partenaires en cas de non atteinte du niveau de performance minimal n'a pas toujours été de 10%. Il était au départ laissé au choix du cadre qui candidatait pour la gestion d'une agence. Au cours du processus de recrutement, les candidats ont eu tendance à fixer des taux de pénalités très élevés, jusqu'à 50%, pour remporter le marché. Certains contrats ont été signés avec ce taux, ce qui a été très mal accepté par les Partenaires. Le Siège a accepté d'apporter des amendements à ces contrats devenus trop risqués. Depuis, le Siège a décidé d'imposer à toutes les agences un même taux de pénalité de 10%.

[206] Traduction libre de : «Researcher : Any negative side effects to those performance contracts? Area Manager : The only one is the tendency of people to cook figures. It is negative because of the way people have been treated with this public humiliation.»

[207] Traduction libre de : «(…) I don't even call it negotiation. Most of the time targets are almost imposed. But I think in Area Managers meeting they look at the history of performance. Some areas don't give accurate information. This is the problem we get here because they know what the top management wants to see so people cook their figures.»

Ce jeu avec les chiffres engendre d'une part le mécontentement du personnel qui n'a pas de poids dans la négociation des objectifs et qui risque de perdre des primes lorsque les objectifs sont trop ambitieux, et d'autre part, il rend l'organisation aveugle avec un système d'information fondé sur des données en partie erronées.

> « **Quand tu vas aux réunions et que tu dis que ton eau non facturée est de 5%, ça ne peut pas être vrai ! Quand tu entends des chiffres comme ça ! Mais certains directeurs d'agence font ça parce qu'ils savent que c'est ce que le Siège veut entendre, alors tout le monde applaudit pour les féliciter.** »[208] (Directeur d'agence, entretien 2010)

Le service de l'ingénierie, qui supervise l'exploitation, est conscient de la situation, et tente d'apporter des solutions à l'unité *Monitoring and Evaluation* pour changer les pratiques de *reporting* des agences.

> « Chercheur **: (…) j'ai entendu des gens parler du fait que très probablement, le chiffre du taux d'eau non facturée rapporté par *National Water* étaient erronés (...)** [faisant implicitement référence aux bruits de couloir]**.**
> **-** Ingénieur **: Vous avez raison à propos de ce que vous avez entendu[209]. Les premières années de Muhairwe, nous ne faisions que des estimations de la production à partir des temps de pompage. (...) Quand le taux d'eau non facturée est devenu un sujet central dans les contrats, les gens ont commencé à manipuler les chiffres, à cause de la formule** [de calcul des incitations]**. Un jour j'ai dit à** [X] [Chef de l'unité *Monitoring and Evaluation*] **« je ne crois pas aux chiffres ».** [X] **a changé en « progression »** [évaluation de l'évolution et non plus seulement de la valeur absolue]**. Je leur** [aux directeurs d'agence] **dit de ne pas regarder les chiffres bruts mais la progression. C'est pourquoi nous avons développé une nouvelle approche. Je vous ai dit, j'ai organisé une formation sur le taux d'eau non facturée. Nous leur avons demandé par exemple de nous transmettre des données au fil de leur mesure. Ils ne peuvent plus tricher. Nous leur avons demandé par exemple leur consommation d'électricité. S'ils continuent à avoir une consommation d'électricité élevée et déclarent un taux d'eau non facturée très bas, nous leur demandons de nous expliquer, « qu'avez-vous fait pour**

[208] Traduction libre de : «When you go to the meetings and you say your NRW is 5%, it can't be true. You hear figures like that, because the AMs know this is what head office wants to hear, then everybody claps to congratulate them.»
[209] A noter que l'interlocuteur ne dit pas : « ce que vous avez entendu est juste ».

atteindre 5% de taux d'eau non facturée ? »[210] (Ingénieur, Direction Ingénierie, entretien 2012)

La fabrication des chiffres de la performance des agences du NWSC est une des raisons qui a poussé le Siège à renforcer le contrôle des agences.

Conclusion de la partie 2 de la section 2 :

Cette deuxième partie établit le lien entre les incohérences dans la mise en œuvre des contrats internes de performance, la crise de la performance, et deux stratégies de survie des directeurs d'agence : la focalisation sur des efforts payants à court-terme et la fabrication des chiffres de la performance.

3 L'enfermement dans un cercle vicieux

Dans cette partie, nous proposons de mettre en relation la crise de la performance et les deux points soulevés précédemment dans cette section, à savoir le déficit d'innovation sur le plan technique et les stratégies des directeurs d'agence. Cette mise en relation est le fruit de notre recherche-intervention, au cours de laquelle nous avons cherché à co-construire, avec les managers du NWSC, des liens de cause à effet pouvant expliquer les discours des acteurs de l'organisation et les chiffres de la performance. Cette partie présente un cercle vicieux (3.1), ses conséquences (3.2), et l'idée selon laquelle le NWSC y est enfermé (3.3).

3.1 Le cercle vicieux

L'image du cercle vicieux nous est apparue pertinente pour représenter l'ensemble des liens établis au cours de la recherche-intervention (voir Figure 15).

[210] Traduction libre de : « - Researcher : (…) I heard some people talking about the fact that most probably, the figures on NRW reported by National Water were wrong (...).
- Engineer: you are right about what you heard. In the early years of Muhairwe, we did only estimation of production based on pumps rates. (...) When NRW became core issue in the contracts, people started manipulating the figures, because of the formula. Once I told X «I don't believe the figures». X changed to «improvement». I tell them not looking at figures but improvement. That is why we have developed a new approach. I told you I organized a training on NRW. We asked them to input data as it is happening. They can't cheat anymore. We ask them for instance their energy consumption. If they keep a very high energy consumption and declare very low NRW, we ask them to explain, «what have you done to reach 5% NRW?».

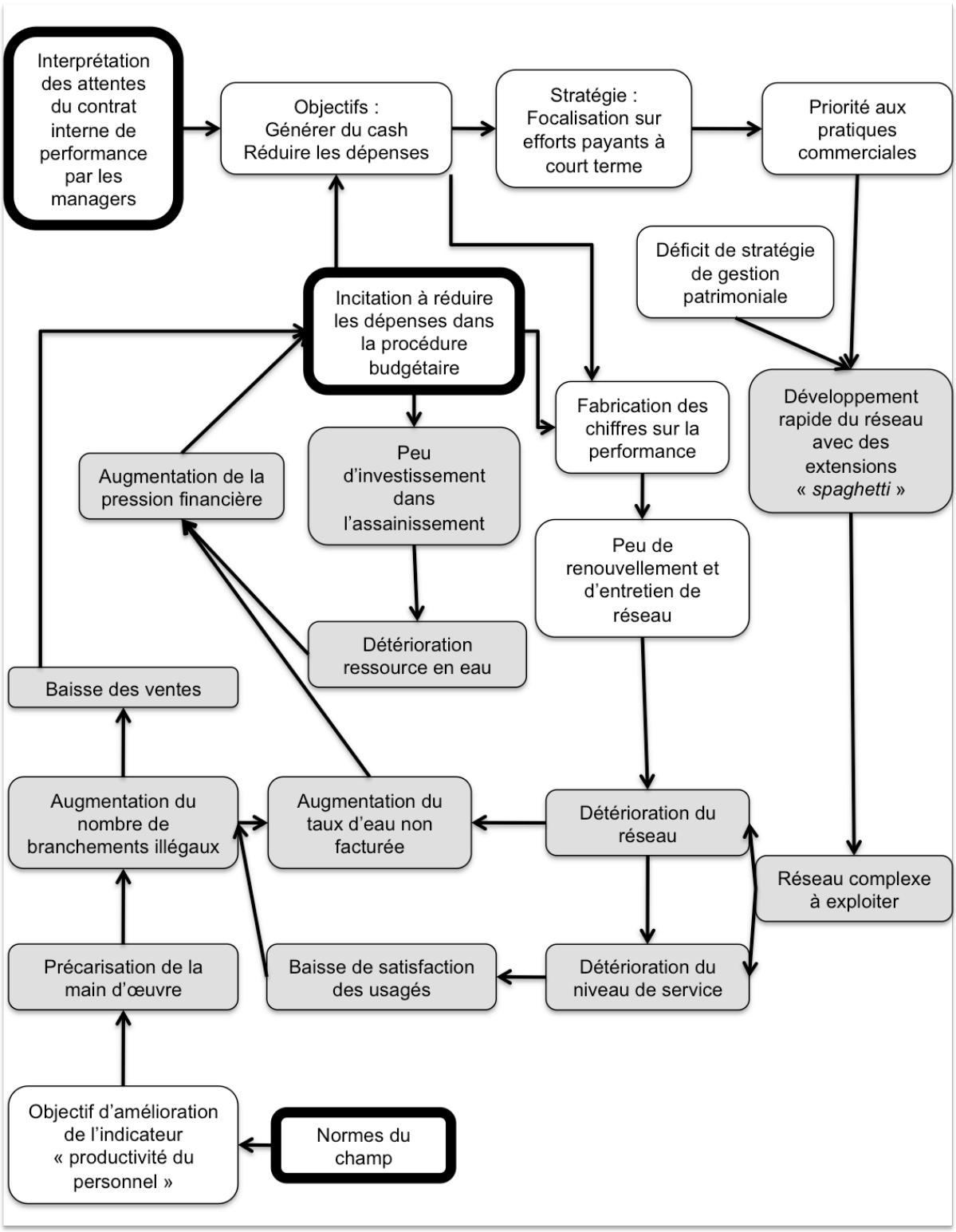


Figure 15 : Le cercle vicieux liés à la mise en œuvre des contrats internes de performance au NWSC
Nota bene : flèches : lien de causalité, cases aux bordures épaisses : institutions structurant les pratiques, cases en blanc : pratiques, cases en gris : conséquences matérielles de l'action

Commençons la description de ce cercle en partant en haut à gauche de la Figure 15 (*Note bene* : dans le texte de cette sous-partie, le texte en gras correspond au libellé des cases de la Figure), c'est-à-dire de la **façon dont les directeurs d'agence comprennent ce qui est attendu d'eux dans les contrats internes de performance**. Les directeurs

d'agence portent leur attention sur **l'augmentation de leur chiffre d'affaires et la réduction de leurs dépenses**. Nous avons montré précédemment que le système de contrôle mis en place les poussent alors à conduire deux types de stratégie : la focalisation sur les efforts payant à court-terme et la fabrication des chiffres de la performance.

La focalisation sur les efforts payant à court-terme semble conduire à prioriser les pratiques commerciales et notamment la réalisation de nouveaux branchements. A force de donner la priorité à l'augmentation du nombre de branchements, l'extension du réseau semble s'être faite avec un déficit de planification à long terme, en lien avec **l'absence d'une stratégie claire de gestion patrimoniale au niveau du siège**. Ainsi, le réseau a été étendu rapidement et à bas coût pour peser le moins possible sur leur budget, avec ce qui est appelé : les **réseaux *spaghetti***, c'est-à-dire des canalisations de petits diamètres, qui deviennent rapidement insuffisantes pour répondre à la demande, ce qui oblige leur multiplication sur un même tronçon. La bonne pratique de la profession voudrait qu'en vue de l'alimentation d'une zone urbanisée, une canalisation de diamètre suffisant pour alimenter la zone à moyen terme soit posée.

Cette expansion rapide du réseau, sans planification ni équipements de mesure des débits[211], l'a rendu **complexe à exploiter**.

Par ailleurs, la **fabrication des chiffres de la performance** n'a sans doute **pas encouragé le renouvellement et l'entretien du réseau**, dans la mesure où elle contribue à rendre l'organisation « aveugle » sur l'ampleur des efforts à accomplir. Ainsi, ce déficit d'entretien associé à un manque d'investissement semble avoir engendré une **détérioration de la qualité du réseau**, soulignée dans la thèse soutenue par un ingénieur du NWSC (Mutikanga, 2012), et à une **détérioration du niveau de service**.

> « **Quand des objectifs sont fixés, et il s'agit souvent d'étendre le réseau, il n'y a pas d'interrogation sur notre capacité à produire assez d'eau, ou celle du réseau à la distribuer. Donc personne n'a d'idée sur la capacité de notre réseau**. »[212] (Ingénieur senior, sur la planification des travaux au niveau du siège, entretien 2011)

[211] Une sectorisation du réseau de distribution d'eau potable en secteurs hydrauliques dont on peut mesurer les débits entrants et sortants est le principal équipement du réseau connu pour permettre la mise en œuvre de techniques de recherche de fuites efficaces.

[212] Traduction libre de : « When targets are set, and it is usually to expand the network, there is no questioning about whether we can produce enough water, whether we have the network to distribute it. So nobody has an idea about the capacity of the network. »

La **dégradation du niveau de service** rend les **usagers insatisfaits**. Des « zones sèches » où l'eau n'arrive plus se multiplient à Kampala (Emorut, 2014). Cette insatisfaction les inciterait d'une part à ne pas payer ou à **recourir à des branchements illégaux**. Ceci à deux effets : augmenter le taux d'eau non facturée et baisser les ventes d'eau. **L'augmentation du taux d'eau non facturée** alimente la **pression financière** sur les agences, qui croît d'autant plus que **les ventes d'eau ne sont pas au niveau attendu**. Cette pression financière croissante contribue à renforcer les directeurs dans les stratégies définies plus haut.

Par ailleurs, la focalisation sur **l'indicateur de productivité de la main d'œuvre** a entraîné la **précarisation de la main d'œuvre** qui fait les branchements, employée sans contrat avec des bas salaires. Ils sont de fait sensibles aux sollicitations de clients insatisfaits ou débranchés pour **réaliser des branchements illégaux**. La cérémonie de remise des prix aux agences en août 2010 s'est terminée par un discours du DG qui a dénoncé un cas de corruption. Un agent de terrain aurait accepté de l'argent de la part d'un client qui voulait obtenir au plus vite la réalisation de son branchement d'eau. La plupart des cas dénoncés par les rapports d'audit et traités par les comités disciplinaires paritaires sont similaires : corruption d'agents de terrain par les clients. Ces cas de corruption pourraient en partie expliquer la difficulté de lutter contre les branchements d'eau illégaux. Il est de notoriété publique que nombre de ces branchements ont été réalisés par des agents du NWSC. Ce phénomène dont l'ampleur est mal connue a été dénoncé dans un journal local. En effet, le Monitor du 31 octobre 2009 a consacré un article sur la corruption dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en Ouganda, d'après une étude financée par la Banque Mondiale et le ministère de l'Eau.

« D'après les personnes interrogées, une somme d'argent était demandée par les employés de l'opérateur. L'enquête a révélé que 56% des personnes interrogées déclaraient que la corruption pour obtenir un branchement illégal était commune. » (Lirri, 2009)

Les journaliers apprennent à faire des branchements en travaillant pour le NWSC. Ils peuvent ainsi répondre aux sollicitations des habitants pour faire des branchements illégaux. Par ailleurs, étant sous-payés, la qualité de leur travail n'est pas optimale, comme l'attestent les nombreuses citations sur ce thème (voir annexe 6). Fuites et vols d'eau augmentent, **ce qui dégrade l'efficience** de l'opérateur et accentue la **contrainte financière**. Ainsi, le NWSC **n'a en définitive pas eu suffisamment de ressources pour investir dans l'assainissement**. Seulement 6% de la population urbaine est raccordée au réseau d'assainissement, ce qui provoque une pollution de l'eau.

3.2 Ses conséquences matérielles

Ce cercle vicieux semble matérialiser la domination d'une logique de marché qui incite à ne pas tenir compte des spécificités de l'activité : la nécessaire prise en compte du long terme, les problématiques techniques, sociales et environnementales. Certains, attribuant ces orientations à la politique managériale, expriment cette idée :

> « **Le DG a géré le NWSC comme un magasin**. »[213] (ingénieur senior, Siège, entretien 2011)

Quelles conséquences de ce cercle vicieux *in fine* ? Malgré les discours sur la priorité donnée au client, celle-ci ne s'incarne principalement que dans le fait de faciliter le paiement des factures. Les résultats des enquêtes de satisfaction n'apparaissent dans aucun des documents de *reporting* interne (*reporting* lié aux contrats internes de performance, rapports annuels et plan d'affaire). Il faudra attendre le contrat de performance PC IV de 2009 pour que cette information soit exigée par les ministères de tutelle. Le service a été étendu, mais la qualité de l'alimentation en eau dans certains quartiers de Kampala s'est dégradée, et le service d'assainissement n'a pas été développé. Avec l'explosion démographique qu'a connu le tissu urbain ougandais dans les années 2000 (voir Figure 10), finalement, malgré les efforts du NWSC, les problèmes de santé publique liés aux défaillances des services d'eau et d'assainissement restent récurrents. Les villes sont encore régulièrement en proie à des épidémies de choléra (Wetyangu, 2012).

> « Chercheur **: Donc c'est la situation dans laquelle se trouve le NWSC actuellement ?**
> **-** Ingénieur **: Je pense que oui, et c'est un cercle vicieux. Nous y sommes. Avec tant de personnes démoralisées.**
> **-** Chercheur **: Qui est démoralisé ?**
> **-** Ingénieur **: Les clients ! Parce qu'il y a une érosion de la qualité. Tu vends de l'espoir ou de l'eau ?** [pause pour marquer l'effet] **Et on n'est arrivé nulle part ! Avec la situation dans laquelle on se trouve, une approche commerciale n'est pas suffisante. L'ingénierie doit prendre le dessus. Tu la fais grimper et après tu reviens à la commercialisation.**
> **-** Chercheur **: Voulez-vous dire que vous avez besoin d'améliorer le réseau existant avant de planifier son extension ?**
> **-** Ingénieur **: Vous savez, tout le monde a peur de ce manque d'argent. Donc**

[213] Traduction libre de : « The MD has run the NWSC like a retail shop. »

> **ils continuent à étendre sans utiliser le meilleur de l'approche technique de la profession. Nous savons qu'il y a des gens qui s'installent dans certains quartiers de Kampala. Nous savons que la population augmente très rapidement. Mais parce qu'on veut étendre l'alimentation on pose des conduites vers cette population avec des tuyaux trop petits qui ne suffisent pas à répondre aux besoins de la population pendant cinq ans. Ce n'est pas seulement un problème de production d'eau, c'est le système de distribution qui est une contrainte ! Le problème c'est que le commercial a pris le dessus. Les petits tuyaux ne suffisent pas, ils créent des problèmes techniques. On les appelle des *spaghetti*. Nous avons beaucoup de *spaghetti*. En tant qu'ingénieur, je pense qu'il vaut mieux améliorer avant d'étendre.** »[214] (Ingénieur senior, Siège, 2010)

Ce que suggère cet ingénieur, c'est que la logique de marché a des limites, qui s'incarnent dans le cercle vicieux.

3.3 L'enfermement

L'organisation semble enfermée dans ce cercle vicieux depuis quelques années. Une lassitude s'exprime parmi les managers qui ont l'impression de ne cesser d'évoquer les problèmes sans qu'ils n'y trouvent de solution.

> « **Il n'y a rien de nouveau ici** [en référence à ce qui était présenté pendant la journée d'évaluation annuelle des agences]**, tout a déjà été dit et rien ne change. Nous savons que nous avons des problèmes techniques. Les**

[214] Traduction libre de : «Researcher : So this is the situation the NWSC is in now?
Engineer : I feel it is yes, and it is a vicious circle. We are now in it. Having so many people being demoralising.
Researcher : Who is demoralised?
Engineer : The customers! Because there is an erosion of quality. Do you sale hope or do you sale water? And we haven't reached anywhere! The situation we are in, only commercial is not enough. The engineering has to take over. You jack it up, and then you go back to commercialisation.
Researcher : You mean you need to improve the quality of the existing network first before planning to extend it?
Engineer : You know here everybody is scared because of this lack of funds. So they keep expanding not using the best of professional technical approach.
We know there are people settled in certain areas of Kampala. We know the population increases very fast. But because we want to expand the supply we draw a line to this population with a pipe so small that it is not enough to cope with the need of the population for 5 years. It is not only the problem of water production, the conveying system is restricting!
The problem is that the commercial took over. Small pipes are not enough, they create technical problems. We call them «spaghettis». We have a lot of spaghettis.
So as an engineer, it is better to improve than to extend.

> **managers n'atteignent pas leurs objectifs et les entrepreneurs nous remettent des infrastructures qui ne marchent pas. Il est grand temps de changer. Nous avons des problèmes structurels à résoudre.** »[215] (Directeur d'agence, commentaire en *aparte* pendant les journées annuelles d'évaluation des agences, août 2010)

Ainsi, s'installe au NWSC l'idée que l'organisation est dans l'incapacité de changer.

> « **(...) certains changements ne viennent pas. On reçoit des évaluations mais ça ne change pas grand chose. Ça n'a pas d'impact proportionné**. »[216] (Technicien en agence, entretien 2010)

La citation qui suit montre que pour certains managers, l'enfermement viendrait d'un manque d'exploration des raisons d'échec des agences.

> «**J'ai parlé à** [X] [ingénieur senior, chef d'une direction technique] **du cercle vicieux dont vous parlez, il m'a dit que c'est exactement ce qui est en train de se passer ! Ce qu'on demande aux directeurs d'agence c'est de maximiser leur profit, comme vous l'avez montré avec le choix des indicateurs de performance. Donc les directeurs d'agence ne veulent pas trop investir. En plus, quels que soient les investissements qu'ils sont censés faire, le Siège ne leur verse pas les fonds. Les contrats se fondent sur l'hypothèse selon laquelle si tu gères bien ton affaire, tu recevras de l'argent. Mais il n'y a aucune recherche des raisons qui font qu'une agence n'est pas bien gérée.** »[217] (Ingénieur sénior, Siège, entretien 2011)

Bien que l'innovation soit un des objectifs affichés de la politique contractuelle interne, les managers se plaignent de ne pas arriver à sortir des « éternels mêmes problèmes ». Un ingénieur senior a écrit un article intitulé : « Quand les Plans d'Actions ne produisent pas

[215] Traduction libre de : « There is nothing new here, everything has been said already and nothing changes. We know there are technical problems. Managers don't reach their targets and entrepreneurs hand over to us infrastructures that don't work. It is high time it changes. We have structural problems to solve. »

[216][216] Traduction libre de « (...) some of the changes don't come up. We get appraisal but it doesn't change much. It doesn't have a proportionate impact. »

[217] Traduction libre : «I talked to X about it, the vicious circle you are talking about, and it told me this is exactly what is happening! What AMs are asked to do it to maximize their profit, as you shown with the choice of the p.i.. So AMs don't want to invest much. Plus whatever they have to invest, the hq don't provide with the funds. PACE is based on the assumption that if you run your shop well, you will get the money. But there is no research about the reasons why areas are not run properly.»

d'action : les défis de mise en œuvre des stratégies de réduction d'eau non facturée dans les services d'eau urbaines. »[218] (Kizito, 2009). Le sujet « eau non facturée » est le sujet sur lequel portent de nombreuses réunions, mais les résultats ne satisfont pas. Ce blocage de l'innovation dans l'organisation est interprété dans la suite en portant un nouveau regard sur les contrats internes de performance.

Conclusion de la partie 3 de la section 2 :

Cette dernière partie interprète la crise de la performance du NWSC en 2010 comme l'enfermement de l'opérateur dans un cercle vicieux, où les pratiques organisationnelles structurées par les contrats internes de performance contribuent à dégrader la qualité du service sans dispositif de régulation.

Conclusion de la section 2 :

Cette deuxième section a présenté la façon dont se matérialise selon nous la mise en œuvre approximative mais structurante des contrats internes de performance. Nous avons d'abord montré un déséquilibre dans le développement des pratiques organisationnelles, tant au niveau des agences que du Siège, aux dépens du domaine technique, pourtant au cœur du métier. Dans cette organisation où la rationalité formelle n'est finalement pas la seule légitime et où le climat de confiance entre le Siège et les agences s'est dégradé, certains directeurs d'agence usent de stratégie de focalisation sur les efforts payant à court-terme ou fabriquent les chiffres de la performance pour échapper aux sanctions. De ces deux mécanismes combinés, nous avons établi que le NWSC était probablement enfermé dans un cercle vicieux dont il peine à s'extraire.

[218] Traduction libre de : « When Action Plans Yield No Actions: Challenges of Implementing Non-Revenue Water Reduction Strategies in an Urban Water Utility »

Section 3 Un processus d'innovation contraint par des contrats internes de performance encastrés

Cette section propose une interprétation de la façon dont la direction et les managers du NWSC ont tenté de résoudre la crise de la performance entre 2010 et 2011. La première partie interroge l'influence des contrats internes de performance dans la conception de solutions à la crise de la performance (1). Elle relie ce rôle au niveau d'encastrement de ces outils dans l'organisation (2).

1 Le chemin de dépendance créé par les contrats internes de performance

A la demande de la direction, nous avons présenté une première réflexion sur la mise en œuvre des contrats internes de performance au NWSC, lors des journées d'évaluation et de négociation des IDAMC d'août 2010. Nous avions suggéré à cette occasion que la crise de la performance pourrait être liée à des dysfonctionnements induits par cette mise en œuvre. Cette proposition sortait du discours habituellement entendu qui présentaient ces contrats comme la clé de la performance. Les réactions des directeurs d'agence en public ont essentiellement porté sur la solidité de notre raisonnement qui était forcément perturbant. En *aparte*, les managers demandaient effectivement des changements. Une réunion de travail en mars 2011, en France, nous réunissant en huis clos avec le DG, a été l'occasion pour lui de nous faire part de ses conclusions. Il fallait selon lui plus d'ingénieurs dans les agences, développer les pratiques de gestion patrimoniale, remotiver les employés pour restaurer la confiance, trouver de meilleures incitations individuelles et réfléchir à une meilleure conception des mécanismes d'incitation, notamment au choix des indicateurs de performance. Nous avons été invitée à rédiger un article dans le *Water Herald* pour partager ces réflexions. L'article parut dans l'édition de fin 2011 (Colon, 2011) juste avant le deuxième séjour du chercheur au sein du NWSC. Entre temps, la direction avait lancé d'un groupe de travail sur l'amélioration de la conception des contrats internes de performance. Le but de ce groupe de travail était de « réintroduire le programme *Stretch* pour un big bang dans chaque agence de septembre à novembre 2010 pour remobiliser le personnel et casser la routine des contrats IDAMC » (NWSC, 2010b, p. 4) Dans les consignes pour la mise en œuvre de l'événement, le *benchmarking* était encouragé, ainsi que les discussions ouvertes, comptant sur le fait que ça permettrait aux managers de s'exprimer librement.

Le Conseil d'Administration a dressé le bilan suivant de ces sessions de *brainstorming* :

> « Malgré le succès enregistré, un série de sessions de *brainstorming* impliquant le Siège et les agences ont relevé un certain nombre de défis/défauts, explicités

> plus loin, auxquels l'organisation doit s'atteler. Il s'agit de : la nature répétitive dans la conception et la mise en œuvre des différentes générations de IDAMC (générant de la lassitude), des incohérences dans le processus de recrutement, un manque d'innovation surtout dans la préparation des plans d'affaire, et des écarts dans le mécanisme de partage des incitations et l'application des pénalités. »[219] (NWSC, 2011, p. 2).

Ainsi, la direction a décidé de remplacer les contrats IDAMC par les contrats PACE à partir de 2011, PACE pour « *Performance, Autonomy and Creativity Enhancement* ». Cependant, selon un manager impliqué à un haut niveau dans ce projet, ces nouveaux contrats étaient surtout là pour donner l'impression d'un changement, sans que les problèmes de fond n'aient pu être résolus (entretien téléphonique de juillet 2011). Le contrat PACE apportait les modifications suivantes : l'ouverture du recrutement pour le poste de directeur d'agence à tout ougandais, un plan d'affaire soumis par les directeurs d'agence de six mois (au lieu d'un an), une évaluation semestrielle (au lieu de trimestrielle) et le renforcement des dispositifs de contrôle (audit et *checkers' system*) (NWSC, 2011, p. 4). Ainsi, les nouveaux contrats de performance n'apportaient apparemment pas de solution radicale pour résoudre le problème rencontré par l'organisation.

Lors de notre deuxième séjour au NWSC (décembre 2011), nous avons décidé de faire réagir de nouveau l'ensemble des directeurs d'agence, profitant de leur convocation à Kampala par le Siège pour participer au « Sommet International des *Leaders* » organisé par le NWSC. Nous avons organisé un atelier qui commençait par un rappel des critiques formulées au sujet des IDAMC au sein du NWSC suivi de la présentation du cercle vicieux que nous avions imaginé, puis d'un exposé sur les pistes de réflexion pour discuter des solutions envisageables, ainsi que la présentation des mécanismes d'incitation à la performance utilisés par le service des eaux de Phnom Penh au Cambodge, connu pour son excellente performance en matière d'eau non facturée. Après cette présentation, une session de *brainstorming* était proposée, principalement pour travailler sur la manière d'améliorer la gestion patrimoniale (les outils pour mieux connaître le patrimoine, mieux le gérer et revoir la répartition des responsabilités entre le Siège et les agences). Cette piste de réflexion visait en particulier à réfléchir à la pertinence de l'indicateur d'eau non facturée dans les mécanismes d'incitation. La

[219] Traduction libre de : « Despite the success recorded, through a series of brainstorming sessions involving Head Office and Areas, a number of challenges/shortfalls, highlighted hereafter, were noted and needed to be redressed. These included: repetitive nature in which the subsequent IDAMCs phases had been conceptualized and implemented (this had generated fatigue), inadequacies in the bidding process, lack of innovation especially in preparations of the business plans, and gaps in the incentive sharing mechanism and enforcement of penalties. »

deuxième piste de réflexion se voulait plus générale. Il s'agissait de suggérer aux managers que les mécanismes d'incitations à la performance avaient plus de chance d'être efficaces sous quatre conditions : 1) le résultat atteint par une personne ou un groupe de personne est directement corrélé à l'effort fourni par la ou les personne(s), 2) le mécanisme doit être simple, 3) il faut que la production soit facile à mesurer, les défauts faciles à détecter ainsi que le responsable clairement identifié, 4) apprendre en faisant et être attentif aux effets pervers. Après quelques questions et commentaires, la session a tournée court, parce qu'aucun manager ne voyait l'intérêt de ressasser ces problèmes qui avaient déjà été évoqués précédemment avec le Siège, et qui finalement n'avaient jamais été résolus.

> «**Ecoutez, tous ces problèmes ont déjà fait surface, nous avons préparé un rapport sur le sujet, pourquoi continuer à passer du temps là-dessus au lieu d'être sur le terrain ? Pourquoi faire du *brainstorming* si rien ne change ?** »[220] (Agent du NWSC, commentaire adressé à l'assemblée des managers, décembre 2011)

Le refus manifeste de jouer le jeu lors de cet atelier, pourtant organisé par un ingénieur senior du Siège, s'explique de plusieurs façons. D'abord, un contexte particulier rendait le cadre de l'atelier particulièrement inconfortable pour les participants et les animateurs : le NWSC se trouvait sans DG, puisque le Dr Muhairwe venait de démissionner. De plus, des sessions de *brainstorming* sur le même sujet avaient débouchées sur la signature des contrats PACE, le sujet IDAMC était donc clos. Enfin, nous supposons également une lassitude générale face à ces nombreux ateliers de discussion au sein du NWSC qui débouchent rarement aux yeux des managers sur des solutions innovantes ou des prises de décision conséquentes. Les managers ne semblaient pas avoir envie de jouer à ce jeu, sachant qu'il ne déboucherait sur rien de concret dans ce contexte particulier, et qu'il pourrait même être risqué dans cette période de vacance du pouvoir d'afficher certaines positions.

Outre ce que dit cet événement du climat au sein de l'organisation, nous l'avons également interprété comme une impossibilité à penser en dehors du cadre dessiné par les contrats internes de performance. En effet, les contrats PACE, issus des séances de *brainstorming*, ne proposaient que d'actionner les leviers mis à disposition dans le cadre de ces contrats : modalités de recrutement des managers, formule d'incitation, partage des primes, fréquence des évaluations et dispositifs de contrôle. Alors que quelques

[220] Traduction libre de : « Listen, all these issues have appeared already, we prepared a report, why do we spend more time on this instead of being on the ground? Why are we brainstorming and nothing is then happening?»

acteurs clés de la direction semblaient convaincus qu'il convenait d'aller plus loin dans la réforme de ces outils, la solution apportée ne sortait pas du cadre de ces contrats. Les solutions issues de ces processus restent encastrées dans la logique dominante et les contrats internes de performance. Finalement, les contrats internes de performance ont créé un chemin de dépendance (North, 1990 ; Modell et al., 2007), en devenant le cadre de définition des solutions et des problèmes du NWSC.

Conclusion de la partie 1 de la section 3 :

A travers l'analyse de la façon dont les acteurs du NWSC ont tenté de résoudre la crise de la performance de 2010, cette première partie montre que ce sont les seules options offertes par les contrats internes de performance qui définissent les moyens actionnables. Ils créent ainsi un chemin de dépendance (North, 1990 ; Modell et al., 2007).

2 L'encastrement des contrats internes de performance au NWSC

Cette partie cherche à interpréter la contrainte exercée par les contrats internes de performance sur le processus d'innovation en suivant trois pistes : la légitimité de ces outils (2.1), leur niveau d'encastrement dans l'organisation (2.2) ainsi que leur rôle dans le travail institutionnel (2.3).

2.1 Les contrats internes de performance devenus un mythe

Le chapitre 4 a mis en évidence le rôle que nous avons attribué aux contrats internes de performance dans la construction du mythe NWSC. Au sein de l'organisation, cette source de légitimité est reconnue, comme le suggèrent les entretiens et l'observation participante menés. La relation entre contrats internes de performance et augmentation de la performance semble ancrée dans les représentations. Un discours unanime dans l'organisation attribue à ces outils la disparition d'une attitude passée qualifiée de « je m'en foutiste »[221]. Ils auraient institué le fait de travailler avec des objectifs à atteindre, et donc motivé le personnel à se soucier de l'impact de leurs efforts au travail. Un comptable du NWSC depuis 1994 illustre ce point :

> « **Ça a changé la culture du travail. Contrairement à cette époque, où nous étions sûrs de nos salaires et nous ne nous soucions pas vraiment des résultats. Plus tu travailles, plus tu gagnes de l'argent**. »[222] (Comptable en agence, entretien 2010).

[221] Traduction libre de : « I don't care »

[222] Traduction libre : « It has changed the working culture. Unlike those days, we were sure of our salary and we didn't really bother about the outcome. The more you work the more you get money. »

Le principe de responsabilisation des employés a acquis un statut de règle incontournable.

> « **Si nous n'avions pas d'objectifs ça nous manquerait. C'est important. Tout doit être mesuré. C'est parlant, c'est une évaluation et une vérification de là où tu en es, ça donne une direction.** »[223] (Ingénieur dans une agence de quartier de Kampala, entretien 2010)

Pour les personnes interrogées, le succès du NWSC est corrélé à l'adoption de l'orientation client, la discipline et l'amélioration de la performance. Le discours des managers se focalise sur la question du *reporting* des agences vers le centre et l'amélioration de la capacité d'innovation (entendu comme le fait de trouver des solutions nouvelles aux problèmes rencontrés par l'organisation). Au niveau des agences, les managers insistent sur le fait que les contrats internes de performance ont clarifié leur rôle par rapport à celui du Siège, leur ont donné plus d'autonomie et un esprit de compétition. Les *top managers* du Siège relèvent que la contractualisation interne a en outre amélioré la coordination et la communication entre le Siège et les agences. Le personnel détaché des agences parle de l'esprit d'équipe qui naît au fil des cérémonies de remise des trophées, et des objectifs qui donnent une direction à leur action. Tous ces discours dans l'organisation convergent vers cette représentation partagée d'un outil qui marche, qui a fait le succès de l'organisation et leur a permis d'améliorer leurs conditions de travail. Ainsi, les contrats internes de performance au NWSC sont devenus intouchables et constituent un mythe.

2.2 Un mythe imbriqué dans l'organisation

En outre, la contractualisation interne structure la quasi-totalité des pratiques dans l'organisation. Elle est devenue centrale dans la mesure de la performance, la construction du système d'information, la définition des rôles et la coordination entre services. Elle influence les carrières et détermine l'allocation des ressources.

Sur le plan cognitif, elle structure les représentations de la performance dans l'organisation. Par exemple, les managers ont intégré l'idée de se focaliser sur des indicateurs de performance qui sont pris en compte dans les mécanismes d'incitation. Les citations qui suivent l'illustrent.

[223] Traduction libre de : « If we had no targets we would lack them. It is important. Anything you need to measure. It is telling, it is an evaluation and check where you are, it gives a sense of direction. »

> « **Le recouvrement des factures, que je suis quotidiennement, puis la facturation, que je suis mensuellement, les créances, que je suis à la fin du mois, puis le *working ratio* et l'efficience des branchements. Il y a d'autres indicateurs de performance mais ceux-ci sont les plus importants**. »[224] (Directeur d'agence, entretien 2010, réponse à la question : quels sont les indicateurs qui comptent pour vous ?)

> « **Mon principal objectif est de m'assurer qu'on atteindra 200 million d'Ushs d'espèces encaissés par mois. Nous y arrivons en nous assurant que nous optimisons nos coûts et maximisons nos recettes. Notre objectif est d'atteindre un très bon *working ratio*. Le *working ratio* ne doit pas dépasser 46%. Nous nous efforçons d'optimiser les coûts tout en maximisant nos recettes**. »[225] (Comptable d'agence, entretien 2010, réponse à la question : quels sont les indicateurs qui comptent pour vous ?)

Cette focalisation sur les indicateurs de performance semble parfois faire oublier le sens de l'action de l'entreprise publique, qui est de desservir en eau des populations.

> « **Puis il y a un manque d'eau. Il y a des zones sèches (...). Le réservoir n'est pas assez grand pour permettre de stocker l'eau à distribuer vers les zones sèches, donc ça réduit nos ventes**. »[226] (Comptable en agence, entretien 2010).

Au cours de notre parcours dans cette organisation, les enjeux sociaux et environnementaux associés à l'activité du service n'ont pas alimenté les discussions. Le service client consiste essentiellement à rendre plus efficace et efficient le paiement des factures. Finalement, les contrats internes de performance contribuent à renforcer et faire perdurer une représentation de la mission du service d'eau urbaine réduite à sa dimension commerciale.

---

[224] Traduction libre de : « Revenue Collection, I check on a daily basis, then billing, I check monthly, arrears I check end of the month then the working ratio and the connection efficiency. There are other performance indicators but those are the most important. »

[225] Traduction libre de « My major target is to ensure we achieve 200 million Ushs in cash operation par month. We do this by ensuring we optimise our costs and maximise our revenue. We aim at achieving a very good working ratio. The working ratio should not be not more than 46%. We strive to optimise the costs while maximising the revenue ».

[226] Traduction libre de : « Then there is a shortage of water. There are dry zones like in Kanjjansi. The reservoir is not big enough to allow to store to distribute water to the dry zones, so it reduces our sales. »

2.3 Préserver le mythe : la logique d'entreprise et le maintien de l'ordre social

Nous nous interrogeons sur l'enjeu que représente le maintien des contrats internes de performance. Comment ces outils ont-ils perduré malgré de nombreuses tensions ? Nous avons vu que ces outils sont devenus des mythes, fortement imbriqués dans la vie organisationnelle. Il nous semble que jouer le jeu de la mise en œuvre des contrats permet non seulement d'entretenir le mythe fondateur du NWSC, mais aussi de maintenir un ordre social en lien avec la logique d'entreprise. La logique d'entreprise légitime des pratiques qui visent la survie de l'organisation et son développement. Nous considérons que c'est cette dernière qui a poussé la direction à miser sur l'élite de l'organisation. Le maintien de l'ordre social, qui consiste à préserver cette élite, profite à l'organisation, car c'est cette élite qui entretient le mythe du NWSC. En effet, l'élite du NWSC est particulièrement bien formée, ce qui lui permet de dialoguer avec les experts du secteur dans les forums internationaux. La logique de la profession pousse les ingénieurs, qui ont tous au moins un niveau Master, à se faire reconnaître, par la publication d'articles, des présentations dans des conférences internationales par exemple. Cette élite participe ainsi à entretenir l'aura du NWSC au niveau international. La communication de l'entreprise s'apparente ainsi à un spectacle qui contribue au maintien institutionnel.

> « **(...) Il y a beaucoup de théâtre. Quand les bailleurs de fonds sont là on leur donne des chiffres. Je sais que les bailleurs de fonds attendent un certain niveau de performance, bien sûr. (...) Mais on sait tous que nous ne sommes pas dans les clous. (...) Nous donnons l'image de courir, mais peut-être ne faisons nous que marcher. (…)** [en parlant du problème de l'eau non facturée à Kampala] **C'est juste un show, nous sommes dans le showbiz. Nous avons de très bonnes analyses et des inaugurations de stations au lieu de canalisations.** »[227] (Directeur d'agence, entretien 2010)

L'élite de l'organisation échappe d'une certaine façon à l'épreuve de l'évaluation en s'investissant dans des activités dont le résultat est difficilement mesurable et contrôlable. Cette protection de l'élite pourrait s'expliquer dans le besoin de conserver des agents qui ont un niveau de qualification rare dans le pays. Le système reste ainsi en place, car ceux qui en bénéficient le plus, c'est-à-dire l'élite de l'organisation, ne le contestent pas.

[227] Traduction libre de : « (…) There is a lot of acting. When donors are around we just put figures. I know that donors expect a certain level of performance, of course. It is not easy to find people who are frank and genuine. But we all know we are not OK. (…) [Talking about the problem of NRW in Kampala] This is just a show off, we are in a showbiz. We have very good analysis and inaugurations of plants instead of pipes.»

L'organisation s'appuie sur ce groupe pour préserver la cohésion sociale, mise à mal par les tensions naissantes. Les membres de cette élite ont le sentiment de former une famille à laquelle ils sont dévoués, quelles que soient les politiques managériales menées. Le parcours vécu comme exceptionnel de cette organisation dans le contexte ougandais participe à forger un mythe fondateur auquel l'élite se raccroche pour poursuivre son action. Cette élite se sent garante de la survie de l'organisation. La citation suivante illustre selon nous cette interprétation :

> « **Nous sommes maintenant dans une incitation émotionnelle à travailler. Etant attachés à l'organisation, nous ne pouvons pas abandonner le navire. Nous n'avons pas échoué comme d'autres organisations. Nous ne pouvions pas permettre une détérioration. Nous sommes une famille. Nous ne voulons pas perdre notre travail. Nous sommes prêts à changer pour survivre.** »[228] (Ingénieur senior, Département de l'Ingénierie, entretien 2012)

L'organisation d'événements conviviaux et la participation aux célébrations familiales (mariage, funérailles, etc.) resserrent les liens des membres du NWSC. Ces pratiques jouent ainsi un rôle tampon par rapport aux pratiques associées à la logique de marché, en atténuant leurs effets. Ces pratiques semblent se référer à une logique qui s'apparente à celle à la fois à celle de la famille et à celle du clan. Elles permettent de préserver une cohésion sociale.

On pourrait se demander si ces logiques ne finiraient pas par pénaliser l'efficience de l'organisation, et donc produire des effets contraires à la logique de marché. En effet, cette élite managériale qui s'investit dans la communication et les forums internationaux, a peu de temps pour contribuer à l'innovation dans l'organisation.

> « (...) **ils ne font que des analyses pour les relations publiques, des présentations, inutiles pour l'exploitation au quotidien.** »[229] (Directeur d'agence, ingénieur senior, entretien 2010)

Les managers qualifiés sont souvent sollicités par la direction pour animer des réunions, faire des formations, des contrôles ou des expertises. Cette orientation est connue, et

[228] Traduction libre de : « We are now on an emotional incentive to work. Being attached to the corporation, we can not just abandon the ship. We didn't fail like other organizations. We could not allow things to deteriorate. We are a family. We don't want to loose our jobs. We are ready to change to survive. »

[229] Traduction libre de : « (...) they only do analysis for PR, presentations, not useful for daily operations. »

crée des tensions dans l'organisation.

> « **(...) Nous avons des problèmes internes pressants. Et nous avons le service d'expertise externe qui se déplace à travers le monde en disant que nous sommes des experts. Mais pourquoi ne travaillent-ils pas à la maison ? Pourquoi ne pas les résoudre ?** »[230] (Directeur d'agence, ingénieur senior, entretien 2010)

En outre, le maintien de cette élite semble se faire aux dépens d'autres catégories de personnes. Parmi les sujets les plus couramment abordés au cours des entretiens de 2010 figurait la répartition des primes à la performance, contestée par les employés car depuis 2009 elles étaient réparties au *prorata* du salaire de base, alors que dans les premiers contrats, elles l'étaient à part égale entre employés et managers. Ce nouveau mode de répartition était en cohérence avec l'objectif de miser sur la motivation des managers. Toutefois, pour les employés, ce changement a entraîné une nette baisse de leur rémunération, et ainsi un sentiment d'être moins considérés qu'avant.

> «**Il y a eu une grosse démotivation depuis qu'ils ont commencé à payer en fonction de l'échelon. Avant c'était réparti à part égale. Donc maintenant, les travailleurs ne font que ce qu'on leur dit de faire alors qu'avant ils prenaient des initiatives pour faire plus**. »[231] (Technicien, entretien, 2010)

D'autre part, les employés au bas de l'échelle salariale se plaignaient de ne plus être aussi bien pris en considération qu'avant, de ne plus participer aux prises de décisions, et de ne voir aucun lien entre leurs efforts et leur rémunération. Les entretiens avec cette catégorie de personnel ont révélé des sentiments de frustration : « pas assez payés », « pas reconnus », « avant il y avait plus d'enthousiasme », « avant nous étions impliqués dans les processus de décision, plus maintenant », « avant nous bénéficions de formations et d'ateliers, plus maintenant » (communication personnelle, 2010).

Conclusion de la partie 2 de la section 3 :

Cette deuxième partie montre que les contrats internes de performance sont institutionnalisés et encastrés dans l'organisation, notamment parce qu'ils fondent la

[230] Traduction libre de : « (…) We have internal stressing problems. And we have external services moving around the world saying they are experts. But why don't they work at home? Why are you not addressing them? »

[231] Traduction libre de : « There is a big demotivation since they have started to pay it on scales. It used to be equal. So now, workers only do what they are told to do while they used to take incentive to do more.»

légitimité de l'organisation. La logique d'entreprise, qui participe à préserver le mythe du NWSC et ses contrats internes de performance, contribue au maintien de l'ordre social en tension avec la logique de marché.

Conclusion de la section 3 :

Cette troisième section a montré que les contrats internes de performance, en tant qu'outils institutionnalisés et encastrés dans l'organisation, contraignent le processus d'innovation en créant un chemin de dépendance. Nous interprétons la permanence de cet outil de gestion, dont la mise en œuvre ne semble pourtant pas optimale eu égard à la logique de marché, comme l'expression de l'influence de la logique d'entreprise visant la survie de l'organisation, et plus précisément, la préservation d'un ordre social.

Section 4 Le travail institutionnel du ministère de l'Eau et les contrats de performance

Cette section est consacrée à la réaction du ministère de l'Eau face à la crise de la performance du NWSC. Elle analyse en premier lieu la façon dont le contrat de performance PC III (2006-2009) a été évalué par le ministère (1). Elle expose ensuite le processus de négociation du quatrième contrat de performance (2).

1 L'évaluation des contrats de performance rend visible la crise de la performance du NWSC

En 2009, pour la première fois, un bilan négatif est dressé de la performance du NWSC. GTZ (2009), mandaté par le ministère de l'Eau pour évaluer la performance du NWSC dans la mise en œuvre du contrat de performance PC III (2006-2009), note que le NWSC n'a pas atteint ses objectifs, même concernant les indicateurs de recouvrement des factures (voir Tableau 33).

Indicateurs de performance clés	Coefficient pondéral	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Return Capital Employed	**17,5%**	1,70%	0,70%	0,70%
cible		*2%*	*2,55%*	*3,15%*
Working Ratio	**20,0%**	74%	81%	71%
cible		*73%*	*73%*	*73%*
Age moyen des créances	7,5%	155	143	145
cible		*158*	*146*	*140*
Volume d'eau vendu	5,0%	40,8	42,3	43,7
(millions de m^3 par an) *cible*		*41,85*	*43,95*	*45,9*
Pourcentage du budget d'investissement exécuté	**15,0%**	67%	78%	74%
cible		*80%*	*80%*	*80%*
NRW (%)	5,0%	32,50%	33,50%	36%
cible		*30,6%*	*29,6%*	*28,6%*
Nombre de nouveaux branchements d'eau	**15%**	24 418	24 384	22 637
cible		*29 734*	*30 286*	*30 437*
Evaluation du personnel une fois par an	5%	?	?	OK
date limite		*31-janv*	*31-janv*	*31-janv*
Pourcentage des recommandations des audits internes et externes suivies pendant l'année	10%	?	?	70%
cible		*75%*	*75%*	*80%*

Tableau 33 : Performance du NWSC par rapport aux objectifs du PC III. (Source : NWSC)

Nota bene : cases en orange : valeurs cibles non atteintes.

Lorsque nous avons évoqué ce bilan négatif auprès des hauts fonctionnaires du DWD (ministère de l'Eau), ils ont laissé entendre que le NWSC avait essentiellement deux problèmes.

D'abord, leur analyse mettait en lumière le niveau de service insuffisant, notamment dans le domaine de l'assainissement, qui pourrait avoir des répercussions sur la santé publique.

> « - Chercheur **: Quelles sont selon vous les défis du secteur de l'eau urbaine aujourd'hui ? Dans quel domaine le NWSC doit-il s'améliorer ?**
> **-** Haut fonctionnaire **: La situation actuelle n'est pas des meilleures. D'abord la qualité du service est discutable. La santé est en danger. Dans quelle mesure le service est-il fiable ? Combien d'heures par jour les gens ont de l'eau ? L'assainissement est un enjeu majeur. Puis bien sûr l'impact des pratiques actuelles sur l'environnement. Les rejets d'eaux usées sont déversés n'importe où et ça augmente le coût du traitement** [de l'eau potable]**. Nous voulons traiter cette question. Ça aura un impact sur la facture d'eau.** »[232] (Haut fonctionnaire, DWD, 2010)

Cette perception est cohérente avec d'autres études qui montrent en effet que si l'accès à l'eau s'est développée, la situation de l'eau et de l'assainissement en Ouganda restait en 2010 un défi à relever (voir annexe 9).

Par ailleurs, les hauts fonctionnaires interrogés reprochaient au NWSC une tendance à ne pas faire les investissements prioritaires pour des raisons politiques.

> « **Quand tu fais un réseau d'eau, tu dois faire une grosse structure reluisante. La réhabilitation des réseaux d'eau c'est quelque chose d'invisible. Tu as mieux fait de faire quelque chose qui se voit, qui est facile et rapide à construire, qui ne crée par trop de nuisances lors de la construction. Tu dois faire des inaugurations. L'inauguration des tuyaux enterrés ce n'est pas facile. Vous voyez, poser des réseaux dans les zones résidentielles, ça prend du temps, ça crée des nuisances. (…) A Kampala, dans le but d'augmenter la production d'eau, ils ont construit Gaba III, donc la pression dans le réseau a augmenté. Avant la nouvelle station, le réseau était stable. Mais depuis la nouvelle station, le taux d'eau non facturé a augmenté de 35 à 38%. Ils ont réhabilité les conduites principales mais pas le réseau secondaire. (…) Le problème c'est que les investissements ne sont pas contrôlés.** »[233] (Haut Fonctionnaire, DWD, 2010)

[232] Traduction libre de : «Researcher : What do you think the challenges are in the urban water sector today ? Where does the NWSC need to improve ?»
High civil servant : «The current situation is not the best. First, the quality of the services is questionable. Health is in danger. How reliable is the service? How many hours a day do people get water ? Sanitation and sewerage are key issues. Then of course the impact of current practices on the environment. Sewerage discharge is going everywhere so it increases the cost of treatment. We want to put up the case. It will impact the water bill.»

[233] Traduction libre de : « When you do a water supply, you need to make a big shinny structure.

Ce haut fonctionnaire revendiquait dans cette citation le besoin de contrôle pour remédier à ce qu'il pensait être un problème de gestion des priorités dans l'investissement, c'est-à-dire investir dans des stations de potabilisation plutôt que dans des réseaux, par facilité de réalisation et de légitimation du projet aux yeux des habitants et des bailleurs de fonds. C'est l'évaluation du contrat de performance qui a donné des arguments légitimes dans ce contexte institutionnel pour agir et motiver le besoin d'introduire un changement.

Conclusion de la partie 1 de la section 4 :

Cette première partie montre comment le ministère de l'Eau, avec l'appui de la coopération allemande, s'est saisi de l'évaluation du contrat de performance PC III en 2009 pour critiquer la gestion de l'opérateur national et justifier un renforcement de ses capacités et de son pouvoir de contrôle sur le NWSC.

2 Le contrat de performance en appui au travail institutionnel

Durant la période d'application du troisième contrat de performance (PC III 2006-2009), des hauts fonctionnaires du ministère de l'Eau ont suivi une formation financée par l'agence de coopération allemande, afin d'être en mesure de jouer leur rôle de régulateur, inscrit dans le *Water Act* de 1997. En 2009, pour la première fois, ce ministère a pris les rênes des négociations des contrats de performance, auparavant laissées au ministère des Finances. Cette date pourrait marquer un tournant dans le secteur de l'eau urbaine, avec l'émergence de la capacité d'action du DWD. Cette partie explore la façon dont le DWD a mobilisé ces nouvelles compétences, dans la négociation du contrat de performance PC IV avec le NWSC d'une part (2.1), et à travers son projet de création d'une instance de régulation (2.2).

2.1 La remise en question de la façon de mesurer la performance du NWSC

Les hauts fonctionnaires du DWD interrogés se disent déterminés à constituer une sorte de contre-pouvoir face au NWSC. Les discussions sur la façon dont le contrat de performance PC IV a été négocié ont amené ces hauts fonctionnaires à reconnaître que jusqu'en 2009, le ministère de l'Eau n'a pas été en mesure de jouer son rôle dans

The rehabilitation of networks pipes you can't see. You'd better invest in something you can see, that is easy and fast to built, doesn't cause too much problems to build. You need to do inaugurations. Inaugurating pipes is not easy. You see, laying pipes in residential areas, it takes time, it creates nuisances.
In Kampala, with this aim of increasing the production of water, they have built Gaba III, so the pressure in the pipes was higher. Before the new plant, the network had stabilised. But since the new plant, the NRW increase from 35 to 38%. They have rehabilitated mains but no secondary pipes. The problem is that there is no control of the investments. There is a focus on operations. »

l'élaboration, la négociation et le suivi des contrats de performance. Le ministère des Finances était le pilote, dans la mesure où l'enjeu primordial était de s'assurer de la viabilité financière de l'opérateur. De fait, il signait les documents préparés par le NWSC. L'histoire de la vie des premiers contrats de performance est racontée dans ce qui suit, du point de vue des hauts fonctionnaires du DWD rencontrés :

> « - Chercheur **: Pourriez-vous me parler du processus de conception, négociation et de mise en œuvre des contrats de performance, et de son évolution entre le premier et le contrat actuel ?**
> **-** Haut fonctionnaire **: Les contrats de performance I, II et III étaient pilotés par le ministère des Finances, parce qu'il y avait un intérêt. A cette époque, le NWSC avait emprunté de l'argent à la Banque Mondiale et à plusieurs autres bailleurs de fonds. Il s'agissait de prêts à taux bonifiés. Le NWSC était censé les rembourser, mais le Gouvernement les garantissait. De 1992 à 2000, à cause de différents problèmes, ils n'ont pas été capables de rembourser. Donc les banques ont demandé au Gouvernement de payer. Le gouvernement a gelé la dette. La condition était que le NWSC améliore ses performances. Le contrat PC I a été signé entre le NWSC et le ministère des Finances. Le ministère de l'Eau n'y a pas pris part. Notre ministre a juste signé mais n'a pas été impliqué. C'était l'unité de suivi des entreprises publiques qui avait à faire au NWSC. Donc il n'y avait pas de suivi de la part du ministère de l'Eau. Le NWSC faisait un *reporting* annuel au ministère des Finances. Le DWD n'avait pas la capacité et le NWSC n'était pas obligé de lui transmettre des informations. »**[234] (Haut fonctionnaire, DWD, 2010)

Ce n'est qu'en 2009 que le DWD a endossé ce rôle de régulateur qui lui avait été attribué dans la loi sur l'eau de 1995. Grâce à l'appui technique de la coopération allemande, il a pris les rênes des négociations du contrat PC IV.

[234] Traduction libre de : «Researcher : Could you tell me about the process of designing, negotiating and implementing the PCs, and the evolution between PCI to PCIV?»
High civil servant: «PC I, II, III, were driven by the Ministry of Finance (MoF) because they had an interest. At that time, the NWSC had borrowed some money to the World Bank and many other donors. They were soft loans. The NWSC was supposed to pay but the Government was the guaranteer. From 1992 to 2000, because of various problems they were not able to pay back. So the banks asked the Government to pay. The Government froze the debt. The condition was that the NWSC should increase its performance on their part. PCI was signed between the NWSC and the MoF. The MoWE did not participate. Our minister just signed but was not involved. It is the Parastatal Monitoring Unit which was dealing with the NWSC. So there was no monitoring made by the MoWE. The NWSC would report once a year to the MoF. The DWD just did not have the capacity and the NWSC was not compelled to provide information.

> **« Le changement a eu lieu en 2009 avec le PC IV. C'était la première fois que le ministère de l'Eau prenait part activement dans la conception du contrat. Nous étions inquiets du fait que le ministère de l'Eau ne joue pas son rôle. Nous avons demandé de l'aide auprès de GTZ** [coopération allemande]**. Nous avons réalisé que nous étions faibles. Ils nous ont aidés. D'abord à obtenir le pilotage des négociations. Nous voulions que le contrat de performance soit en cohérence avec la loi sur l'eau en vigueur. Le ministère des Finances n'avait pas de problème avec ça, ils nous ont dit qu'ils avaient assumé cette position seulement parce que nous n'avions pas été capables de jouer notre rôle et qu'il était urgent d'agir. Donc nous avons embauché un consultant pour évaluer les contrats I, II et III. En outre, pour renouveler le contrat, GTZ nous a apporté un projet de contrat PC IV. Ça a pris six mois. Nous l'avons envoyé au ministère des Finances, au NWSC et aux collectivités locales. Nous leur avons donné un délai pour examiner le texte et nous faire parvenir leurs commentaires. Ils ont formulé des commentaires. Nous avons organisé des ateliers de négociation en août 2009.»**[235] (Haut fonctionnaire, DWD, 2010)

Ainsi, pour la première fois, le DWD s'est forgé sa propre opinion sur la performance du NWSC, fondée sur les chiffres de la performance produits par l'opérateur national.

Lors de la négociation du contrat de performance IV en 2009, un dialogue sur les indicateurs de performance s'est développé sur le terrain social et environnemental entre le NWSC et le ministère de l'Eau, tous deux assistés par la coopération allemande. Vont ressortir de ces négociations la mesure de nouvelles dimensions de la performance, dans le domaine commercial (enquête de satisfaction des clients), social (nombre de branchements subventionnés), environnemental (qualité des effluents) et de santé publique (qualité de l'eau potable) (voir Tableau 34 ci-après). Ces nouveaux indicateurs sont associés à une logique de l'Etat, dans la mesure où ils portent sur les impacts de l'action du service d'eau sur la société et l'environnement. Cette modification marque un tournant significatif dans le secteur de l'eau urbaine ougandais.

[235] The change occurred in 2009 for PC IV. It was the first time the MoWE took part actively in the design of the PC. We were concerned that the MoWE was not playing its role. We requested GTZ's help. We realised we were weak. They helped us. First to win the lead of the negotiation of the contracts. We wanted the PC to be in line with the existing Water Act. The MoF had no problem with that, they told us they took that position only because we were not able to play that role and that it was an emergency to act. So we took a consultant to review the PC I, II and III. In addition to renew the contract, GTZ came up with a draft of PC IV. It took 6 months. They prepared a report with the findings, the recommendations and the draft of the contract. We have sent it to the MoF, the NWSC, the local governments. We gave them time to look at it, and come up with their comments. They prepared their comments. We organised full days of workshop in August 2009.»

		PC III				PC IV			
Dimension de la performance	Indicateurs de performance clés	Coefficient pondéral	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Coefficient pondéral	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Finance	Return Capital Employed	**17,5%**	1,70%	0,70%	0,70%	5,0%	n.d.	n.d.	n.d.
	= (EBIT/Total assets-current liabilities) *cible*		*2%*	*2,55%*	*3,15%*		*3%*	*3,50%*	*4%*
	Working Ratio	**20,0%**	74%	81%	71%				
	= (Coûts d'exploitation / (Recettes d'exploitation) *cible*		*73%*	*73%*	*73%*				
	Nombre moyen de jours de créances	7,5%	155	143	145	7,5%	n.d.	n.d.	n.d.
	= (Créances clients / ventes) x 365 *cible*		*158*	*146*	*140*		*140*	*135*	*130*
	Volume d'eau vendu	5,0%	40,8	42,3	43,7	**12,5%**	47,2	50,8	n.d.
	(millions de m^3 par an) *cible*		*41,85*	*43,95*	*45,9*		*45,6*	*47,2*	*50,3*
	Pourcentage du budget d'investissement exécuté (hors dépense d'investissement autofinancée) *cible*	**15,0%**	67%	78%	74%	**12,5%**	n.d.	n.d.	n.d.
			80%	*80%*	*80%*		*75%*	*80%*	*85%*
Efficience technique	Taux d'eau non facturée	5,0%	32,50%	33,50%	36%				
	=1-(Volume facturé / Volume produit) *cible*		*30,6%*	*29,6%*	*28,6%*				
	Taux d'eau non facturée Kampala					5,0%	39,20%	39,20%	n.d.
	=1-(Volume facturé / Volume produit) *cible*						*41,9%*	*40,5%*	*38,0%*
	Taux d'eau non facturée (%) NWSC hors Kampala					10,0%	18,30%	16,70%	n.d.
	=1-(Volume facturé / Volume produit) *cible*						*15,7%*	*14,7%*	*13,7%*

		PC III				PC IV			
Dimension de la performance	Indicateurs de performance clés	Coefficient pondéral	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Coefficient pondéral	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Efficience commerciale	Nombre de nouveaux branchements d'eau	**15%**	24 418	24 384	22 637	**12,5%**	22 412	25 633	n.d.
	cible		*29 734*	*30 286*	*30 437*		*23 000*	*23 500*	*24 000*
	Nombre de nouveaux branchements d'assainissement					5,0%	343	301	n.d.
	cible						*312*	*341*	*373*
Mesure qualitative	Evaluation de la performance du personnel 1 fois / an	5%	?	?	OK				
	date limite		*31-janv*	*31-janv*	*31-janv*				
Orientation client	Indice de satisfaction des clients = (Score moyen) / (Score maximal) *100%					5,0%	n.d.	86%	n.d.
	cible						*60%*	*NIL*	*70%*

		PC III				PC IV			
Dimension de la performance	Indicateurs de performance clés	Coefficient pondéral	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Coefficient pondéral	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Qualité du service / environnement	Taux de conformité de l'eau produite aux normes de potabilité de 2008					5,0%	?	?	n.d.
	cible						*95%*	*95%*	*95%*
	Taux de conformité avec les normes de qualité des rejets des eaux épurées					5,0%	*?*	*?*	n.d.
	cible						*65%*	*65%*	*65%*
Orientation «pro-poor«	Augmentation du nombre de branchements au tarif subventionné					5,0%	9,3%	32%	n.d.
	cible						*3%*	*4%*	*5%*
Transparence /Gouvernance	Pourcentage des recommandations des audits internes et externes suivies pendant l'année	10%	?	?	70%	10,0%	n.d.	n.d.	n.d.
	cible		*75%*	*75%*	*80%*		*77,5%*	*80%*	*85%*

Tableau 34 : Evolution des tableaux de bords des contrats de performance PC III et PC IV, valeurs cibles et valeurs atteintes (Source : Republic of Uganda)

Nota bene : tableau sur trois pages

2.2 Le projet de création d'une autorité de régulation du secteur de l'eau urbaine

Outre les discussions sur les orientations prises par le NWSC, le DWD avait en 2010 l'intention de créer une autorité de régulation indépendante pour réguler le secteur. La nécessité d'introduire un régulateur dans le secteur de l'eau urbaine est une préconisation légitime, dans la mesure où il s'agit d'un monopole naturel. Cette préconisation semble avoir été importée dans le secteur sous l'influence de l'aide internationale.

> **« Le problème était que le Gouvernement n'a fait aucun suivi jusqu'en 1995. La nouvelle loi sur l'eau a alloué un peu de pouvoir de supervision au Gouvernement. En 1995 la décision a été prise de signer un contrat de performance (…). Maintenant, depuis 2001, avec l'aide de l'Allemagne, dans le cadre de la réforme, nous avons travaillé sur la régulation. L'Allemagne a apporté un soutien de 2,5 millions d'euros pour développer les IDAMC, améliorer le système de gestion des informations et pour travailler sur les contrats de performance. (…) Le NWSC, dans les années 90, était à peine capable de suivre ses propres activités sur le terrain. L'année dernière nous nous sommes mis d'accord sur l'établissement d'une unité séparée : l'unité de régulation. Vous savez dans le secteur de l'eau, dans la plupart des pays, ils ont mis en place un régulateur comme des agences pour protéger, surtout lorsqu'il y a un opérateur privé[236], les intérêts du secteur privé et des consommateurs.**»[237] (Haut fonctionnaire, DWD, 2010)

Les hauts fonctionnaires interrogés justifient ce projet en s'appuyant sur la loi sur l'eau :

> **« Dans le passé, nous n'étions tout simplement pas là. L'implication du ministère de l'Eau était très faible. Il n'était pas capable de jouer le rôle de régulateur. Dans le *Water Act*, ce rôle a été clairement défini. Mais il y avait une confusion sur ce rôle à cause de la menace de la privatisation. Le**

[236] Dans les zones non desservies par le NWSC, en 2010, le service d'eau urbaine est délivré par des opérateurs privés.

[237] Traduction libre de : «Where the problem was is that the Government did no monitoring until 1995. In the new Water Act the Government was given a bit of oversight. In 1995 the decision was taken to sign a PC. (…) Now, since 2001, with the support of Germany, in the framework of the reform, we have worked on regulation. Germany provided 2,5 million Euros to develop the IDAMCs, improve the MIS and to work on the PCs. (…) The NWSC, in the 90's could hardly monitor its own activities on the field. Last year we agreed to establish a separate unit: the Regulation Unit (RU), you know in the water sector, in most countries they have developed regulator like agencies, to protect, especially with the private operator, the interest of the private sector and the consumers.»

> **NWSC a refusé que ce rôle de régulateur soit créé, car cela semblait ouvrir les portes à la privatisation, et parce que le DWD n'était pas capable de jouer ce rôle. Mais maintenant, les choses se sont améliorées de façon radicale**.»[238] (Haut fonctionnaire, DWD, 2010)

Le besoin de contrôle extérieur est justifié notamment du fait de l'incapacité du comité de contrôle en place de faire son travail :

> **« Il y avait des incitations** [à la performance] **mais elles n'étaient pas appliquées. Vous savez, dans les contrats PC I, II et III, le secrétaire permanent du DWD devait suivre la performance. Ils ont choisi quelques fonctionnaires pour faire partie du comité, mais ils n'étaient pas qualifiés et n'ont pas fait leur travail. Donc finalement, le NWSC a aidé le comité en leur fournissant les rapports. Aucune sanction n'a été appliquée, seulement des récompenses. »**[239] (Haut fonctionnaire, DWD, 2010)

Ce projet de création d'une organisation de régulation permettrait de concilier deux logiques institutionnelles : celles de marché et de l'Etat. La recherche de l'efficience dans l'action publique s'appuie sur la logique de marché. Le DWD justifie clairement son action par référence à cette logique dominante :

> « **Le problème dans le secteur de l'eau c'est que les forces du marché ne peuvent pas marcher. Dans le secteur des télécommunications ça marche, il peut y avoir beaucoup d'opérateurs. Les gens ont le choix. Dans le secteur de l'eau, tu es coincé avec le même fournisseur. S'il n'y a pas de compétition, tu as un régulateur qui contrôle s'il n'y a pas de surfacturation par exemple. En même temps, le NWSC doit financer ses coûts. Donc on doit trouver le bon équilibre entre finalités commerciales et finalités sociales pour les consommateurs.** »[240] (Haut fonctionnaire, DWD, 2010)

---

[238] Traduction libre de : «In the past, this was simply not there. The implication of the Ministry of Water was very weak. It was not able to take the role of the regulator. In the Water Act, this role was clearly defined. But there has been a confusion concerning this role because of the threat of privatization. The NWSC refused this role of regulator, as it could mean they were going to be privatized, and the DWD was not able to take on this role. But now it has improved dramatically.»

[239] Traduction libre de : «There was some incentives but they were not implemented. You know in PC I, II and III, the Permanent Secretary of the DWD should have monitored the performance. They have selected some civil servants to be part of a committee, but they were not qualified and did not work. So finally the NWSC would facilitate the committee by providing with the report. There was no sanctions, only rewards.»

[240] Traduction libre de : «The problem with the water sector is that the market forces can't work. In the Telecom sector it is OK, you can have many operators. People have the choice. In the water

Le projet de régulation est vu par les hauts fonctionnaires comme un moyen de concilier la logique de marché et la logique de l'Etat :

> « Chercheur **: Que pense le NWSC de ce projet** [de la mise en place d'une autorité de régulation] **?**
> **-** Haut fonctionnaire **: Nous, en tant qu'être humain, il va de soi que nous n'aimons pas être contrôlés. Le NWSC a été très libre, très indépendant avec aucun suivi et aucune supervision. Jusqu'au contrat de performance, pendant 23 ans** [1972-1995]**, le NWSC est resté libre. Après 1995, le directeur du DWD, bien qu'en charge de la régulation, n'avait pas la capacité de jouer ce rôle. C'était bien mais finalement nous n'acceptons pas cela. Donc nous devons faire une proposition. Si j'étais un employé du NWSC, je voudrais la liberté. Donc il y a une forte résistance. C'est la raison pour laquelle ce projet a été repoussé. Le NWSC est tellement puissant, il avait le pouvoir d'influencer les hommes politiques. Vous savez, il a ce pouvoir financier. Ils vont argumenter du fait que le régulateur ne sera qu'un fardeau. «Nous fournissons un service de qualité, pourquoi voulez vous changer le système?» Muhairwe est numéro 1 dans les relations publiques. Nous voulons établir une unité en la justifiant par une analyse coût/bénéfice. Dans les trois prochaines années, nous viendrons avec des faits et des chiffres. Si nous devons demander une augmentation de 2% sur les factures, nous devons trouver un moyen de le justifier.**»[241] (Haut fonctionnaire, DWD, 2010)

sector, you are stuck with the supplier. If there is no competition, you have one regulator who controls if they do not overcharge for instance. At the same time, the NWSC has to recover its costs. So we have to find the right balance between commercial needs and social needs of the consumers.»

[241] : Traduction libre de : «Researcher : What does the NWSC think of this project?»
High civil servant : «We, as human being, we don't normally like to be supervised. The NWSC has been very free, very independent with no monitoring and supervision. Until the PC, during 23 years the NWSC virtually remained free. After 1995, the Director of DWD, although in charge of regulation, didn't have the capacity to perform his role. It was good but eventually we don't accept that. So we have to make a proposal. If I am a staff of NWSC, I want freedom. So there is a bit of resistance. That has been the reason why this project has been delayed. The NWSC is so powerful, it had the power to influencing the politicians. You know, it has this financial power. They will argue that the Regulator will only be a burden. «We are providing a good service, why should you change the system?». Muhairwe is the number 1 in public relations. We want to come to establish the unit with a cost benefits analysis. In the next 3 years, we'll come with facts and figures. If we request the consumers to pay an additional 2% of the bill, we should find way of justifying it.»

Ce besoin de devoir justifier ce projet de régulation du secteur, pourtant en accord avec la logique dominante, montre bien la faiblesse du DWD face au NWSC. Le DWD compte sur le soutien des bailleurs de fonds pour faire avancer leur projet :

> « - Chercheur **: Si le NWSC est si puissant, comment comptez-vous lui mettre la pression ?**
> **-** Haut fonctionnaire **: GTZ nous soutient, mais ils soutiennent aussi le NWSC. S'ils ne se conforment pas au projet que nous menons avec GTZ, GTZ peut couper le soutien financier accordé. C'est notre façon de leur mettre la pression. Mais nous voulons travailler main dans la main. Quand nous préparerons le cahier des charges de l'évaluation, nous le leur montrerons et nous en discuterons avec le DG, avant qu'il ne soit rendu public. Nous voulons éviter la chasse aux sorcières. En cas de non conformité, nous leur laisserons le temps de s'expliquer.**»[242] (Haut fonctionnaire, DWD, 2010)

Ces fonctionnaires expriment leur sentiment d'impuissance face à une catégorie d'acteurs qui serait les opérateurs privés, auxquels ils associent le NWSC :

> « (…) **maintenant, ce dont nous avons besoin, c'est de monter en capacité dans le secteur public. Tu es là** [mettant sa main à l'horizontal au niveau de son ventre] **et les entreprises privées sont là** [mettant sa main à l'horizontal à un niveau surplombant sa tête]**. C'est la même chose avec le NWSC. Nous avons des vieux ordinateurs portables, ils ont des systèmes high-tech. Comment gérer cette différence ?** »[243] (Haut fonctionnaire, DWD, 2010)

Ainsi, se mettant en scène tel David contre Goliath, ces hauts fonctionnaires se veulent porteurs d'un projet servant l'intérêt général, contre un puissant opérateur qui ne se soucierait que de préserver son autonomie et sa santé financière. En 2011, une unité de régulation du secteur fut créée. Cette initiative a été suffisamment prise au sérieux par le

[242] Traduction libre de : Researcher : «So how are you going to put pressure on the NWSC since they have such a power?»
High civil servant : «GTZ supports us but also National Water. If they don't comply with the project we handle with GTZ, GTZ can cut their support to them. This is the way we can put pressure on them. But we want to work hand in hand. When we will be preparing the TOR for the assessment, we will show the TOR and discuss it with the MD, before it is publicly sent. We want to avoid witch hunting. If something is wrong, we will give them time so that they can explain the situation.»

[243] Traduction libre de : «(…) now what we need is to build capacity in the public sector. You are here [showing down] and private companies are there [showing up]. It is the same with NWSC. We have old laptops, they have high tech systems. How do you manage with this difference?»

NWSC, pour qu'il riposte avec la publication par l'IWA d'un ouvrage rédigé par un de ses cadres justifiant le modèle d'auto-régulation de l'opérateur unique (Mugisha, 2011).

Ainsi, les hauts fonctionnaires du ministère de l'Eau devront pour faire aboutir leur projet sortir vainqueur du bras de fer engagé avec le NWSC. Ce processus de régulation pourrait, avec la volonté des acteurs locaux, contribuer à limiter, sur le long terme, les effets pervers d'une gestion focalisée sur la performance financière à court terme, incompatible avec les enjeux du secteur. C'est en s'appuyant sur la logique dominante et l'existence des contrats de performance, que le ministère de l'Eau a pu revendiquer ce projet.

Conclusion de la partie 2 de la section 4 :

Cette deuxième partie montre l'émergence d'un nouvel acteur dans le secteur de l'eau urbaine ougandais, l'unité de régulation au sein du ministère de l'Eau en 2011. C'est grâce à sa montée en compétences, financée par des bailleurs de fonds, et en prenant appui sur les contrats de performance, que ce ministère accomplit un travail institutionnel pour donner plus de poids à logique de l'Etat. Ce travail a eu comme premier résultat un changement dans la grille d'évaluation de la performance du NWSC dans le contrat de performance PC IV, qui intègre désormais les dimensions sociales et environnementales.

Conclusion de la section 4 :

Cette section met en exergue un tournant dans l'histoire récente du champ organisationnel étudié. Alors que le NWSC jouissait d'une bonne réputation au niveau international, sa gestion et ses orientations ont été discutées à partir de 2009 suite à un problème de performance. La montée en compétences du ministère de l'Eau qui a conduit à l'émergence d'un nouvel acteur : l'unité de régulation. Les hauts fonctionnaires qui ont porté ce projet ont utilisé les contrats de performance pour promouvoir l'utilité pour le secteur de se doter d'une instance de régulation. Un travail institutionnel, s'appuyant sur la logique de l'Etat, a été engagé par le ministère de l'Eau, pour introduire de nouveaux critères de performance dans le champ, notamment sur les dimensions sociales et environnementales. Dans ce travail institutionnel, le rôle des contrats de performance est structurant. La légitimité acquise par les contrats de performance en fait ainsi un outil dont les acteurs du champ peuvent se saisir pour conduire un travail institutionnel. C'est par le contrat que le besoin de changement institutionnel est motivé, que la nouvelle agence se constitue, et que de nouvelles logiques institutionnelles pourraient éventuellement s'institutionnaliser. Ainsi, les contrats de performance définissent de nouveau l'étendue des changements possibles dans le secteur.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous montrons qu'une démarche de recherche-intervention menée en 2010 et 2012 nous a conduit à porter un nouveau regard sur les contrats de performance, et les contrats internes de performance introduits dans le champ organisationnel étudié. Le chapitre 4 nous invitait à voir dans ces outils de gestion une structure pour conduire les changements organisationnels au sein du NWSC, et un support pour transformer la logique de marché afin de justifier l'appartenance publique de l'opérateur. Les contrats de performance étaient ainsi associés à une théorisation, établissant la relation de cause à effet entre la mise en œuvre de ces outils et la performance organisationnelle. En 2010, lors de notre immersion au NWSC, nous avons rencontré une organisation traversant une crise de la performance. La méthode de recherche-intervention a consisté à développer des échanges entre le chercheur et les agents du NWSC autour de ce problème précis. L'exploration des relations de cause à effet et l'analyse des réactions de l'organisation et du ministère de l'Eau face à cette situation, nous ont permis d'interpréter la crise comme l'enfermement dans un cercle vicieux. Ce cercle vicieux viendrait d'une mise en œuvre approximative des contrats internes de performance alors institutionnalisés et encastrés dans l'organisation. Cette mise en œuvre approximative serait engendrée par la persistance de logiques institutionnelles illégitimes selon la logique de marché et la domination de la logique de marché aux dépens des logiques de la profession et de l'Etat. L'institutionnalisation et l'encastrement des contrats internes de performance découleraient du processus de théorisation mené en 2000 et 2004, qui en ont fait les éléments fondateurs de la légitimité du NWSC, et des changements organisationnels qui en font des outils profondément imbriqués dans la vie organisationnelle. L'organisation peinait en 2011 à sortir de ce cercle vicieux, du fait que ces outils contraignaient le processus d'innovation, créant un chemin de dépendance. En tant que seul langage structurant les représentations des problèmes et des solutions organisationnels, ils limitaient les options ouvertes aux seuls leviers actionnables qu'ils proposaient. Ainsi, une fois institutionnalisés, ces outils semblaient au service du maintien d'un ordre social, au dépend de la performance poursuivie, situation paradoxale dans un champ dominé par la logique de marché.

Toutefois, c'est l'existence des contrats de performance entre le NWSC et le ministère de l'Eau qui semble pouvoir représenter une opportunité de sortir du cercle vicieux. Le ministère de l'Eau n'avait jusqu'en 2009 pas la capacité d'endosser son rôle de régulateur fixé par le *Water Act* de 1997. En 2009, avec l'appui des bailleurs de fonds, les hauts fonctionnaires du ministère de l'Eau ont fait la démonstration du problème de la

performance du NWSC, et se sont saisis de cet argument légitime selon la logique dominante, la logique de marché, pour revendiquer leur légitimité à pouvoir contrôler l'opérateur national. Ce travail institutionnel, qui s'appuie sur la logique de l'Etat, a conduit à l'émergence d'un nouvel acteur dans le champ organisationnel, une instance de régulation, et à l'introduction d'une nouvelle manière de concevoir la performance, jusqu'alors quasi exclusivement centrée sur la dimension financière, pour y inclure des dimensions sociales et environnementales.

Les contrats de performance, internes et externes, sont devenus le principal levier de l'innovation institutionnelle dans le champ.

Partie III : Proposition de révision du cadre interprétatif

Chapitre 6. Proposition d'un modèle élargi du changement institutionnel

Introduction

Cette thèse propose d'explorer le rôle des systèmes de contrôle de gestion dans une dynamique de changement institutionnel. Dans un premier temps, nous avons présenté notre analyse de la dynamique de changement institutionnel dans le secteur de l'eau urbaine ougandais. Nous avons mis en évidence un processus d'institutionnalisation de la logique de marché entre 1987 et 1997, interprété comme un processus descendant qui est le fruit d'un changement de système politique, et de l'adoption du néo-libéralisme, mis en œuvre dans le pays à travers les projets financés par l'aide internationale (chapitre 3). Dans un second temps, nous avons analysé le rôle des systèmes de contrôle de gestion dans la matérialisation de la logique de marché (chapitre 4). Ces systèmes de contrôle gestion sont en l'occurrence des contrats de performance et des contrats internes de performance. Nous avons mis en évidence leur rôle central pour à la fois matérialiser la logique de marché, mais aussi pour servir une logique d'entreprise. Enfin, nous avons analysé la façon dont ces dispositifs sont au cœur d'un travail institutionnel, vise soit à maintenir soit à perturber l'ordre institutionnel établi (chapitre 5). Ainsi, les mêmes systèmes de contrôle de gestion, du fait de leur légitimité acquise, peuvent être tout à la fois support et frein de l'innovation institutionnelle.

Le chapitre 6 ouvre une discussion à partir de notre analyse du cas, au regard du cadre établi dans le chapitre 1. La Section 1 répond à nos questions de recherche, en proposant notre interprétation du rôle des systèmes de contrôle de gestion dans le changement institutionnel. La Section 2 propose d'enrichir le modèle de changement institutionnel de Greenwood et al. (2002). La Section 3 discute de l'intérêt de ce nouveau modèle pour les approches critiques du contrôle de gestion et les études empiriques du secteur de l'eau urbaine.

Section 1 Les relations entre les changements institutionnels et les systèmes de contrôle de gestion dans le secteur de l'eau urbaine en Ouganda

En tentant de saisir les processus organisationnels dans toute leur complexité, cette recherche est fondée sur l'hypothèse qu'une organisation n'est pas homogène et que ses différentes composantes sont en partie structurées par des systèmes de contrôle de gestion. Comprendre la conception et la mise en œuvre des systèmes de contrôle de gestion au sein d'une organisation en les associant à une logique institutionnelle permettrait de mieux comprendre les dynamiques organisationnelles qui influencent le changement institutionnel au niveau du champ, notamment lorsque cette organisation joue un rôle central dans le champ. Cette section approfondit l'interprétation du cas NWSC fondée sur la grille d'analyse présentée au chapitre 1. La première partie propose une modélisation des principales étapes du changement institutionnel (1). Les deux parties suivantes présentent une interprétation du rôle joué par les systèmes de contrôle de gestion dans ce processus, comme support à la matérialisation des logiques dominantes (2), puis comme support au travail institutionnel (3).

1 Les principales phases et dynamiques du changement institutionnel dans le secteur de l'eau urbaine en Ouganda

Le secteur de l'eau urbaine ougandais est traversé par de multiples logiques institutionnelles. Nous avons identifié cinq logiques jouant une rôle structurant dans le secteur : le clan, le marché, l'Etat, la profession et l'entreprise (voir Tableau 35). Depuis les années 1990, le champ semble dominé par les idées et pratiques associées à la logique de marché (service rendu contre rétribution, usager considéré comme un client). Cela n'a pas toujours été le cas. Aussi, nous cherchons à comprendre dans quelle mesure nous pouvons parler d'un changement institutionnel dans le secteur. Nous distinguons deux types de changements institutionnels : le changement radical, au niveau sociétal qui remet en question les institutions du champ, et l'hybridation de la logique dominante, c'est-à-dire le changement d'une des composantes de la logique dominante afin de résoudre des conflits institutionnels.

La sous-partie 1.1 met en évidence les sources du changement institutionnel. La partie suivante (1.2) présente les principales phases de l'institutionnalisation de la logique de marché, en se référant au modèle de Greenwood et al. (2002).

Logiques institution-nelles / Catégories	Etat	Clan	Marché	Profession	Entreprise
Métaphore racine	L'Etat comme mécanisme de redistribution	Le clan comme entreprise	Transaction	Profession comme réseau relationnel	Entreprise comme hiérarchie
Sources de légitimité	Participation démocratique	La loyauté inconditionnelle	Prix de l'action	Expertise personnelle	Position de l'entreprise sur le marché
Sources d'autorité	Domination bureaucratique	Domination patriarcale	Actionnaires	Association professionnelle	Conseil d'administration – top management
Sources d'identité	Classe sociale et économique	La réputation dans le clan	Sans visage	Association avec la qualité du savoir faire (*craft*) – Réputation personnelle	Rôles bureaucratiques
Bases des normes	Citoyenneté dans la nation	Appartenance au clan	Intérêts personnels	Appartenance à une confrérie et association	Emploi dans l'entreprise
Bases de l'attention	Statut des groupes d'intérêt	La réputation du clan	La position dans le marché	La position dans la profession	La position dans la hiérarchie
Bases de la stratégie	Accroître le bien commun	Politique de clan	Accroître l'efficience et le profit	Accroître la réputation personnelle	Accroître la taille et la diversification de l'entreprise
Mécanismes de contrôles informels	Manœuvres politiques	Capitalisme de clan	Les analystes de l'industrie	Les professionnels célèbres	La culture organisation-nelle

Tableau 35 : Le système inter institutionnel étudié dans le secteur de l'eau urbaine ougandais (Source : Thornton et al., 2012, p. 73)

1.1 Le changement de régime politique comme condition du changement institutionnel radical

Un premier type de changement institutionnel dans le secteur est de type radical, correspondant à un véritable changement de référentiel au niveau sociétal. A chaque changement de régime politique, l'ordre institutionnel dominant dans le secteur semble avoir été bouleversé. Le Tableau 36 présente la succession des différentes logiques dominantes depuis la fin du XIX^{ème} siècle.

Phases	Phase 1 Protectorat britannique 1894-1962	Phase 2 Indépendance 1962-1971	Phase 3 Dictature 1971-1979	Phase 4 Guerre Civile 1980-1985	Phase 5 Régime du NRM depuis 1986
Logique dominante	Marché	Etat (?)	Clan	?	Marché

Tableau 36 : Chronologie des logiques dominantes dans le secteur de l'eau urbaine ougandais

La logique de marché ne semble pas dater des années 1990, nous soutenons qu'elle a été présente depuis la création du secteur, sous le protectorat britannique (Phase 1). Ce sont des pratiques associées à la logique de marché qui semblent s'être d'abord développées en premier, l'intervention des autorités se réduisant à assurer la présence dans le pays et la fluidité de l'exploitation commerciale au moindre coût pour l'Empire. D'après les rares études disponibles sur cette époque (Nilsson, 2011), les réseaux d'eau urbaine ont été établis essentiellement pour garantir la réussite de la mission des autorités britanniques sur le territoire ougandais. Par conséquent, dès la création des services d'eau, l'accès à ces services était restreint à la population des centres villes. On peut supposer qu'alors le secteur de l'eau urbaine était dominé par la logique de marché.

Une première rupture a eu lieu avec la fin du protectorat britannique et l'indépendance, avec un changement de système de politique. On peut imaginer, dans ce contexte, que c'est la logique de l'Etat qui a conduit au projet de création d'un opérateur public, pour affirmer l'identité de la jeune nation ougandaise (Phase 2). Le NWSC ne verra le jour que dans la phase suivante, sous la dictature.

Le passage à la phase suivante est marqué par un changement de régime politique. Pendant la dictature des années 1970 (Phase 3), la logique qui semble avoir dominée est celle du clan, l'entreprise étant utilisée pour récompenser la loyauté des partisans du régime. Durant cette phase, le Gouvernement aurait utilisé l'entreprise publique qu'elle a créée pour récompenser ses fidèles, en leur accordant notamment un accès gratuit au service. Ainsi, la logique dominante aurait alors basculé vers une logique de clan, matérialisée dans des pratiques correspondant à des objectifs clientélistes. La pratique du non paiement des factures a contribué à épuiser les ressources du NWSC et à réduire ses capacités d'intervention.

C'est de nouveau une rupture politique qui marque le début d'une nouvelle phase. La guerre civile qui a suivi la chute du régime au début des années 1980 a entraîné un chaos généralisé déstabilisant les pratiques institutionnelles du NWSC (Phase 4).

Une nouvelle rupture a eu lieu après la guerre civile avec la prise du pouvoir du NRM en 1986. Le Gouvernement de Museveni a dès 1987 dénoncé les anciennes normes sociétales (logique du clan) pour basculer vers la logique de marché. Les organisations et pratiques héritées du passé n'avaient plus de légitimité. Etant donné le contexte socio-politique de cette époque, seule l'idéologie néo-libérale pouvait donner un cadre de légitimité permettant la stabilité du pays et sa reconstruction grâce à l'appui de l'aide internationale. Cette remise en question de l'ensemble des logiques à l'œuvre a créé les conditions du déploiement de la logique de marché. Le secteur était alors déstructuré, nécessitant une reconstruction matérielle (les réseaux), organisationnelle et institutionnelle. A la fin des années 1980, cette nouvelle logique dominante va se diffuser dans le secteur de l'eau urbaine, aboutissant au remplacement progressif des pratiques

organisationnelles des années 1970 et 1980.

L'installation de la logique de marché, comme logique dominante, n'a subi quasiment aucune résistance, et ce pour plusieurs raisons. Elle était promue par un gouvernement bénéficiant alors de tous les pouvoirs dans un pays sortant d'une période d'instabilité. Elle arrangeait à la fois le Gouvernement et les bailleurs de fonds, en les légitimant dans leur action. Par ailleurs, cette orientation représentait pour les ougandais l'espoir de sortir du chaos et d'entrer dans le monde moderne. L'opposition n'avait pas les moyens de s'exprimer et le peuple était peu écouté. Aucun document n'atteste de mouvements citoyens d'opposition. Finalement, il n'y avait pas de modèle alternatif à la logique de marché dans le secteur de l'eau urbaine en Ouganda. Après la guerre civile, le processus d'institutionnalisation de la logique de marché ne rencontre aucune résistance. La sous-partie suivante montre que cette institutionnalisation est le fruit d'un processus itératif de changement entre le niveau organisationnel et le niveau du champ.

1.2 Le processus d'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur de l'eau urbaine ougandais

L'analyse que nous proposons du changement institutionnel dans le secteur de l'eau urbaine en Ouganda porte sur la période 1987-1998. Pour en faciliter la lecture, la Figure 16 illustre le processus que nous décrivons.

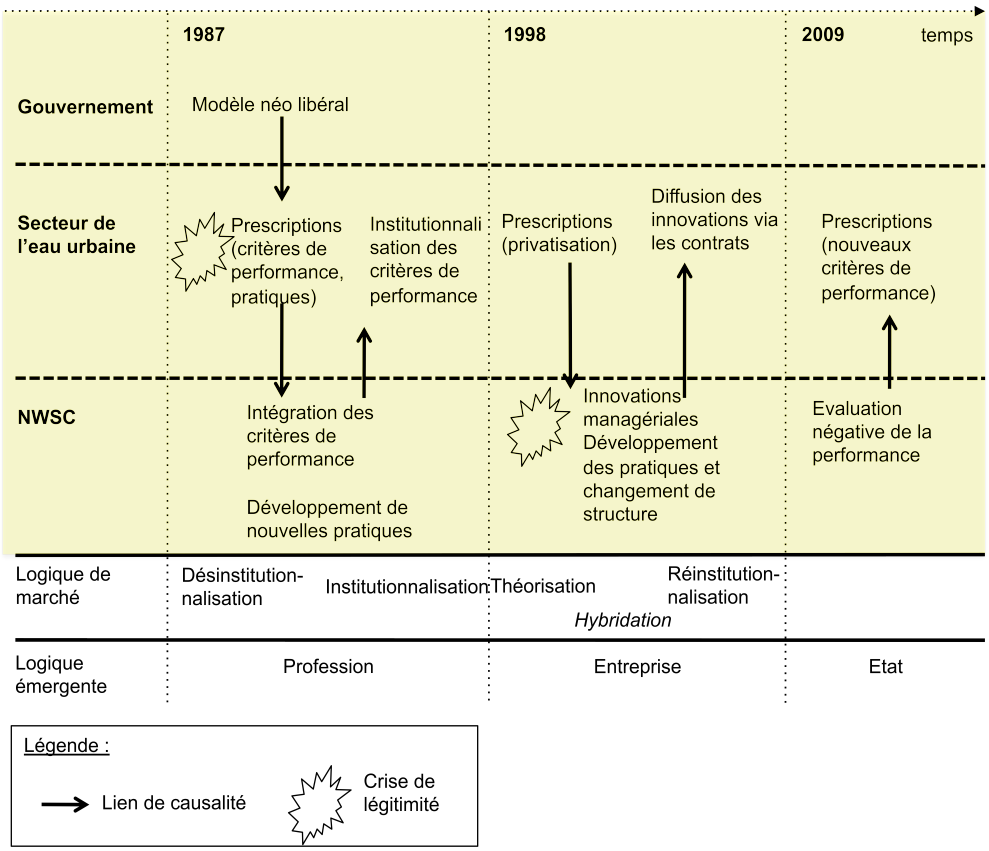


Figure 16 : Processus d'institutionnalisation de la logique du marché dans le secteur de l'eau urbaine en Ouganda (1987-2011)

Lorsque le Gouvernement ougandais a décidé en 1987 de s'appuyer sur les programmes d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et du FMI pour reconstruire le pays, les conditions étaient favorables à la fondation de nouvelles institutions dans le secteur de l'eau urbaine. Le secteur avait en effet été détruit par les années de dictature et de guerre civile. L'opérateur national n'avait plus aucune capacité d'action, la plupart des employés n'étaient pas payés et étaient contraints de travailler ailleurs pour subvenir à leurs besoins. Il n'y avait pas de cadre réglementaire, pas d'association professionnelle et les infrastructures étaient en grande majorité détruites ou inexploitables. Tout était donc à reconstruire.

L'implication des bailleurs de fonds, la Banque Mondiale en tête, dans la reconstruction, a ouvert des espaces de discussion sur ce qu'il convenait de faire. La logique de marché a été véhiculée par des projets financés par ces organisations internationales. C'est ainsi qu'a été bâti le cadre des nouveaux critères de performance et des nouvelles pratiques appelés à devenir légitimes. Ce sont donc les institutions portées notamment par les experts de la Banque Mondiale qui ont influencé la reconstruction du secteur.

L'adoption de nouvelles règles, structures et pratiques ont conditionné le versement de l'aide. La performance du NWSC a dès lors fait l'objet d'une évaluation régulière, à travers l'évaluation des projets financés par les bailleurs de fonds. Le NWSC, seul opérateur national, a été le point de focalisation du champ organisationnel. Au fil des projets, les critères de performance et les pratiques considérées comme légitimes ont été précisés. Le moteur principal du changement était la formation et l'appui technique. Comme explicité dans le chapitre 4, le NWSC a adopté dès les années 1990 les indicateurs de performance en lien avec la logique de marché, et ainsi développé les pratiques opérationnelles nécessaires à l'exploitation, à la facturation du service et à la gestion de la clientèle. Cette orientation commerciale qui semblait donner des résultats convaincants a été institutionnalisée au niveau du champ à la fin des années 1990 avec le *NWSC Act* (1995) et le *Water Act* (1997). L'extension du périmètre d'intervention du NWSC de 3 à 11 villes a contribué à développer la légitimité de l'opérateur national. Ainsi, la période 1987 à 1998 est une période de désinstitutionalisation (montée du NWSC) suivi d'une institutionnalisation. Il n'y a pas eu besoin en Ouganda de faire la démonstration de la supériorité des institutions de cette logique de marché pour qu'elle devienne d'emblée le modèle à suivre dans le secteur. Les institutions de la logique de marché ont acquis une légitimité cognitive auprès des élites ayant le pouvoir : le Gouvernement, les bailleurs de fonds et les dirigeants du NWSC. A aucun moment l'orientation commerciale, le modèle marchand, ni les objectifs d'efficience n'ont été remis en question, ni au niveau du champ, ni au sein de l'organisation.

Conclusion de la partie 1 de la section 1 :

Cette partie 1 apporte des éléments de réponse à notre première question de recherche : quelles sont les dynamiques du changement institutionnel dans le secteur de l'eau urbaine et dans quelle mesure la logique de marché est institutionnalisée dans le cas ougandais ? Dans une perspective historique, nous avons mis en évidence deux types de dynamiques de changement institutionnel. Premièrement, les changements de système politique semblent avoir été à l'origine des logiques dominantes successives du secteur. Deuxièmement, en l'absence de modèle alternatif à celui légitimé par une coalition formée par le Gouvernement et les bailleurs de fonds, la logique de marché est devenue la logique dominante et a été institutionnalisée à partir de la fin des années 1990. Les changements institutionnels survenus en 1998 (dû à la crise de légitimité du NWSC en tant qu'organisation publique) et en 2009 (dû à la crise de la performance du NWSC) n'ont pas fondamentalement remis en question cette domination.

2 Les systèmes de contrôle de gestion comme structure de la matérialisation de la logique de marché

Comme exposé précédemment dans ce chapitre (1.2), la logique de marché a d'abord acquis une légitimité cognitive au niveau du champ (pas d'autres références pour structurer les pratiques). Toutefois, sa matérialisation était impossible à la fin des années 1980 du fait du manque de moyens d'action, c'est-à-dire d'organisation, d'infrastructures, d'agents, d'outils et de compétences. Les structures formelles légitimées par le Gouvernement et les bailleurs de fonds n'étaient que très vaguement définies. Il s'agissait de quelques indicateurs de performance, et du principe de mise en œuvre d'incitation à la performance. Ainsi, les structures formelles considérées comme légitimes n'étaient pas élaborées sur le plan matériel (structures et pratiques). La matérialisation de la logique de marché au NWSC s'est faite en deux temps, suivant deux mécanismes : d'abord, par l'importation de critères de performance qui orientent le développement des pratiques (2.1), et ensuite par la conception et la mise en œuvre de contrats de performance qui ont structuré les changements organisationnels et qui ont garanti la reproduction des pratiques légitimes (2.2). Cette matérialisation de la logique de marché semble avoir pu se faire notamment du fait d'un paysage institutionnel favorable (2.3).

2.1 L'importation de critères de performance qui structurent le développement des pratiques

Dans un premier temps, les indicateurs de performance utilisés pour le *reporting* aux bailleurs de fonds ont servi de guide pour orienter le développement des pratiques opérationnelles. Des indicateurs de performance centrés sur l'activité de facturation et la santé financière de l'organisation constituaient la base de ce *reporting* externe, et les

résultats de l'organisation dans ces domaines conditionnaient le soutien financier des bailleurs de fonds. Le développement des pratiques organisationnelles visait à améliorer les performances organisationnelles. Il fallait alors former des agents capables d'adhérer à ces points d'attention et de développer les pratiques légitimes. Sous l'impulsion du DG Onek, et avec l'appui des experts internationaux et de centres de formation européens, les pratiques opérationnelles ont été développées pour améliorer la performance sur les plans technique (faire fonctionner les ouvrages pour fournir un service s'approchant des niveaux de qualité occidentaux) et financier (augmenter le prix de l'eau, facturer au plus juste, et faire payer ceux qui bénéficient du service). Ces pratiques étaient en phase avec la logique dominante, la logique de marché, qui faisait notamment de la facturation du service une priorité de l'organisation. Au fil du développement des pratiques, les ingénieurs ont commencé à se mobiliser sur la question de la coupure d'eau, indicateur de leur capacité à limiter les impayés.

2.2 La mise en œuvre des contrats internes de performance transforme l'organisation

A partir de la fin des années 1990, les compétences, les pratiques opérationnelles et les infrastructures du NWSC avaient été développées. Malgré cette évolution positive, la privatisation de l'entreprise publique était programmée (voir chapitre 4) ; l'entreprise privée, selon la logique de marché, était vue comme le seul système d'organisation efficace et efficient. Dans ce contexte, le Gouvernement a nommé un nouveau DG, Muhairwe, inspiré par les méthodes de management des grandes entreprises privées américaines. La survie du NWSC comme opérateur public était en jeu.

Le nouveau DG nommé en 1998 a intégré cette demande institutionnelle. Se positionnant en entrepreneur institutionnel, il a construit un discours managérial affichant une volonté de rompre avec les logiques institutionnelles qu'il avait identifiées comme structurantes dans l'organisation : la logique de la profession de l'ingénieur, alors dominante, la logique de clan, responsable selon lui d'un système de cooptation, et la logique de la famille, responsable selon lui de l'inefficacité et de l'inefficience. Tout ce qui pouvait symboliser le caractère public de l'organisation devait également être dénoncé comme des maux à éliminer. Ainsi, il a fondé un discours managérial en opposition au modèle de la bureaucratie, entendu comme une structure organisationnelle centralisée où la coordination se fait par les relations hiérarchiques, et où il n'y a pas de culture du résultat. Dans ce discours, le client a pris une place centrale, car c'est celui qui paie la facture donc qui fait vivre l'entreprise. Le nouveau DG voulait inculquer la culture du service au client, car l'objectif central devait d'abord être de satisfaire le client. Le DG Muhairwe a ainsi œuvré pour que le NWSC rassemble à une organisation privée.

Muhairwe ne s'est pas contenté de discours ; il a mis en œuvre des actions concrètes, en

créant de nouveaux rôles organisationnels et de nouveaux outils de gestion (Hatchuel, Weil, 1992). Comme évoqué dans la partie précédente, ce sont les contrats de performance et les contrats internes de performance qui ont permis de faire la démonstration de la légitimité de l'organisation publique. Ce sont également ces outils qui ont fourni le support discursif aux changements organisationnels et qui ont matérialisé la logique de marché. Un premier élément assurant la légitimité de ces outils a été d'avoir été conçus en référence aux contrats de performance préconisés par la Banque Mondiale, et aux contrats de management, signés par le NWSC et des entreprises privées pour la gestion commerciale de *Kampala Water*.

Considérés comme des outils de gestion au sens de Hatchuel et Weil (1992), ces contrats sont composés de tableaux de bords et de mécanismes d'incitation à la performance. Ils fixent les modalités pratiques d'action sur le réel (procédures et contrôles). En définissant les rôles des parties contractantes, les contrats font une référence implicite à une organisation idéale. Fondamentalement ils sont construits sur la théorie de l'agence (Jensen, Meckling, 1976). Ces contrats ont accompagné la décentralisation de l'exploitation du NWSC avec la mise en place de centres de profits dont la performance est mesurable, et qu'on peut ainsi inciter financièrement. Le manager est devenu la nouvelle élite de l'organisation, celui qui par son talent et sa créativité va apporter au NWSC les innovations dont l'entreprise a besoin pour atteindre les « sommets de la performance ». La mise en œuvre de ces contrats a fait émerger une nouvelle figure : celle du contrôleur, qui développe les processus bureaucratiques légitimes. Ce contrôleur va progressivement être au cœur de la majorité des processus organisationnels : budgets, évolution de carrière, planification stratégique.

Bien que la mise en œuvre des contrats aient été approximative (voir chapitre 5), elle n'a pas été cérémonielle. Les contrats internes de performance ont structuré l'évolution de l'organisation, afin qu'elle corresponde aux attentes institutionnelles. Sur le plan cognitif, nous avons montré l'encastrement des contrats internes de performance, et la façon dont ils conditionnaient la façon de penser les possibles. Leur légitimité combinée à leur encastrement fait de ces contrats internes de performance au NWSC des éléments contraignant tout processus d'innovation.

2.3 Les conditions de la matérialisation de la logique de marché

Outre le contexte historique de changement de système politique et de faiblesse de la logique de l'Etat, l'analyse du cas suggère que la matérialisation de la logique de marché s'est également appuyée sur d'autres logiques. Nous illustrons cette idée avec la logique de la profession et la logique de l'entreprise.

La professionnalisation de l'organisation dans les années 1980 et 1990 a participé à l'émergence de la logique de la profession, en l'occurrence la logique de la profession des

ingénieurs emblématique de l'activité fondamentalement technique d'un service d'eau urbaine. Les ingénieurs au NWSC faisaient partie de l'élite de l'organisation et c'est à eux que revenait la tâche de piloter l'essentiel des pratiques organisationnelles. Par contre, on ne peut pas les considérer comme un innovateur institutionnel. Les normes alors mises en place avaient été conçues par des conseillers techniques extérieurs, en cohérence avec la logique de marché et validées au niveau du Gouvernement et des bailleurs de fonds. Les pratiques des ingénieurs du NWSC ont donc d'emblée intégrées la dimension mercantile de l'activité. Ce résultat est cohérent avec Llewellyn qui supposait que la mesure de la performance financière et de l'efficience se ferait avec d'autant moins de résistance que la profession serait moins puissante et identifiée (Llewellyn, 1996 cité par Brignall, Modell, 2000). Ce qui est donc remarquable dans ce cas, c'est que la logique de la profession, qui est celle qui s'oppose en Europe à la logique de marché dans les services publics (Gangloff, 2009 ; Mueller, Carter, 2007 ; Reay, Hinings, 2009), ne s'y oppose pas.

Nous expliquons l'adhésion de la profession à la logique de marché par le fait que cette profession s'est reconstruite au contact de formateurs issue du monde britannique, alors privatisé, d'experts de la sphère de la Banque Mondiale où la privatisation était en vogue, et à une époque où le secteur mondial de l'eau était marqué par le développement du modèle de l'entreprise privée. En Ouganda, l'entreprise privée est considérée comme un modèle d'efficience, ce qui normalise la recherche du profit et le modèle marchand. C'était aussi l'époque du développement de l'usage des indicateurs de performance, et leur usage était admis par les experts de *l'International Water Association* comme une bonne pratique professionnelle. Ainsi, être un bon ingénieur, ce n'était pas seulement savoir dimensionner ou exploiter une station de traitement, mais être jugé performant à l'aune de ces nouveaux indicateurs. Cette culture professionnelle peut s'illustrer par la sémantique utilisée. La notion de client, apparue au cours des années 1990, a été institutionnalisée dans le discours. Il n'y a pas eu de dénomination alternative, du type usager comme on le trouve en France par exemple, où coexistent les logiques de l'Etat, de marché et de la profession. Les consommateurs d'eau du réseau public ougandais sont donc des clients. A la fin des années 1990, le NWSC était un terreau favorable à la mise en œuvre des contrats de performance du fait de cette légitimité acquise dans l'organisation par la focalisation sur des indicateurs de performance et la recherche de l'efficience.

La matérialisation de la logique de marché s'est appuyée aussi sur le développement de la logique d'entreprise (une culture d'entreprise, des processus organisationnels spécifiques, la priorité donnée aux clients). Dans les années 2000, le DG Muhairwe a développé de nouvelles pratiques organisationnelles, reposant notamment sur des systèmes de contrôle de gestion. La logique d'entreprise a motivé une stratégie

d'expansion de la base clientèle pour augmenter les chances de survie de l'organisation. « Produire plus pour vendre plus ». Cette logique était d'autant plus légitime qu'elle était en cohérence avec la logique de marché (augmenter le profit d'exploitation) et la logique de l'Etat (accès universel à l'eau). La logique de marché et la logique d'entreprise apparaissent ainsi intimement liées et en synergie.

In fine, la logique de marché s'est matérialisée dans une structure organisationnelle (décentralisation de l'exploitation des réseaux), un mode de coordination et de régulation (par les contrats de performance), une culture d'entreprise (le résultat), des nouveaux rôles organisationnels (le manager, le contrôleur), et des outils de gestion (indicateurs de performance, tableaux de bords, dispositifs d'évaluation, dispositifs d'incitation).

Conclusion de la partie 2 de la section 1

Cette partie apporte des éléments de réponse à notre deuxième question de recherche : dans quelle mesure les systèmes de contrôle de gestion contribuent-ils à la matérialisation des logiques institutionnelles et notamment de la logique de marché ? Les systèmes de contrôle de gestion, définis comme un ensemble d'indicateurs de performance, de mécanismes incitatifs et de dispositifs de contrôle, ont contribué à la matérialisation de la logique de marché de deux façons : en précisant les points d'attention légitimes d'une part, et en structurant les rôles, la structure et les processus organisationnels d'autre part, permettant ainsi la reproduction des pratiques légitimes. Cette matérialisation semble avoir été possible du fait d'un contexte institutionnel favorable, notamment l'absence d'incompatibilité majeure entre la logique de marché et les autres logiques.

3 Les systèmes de contrôle de gestion, support du travail institutionnel

Les acteurs se sont également saisis des systèmes de contrôle de gestion pour conduire un travail institutionnel, défini comme une action qui a pour effet de changer les institutions (Lawrence et al., 2009, p. 14). Nous mettons en évidence trois types de travail institutionnel qui ont abouti à : hybrider la logique dominante (3.1), définir le cadre de l'innovation institutionnelle au niveau organisationnel (3.2) et réguler le paysage institutionnel au niveau du champ (3.3). C'est dans les trois cas le caractère légitime des systèmes de contrôle de gestion selon la logique dominante qui fait que les acteurs s'en sont saisis.

3.1 Hybrider la logique dominante

En tant que porteur d'un langage légitime dans un contexte dominé par la logique de

marché, les systèmes de contrôle de gestion ont servi d'éléments de construction d'une démonstration logique visant à dépasser une contradiction institutionnelle : le fait qu'une organisation publique puisse être efficace. A la fin des années 1990, ce ne sont pas les institutions du secteur qui ont été remises en question, mais le NWSC en tant qu'organisation publique. Dans le référentiel de la logique de marché, les problèmes de viabilité financière du NWSC étaient attribués à son statut, qui n'était pas conforme. La performance ne pouvait qu'être du côté du secteur marchand. Le problème a été progressivement formulé : l'organisation ne pouvait pas survivre car, en tant qu'organisation publique, elle n'avait pas la culture du changement et de la performance, et donc ne serait jamais performante, selon les critères de performance définis en référence à la logique de marché. La privatisation est alors envisagée. A cette époque, le recours au secteur privé était considéré comme l'instrument de gestion privilégié pour pallier l'incapacité d'une organisation publique à faire un bond significatif de performance (voir chapitre 3). Un conflit institutionnel était ainsi mis à jour : il y avait une incohérence dans le fait de suivre les prescriptions de la logique dominante, et de maintenir le statut public de l'organisation. Le Gouvernement forma alors une coalition avec l'entreprise publique pour entrer dans un exercice de théorisation. Cet exercice visait à démontrer que le NWSC, organisation publique, pouvait être aussi performant qu'un opérateur privé, selon une grille d'évaluation de la performance en phase avec la logique de marché. Cette phase de théorisation s'est déployée de 1998 à 2004 (voir chapitre 4). C'est donc probablement une autre logique institutionnelle qui a guidé alors ces acteurs. Il est difficile avec les éléments à notre disposition de définir la logique en question (logique de l'Etat ?...). La dynamique intra-organisationnelle et les systèmes de contrôle de gestion ont joué un rôle important dans cet exercice de théorisation. Cette coalition d'acteurs a misé sur la démonstration de la légitimité pragmatique du mode de gestion proposé, c'est-à-dire la gestion publique. Pour ce faire, le nouveau DG a développé les contrats internes de performance, support légitime de la démonstration, en appui au déploiement d'un nouveau discours managérial. Le contrat de performance entre le Gouvernement et le NWSC, signé à partir de 2000, deviendra le support de la démonstration du lien entre gestion publique et performance, selon la logique dominante. Le contrat de performance, institué dans la loi sur l'eau de 1997, deviendra ainsi l'outil emblématique du secteur, et le principal point d'attention des ministères de tutelle.

Cette théorisation s'est faite premièrement en dénonçant l'aspect bureaucratique de la gestion du NWSC. Le concept de bureaucratie dans le contexte ougandais renvoie à tous les dysfonctionnements supposés d'une organisation publique : lourdeur et lenteur des processus administratifs dues à une centralisation des tâches, nombre élevé de règles contraignantes, pouvoir hiérarchique, manque de transparence, rigidité, manque de capacité d'innovation. En reconnaissant l'individu, en le motivant financièrement et en lui

donnant la maîtrise de ses activités, le contrat de performance permettait aux managers d'apporter leur talent au service de l'innovation dans les pratiques de l'organisation. Deuxièmement, il y a eu une démonstration du lien de causalité entre la mise en œuvre des contrats de performance et l'amélioration de la performance du NWSC, grâce à la preuve irréfutable (la vérité du chiffre) de l'efficacité du modèle NWSC.

Sur la base de ces deux arguments légitimes dans le cadre de la logique dominante, le projet de privatisation du NWSC fut abandonné et le périmètre d'intervention du NWSC fut étendu de 11 à 23 villes de 2000 à 2007. Ainsi, la logique de marché a été transformée, pour connaître une hybridation, permettant de faire admettre aux acteurs du champ la légitimité de conserver le statut public d'un opérateur d'eau, pourvu qu'il matérialise les attributs légitimes de la logique dominante. A partir de 2004, le champ connaît une stabilité sur le plan institutionnel. Les pratiques du NWSC vont alors matérialiser la logique de marché et servir de modèle de référence dans le secteur. La partie suivante présente la façon dont les systèmes de contrôle de gestion ont structuré cette matérialisation de la logique de marché.

Nous avons ainsi répondu à notre première question de recherche : le secteur de l'eau urbaine connaît bien un changement institutionnel profond, dû à trois conditions : un changement politique majeur, un terreau favorable (pas de culture du service public, de culture organisationnelle ou professionnelle ou de mouvements sociaux capables de s'opposer) et une coalition dominante qui trouvait un intérêt convergent dans la mise en œuvre de la logique de marché (Gouvernement – Bailleurs de fonds).

Conclusion de la sous-partie 3.1. de la partie 3 de la section 1 :

Ainsi, les contrats de performance ont été utilisés par les acteurs du secteur pour résoudre une contradiction institutionnelle. Du fait de leur légitimité dans la logique dominante, les systèmes de contrôle de gestion peuvent servir à appuyer un processus de théorisation. L'innovation principale du NWSC, en tant que « solution technique viable à un problème perçu localement »[244] (Greenwood et al., 2002, p. 60), est d'avoir montré que le problème de sous-performance selon la logique de marché pouvait être résolu non pas en privatisant mais en adoptant un management par la performance. Les systèmes de contrôle de gestion ont permis une hybridation de la logique dominante, c'est-à-dire d'une transformation d'une de ses composantes (l'organisation légitime).

[244] Traduction libre de : « technically viable solution to locally perceived problem ».

3.2 Définir le cadre de l'innovation institutionnelle au niveau organisationnel

Comme montré dans le chapitre 4, les contrats de performance et les contrats internes de performance ont fondé la légitimité du NWSC. Cette légitimité, combinée à un fort niveau d'encastrement dans l'organisation, fait de ces contrats des outils qui structurent sur le plan cognitif la façon de penser les problèmes et les solutions. Considérés comme les outils du changement et de l'innovation dans l'entreprise, ils sont incontournables dès qu'il s'agit de résoudre un problème. La mise en œuvre de ces outils semble en effet générer des effets pervers et mettre sous tension le paysage institutionnel (chapitre 5). Pourtant, institutionnalisés et encastrés, ils définissent les principaux leviers de l'innovation institutionnelle au niveau de l'organisation et du champ. Ainsi, ils ont créé un chemin de dépendance (Modell et al., 2007 ; North, 1990). Comme suggéré par Dillard et al. (2004), le maintien de ces outils peut s'interpréter comme un maintien institutionnel, en lien avec des enjeux de pouvoir. L'entretien du mythe qui entoure les contrats de performance semble servir l'intérêt des élites (*top management*, Conseil d'Administration, Gouvernement) et légitimer la coalition dominante dans le secteur (Gouvernement et bailleurs de fonds).

Conclusion de la sous-partie 3.2. de la partie 3 de la section 1 :

En tant qu'outil qui fonde la légitimité de l'organisation, et en tant qu'outil encastré dans l'organisation, les contrats internes de performance ont créé un chemin de dépendance. Ils contraignent le champ des possibles pour engager des processus d'innovation institutionnelle.

3.3 Réguler le paysage institutionnel au niveau du champ

Rappelons que la logique de l'Etat est fondée sur l'idée d'une intervention coercitive pour garantir une redistribution (Friedland, Alford, 1991). Or la particularité du secteur public de l'eau en Ouganda est que cette logique n'est pas mise en avant par les acteurs du champ. Elle n'est pas celle qui légitime les pratiques. La capacité re-distributive du système de tarification du NWSC passe en second plan par rapport à sa capacité à être dans une situation financière jugée saine. Les pratiques associées à la logique de l'Etat portaient essentiellement sur les mécanismes de financement du service : imposition d'une structure tarifaire qui accorde un tarif plus bas pour les usages domestiques (et les bornes fontaines) comparés aux usages commerciaux ou industriels, reversement d'une partie des recettes générées à la capitale au bénéfices des villes secondaires. La faible influence de la logique de l'Etat pourrait en partie s'expliquer par le fait que jusqu'en 2009, le ministère de l'Eau n'était pas en capacité d'intervenir dans la négociation des contrats de performance. En outre, nous pensons qu'il y a fondamentalement une absence de

principes de service public institutionnalisés.

A la fin des années 2000, après une formation financée par la coopération allemande, le ministère de l'Eau semblait vouloir renforcer les pratiques associées à la logique de l'Etat. La gestion du NWSC a été brièvement controversée en 2009. La dégradation de la performance de l'opérateur a été pointée du doigt dans l'évaluation du contrat de performance PCIII 2006-2009 (voir chapitre 5). La gestion du NWSC était contestée également en interne par une partie des professionnels, qui dénonçaient les incohérences des pratiques de contrôle et des pratiques opérationnelles, qui pesaient sur la performance de l'organisation. En guise de réponse, de nouveaux indicateurs de performance ont été imposés dans le contrat de performance PC IV 2009-2012. Le ministère de l'Eau, soutenu par la coopération allemande, a constitué une unité de régulation opérationnelle dès janvier 2011 pour orienter les prescriptions à venir dans le secteur. Le ministère de l'Eau commence à formuler un nouveau problème à résoudre : les limites d'une gestion court-termiste et focalisée sur les indicateurs financiers. Le ministère de l'Eau avait donc dès 2010 le projet de s'imposer comme un innovateur institutionnel dans le secteur. Ce projet était controversé par le NWSC, qui revendiquait le monopole de l'expertise et qui mettait en avant la performance d'un système auto-régulé par les contrats de performance (Mugisha, 2011). Ainsi, un rapport de concurrence entre logique de l'Etat et logiques d'entreprise et de marché s'incarne dans le rapport de force entre le NWSC et le DWD. La gestion du NWSC a une nouvelle fois été contestée avec le départ forcé du DG Muhairwe en 2011. La sincérité de l'organisation sur sa performance a été alors questionnée publiquement.

Cette contestation n'a pas remis en question les fondements de l'action du NWSC, mais, comme en 1998, son efficience. L'introduction de nouveaux indicateurs de performance, associés à un renforcement du contrôle du ministère de tutelle sur l'opérateur, sont les solutions envisagées pour contribuer au développement du secteur. En intégrant des indicateurs de performance en lien avec les dimensions sociale et environnementale de la performance organisationnelle, le ministère de l'Eau utilise le contrat de performance comme un outil de régulation des ordres institutionnels dans l'organisation. Cet outil est le langage simplifié et légitime qui permet de trouver des consensus sur les points d'attention dans le secteur. Il peut ainsi être un moyen pour les acteurs de concilier plusieurs logiques. Le paysage institutionnel du secteur de l'eau urbaine ougandais s'est enrichi de nouvelles logiques institutionnelles : marché, profession, entreprise et Etat. Chacun de ces ordres institutionnels coexistent avec des ordres institutionnellement plus anciens, moins visibles mais très structurants, assis sur des rationalités différentes des rationalités objectives citées (famille et clan). Le contrat de performance ouvre des espaces de négociation qui peuvent ainsi donner lieu à des réajustements, intégrant des dimensions de la performance de l'opérateur jusqu'alors négligée. Ces réajustements

restent des changements institutionnels mineurs, c'est-à-dire qu'ils ne bouleversent pas la domination de la logique de marché. Analysés sous cet angle, les contrats de performance contribuent dans ce cas au maintien institutionnel.

Conclusion de la sous-partie 3.3. de la partie 3 de la section 1 :

Ainsi, les variables actionnables des systèmes de contrôle de gestion, c'est-à-dire les indicateurs de performance, les mécanismes incitatifs et les dispositifs de contrôle, une fois encastrés, semblent être devenus les principaux leviers du changement institutionnel dans ce secteur. Les contrats de performance fournissent ainsi un cadre de régulation des différents ordres institutionnels sans bouleverser la domination de la logique de marché. Actionner les variables des contrats de performance est devenu le principal levier pour agir sur l'influence d'une logique institutionnelle donnée.

Conclusion de la partie 3 de la section 1 :

Cette partie 3 apporte des éléments de réponse à notre troisième question de recherche, qui était : dans quelle mesure les systèmes de contrôle de gestion contribuent-ils à un travail institutionnel ? L'interprétation du cas proposé dans cette thèse suggère que les acteurs se positionnant en innovateur institutionnel s'emparent des systèmes de contrôle de gestion pour conduire un travail institutionnel visant tout d'abord à renforcer leur position. Ils saisissent ces outils parce qu'ils sont légitimes dans un contexte de domination de la logique de marché. Le travail institutionnel mené en s'appuyant sur les systèmes de contrôle de gestion a abouti à trois types de résultat : l'hybridation de la logique dominante, la définition du cadre de l'innovation institutionnelle et la régulation du paysage institutionnel. Dans un paysage institutionnel dominé par la logique de marché, les systèmes de contrôle de gestion une fois institutionnalisés, fournissent aux acteurs les variables actionnables pour conduire un travail institutionnel. Ce faisant, ils contraignent le processus d'innovation institutionnelle. Ils agissent essentiellement sur les définitions de ce qui est légitime. Ce travail institutionnel semble être conduit pour maintenir les institutions « invisibles » (de type clan) à travers les instruments de la logique de marché. Ces institutions invisibles semblent mobilisées pour préserver prioritairement l'ordre social.

Conclusion de la section 1

Synthétisons notre interprétation du cas ougandais. La logique de marché domine le secteur depuis l'adoption des réformes néo-libérales par le gouvernement du NRM en 1987. Au fil de son institutionnalisation, sa matérialisation s'est développée au cours de périodes de développement des pratiques au sein du NWSC qui ont été ensuite adoptées au niveau du champ. Les systèmes de contrôle de gestion, sous la forme de *reporting*

externe aux bailleurs de fonds, puis de contrats de performance, ont joué deux rôles majeurs dans ce processus de matérialisation. Premièrement, ils ont relayé les points d'attention des logiques institutionnelles dominantes au niveau du champ dans l'organisation et structuré le développement des pratiques, structures et des identités organisationnelles, donnant ainsi une existence matérielle à la logique dominante. Deuxièmement, ils ont servi de support à un travail institutionnel, visant le maintien de la légitimité de l'organisation. Ce travail a consisté à hybrider la logique dominante, à définir le cadre de l'innovation institutionnelle, et à réguler les différents ordres institutionnels. Finalement, une fois institutionnalisés, les systèmes de contrôle de gestion sont instrumentalisés par les coalitions dominantes pour assurer le maintien des institutions qui servent leurs intérêts, même lorsque ces outils créent des effets pervers. En tant qu'outil encastré dans le secteur, ils conditionnent la façon de penser les problèmes et les solutions. Ils créent ainsi un chemin de dépendance (Modell et al., 2007 ; North, 1990) qui contraint l'innovation institutionnelle.

Notre interprétation du cas NWSC offre une alternative au récit médiatisé dans le secteur de l'eau. L'histoire connue du NWSC est celle d'une entreprise publique non performante jusqu'à ce que le talentueux et charismatique leader, le DG Muhairwe, ne la transforme grâce aux contrats internes de performance. Le destin du NWSC aurait ainsi basculé en 1998 grâce à l'introduction de techniques managériales venues du monde marchand. Le NWSC serait passé d'une bureaucratie à une entreprise moderne et performante. Cette interprétation commune de l'histoire marque en soi le niveau d'imprégnation des fondements théoriques de l'idéologie dominante au sein des acteurs qui la racontent, c'est-à-dire les managers du NWSC et les bailleurs de fonds qui ont financés la réforme. Préserver ce mythe sert les intérêts mutuels de cette coalition. Selon cette idéologie, il suffit de choisir des leaders performants et de mettre en place les bons mécanismes d'incitation pour que les acteurs donnent le meilleur d'eux mêmes. Notre analyse des éléments à notre disposition permet de saisir le parcours du NWSC dans une plus grande complexité. Ainsi il n'y a pas eu une rupture franche en 1998 mais une série de ruptures tout au long de la vie de l'organisation, liées en premier lieu au contexte socio-politique qui impose un ordre institutionnel dominant. Différentes coalitions ont élaboré, au fil du temps, des pratiques qui ont constitué la dimension matérielle des logiques dominantes. Ce lent processus de maturation du champ ponctué de changements institutionnels se lit dans une perspective historique, comme suggéré par Thornton et al (2012). Finalement, les contrats de performance contribuent à réifier le monde social. En représentant le monde sous forme objective, selon la logique dominante, c'est-à-dire chiffrée, ils contribuent au « voilement de la subjectivité. », qui évite les débats et les tensions sociales (Bourguignon, 2010). La section suivant discute de la portée de ce travail sur le plan théorique.

Section 2 Une proposition de grille d'analyse du changement institutionnel intégrant les systèmes de contrôle de gestion

L'analyse du cas ougandais ne remet pas en question les étapes du modèle de changement institutionnel proposé par Greenwood et al. (2002). Toutefois, la confrontation entre ce modèle théorique et le cas étudié vient le questionner sur deux aspects : sur sa rationalité intrinsèque d'une part, et sur sa complétude d'autre part. Cette section discute de l'intérêt d'intégrer une nouvelle catégorie d'objet que sont les systèmes de contrôle de gestion dans les modèles de changement institutionnel (Greenwood et al., 2002). En s'appuyant sur les acquis de la SNI et du contrôle de gestion, nous nous attendions à ce que les systèmes de contrôle de gestion soient vecteurs d'institutions dans l'organisation, et génèrent des effets inattendus qui influeraient sur le processus de changement institutionnel. L'interprétation du cas nous a permis de préciser la façon dont les systèmes de contrôle de gestion pouvaient influer sur le processus. La première partie suggère l'extension du modèle de changement institutionnel (1), et discute ce qu'apporterait la catégorie d'objet « systèmes de contrôle de gestion » dans la compréhension du changement institutionnel (2). A travers cette discussion nous proposons une grille d'analyse élargie, appliquée au cas ougandais (voir Tableau 37).

1 Elargir les catégories du modèle de changement institutionnel

Cette partie propose d'élargir les catégories existantes dans le modèle de changement institutionnel de Greenwood et al (2002). Nous explorons trois directions inspirées par notre étude de cas : questionner la linéarité du processus (1.1), étendre l'analyse au delà du niveau du champ (1.2), et enfin inscrire le changement institutionnel dans la perspective de la logique institutionnelle (1.3),

1.1 D'un processus linéaire à un processus cyclique

Selon le modèle théorique admis (Greenwood et al., 2002), le changement institutionnel est un processus linéaire qui se déroule selon les étapes suivantes : une désinstitutionnalisation, une pré-institutionnalisation, une théorisation, une diffusion et une ré-institutionnalisation (voir chapitre 1). Dans notre cas, il semble que les étapes de théorisation et de diffusion n'aient pas été nécessaires pour institutionnaliser la logique de marché dans le champ. Nous interprétons ceci du fait de la particularité de la configuration du champ et du contexte socio-politique du changement institutionnel. Ce champ a les propriétés suivantes :

- un contexte de quasi-dictature,

- une forte dépendance du champ aux bailleurs de fonds pour le financement,
- un processus d'institutionnalisation qui démarre alors que les institutions et la capacité d'agir du champ au niveau national ont été détruites,
- le champ est dominé par une organisation, le NWSC.

Ces propriétés expliqueraient selon nous qu'il n'y avait pas eu d'alternative au modèle proposé par la coalition dominante du champ (Gouvernement – bailleurs de fonds). Il n'y avait pas de pratiques à désinstitutionnaliser, si ce n'est des pratiques « clandestines » que les acteurs n'avaient aucune légitimité dans le nouveau système de référence à revendiquer officiellement (de type corruption, cooptation) même si ces pratiques n'ont dans les faits jamais cessé d'exister. Cette situation est radicalement différente de l'introduction d'une logique de marché dans un champ organisationnel qui aurait toujours été géré sans recherche d'efficience et sans modèle marchand, où le personnel pourrait revendiquer son attachement à un système fondé sur une vision alternative du service public. Ainsi, la phase de désinstitutionalisation des anciennes pratiques s'est faite au niveau sociétal, pas au niveau du champ, par une coalition formée par le Gouvernement et les bailleurs de fonds, en internalisant des normes fondées sur le néo-libéralisme et véhiculées par la communauté internationale. Ainsi, l'institutionnalisation pourrait ne pas comprendre toutes les étapes du modèle proposé par Greenwood et al. (2002), selon la configuration du champ et le contexte politique.

Par ailleurs, dans une perspective historique, il est notable que ce qui s'institutionnalise peut aussi être transformé, même après avoir acquis une légitimité cognitive. Dans notre cas, la logique de marché a été hybridée, afin de résoudre une contradiction institutionnelle. Ainsi, après un changement institutionnel que nous avons qualifié de radical en 1987, car il correspondait à une remise en question radicale des institutions au niveau sociétal, il nous semble pertinent de situer les changements institutionnels qui ont suivis dans un processus cyclique de changement institutionnel. Dans ces cycles alternent des phases de changement avec des phases de stabilité institutionnelle. Cette perspective s'inscrit dans les travaux menés notamment par Zietsma et Lawrence qui parlent de « cycles de vie institutionnels » (2010, p. 199). Cette approche permet selon nous de mieux inscrire les dynamiques de changement institutionnel dans une approche historique (Thornton et al., 2012).

1.2 Vers un modèle multi-niveau

Lorsque le champ est dominé par un acteur principal, comme c'est le cas en Ouganda, l'analyse du changement institutionnel au niveau intra-organisationnel permet de comprendre les micro-mécanismes (micro car au niveau intra-organisationnel) qui

enrichissent notre compréhension de la façon dont le changement naît, se déroule et ce à quoi il aboutit. En nous inspirant du travail mené par Dillard et al. (2004) (voir chapitre 1), nous proposons d'étendre l'analyse du changement institutionnel au niveau socio-politique et au niveau de l'organisation. L'analyse au niveau socio-politique permet de comprendre l'origine des institutions du champ et les enjeux de leur maintien. Lorsqu'une organisation est l'acteur central du champ, l'analyse du changement institutionnel au niveau de l'organisation permet de mieux saisir la façon dont les critères et les pratiques légitimes dans le champ évoluent, et de comprendre les dynamiques de ces changements. Si les pratiques du NWSC ont été d'abord développées en lien avec la grille d'évaluation de la performance qui s'est imposé à l'organisation, ces pratiques sont devenues la référence du secteur. Ce point rejoint les résultats de Thornton et al. (2012) selon lesquels c'est l'organisation dominante dans le champ qui tend à influencer les règles du champ. Cette invitation à explorer l'influence du changement de pratiques au niveau organisationnel sur le champ rejoint des travaux récents comme ceux de Smets et al. (2012).

1.3 Situer le changement institutionnel et l'innovateur par rapport au système inter-institutionnel

Le modèle de changement institutionnel proposé par Greenwood et al. (2002) semble bâti sur l'hypothèse d'une diffusion des innovations institutionnelles du fait d'une démonstration de la supériorité d'une innovation par rapport à une autre. Intégré dans la théorie de la logique institutionnelle, cette proposition soulève une question : sur quelle rationalité fonder la démonstration de la supériorité d'une innovation par rapport aux pratiques du secteur ? Dans la perspective de la logique institutionnelle, la rationalité diffère selon les logiques à laquelle on se réfère. Le processus de théorisation ne peut être analysé qu'après avoir identifié la logique dominante sur laquelle l'innovateur institutionnel s'appuie. Procéder à cette analyse du système inter-institutionnel semble indispensable pour mieux saisir le niveau d'innovation, c'est-à-dire le niveau de rupture avec le paysage institutionnel. Dans le cas ougandais, après 1987, les innovations institutionnelles n'ont porté que sur des catégories de logiques institutionnelles. Elles n'ont pas bouleversé le paysage établi. Ceci permet de mettre en évidence l'influence d'autres logiques dans la dynamique de changement institutionnel. Sur le cas ougandais par exemple, l'absence de remise en question des institutions du NWSC en 2009 pose problème. Alors que les effets pervers de la mise en œuvre radicale de la logique de marché commencent à être perceptibles, il aurait pu y avoir une remise en question de la théorisation selon laquelle la mise en œuvre des contrats internes de performance génère de la performance. Toutefois, il semble y avoir un fort enjeu à maintenir un ordre social. Les notions d'intérêt et de pouvoir restent centraux dans ce type de contexte. D'autres

logiques, dont la rationalité diffère de la rationalité formelle qui fonde la logique de marché, semblent limiter l'influence de la logique de marché lorsque celle-ci vient ébranler l'ordre social. Enfin, intégrer ce modèle de changement institutionnel dans la perspective de la logique institutionnelle permettrait de mieux saisir les relations entre les différentes logiques, et comment cette relation évolue au fil des changements. Nous avons vu par exemple, dans le cas étudié, que ce qui a probablement contribué à une institutionnalisation sans résistance de la logique de marché c'est qu'il n'existait pas d'acteur influent se référant à d'autres logiques légitimes.

Conclusion partie 1 de la section 2 :

Cette partie suggère d'élargir le modèle de changement institutionnel de Greenwood et al. (2002) selon trois axes : adopter une vision cyclique du changement institutionnel, étendre l'analyse au niveau du champ vers les niveaux de la société et de l'organisation, et enfin situer le changement institutionnel dans le système inter-institutionnel, ce qui permet de préciser la nature de l'innovation : remise en question de la logique dominante, ou remise en question de catégories de la logique dominante, ou régulation entre les différentes logiques institutionnelles. Le Tableau 37 illustre la façon dont cette nouvelle grille peut être appliquée au cas ougandais.

2 Intégrer une nouvelle catégorie d'objet : les systèmes de contrôle de gestion

Cette partie propose d'introduire l'objet « systèmes de contrôle de gestion », lui-même intégré dans le concept d'« outil de gestion », pour d'une part, approfondir l'analyse de la matérialisation de ces logiques (2.1), et d'autre part, pour mieux saisir la façon dont cette matérialité peut influer sur le changement institutionnel (2.2).

2.1 Analyser la matérialisation des logiques institutionnelles

En écho avec la partie précédente, il nous semble que le cas du NWSC suggère que ce qui s'institutionnalise n'est pas immuable : la dimension abstraite de la logique peut évoluer (la logique peut être hybridée, voir section 1) et la dimension matérielle de la logique prendre forme au fil du processus d'institutionnalisation et de son insertion dans le paysage institutionnel. Dans le cas ougandais, cette matérialisation a été structurée par des systèmes de contrôle de gestion, du fait de leur légitimité selon la logique dominante.

Cette prise en compte de ces outils de gestion ne va pas à l'encontre d'une reconnaissance du rôle de l'acteur. Nous partageons avec Zietsma et Lawrence l'idée que le travail institutionnel est le fruit de l'action d'acteurs, pourvu qu'ils soient en capacité d'agir (2010, p. 215). Toutefois, ces acteurs sont non seulement encastrés dans de multiples logiques institutionnelles, mais ils façonnent des outils pour agir, et ces outils

structurent en retour leur façon d'agir sur leur environnement. Les systèmes de contrôle de gestion ont cette propriété d'être conçus pour conduire ou maîtriser un changement. Ils véhiculent une idéologie, et spécifient les modalités d'action qui permettront d'aller vers plus de conformité à cette idéologie. S'inscrivant dans la logique de marché, ils sont devenus en Ouganda des éléments structurants de la matérialisation de la logique, c'est-à-dire du développement des pratiques organisationnelles, des identités organisationnelles et de la structure organisationnelle. De concepts vagues et abstraits, ces outils de gestion sont devenus de véritables objets définissant ce qu'il convient de faire (Hasselbladh, Kallinikos, 2000).

Pour analyser la façon dont les systèmes de contrôle de gestion structurent la matérialisation des logiques institutionnelles, nous proposons de les conceptualiser comme des outils de gestion, selon le cadre établi par Hatchuel et Weil, et repris depuis dans l'analyse institutionnelle (Hatchuel, Weil, 1992 ; Aggeri, Labatut, 2010 ; Labatut et al., 2011 ; Château Terrisse, 2013). Ce cadre, exposé dans le chapitre 1, propose de reconnaître le fondement institutionnel des outils de gestion (voir Figure 17). Ainsi, reposant sur une philosophie managériale, les outils de gestion jouent un rôle de filtre, élément de traduction d'une demande institutionnelle abstraite, vague et complexe en points de focalisation concrets à partir desquelles les pratiques et les rôles organisationnels peuvent être développées. Cette traduction se fait au niveau du champ et au niveau de l'organisation, et évolue au cours du temps. En outre, ces outils sont indissociables d'une organisation. Leur mise en œuvre au sein du NWSC a changé les structures organisationnelles du secteur. Leur substrat technique (modalités concrètes de mise en œuvre) structure les pratiques organisationnelles. Ces outils de gestion vont synthétiser, simplifier et véhiculer les attentes institutionnelles, et s'appuyer sur une organisation et des artefacts, qui vont le cas échéant engendrer des changements de pratiques et de structures organisationnelles. Comprendre la relation entre institutions, outils de gestion, pratiques et organisation semble essentielle pour mieux saisir la façon dont les institutions se matérialisent.

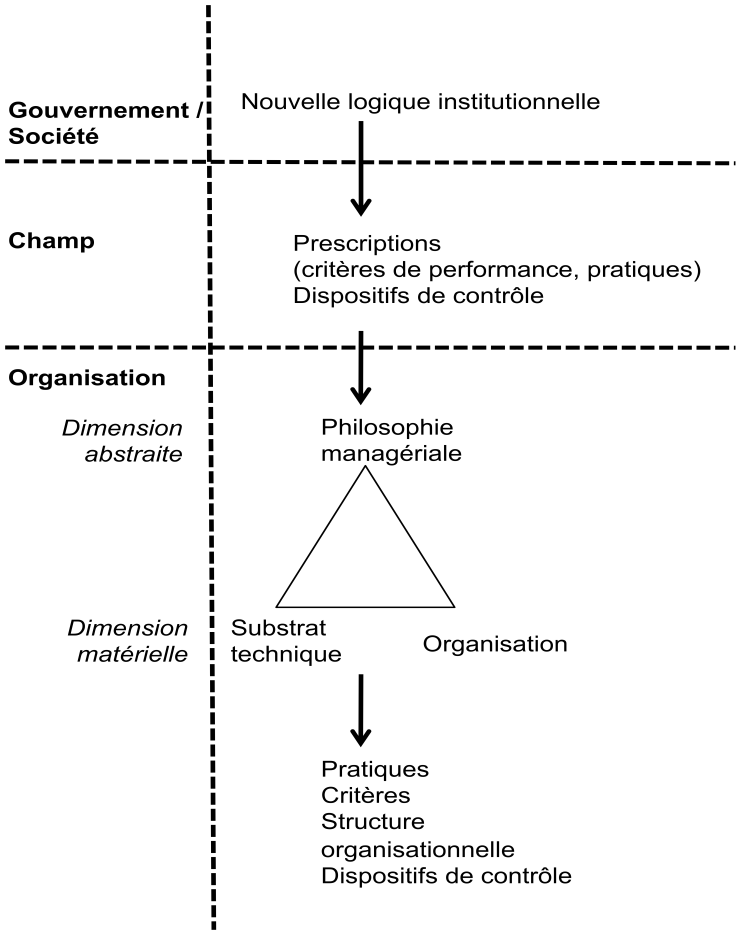


Figure 17 : Le processus de matérialisation d'une logique institutionnelle par le prisme de l'outil de gestion

2.2 Prendre en compte le possible chemin de dépendance créé par la matérialité dans les processus de changement institutionnel

Notre interprétation du cas ougandais suggère que lorsque les systèmes de contrôle de gestion sont institutionnalisés, et qu'ils sont encastrés dans le champ et l'organisation, ils créent un chemin de dépendance, au sens défini par North (1990). Ce concept, emprunté à un autre courant institutionnaliste, est mobilisé pour caractériser le fait que les systèmes de contrôle de gestion qui ont acquis ces deux propriétés (institutionnalisés et encastrés) pré-définissent la façon de penser les solutions et les problèmes dans l'organisation. Ceci suggère qu'ils contraignent le processus d'innovation institutionnelle. Ils définissent les leviers actionnables pour conduire un futur changement. Ainsi, pour répondre à la crise de la performance de 2009, le NWSC et le ministère de l'Eau n'ont envisagé qu'une modification des trois leviers des contrats de performance : le choix des indicateurs de performance, les mécanismes d'incitation et les dispositifs de contrôle. Notre interprétation rejoint en partie les travaux de Château Terrisse sur le rôle des outils de gestion dans un processus de changement institutionnel (Château Terrisse, 2013). Dans son analyse de la transformation des logiques institutionnelles dans le domaine de la finance solidaire depuis les années 1980, Château Terrisse a montré que les outils de

gestion pouvaient être utilisés par les acteurs comme régulateur de ces logiques, afin de résoudre des conflits institutionnels. Nous ajoutons donc l'idée qu'ils peuvent en plus créer ce chemin de dépendance, en fournissant la grille d'analyse des problèmes et solutions organisationnels, et contraignent ainsi la créativité. A partir de 1987, le NWSC a lancé un processus d'innovation institutionnelle (développement de nouvelles pratiques et de rôles). Ce processus a été réactivé en 1998 avec la remise en question de la légitimité du NWSC en tant qu'organisation publique. Ceci a conduit à un pic d'innovation qui a conduit à la conception des contrats internes de performance. Une fois introduits, ces contrats ont été le support d'innovation au niveau des pratiques, rôles et structures organisationnels. Une fois encastrés, ces contrats deviennent une contrainte, et le processus d'innovation au sein de l'organisation décline (voir Figure 18).

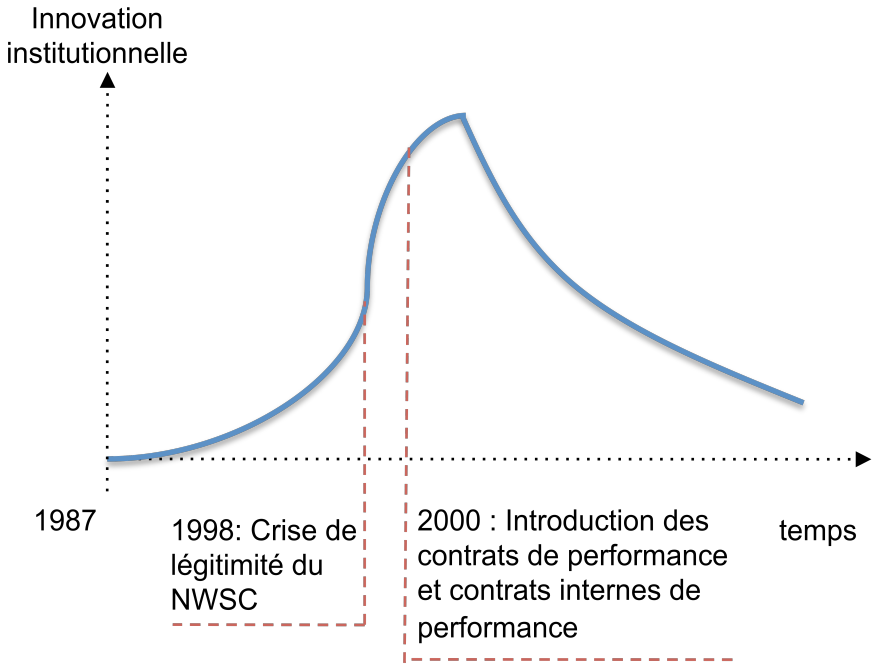


Figure 18 : Représentation schématique de l'évolution de l'innovation institutionnelle en Ouganda

Conclusion de la partie 2 de la section 2 :

Cette partie propose d'introduire l'objet « systèmes de contrôle de gestion », définis comme un ensemble d'indicateurs de performance, de mécanismes d'incitation et de dispositifs de contrôle, dans l'analyse du changement institutionnel. Cet objet permet d'enrichir notre compréhension des micro-processus sous-jacents au changement institutionnel. D'une part, il apporte un éclairage sur le processus de matérialisation des logiques. D'autres part, dans les cas où ces outils sont légitimes et encastrés, cet objet permet de saisir la façon dont la matérialité peut éventuellement contribuer à créer un chemin de dépendance qui contraint l'innovation institutionnelle. Le Tableau 37 ci-après illustre la façon dont la grille d'analyse proposée peut être utilisée pour le secteur de l'eau urbaine ougandais.

	1987-1997	1997-2004	2004-2009	2009-2011
Niveau de la société				
Dynamique	Innovation	Stabilité		
Source	Changement de système politique			
Acteurs influents	Gouvernement			
Micro processus	Mise en œuvre du programme d'ajustement structurel			
Résultat	1995 Constitution			
Niveau du champ				
Dynamique	Innovation	Innovation	Stabilité	Innovation
Source	Confit	Conflit		Conflit
Acteurs influents	Gouvernement Bailleurs de fonds	Ministère des Finances Bailleurs de fonds	Ministère des Finances	Ministère de l'Eau Bailleurs de fonds
Micro processus	Importation de critères et de pratiques via les projets de réhabilitation des infrastructures	Conception et mise en œuvre des contrats de performance Contrat de management à Kampala	Mise en œuvre des contrats de performance	Négociation du contrat de performance
Résultat (critères, pratiques, outils, rôles)	1995 : NWSC Act 1997 : Water Act Contrats de performance inscrits dans la loi	Légitimation de l'opérateur public Institutionnalisation des contrats de performance	Maintien des critères	Nouveaux critères Création d'une unité de régulation
Niveau organisationnel				
Dynamique	Innovation	Innovation	Stabilité	Stabilité
Source	Adoption des critères du champ	Conflit Nouveau DG		
Acteurs influents	DG Experts Formateurs	Nouveau DG Experts	DG Elite organisationnelle	DG Elite organisationnelle
Micro processus	Formation Appui technique	Mise en œuvre de contrats internes de performance Théorisation	Changements organisationnels Encastrement des contrats internes de performance	Renforcement des processus internes
Résultat (pratiques, SCG, outils, organisation)	Nouveaux critères Nouvelles pratiques Création de la profession des ingénieurs	Institutionnalisa-tion des contrats internes de performance	Nouvelles pratiques (contrôle), Nouveaux rôles (contrôleur, manager) Nouvelle structure (décentralisation)	Statu quo

Tableau 37 : Synthèse des dynamiques de changement institutionnel dans le secteur de l'eau urbaine ougandais de 1987 à 2011

Conclusion de la section 2 :

Cette section propose d'élargir le modèle de changement institutionnel de Greenwood et al. (Greenwood et al., 2002), en incluant notamment l'objet « systèmes de contrôle de gestion ». Cet objet semble pertinent dans un paysage institutionnel dominé par la logique de marché. Comprendre la façon dont ces outils de gestion sont conçus et mis en œuvre permet selon nous de mieux saisir les micro-processus du changement institutionnel dans une perspective historique inscrite dans la théorie de la logique institutionnelle. Le concept d'outil de gestion permet notamment de mettre en relation non seulement les institutions et les pratiques, mais aussi l'organisation, en tant qu'un ensemble de relations, de procédures et de processus.

Section 3 Un nouveau regard sur les systèmes de contrôle de gestion et leur mobilisation dans le secteur de l'eau urbaine

Cette troisième section discute de l'apport du cadre proposé dans ce chapitre dans l'analyse des systèmes de contrôle de gestion en général, et ses applications dans le secteur de l'eau urbaine en particulier. Ce cadre offre la possibilité de d'approfondir la connaissance sur les systèmes de contrôle de gestion en situation (1). Il invite en outre à discuter la façon dont les systèmes de contrôle de gestion sont conçus dans le secteur de l'eau urbaine (2). Il nous amène enfin à proposer la déconstruction des catégories d'analyse couramment mobilisées pour analyser ce secteur (3).

1 Approfondir la connaissance sur les systèmes de contrôle de gestion en situation

L'analyse du cas ougandais apporte peu de connaissances nouvelles sur le fait que l'introduction de systèmes de contrôle de gestion puisse engendrer des effets inattendus, tels que ceux mis en évidence dans le chapitre 5. Ce type d'effets ont déjà été décrits dans les travaux qui s'intéressent à la mise en œuvre du Nouveau Management Public, ou à la mise en place de la mesure de la performance dans le secteur public (Van Thiel, Leeuw, 2002). En revanche, ce travail apporte un éclairage sur les processus qui engendrent ces effets : pourquoi les systèmes ont-ils été conçus ainsi ? Comment sont-ils mis en œuvre ? Pourquoi la mise en œuvre n'est-elle pas cohérente ? Pourquoi des formes sous-optimales de contrôle sont-elles maintenues dans les organisations ? Comme exposé dans le chapitre 1, les travaux qui portent sur ces questions mobilisent le concept de découplage pour expliquer ces situations. Notre interprétation du cas ougandais nous amène à converger vers l'idée émergente dans la discipline du contrôle de gestion que le concept de découplage limite la compréhension des raisons du non alignement entre les structures formelles devenues mythes rationnels et les pratiques organisationnelles (Modell, 2009b). Nous pensons que relier les systèmes de contrôle de gestion à leurs fondements institutionnels, et analyser leur mise en œuvre dans un système inter-institutionnel apporte un éclairage qui permet de dépasser ce concept de découplage. Illustrons cette proposition avec la situation du NWSC en 2009, analysée dans le chapitre 5. Cette situation semble paradoxale, quand elle est confrontée à l'idée de découplage. La mise en œuvre des contrats internes de performance ne semble pas avoir été cérémonielle, car elle a accompagné de forts changements organisationnels (voir chapitre 4). Par ailleurs, les acteurs de l'organisation semblent sensibles aux mécanismes d'incitation et aux dispositifs de contrôle mis en place. Ces observations pousseraient à conclure qu'il n'y a pas eu de découplage. Pourtant, en analysant de près

cette mise en œuvre, elle apparaît comme approximative. Nous avons utilisé ce qualificatif pour désigner l'impossibilité d'appliquer de manière rigoureuse ces outils, du fait du paysage institutionnel. Nous avons montré que la crise de la performance de 2009 pouvait être interprétée comme une mise sous tension du paysage institutionnel. S'agirait-il donc d'un couplage faible ? L'idée de couplage faible reste associée à l'idée de nécessité de maintenir les pratiques en place dans une rationalité fondamentalement ancrée dans la logique qui fonde les systèmes de contrôle de gestion, c'est-à-dire la logique de marché. Il nous semble que cette explication n'est pas satisfaisante, car elle élude la complexité des logiques qui structurent l'action. Pour revenir au cas ougandais : les débats ouverts en interne où les arguments associés à la logique de la profession s'opposent aux arguments se référant à la logique de marché sur les causes du problèmes de la performance masquent la logique à l'œuvre dans le processus de maintien institutionnel : une logique de clan. Le clan est entendu dans un sens élargi, il s'agit d'une élite (ingénieurs seniors loyaux au DG, *top management*, élite politique) qui fonctionnerait comme un clan au sens anthropologique du terme. Les contrats internes de performance ne peuvent pas être mis en œuvre en accord avec leur logique intrinsèque, car cela pourrait conduire à remettre en question fondamentalement les acquis, privilèges, et statut du clan. Ces systèmes de contrôle de gestion apparaissent donc, à travers cette grille d'analyse institutionnelle, comme des outils de maintien institutionnel. Ils permettent d'entretenir les institutions relevant de la logique de marché qui légitiment les élites, ce qui nécessite de jouer le jeu de ces contrats, mais ce ne sont pas ces contrats qui servent à la prise de décision. Ils structurent, c'est-à-dire qu'ils fournissent un cadre, véhiculent des idées, des idéologies, renvoient une image, structurent les représentations. La lecture institutionnelle permet de comprendre la généalogie de ces outils (leurs fondements idéologiques, ce qui a influencé leur conception) et d'expliquer leur mise en œuvre ainsi que leurs conséquences.

Cette analyse permet également d'interpréter la résistance au changement associée au concept de découplage. La remise en question d'un outil lorsqu'il est institutionnalisé peut représenter des enjeux qui dépassent la question de la performance. Au NWSC, les contrats internes de performance ont contribué à bâtir le mythe fondateur qui a légitimé l'organisation en tant qu'organisation publique. Ainsi, remettre en question ces outils n'est pas concevable. Dans ces conditions, il est fort probable que le changement institutionnel ne pourra pas venir d'un acteur encastré dans ce paysage institutionnel. Il faudrait certainement une forte remise en question de la légitimité et l'émergence d'un acteur nouveau pour faire évoluer ces outils. Cette résistance au changement est à dissocier d'une résistance créée du fait de l'encastrement de l'outil sur le plan cognitif, comme exposé dans le chapitre 5. Finalement, cette approche apporte un cadre d'interprétation aux travaux qui s'intéressent à la façon dont la mise en œuvre de systèmes de contrôle

de gestion permet de gérer une demande institutionnelle contradictoire et les conflits entre différents groupes de personnes (Brignall, Modell, 2000 ; Modell, 2003 ; Chang, 2006).

Conclusion de la partie 1 de la section 3 :

Cette partie défend l'idée selon laquelle l'intégration des systèmes de contrôle de gestion dans la grille d'analyse du changement institutionnel élargie proposée dans ce travail de thèse contribue à approfondir notre compréhension de la réponse organisationnelle liée à l'introduction de ces systèmes de contrôle de gestion. Prendre en compte notamment les différentes logiques qui structurent la conception et la mise en œuvre de ces outils permettraient d'enrichir notre compréhension des processus complexes qu'occultent les concepts de découplage et de résistance.

2 Concevoir des systèmes de contrôle de gestion pour le secteur de l'eau urbaine

Cette partie ouvre une discussion sur les systèmes de contrôle de gestion pour le secteur de l'eau urbaine. Si ce travail est avant tout académique, nous nous autorisons également à réfléchir au savoir mobilisable par les acteurs du secteur. Nous proposons de réfléchir à la nature et à la place de la performance dans ce secteur (2.1) puis aux mécanismes d'incitation à la performance (2.2).

2.1 Repenser la nature et la place de la performance dans le secteur

Dans l'introduction générale, nous avons mis en évidence les enjeux du secteur de l'eau urbaine. Nous avons également exposé les caractéristiques de l'activité de ce secteur qui rendent la définition de sa performance complexe (chapitre 3). On ne sait bien mesurer que la performance passée. Le secteur peine à trouver des indicateurs qui permettraient de rendre compte des progrès d'un service d'eau urbaine sur les dimensions spécifiques de son activité : la prise en compte du long terme, nécessaire du fait de la longévité et du coût exorbitant de ses infrastructures, l'impact de son activité en matière de santé publique et sur les ressources en eau, pour ne citer que les plus fondamentales. Que nous enseigne à ce sujet le cas ougandais ? Comment se construit la grille d'évaluation de la performance du secteur ? Nous retirons de ce cas trois idées principales concernant la nature de la performance dans le secteur.

Premièrement, la performance est normative, et ce sont les normes des financeurs du secteur qui ont été adoptées. Rappelons que le secteur de l'eau urbaine a été reconstruit après une période de troubles politiques majeurs, avec l'aide des bailleurs de fonds, la Banque Mondiale en tête. Nous avons observé que les indicateurs qui ont compté pour le développement des pratiques organisationnelles sont d'une part peu nombreux, et que ce

sont ceux qui fondent la légitimité du NWSC aux yeux des financeurs. Ce que nous observons dans ce cas rejoint les travaux sur l'influence normative de la Banque Mondiale en matière de dispositifs comptables (Neu, Ocampo, 2007 ; Neu et al., 2009). La performance reflète dans le cas ougandais la domination de la logique de marché. Une logique de l'Etat qui légitimerait des contraintes surplombant la recherche d'efficience économique est de fait très peu présente en Ouganda.

Deuxièmement, la grille d'évaluation de la performance peut être en décalage avec les normes qui structurent les pratiques organisationnelles. Nous avons par exemple souligné que l'indicateur de productivité du personnel, disparu des contrats de performance en 2006, continuait en 2010 à s'imposer comme une norme implicite à respecter dans l'organisation.

Troisièmement, les chiffres de la performance ne reflètent pas obligatoirement la réalité. Nous avons en effet montré comment les acteurs de l'organisation peuvent être amené à fabriquer les chiffres de la performance.

Le cas ougandais nous invite donc à déconstruire la notion de performance. Ce qui paraît évident pour les chercheurs en gestion ne l'est pas pour les professionnels. La performance n'est pas neutre. La performance pour qui ? Pour quoi ? Pour combien de temps ?

Par ailleurs, notre travail engage à réfléchir à la place de la performance. Dans notre lecture institutionnelle appliquée au cas ougandais, la performance n'est pas une fin en soi, elle est un moyen de légitimer les acteurs. La performance offre en effet une grammaire et un vocabulaire et des éléments d'arbitrage qui bénéficient d'une aura de neutralité, et qui, de ce fait, structurent le champ. Dans la logique de marché, la performance et ses attributs paraissent incontournables. Toutefois, étant donné la nature de la performance, la focalisation sur la performance ne serait-elle pas de nature à détourner le regard des autres enjeux du secteur, tels que les enjeux sociaux et environnementaux ?

2.2 Remettre en question l'universalité des mécanismes d'incitation à la performance adaptés aux services publics d'eau urbaine

Nous nous appuyons dans cette sous-partie sur la comparaison du cas ougandais avec un autre service public d'eau « entreprisé »,qui, à l'instar du NWSC, a joui d'une aura de *success story* pour des raisons similaires : amélioration spectaculaire de la performance, entreprisation et leader charismatique. Ce service est le *Phnom Penh Water Supply Authority* (PPWSA), une entreprise publique qui dessert en eau la capitale du Cambodge (Blanc, Ries, 2007). Nous mobilisons ce cas pour montrer comment deux opérateurs publics d'eau qui se focalisent sur les mêmes indicateurs de performance, ont conçu des

mécanismes d'incitation à la performance très différents[245]. Le NWSC a mis en place des contrats internes de performance, qui sont des mécanismes d'incitations qui visent d'abord les directeurs d'agence, mais aussi tout le personnel, puisque les managers supportent le risque, mais tous les agents sous leur responsabilité bénéficient des primes à la performance en cas de réussite (voir chapitre 4). La performance est mesurée au niveau organisationnel. Au PPWSA, les mécanismes sont différents. Le taux d'eau non facturée et l'efficience en général reste l'indicateur important. Pour améliorer la performance sur ce critère, les mécanismes d'incitation à la performance visent deux corps de métiers spécifiques : d'un côté les releveurs de compteurs, qui sont aussi ceux qui sont responsables du recouvrement des factures d'eau, et de l'autre les équipes de recherche de fuites, responsables également de l'entretien du réseau (Das et al., 2010). Depuis 1994, un receveur ne reçoit la totalité de son salaire que s'il atteint 97% de taux de recouvrement. Il double son salaire à 99%. En 2003, le réseau fut équipé pour contrôler les fuites par une sectorisation hydraulique, qui permet de mesurer sur une zone délimitée du réseau, les débits entrants et sortants. Des contrats de performance sont depuis signés avec les équipes en charge de la recherche de fuites sur un secteur hydraulique donné, permettant une bonification de 30% des salaires. Ces contrats fixent des objectifs de réduction des fuites, établis en fonction du schéma directeur qui programme l'évolution du réseau sur 15 ans. En matière d'eau non facturée, PPWSA rivalise avec les meilleurs services publics d'eau du monde, avec un taux à 6% en 2011 (le NWSC reportait une valeur de près de 33% à la même époque).

Il ne s'agit pas de dire que puisque la performance du PPWSA est meilleure que celle du NWSC en matière de taux d'eau facturée, les mécanismes d'incitation mis en œuvre au PPWSA sont plus adaptés. Ce serait nier tout ce qui a été écrit dans cette thèse. La comparaison nous sert dans un autre registre. Les mécanismes d'incitation en Ouganda ont été bâtis sur un modèle non spécifique à l'activité d'un service d'eau. Dans le secteur de l'eau urbaine ougandais dominé par la logique de marché, le rôle des ingénieurs était fortement remis en question. Au Cambodge, la logique de la profession des ingénieurs semble avoir structuré de manière plus forte la représentation de l'activité et les pratiques organisationnelles. Comme en Ouganda, le secteur public de l'eau urbaine a été reconstruit après une période (la dictature des Khmers Rouges) de destruction des institutions, des hommes, des organisations et des infrastructures. Comme en Ouganda, la Banque Mondiale a financé la réforme du secteur, mais son influence semble avoir été beaucoup moins prégnante que trois autres acteurs : la coopération française, la coopération japonaise et un bureau d'étude d'ingénieurs français. Le bras droit du DG qui a mené les réformes, en place de 1993 à 2012, était un ingénieur. La matérialisation de

[245] Nous avons mené dans le cadre de ce travail de thèse une enquête de terrain au PPWSA similaire à celle menée au NWSC, la recherche-intervention en moins.

l'influence de la logique de la profession est perçue à travers des éléments visuels : plans du réseau d'eau affichés dans les bureaux (invisibles au NWSC), maquettes techniques des ouvrages exposées (invisibles au NWSC). Elle s'incarne aussi dans le rapport entre les chefs des services techniques et le « terrain » : les managers du PPWSA sont sur le terrain. Elle s'incarne enfin dans une stratégie d'expansion des branchements d'eau qui s'adapte à la capacité de production du réseau d'eau. Cette capacité est estimée en fonction d'un schéma directeur, outil structurant, conçu par des ingénieurs, qui focalise la question de la gestion du service d'eau autour de la question du développement de l'infrastructure. Alors que la stratégie de développement des branchements d'eau au NWSC était d'augmenter le nombre de branchements fixé en fonction de la progression historique du nombre de branchements, le nombre de branchements au PPWSA étaient fixé en fonction de la capacité du réseau. Ainsi, le NWSC apparaît comme une organisation « moins près du réseau » que le PPWSA. En outre, la conception des mécanismes d'incitation se fonde également comme nous l'avons montré sur une conception différente des rôles organisationnels. Le système du NWSC est fondé sur la figure du manager, le système du PPWSA sur celle de l'ouvrier. Ces deux figures sont emblématiques de deux mondes, le manager et le néo-libéralisme décomplexé de l'Ouganda, l'ouvrier et la rémanence du monde communiste au Cambodge. Ces éléments de comparaison servent à illustrer la façon dont le paysage institutionnel peut influer sur la conception des systèmes de contrôle de gestion. Nous ne pouvons que conclure en remettant en question l'universalité des systèmes de contrôle de gestion, non pas en tant qu'objet, mais dans leur conception même.

Conclusion de la partie 2 de la section 3 :

A travers la grille institutionnelle mobilisée dans cette thèse, cette partie propose deux pistes de réflexion pour la conception de systèmes de contrôle de gestion adaptés au service public de l'eau urbaine. Premièrement, il s'agit d'expliciter les fondements institutionnels de la notion de performance pour la repenser dans un projet politique et normatif. Par ailleurs, bien que la performance semble être un élément de langage incontournable dans l'ère néo-libérale, le cas ougandais engage à lui attribuer une place moins grande pour éviter des effets délétères. Deuxièmement, nous proposons de repenser les mécanismes d'incitation à la performance dans le contexte inter-institutionnel pour mieux les comprendre, et éviter ainsi la promotion d'outils standardisés.

3 Déconstruire les catégories structurantes du secteur de l'eau urbaine : le public, le privé et le service public

L'histoire récente (depuis les années 1990) a incité public et chercheurs à questionner la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau. Ce phénomène était vu comme quelque chose de nouveau. Un débat moral, ancien dans le secteur de l'eau en France (Pezon, 1999), continue d'agiter le secteur : est-il moral d'autoriser des actionnaires à percevoir des dividendes dans un secteur d'activité essentiel pour la vie humaine ? Cette simple proposition porte des préjugés forts sur ce qu'est le public, le privé et le service public. Le modèle marchand représenterait une menace pour les valeurs attribuées au service public. Dans un débat national, les protagonistes évoluent dans un contexte institutionnel commun qui devrait permettre de s'entendre rapidement sur ce qu'est un service public, ce qu'est le public et le privé. Sur le plan international, ces catégories nous semblent perdre de leur pertinence. L'histoire ougandaise interprétée sous l'angle institutionnel nous pousse à porter un regard nouveau sur ces catégories, et à démonter les préjugés qui limitent, à notre sens, la portée des débats publics et de la recherche académique.

Avant de revenir sur le cas ougandais, autorisons nous un détour rapide par des travaux menés dans la discipline du management public aux Etats-Unis, où la question de la distinction entre le public et le privé est fondamentale, puisqu'elle a justifié la création d'une discipline à part entière consacrée au secteur privé. « *All organizations are public* » proclamait Barry Bozeman (2004). Ce titre provocateur renvoie à une déconstruction méthodique de la frontière entre le public et le privé. C'est la diffusion du Nouveau Management Public (Hood, 1995), fondée sur la théorie du *Public Choice* (Buchanan, 1987) qui a amené ces questions, car cette doctrine remet explicitement en question les spécificités de l'action publique. Pour les tenants de cette doctrine, il n'y a pas de différence fondamentale entre une organisation publique et une organisation privée, et par conséquent, l'organisation publique peut être soumise aux mêmes règles d'évaluation de la performance que le secteur privé. Le NWSC semble être une illustration parfaite de cette affirmation, dans la mesure où l'opérateur public cherche à imiter le secteur privé. Lorsque nous avons interrogé le DG en 2010 pour lui demander quelle était selon lui la spécificité qu'apportait à son entreprise le fait d'être publique, il a répondu que ça ne faisait que lui imposer des contraintes qui freinaient sa compétitivité : mise en œuvre des règles de la commande publique, contrainte dans la fixation du tarif de l'eau, approbation du budget par le Parlement. Le DG du NWSC déclarait qu'il rêvait de s'absoudre de ces règles pour atteindre la performance maximale. Est-ce la seule ambition légitime pour le DG d'une entreprise publique dans l'ère néo-libérale ? La différence entre le NWSC et une entreprise privée, motivée par le profit, est en effet minime. C'est d'ailleurs cet

argument qui a fait l'objet de la théorisation menée par le NWSC pour légitimer son statut d'organisation publique. Contre toute attente, l'entreprise publique a démontré sa capacité à améliorer sa performance, innover et changer, alors que ces « vertus » sont, dans la logique dominante, attribuées au secteur privé. Il est clair que tant que l'évaluation de la performance restera l'alpha et l'oméga de toute politique de l'eau urbaine, il y a de fait peu de différences entre un opérateur public et un opérateur privé.

En creux de cette histoire ougandaise, se pose la question de la construction d'un service public de l'eau urbaine, service public entendu comme l'expression d'un ensemble de valeurs qui relèvent de la logique de l'Etat, et qui imposent des normes, représentations et règles prévalant sur toute autre logique. Le cas NWSC montre ce que devient un secteur de l'eau urbaine lorsque la logique de l'Etat est peu influente.

Ceci nous amène à nous questionner sur la façon dont le service public se construit. Il n'y a en Ouganda pour ainsi dire aucune tradition de service public, aucune idée de ce que pourrait être un service public. Le secteur public a représenté pendant les années de dictature et de guerre civile (années 1970 et 1980) l'instrument de la terreur et de la corruption. Comment construire une idée de public après un tel vécu ? Un défi majeur raconté par les DG du NWSC (post dictature de Idi Amin Dada) et du PPWSA (post dictature des Khmers Rouges) a été de reconquérir la confiance du peuple. Cette confiance se concrétisait dans le fait d'accepter de payer la facture d'eau. Encore en 2010, les agents du NWSC se plaignaient du peu d'empressement des Ougandais à payer la facture d'eau. Il y a certainement des traces de l'histoire dans ce comportement.

Comment se construisent alors les principes du service public ? Le rôle de la société civile et des politiques dans la construction des institutions du service public de l'eau est fondamental. Hall, Lobina et de la Motte examinent 29 cas de mobilisation, qui ont fait échoué des contrats de partenariat public-privé (syndicats ; associations d'usagers ou citoyennes, de protection de l'environnement, d'entreprises ; autres organisations non gouvernementales et partis politiques) (Hall et al., 2005). L'argument majeur dans ces luttes, rapporté par ces auteurs, est la question de l'équité. Implicitement, ces auteurs montrent que ces luttes étaient fondées sur l'idée que la participation du secteur privé met en péril les valeurs de service public. Ce que nous montrons, c'est que l'enjeu n'est probablement pas dans la nature de l'opérateur du service, mais dans le cadre institutionnel au sein duquel il intervient. Sans construction de valeurs publiques institutionnalisées (Bozeman, 2007), le secteur de l'eau urbaine resterait probablement soumis à la seule logique de marché, et passerait ainsi à côté de ses missions fondamentales : la vision de long terme pour une gestion des ressources en eau et l'aménagement du territoire.

Finalement, ce cas ougandais nous amène donc à considérer que ce qui fera le caractère public du service de l'eau urbaine, ce n'est pas tant la propriété de l'exploitant ou du

propriétaire des réseaux, mais le paysage institutionnel et la façon dont il se matérialisera.

Conclusion de la partie 3 de la section 3 :

Au-delà de la réflexion menée dans le cadre de cette thèse sur le changement institutionnel et les systèmes de contrôle de gestion dans le secteur de l'eau urbaine, l'analyse institutionnelle mobilisée nous amène à déconstruire les trois catégories qui structurent la plupart des travaux sur le sujet : le public, le privé et le service public. Ainsi revisitée, l'histoire du NWSC est celle d'une reconstruction d'un service de l'eau urbaine sans construction de la notion de service public. Nous invitons à dépasser la question de la propriété de l'opérateur d'eau, et de la performance du secteur, pour porter notre attention sur la façon dont la logique de l'Etat se construit (ou pas), c'est-à-dire à la façon dont des acteurs conduisent (ou pas) un travail institutionnel visant à créer des règles, normes et représentations imposant des valeurs partagées autres que les seules valeurs d'efficience. Cette proposition converge avec des analyses récentes menées sur le secteur (Budds, McGranahan, 2003 ; Jaglin, Zérah, 2010 ; Lorrain, Poupeau, 2014).

Conclusion

Ce chapitre apporte des éléments de réponse à nos questions de recherche et met en perspective notre travail de recherche en le confrontant aux connaissances théoriques et empiriques. Pour ce faire, il s'est déroulé en trois temps. Dans un premier temps, nous avons proposé une reformulation de l'interprétation du cas en mobilisant les concepts de logiques institutionnelles, de travail institutionnel et de matérialisation, afin d'établir des relations entre les systèmes de contrôle de gestion et le changement institutionnel. Nous avons interprété la reconstruction du secteur de l'eau urbaine en Ouganda comme un processus d'institutionnalisation de la logique de marché, reposant sur un changement d'ordre politique au niveau national, et répondant à une demande institutionnelle formulée par des acteurs à dimension internationale qui ont influencé la ré-institutionnalisation du champ : les bailleurs de fonds. La matérialisation de cette logique de marché dans le champ et dans l'organisation dominante du secteur, le NWSC, a été structurée par les systèmes de contrôle de gestion développés au fil des crises de légitimité de l'opérateur national. Enfin, des innovateurs institutionnels se sont saisis de ces systèmes de contrôle de gestion pour conduire un travail institutionnel. Une fois institutionnalisés, les systèmes de contrôle de gestion ont contraint le processus d'innovation institutionnel, au niveau du champ et au niveau organisationnel.

Dans un second temps, nous avons discuté le modèle de changement institutionnel établi par Greenwood et al. (2002) à la lumière de notre interprétation du cas. Cette discussion s'est faite en proposant d'élargir le modèle selon deux axes. Le premier consiste à élargir les catégories existantes du modèle (linéarité, niveau d'analyse et contexte institutionnel), vers une approche en phase avec la théorie de la logique institutionnelle, dans une perspective historique. Le deuxième axe consiste à introduire une nouvelle catégorie d'objet dans l'analyse institutionnelle : les systèmes de contrôle de gestion, conceptualisés comme des outils de gestion selon la terminologie employée par Hatchuel et Weil (1992). Cette nouvelle catégorie d'objet, les outils de gestion, nous paraît pertinente pour explorer le rôle de matérialité des logiques institutionnelles dans les dynamiques de changement institutionnel, notamment parce qu'elle peut contraindre les processus d'innovation, transformer les logiques institutionnelles et influer sur les équilibres du système inter-institutionnel.

Le dernier temps de ce chapitre a été consacré à la dimension empirique de ce travail. Nous avançons l'idée que la grille d'analyse proposée peut permettre un nouveau regard sur les systèmes de contrôle de gestion mis en œuvre dans les organisations, en particulier dans le secteur de l'eau urbaine. Cette grille suggère notamment des pistes de réflexion pour la conception de systèmes de contrôle de gestion adaptés aux

caractéristiques du secteur. En définitive, nous proposons de déconstruire les notions couramment mobilisées (performance, public, privé et service public) afin de ne pas y projeter nos propres représentations qui limitent notre compréhension de l'évolution du secteur.

Conclusion générale

Résumé de la thèse

Ce travail de thèse avait pour objectif de comprendre l'origine, la signification et les conséquences de la diffusion des indicateurs de performance dans le secteur de l'eau urbaine. Cette question nous a paru digne d'intérêt du fait des forts enjeux que porte ce secteur et du peu de connaissances disponibles sur ce sujet.

Dans un premier temps, nous avons bâti les outils conceptuels et méthodologiques qui nous ont permis d'explorer cette question (partie I). Dans le chapitre 1, nous avons d'abord montré l'intérêt d'inscrire cette recherche dans le courant de la sociologie néo-institutionnelle (SNI). Cette approche élargit en effet le spectre des systèmes de rationalité qui structurent les comportements organisationnels, de la seule rationalité économique qui a fondé les approches fonctionnalistes de l'organisation et le contrôle de gestion, à de multiples systèmes de rationalité, appelés logiques institutionnelles. Ainsi, la diffusion des indicateurs de performance, *a fortiori* des systèmes de contrôle de gestion, peut être appréhendée comme le marqueur d'un changement institutionnel, c'est-à-dire de l'introduction durable de nouvelles croyances, représentations, normes et règles. Ce changement institutionnel a été conceptualisé par Greenwood et al. (2002). Toutefois, dans cadre conceptuel, le concept de « systèmes de contrôle de gestion » en tant qu'objet conceptuel distinct n'existe pas. Qu'apporterait l'intégration de cet objet dans l'analyse institutionnelle ? A partir de travaux empiriques récents (Leca et al., 2009 ; Kaghan, Lounsbury, 2006 ; Château Terrisse, 2013), nous avons montré qu'il permet de mieux comprendre la dimension matérielle à l'œuvre dans les logiques (Jones et al., 2013). Par ailleurs, nous avons mis en évidence que la SNI permet d'identifier les fondations institutionnelles des systèmes de contrôle de gestion. Pourtant, si la SNI est largement mobilisée dans la discipline comme cadre alternatif au fonctionnalisme, les travaux sur le rôle des systèmes de contrôle de gestion dans les changements institutionnels sont marginaux. La grande majorité des recherches s'intéressent en effet au contrôle de gestion en tant que résultat d'un changement institutionnel, et à son devenir dans l'organisation, et non à la manière dont ils contribuent au processus lui-même. Nous avons ainsi été amenée à proposer un nouveau cadre d'interprétation du changement institutionnel à partir du modèle de Greenwood et al. (2002). Ce dernier a été enrichi par les apports de Dillard et al. (2004) (intégration des trois niveaux d'analyse du changement : la société, le champ et l'organisation) et par son inscription dans l'analyse

des logiques institutionnelles à l'œuvre. Ce travail nous a en outre conduit à introduire un nouvel objet dans l'analyse institutionnelle : les « systèmes de contrôle de gestion », conceptualisés comme des «outils de gestion » (Hatchuel, Weil, 1992). C'est grâce à ce cadre renouvelé que nous avons pu analyser non seulement l'effet des institutions sur l'action au travers de « l'outil de gestion », support de la matérialisation des logiques, mais aussi la manière dont il peut être saisi par des acteurs pour changer les institutions, et conduire ainsi un travail institutionnel.

Au terme du chapitre 1, nous avons pu reformuler notre principale question de recherche : dans quelle mesure un système de contrôle de gestion contribue-t-il au changement institutionnel, et plus précisément à la matérialisation des logiques et au travail institutionnel ? Le secteur de l'eau urbaine est un champ organisationnel dont les acteurs, les frontières et les logiques institutionnelles restent à définir. Les indicateurs de performance, qui ne sont pas des objets neutres, nous l'avons montré, jouent un rôle structurant dans ce champ car ils sont institutionnellement ancrés dans la logique de marché.

Dans le chapitre 2, nous avons exposé les choix épistémologiques et méthodologiques qui ont fondé notre démarche scientifique. Nous avons privilégié une démarche abductive et interprétative. Ainsi, l'objectif de cette thèse était de déconstruire et d'interpréter une réalité socialement construite, dans un processus conditionné par le « je » du chercheur, non seulement chercheur mais aussi ingénieur de l'eau et fonctionnaire de l'Etat français. La recherche est fondée sur une étude de cas principale mobilisant une approche ethnographique, à partir de laquelle nous avons élaboré l'objet et la question de recherche. Le cas *National Water and Sewerage Corporation* (NWSC), entreprise publique ougandaise en charge de l'alimentation en eau et de l'assainissement des zones urbaines du pays, représentait ce qui était légitimé par les acteurs du champ du fait de sa réputation de *success story*. Nous avons été immergée durant deux mois au sein du service en charge du contrôle de gestion, ce qui nous a permis de mettre en place une recherche-intervention de 2010 à 2012 (David, 2008). Cette méthode a joué un rôle majeur dans le processus d'interprétation, nous permettant d'identifier plus précisément les logiques, critères et pratiques du champ. Nous avons par ailleurs employé plusieurs méthodes de collecte de données : observation participante, entretiens et recueil d'archives. Principalement effectuée au NWSC, cette collecte de données a également concerné les acteurs influents du champ organisationnel, en particulier les ministères de tutelle, les bailleurs de fonds et les assistants techniques. Nous avons inscrit nos observations dans une perspective historique comprenant les différents niveaux d'analyse (société, champ organisationnel et organisation). Nous avons en outre mené une étude

de cas parallèle, au *Phnom Penh Water Supply Authority* du Cambodge, afin de mettre en perspective nos observations avec un autre opérateur public bénéficiant d'une réputation similaire et œuvrant dans un contexte géopolitique et culturel différent.

La deuxième partie de cette thèse a été consacrée à l'interprétation du cas NWSC. Les trois chapitres nous a permis d'apporter des éléments de réponse aux questions de recherche. Le chapitre 3 a d'abord proposé une grille d'analyse du secteur de l'eau urbaine en tant que champ organisationnel structuré par les logiques de marché, de l'Etat, de la profession et de l'entreprise. Cette grille nous a permis de mettre en exergue la domination de la logique de marché dans les prescriptions d'acteurs influents tels que la Banque Mondiale par son modèle de réforme sectorielle néo-libérale. Nous avons en outre montré que les recommandations de l'*International Water Association* sur l'usage des indicateurs de performance est de nature à contribuer à propager cette doctrine. Nous avons mis en lumière les débats soulevés par cette diffusion, notamment parce que la logique de marché qui lui est associée entre en conflit avec les autres logiques structurantes du secteur, notamment celles de l'Etat et de la profession. Nous avons démontré que ce changement institutionnel intervenu au niveau mondial a influencé le secteur de l'eau urbaine en Ouganda dès les années 1980. La logique de marché est devenue la colonne vertébrale de la reconstruction de ce secteur qui avait été anéanti du fait de troubles politiques majeurs (dictature, guerre civile). Notre analyse a porté dans ce chapitre sur la période 1987-1998 qui correspond à la phase d'institutionnalisation de la logique de marché dans ce champ organisationnel. Outre l'influence de la Banque Mondiale, c'est le changement de régime politique, et, plus largement, de système socio-politique qui a vraisemblablement favorisé ce processus d'institutionnalisation. Nous avons repéré les marqueurs de cette institutionnalisation, en particulier une définition de la performance centrée sur les questions d'efficience et de viabilité financière.

Dans le chapitre 4 nous avons examiné spécifiquement le rôle des contrats de performance signés entre le NWSC et ses ministères de tutelle à partir de 2000. Nous avons mis à jour les processus qui ont conduit à leur institutionnalisation à partir de 2004. Ces outils constituaient un discours légitime justifiant la conservation du statut public de l'opérateur, statut contraire à la logique de marché dominante. Ainsi, les contrats de performance ont été utilisés pour faire échouer le projet de privatisation, finalement abandonné en 2004. Ces contrats ont ainsi contribué à créer une alternative légitime à la privatisation dans le champ : la gestion privée au sein d'un opérateur public comme modèle de bonne gestion (Baietti et al., 2006). Nous avons par ailleurs montré que l'institutionnalisation de contrats internes de performance au sein du NWSC à partir de 2004 a accompagné et structuré de profonds changements organisationnels : émergence

des rôles de manager et de contrôleur, décentralisation de l'exploitation, développement des pratiques commerciales et constitution d'une nouvelle culture d'entreprise centrée sur l'imitation du secteur marchand. Une période de stabilité institutionnelle, c'est-à-dire de non remise en question des pratiques et critères légitimes, a favorisé ces transformations. La période 2004-2009 correspond donc à une phase où les contrats de performance (internes et externes) ont structuré la matérialisation de la logique de marché au niveau du champ organisationnel et de l'organisation elle-même.

Le chapitre 5 est consacré à la période 2009-2012. Lors de notre immersion dans l'entreprise en 2010, l'opérateur national traversait une crise de la performance. Nous avons construit une recherche-intervention visant à accompagner les acteurs dans une réflexion sur les origines, les causes et les conséquences de cette crise. Ce travail, bien que centré sur la conception et la mise en œuvre des contrats de performance (internes et externes) nous a permis de mieux saisir les représentations, normes et règles structurant le comportement des acteurs du champ. Il nous a ainsi conduit à porter un regard nouveau sur ces outils de gestion. Nous avons montré que leur caractère institutionnalisé et encastré dans la vie organisationnelle en a fait des éléments contraignant tout projet d'innovation. La mise en œuvre de ces outils semblait avoir ainsi créé un chemin de dépendance (Modell et al., 2007 ; North, 1990). La réaction du ministère de l'Eau ougandais face à cette crise de la performance a contribué à éclairer davantage le rôle des contrats de performance dans le champ. Cet acteur les a utilisés à partir de 2009 pour justifier la constitution d'une instance de régulation visant à mieux contrôler l'opérateur. Se référant à logique de l'Etat, ce nouvel acteur a engagé un travail institutionnel, visant en premier lieu à faire évoluer la définition de la performance dans les contrats signés avec l'opérateur national afin d'y intégrer des dimensions sociales et environnementales. Les contrats de performance, institutionnalisés dans un champ dominé par la logique de marché, ont donc fourni le langage légitime. Ils définissent ainsi les seuls leviers d'action pour initier un changement.

La dernière partie de ce travail avait pour objectif de discuter en quoi ce cas ougandais nous a permis de faire évoluer notre cadre d'interprétation initial (partie III, chapitre 6). La principale leçon est que les systèmes de contrôle de gestion ont d'une part un effet structurant dans la matérialisation de la logique de marché, et que d'autre part, une fois institutionnalisés, ils représentent à la fois une ressource et une contrainte pour la conduite d'un travail institutionnel. Ils fournissent le langage commun aux acteurs du champ pour transformer la logique dominante, un cadre pour penser les solutions et les problèmes. Cette analyse nous conforte donc dans la pertinence de notre choix d'intégrer ces objets comme nouvelle catégorie dans l'analyse institutionnelle. Nous proposons ainsi

d'élargir le modèle du changement institutionnel de Greenwood et al. (2002). Premièrement, nous avons remis en cause la linéarité du processus au profit d'une vision cyclique de l'innovation institutionnelle (Zietsma, Lawrence, 2010). Deuxièmement, nous ajoutons les niveaux d'analyse de la société et de l'organisation à celui du champ organisationnel. Troisièmement, nous l'incluons de manière plus explicite dans une analyse des logiques institutionnelles. Enfin, nous confirmons la pertinence d'y intégrer le concept d'outils de gestion comme objet conceptuel, dont les systèmes de contrôle de gestion font partie. Ce nouvel objet offre un cadre analytique qui permet de mieux identifier et donc de mieux comprendre les liens entre institutions, actions et organisation dans un processus de changement institutionnel. Dans une approche critique du contrôle de gestion, ce nouveau cadre d'analyse permet d'intégrer les notions d'intérêt et de pouvoir, et de dépasser la seule notion de découplage, éclairant par là même la mise en œuvre de ces outils. C'est notre compréhension du poids des institutions dans leur conception et usage qui s'en trouverait ainsi approfondie (Hopwood, Miller, 1994). Sur le plan empirique, cette analyse institutionnelle nous permet d'ouvrir une réflexion sur deux sujets : les systèmes de contrôle de gestion adaptés au secteur de l'eau urbaine et les catégories usuelles de l'analyse du service public de l'eau urbaine : la performance, le public, le privé et le service public.

Apports théoriques

Sur le plan théorique, ce travail de thèse apporte une contribution au courant de la sociologie néo-institutionnelle et à la discipline du contrôle de gestion.

Contribution au modèle de changement institutionnel

Ce travail contribue à l'analyse du changement institutionnel de Greenwood et al. (2002) de deux façons. Premièrement, il met en évidence certains micro-processus sous-jacents aux différentes étapes du changement institutionnel. Il répond ainsi à l'appel à s'intéresser aux pratiques et aux changement intra-organisationnels, et à analyser leur influence sur le changement institutionnel (Lounsbury, 2008 ; Smets et al., 2012 ; Lounsbury, 2007 ; Thornton et al., 2012). En intégrant l'objet « outil de gestion », ce travail s'inscrit également dans la lignée des auteurs qui explorent plus précisément la relation entre les institutions, les artefacts et les pratiques (Leca et al., 2009 ; Arjaliès, 2010 ; Kaghan, Lounsbury, 2006 ; Labatut et al., 2011). Il permet aussi d'explorer la logique d'entreprise qui fait la particularité de ce qu'est une organisation.

Deuxièmement, cette thèse propose un modèle du changement institutionnel élargi à partir de celui de Greenwood et al. (2002). Ce cadre élargi propose d'intégrer l'outil de gestion comme un objet à part entière dans l'analyse, afin d'intégrer la façon dont il est

conçu et mis en œuvre comme une nouvelle clé d'analyse des micro-processus du changement institutionnel. Rappelons que la perspective historique est une dimension essentielle de la théorie de la logique institutionnelle. Ce modèle élargi converge vers l'idée de cycle de vie institutionnel avancée par Zietsma et Lawrence (2010), c'est-à-dire une succession de phases de conflit, d'innovation et de stabilité institutionnelle. Il invite également à affiner notre compréhension de l'influence du changement institutionnel sur le paysage institutionnel du champ et permet de décloisonner les niveaux d'analyse (société, champ organisationnel et organisation).

Contribution à l'analyse de la matérialité des logiques institutionnelles

Intégrer l'objet « systèmes de contrôle de gestion » dans l'analyse institutionnelle nous a permis d'illustrer la façon dont ces objets pouvaient structurer les rôles et les pratiques qui matérialisent les logiques institutionnelles. Ceci constitue une contribution à la réflexion sur la matérialité des logiques institutionnelles (Leca et al., 2009 ; Jones et al., 2013 ; Pinch, 2008). Il permet par exemple de mettre en évidence les possibles chemins de dépendance créés par cette matérialité, déjà suggérés par ailleurs sans toutefois les interpréter à la lumière de la théorie des logiques institutionnelles (Modell et al., 2007 ; Siti-Nabiha, Scapens, 2005).

Contribution à l'analyse du travail institutionnel

Cette recherche a en outre permis de montrer le rôle joué par les systèmes de contrôle de gestion dans le travail institutionnel. Dans les articles académiques sur le travail institutionnel, les outils sont peu présents. Nous avons montré qu'ils peuvent être à la fois une ressource et une contrainte. Une ressource quand il permet aux acteurs de conduire un travail, une contrainte quand une fois institutionnalisé, il restreint les leviers d'action. Nous confirmons par ailleurs l'idée que travail institutionnel nécessite la création d'une capacité d'agence (Zietsma, Lawrence, 2010).

Contribution à l'analyse des systèmes inter-institutionnels

Ce travail a également consisté en une exploration de systèmes inter-institutionnels au niveau sociétal, du champ et de l'organisation. Même si nous n'avons pu décrire que de façon limitée les différentes logiques institutionnelles, nous avons montré que leurs caractéristiques et influences varient selon les niveaux et les époques. Un outil une fois institutionnalisé, peut ainsi être le moyen de réguler l'influence de différentes logiques pour résoudre des conflits institutionnels. Ce résultat se rapproche de ceux de Château Terrisse (2013). Cette auteure s'est intéressée notamment au degré de compatibilité entre des logiques souvent présentées en opposition, comme les logiques de marché et de la profession (Thornton et al., 2012). Un des résultats originaux de notre analyse est d'avoir montré que les logiques de marché et de la profession ont été souvent en phase

et seulement ponctuellement en situation de conflit. Ceci confirme leur enracinement dans le temps et l'espace (Lounsbury, 2007). Notre étude suggère aussi que le poids de la culture finit par créer un phénomène de résistance qui cherche à préserver les traits fondamentalement structurants de la société. Notre approche, qui s'inscrit dans la tradition wébérienne, amène à nous interroger sur l'universalité des outils de gestion. Ils portent en eux des représentations des relations sociales très marquées par le monde capitaliste anglo-saxon, et qui peuvent être en tension avec des systèmes de rationalité très différents.

Contribution à l'analyse du contrôle de gestion

De par son questionnement et sa méthodologie, ce travail s'inscrit dans un ensemble de travaux émergents de la discipline du contrôle de gestion qui s'intéressent au rôle des outils de gestion dans les dynamiques institutionnelles (Dambrin et al., 2007 ; Ancelin-Bourguignon et al., 2013). Nous avons raccroché notre questionnement aux réflexions menées sur l'effet institutionnel des outils de gestion (Château Terrisse, 2013 ; Labatut et al., 2011). Notre travail apporte un nouvel éclairage sur la façon dont les systèmes de contrôle de gestion, en l'occurrence les contrats de performance, sont conçus, institutionnalisés, instrumentalisés et influencent les dynamiques de changement institutionnel. Dans la discipline du contrôle de gestion, cette thèse confirme les résultats connus sur les effets inattendus de certains dispositifs de contrôle ainsi que sur le poids des intérêts et du pouvoir dans leur conception et mise en œuvre. Nous avons ainsi observé que les indicateurs de performance qui sont devenus légitimes dans le champ sont dans un premier temps ceux prescrits par les bailleurs de fonds. La construction de systèmes de contrôle fondés sur des indicateurs focalisés sur le passé et la dimension financière de la performance a ainsi renforcé et entretenu un cycle de management court-termiste qui répond de façon nécessairement limitée à l'enjeu de l'accès à l'eau et de l'assainissement. Cette tendance au court-termisme générée par une doctrine néo-libérale a déjà été mise en évidence dans d'autres secteurs du domaine public (Van Thiel, Leeuw, 2002). L'apport de notre travail est de la mettre en évidence dans le secteur de l'eau urbaine. De plus, notre thèse apporte un nouveau cadre d'interprétation qui peut permettre de dépasser la notion de découplage au profit d'une analyse des logiques qui structurent la pratique organisationnelle. Les incohérences dans la mise en œuvre des contrats internes de performance mises en évidence dans le cas ougandais peuvent être considérées non pas comme un découplage ou couplage faible, mais comme le résultat de la prévalence d'autres logiques qui empêchent une mise en œuvre rigoureuse. Ce résultat nous conduit à penser que les pratiques de contrôle sont indissociables du contexte institutionnel. Dans le cas étudié, la mise en œuvre des systèmes de contrôle de gestion permet en premier lieu la survie de l'organisation et sa légitimité. Ils peuvent

ensuite structurer le changement organisationnel, plus en raison des représentations et des idées qu'ils véhiculent que du fait de leur degré de sophistication. Par ailleurs, les systèmes de contrôle évoluent au fil des changements institutionnels, et une fois institutionnalisés peuvent servir à la consolidation des nouvelles institutions et créer un chemin de dépendance dans la dynamique institutionnelle (North, 1990 ; Modell et al., 2007). Ainsi, la mise en œuvre des contrats devient un but en soi, occultant la question de fond de l'impact de l'action publique sur la société. Nous pensons que l'analyse de cette imbrication des systèmes de contrôle de gestion dans un paysage institutionnel complexe et en évolution, voire en tension, est de nature à expliquer leurs effets inattendus.

Apports méthodologiques et empiriques

Contribution à l'analyse du secteur de l'eau urbaine

Pour le secteur de l'eau urbaine, cette recherche apporte deux contributions essentielles. Premièrement, elle fournit des connaissances générées dans un cadre académique sur le secteur de l'eau urbaine ougandais, réputé pour ses performances mais peu étudié de manière scientifique (Appelblad, Nilsson, 2012 ; Calas, 1998). Nous livrons notre compréhension de la façon dont il a été créé, s'est structuré, dont ses pratiques se sont mises en place, ont changé, ont été développées. Nous apportons un regard nouveau sur l'opérateur national, le NWSC, en pénétrant son fonctionnement interne, c'est-à-dire en ouvrant la boîte noire de l'organisation dont on ne connaît que les chiffres de la performance, ou les récits façonnés par ses acteurs. Cette thèse propose un cadre d'interprétation alternatif au mythe du *leader* charismatique qui aurait changé le cours de l'histoire en 1998 ; elle fait de la construction de ce mythe un élément d'analyse des systèmes de rationalité à l'œuvre. Le changement qui s'est produit dans ce secteur est plutôt le fruit d'un processus incrémental qui aurait débuté en 1984 avec le premier projet d'aide à la reconstruction du secteur, et s'est déroulé jusqu'à aujourd'hui en alternant des phases de stabilité et de changement. Dans ce processus, institutions, acteurs (organisations et individus) et outils ont joué un rôle important. Par ailleurs, cette thèse apporte des éléments concrets sur l'origine et les effets de la focalisation du secteur sur certains indicateurs de performance. Nous montrons que ce pilotage de la performance a accompagné (sans toutefois pouvoir affirmer qu'il en est la seule cause directe) un développement inédit du secteur de l'eau urbaine du pays qui n'a jamais desservi autant de personnes, n'a jamais rassemblé autant de compétences, et n'a jamais été aussi institutionnalisé, c'est-à-dire structuré par des procédures, règles, normes et par des professionnels qui assurent la reproduction des pratiques du champ. Notre étude met toutefois en garde contre les effets délétères d'une focalisation sur une vision de la performance qui est tournée vers le passé et le court terme, ce qui est incompatible avec les enjeux de développement durable que porte le secteur. Ce n'est pas tant ces

indicateurs que nous remettons en question que l'attention exacerbée que les acteurs leur portent. Il ne s'agit pas d'attribuer une quelconque responsabilité à tel ou tel acteur dans le fait d'avoir intégré tel ou tel indicateur. Il s'agit plutôt de comprendre les raisons de cette focalisation. D'abord, les institutions du secteur, c'est-à-dire ce qui est considéré comme légitime, rendent les alternatives impensables. Ensuite, les indicateurs, comme le taux de productivité du personnel, le taux de recouvrement, ou le taux d'eau non facturée, représentent de tels enjeux de légitimation qu'ils empêchent de porter un jugement sur leurs effets. L'attention sur la performance de l'opérateur en Ouganda détourne le regard de la politique de l'eau urbaine dans son ensemble, et évite ainsi le débat politique sur les objectifs, le résultat et l'impact de l'action publique. Nous observons ainsi ce que Gibert (1994) appelait « un déplacement des buts » dans son analyse des effets du Nouveau Management Public dans l'administration française. Non seulement le contrat de performance concentre toutes les attentions, mais il contraint l'innovation. Ainsi, nous suggérons que ces institutions de la logique de marché servent en premier lieu un projet politique, qui est le maintien de l'ordre social. Dans ce jeu, la mise en scène des contrats de performance permet de faire durer le « spectacle », et détourne le regard des laissés pour compte (les quartiers pauvres, l'environnement et les générations futures), car c'est ce « spectacle » qui légitime l'action des acteurs influents du champ.

Deuxièmement, cette thèse propose de déconstruire les présupposés qui fondent la plupart des analyses du secteur : la performance, le public, le privé et le service public. En proposant de décomposer les logiques d'action selon trois logiques institutionnelles (marché, Etat et profession), notre travail entame une réflexion sur leur compatibilité, leurs influences mutuelles, et les équilibres qui s'établissent. Nous serions tentés d'imaginer que c'est un équilibre entre les trois logiques qui permettrait de relever le défi de l'eau urbaine, mais notre travail ne permet pas cette conclusion. Il ouvre toutefois des pistes de réflexion pour développer des méthodologies d'analyse institutionnelle du secteur, et continuer à réfléchir à l'usage des indicateurs de performance. A la veille des négociations internationales sur la révision des Objectifs du Millénaire pour le Développement, cette réflexion nous semble d'actualité.

Cette voie de recherche converge avec de récents travaux menés dans des disciplines connexes sur le secteur de l'eau urbaine. En premier lieu, il souscrit pleinement à l'idée que pour comprendre ce qui se joue, il faut ne pas restreindre l'analyse au seul opérateur d'eau, mais l'élargir au système de gouvernance, qui est sectoriel dans notre étude, mais qui, pour les géographes, est la gouvernance urbaine (Jaglin, Zérah, 2010). En second lieu, notre travail se rapproche de travaux qui proposent d'adopter une approche historique pour dépasser la problématique de la gestion publique ou privée, et de remettre en question certaines catégories pré-établies et certains présupposés. Par exemple, dans son analyse des mécanismes de financement des réseaux d'eau urbaine des villes de

Milan et de Paris au XIX^{ème} siècle, Crespi Reghizzi (2014) invite à porter un nouveau regard sur les modèles de financement des infrastructures prescrits aujourd'hui. Il montre que le développement des réseaux d'eau et d'assainissement est d'abord lié à l'engagement de la puissance publique à se saisir de cet enjeu, et à sa capacité à mettre en place des instruments pour atteindre des objectifs découlant d'une vision mûrie de ce qu'apportent ces services publics à la société. Il a ainsi fallu que ce service public soit, à un moment donné, considéré comme stratégique, souvent du fait d'enjeux de santé publique. Le statut de l'exploitant du réseau (public ou privé) apparaît dans cette perspective comme un problème de second ordre, observation déjà relevée en 2003 par Budds et McGranahan (2003). Dans cette même veine, Lorrain et Poupeau (2014, p. 6) invitent à « s'intéresser en détail aux constituants de cette doxa », désignant par le terme de *doxa* ce que nous avons appelé les logiques institutionnelles dominantes. Dans une démarche positiviste, ils appellent à s'intéresser à « ce que les protagonistes de l'eau font » (titre de leur contribution), plutôt qu'à préjuger de leur action en fonction de leur statut. Ce questionnement rejoint les travaux menés par McDonald et Ruiters (2012), présentés au Forum Mondial de l'Eau à Marseille en 2012, qui proposent une grille d'analyse de ce que les opérateurs publics d'eau font. Quelles alternatives présentent-ils par rapport au secteur marchand ? Qu'apporte le secteur public ? Après avoir conduit notre travail, nous pensons en effet qu'il est pertinent de poursuivre ce type de travaux en les intégrant dans une approche historique et en se dégageant d'une simple analyse de la performance, et ce afin de comprendre ce qu'est le service de l'eau urbaine aux mains des acteurs publics, largement majoritaires. Il s'agit finalement de mieux saisir les ressorts de la construction de ce qui en fait un service public, et non pas seulement un « bien de club » réservé à une minorité (Barraqué, 2008).

Limites et pistes de développement de ce travail de recherche

Ce travail montre l'intérêt de ce type de démarche multi-niveau (société, champ organisationnel et organisation) pour apporter un éclairage sur des situations encore mal connues. Toutefois, il présente des limites et des lacunes ouvrant ainsi des opportunités pour des travaux de recherche ultérieurs.

La conceptualisation des systèmes de contrôle de gestion dans une analyse institutionnelle

Dans le modèle d'analyse du changement institutionnel élargi que nous avons proposé, nous avons conceptualisé les systèmes de contrôle de gestion comme des outils de gestion, selon la grille proposée par Hatchuel et Weil (1992). Cette démarche s'inscrit dans un courant foucaldien qui montre l'effet disciplinant des systèmes de contrôle de gestion, et rejoint les travaux de Labatut et al. (2011). Cette approche est intéressante dans le fait d'associer un paysage institutionnel, un projet managérial, une organisation et

un artefact. Toutefois, un système de contrôle de gestion n'est pas que disciplinant, il peut aussi servir un processus d'apprentissage organisationnel. Une voie d'approfondissement pourrait être alors de construire une typologie des systèmes de contrôle de gestion, voire des outils de gestion (Moisdon, 1997), qui recouvrent une réalité très diverse d'outils et de pratiques. Nous avons en effet centré notre analyse sur les contrats de performance. N'y aurait-il pas des catégories de systèmes de contrôle de gestion, ou plus largement d'outil de gestion, qui influeraient de manière plus décisive que d'autres sur les processus de changement institutionnel ?

Développer les connaissances des logiques institutionnelles hors contexte occidental

La théorie néo-institutionnelle est dominée par une pensée américaine et européenne d'où sont issus les idéaux-types des logiques institutionnelles, selon la proposition de Max Weber (début XX^{ème} siècle). Friedland et Alford (1991) précisent d'ailleurs bien que ces idéaux-types sont ceux qui structurent les sociétés occidentales contemporaines. Conduire un travail dans d'autres univers culturels permettrait de développer des grilles d'analyse comparatives. Si le concept de logique institutionnelle est universel, il serait intéressant de mieux comprendre les logiques dans d'autres contextes culturels en variant les terrains mais aussi les méthodes. Nous avons mené ce travail en nous concentrant sur la logique de marché et ses rapports avec les autres logiques. Nous avons également limité notre description des logiques institutionnelles à la question de la rationalité, des points d'attention, des stratégies, des pratiques et des modèles d'organisation légitimes. Le recours à la recherche-intervention nous a permis d'élargir notre connaissance du paysage institutionnel ougandais. Toutefois, au moment de notre immersion dans l'entreprise, nous n'étions pas armée sur le plan conceptuel et méthodologique pour identifier de façon structurée les logiques liées à la culture, qui sont fondamentales mais encore peu intégrées et comprises en science de gestion. Apporter un éclairage sur les dimensions culturelles permettrait d'affiner notre compréhension des contextes, et ainsi mieux décoder les situations de gestion. Nos observations nous amènent à penser que ces logiques en rapport avec la culture (famille, clan, religion) sont la clé de compréhension qu'il nous manque pour saisir l'histoire ougandaise dans toute sa complexité.

La matérialité des logiques institutionnelles

Notre travail a tenté de contribuer à la question de la matérialité des logiques institutionnelles. L'aspect matériel renvoyait essentiellement aux rôles et pratiques organisationnelles ainsi qu'aux outils de gestion comme éléments structurants. Nous avions l'intuition que la question de la matérialité pourrait être poussée plus loin. Il nous a par exemple semblé qu'un lien pourrait exister entre le rapport de l'organisation à ses

infrastructures d'une part, et le paysage institutionnel d'autre part. Une observation fonde cette intuition. En Ouganda, l'organisation dominée par une logique de marché a attribué une place de second rang aux pratiques des ingénieurs. Dans l'organisation, aucun plan du réseau n'était visible dans les locaux, ni entre les mains des personnes qui interviennent sur le réseau. Ce dernier restait quelque chose d'abstrait. L'élite de l'organisation était très peu en rapport avec l'objet technique au quotidien. Les locaux de l'organisation étaient systématiquement éloignés des parties techniques (entrepôts, ouvrages, etc.), si bien qu'on pouvait passer des journées dans les services d'ingénierie du NWSC sans voir un seul objet technique. *A contrario*, au Cambodge, le réseau était très présent. Le plan était affiché dans de nombreux bureaux. Ces derniers étaient d'ailleurs sur le site d'une station de traitement. Les employés ne pouvaient pas passer une journée sans voir un tuyau, un engin, un ouvrier, la cantine étant séparée des bureaux par l'entrepôt. Par ailleurs, les chefs de services techniques s'enorgueillissaient de pouvoir descendre dans une tranchée pour faire le même travail que leurs ouvriers. Ces observations, qui pourraient paraître anodines, prennent du sens lorsqu'on remarque que la question de la gestion patrimoniale est intégrée dans la gestion du PPWSA cambodgien, alors qu'elle ne l'est pas dans celle du NWSC ougandais.

Anticipation des normes et lecture des institutions

Ce qui paraît remarquable dans les histoires du NWSC et du PPWSA, c'est la capacité de leurs dirigeants à percevoir ce qui est considéré comme légitime dans leur environnement, c'est-à-dire principalement l'élite politique locale et les bailleurs de fonds internationaux. Le NWSC s'est par exemple saisi de la question du genre, en affichant dans ses rapports annuels le pourcentage de femmes employées. Au-delà de leur talent de *leader* charismatique qui est souligné dans les récits existants, cette capacité à décoder et à anticiper ainsi les attentes institutionnelles paraît être un thème à développer dans la question du travail institutionnel.

Voie d'approfondissement en mobilisant d'autres cadres théoriques

Les théories de la pratique

Des voies d'exploration théorique des pratiques comme matérialisation de logiques institutionnelles ont été suggérées par Jones et al. (2013). Le courant de la socio-matérialité développé à partir des travaux d'Orlikowski (1992) a été mobilisé dans le champ du contrôle de gestion pour étudier les changements organisationnels liés à la mise en œuvre de systèmes de contrôle de gestion (Ahrens, Chapman, 2007 ; Bérard, 2013). Le courant de l'acteur-réseau (Callon, 1986) pourrait également offrir une piste d'approfondissement de ce travail en structurant notre analyse des pratiques organisationnelles.

La gestion de la valeur publique comme nouveau paradigme de l'action publique

Le changement institutionnel étudié est en lien étroit avec la mise en œuvre et les effets des réformes de Nouveau Management Public. Dans la discipline du management public, les effets pervers associés à cette doctrine ont été décrits dans divers secteurs, mais peu dans le secteur de l'eau. Ce sujet émergent au sein de la communauté qui s'intéresse au secteur de l'eau urbaine a essentiellement été traité en recherchant en vain un lien de causalité entre les réformes de Nouveau Management Public et la performance des services publics d'eau (Schwartz, 2008, 2006 ; Vinnari, 2008). Les résultats de ces travaux rejoignent néanmoins les nôtres sur la nécessité de replacer ces analyses dans un contexte et sur l'enjeu de la prise en compte du long terme. Le nouveau paradigme de gestion publique alternatif au modèle de la bureaucratie et du Nouveau Management Public a été formulé : le paradigme de la gestion des valeurs publiques, développé à partir des travaux de Moore (Benington, Moore, 2011 ; Bozeman, 2007 ; Moore, 1995, 1994 ; O'Flynn, 2007). Il pourrait permettre de revisiter les modes managériales développées dans ce secteur, en questionnant les valeurs portées et crées par les services publics d'eau urbaine au cours de leur réforme. Nous avons engagé un premier travail exploratoire dans cette direction (Colon, Guérin-Schneider, 2014). Ce travail fournit un cadre pour penser le renouvellement des grilles d'évaluation de la performance dans le secteur.

Pistes pour la recherche empirique

Ce travail a exploré la façon dont les indicateurs de performance sont utilisés au sein de dispositifs de gestion dans les services publics d'eau. L'originalité de l'approche développée est de combiner une analyse institutionnelle avec une analyse de la mise en œuvre de ces dispositifs de gestion au sein des services publics d'eau. L'intérêt est d'apporter des éléments de compréhension de la façon dont ces dispositifs ont été conçus et mobilisés. Ces éléments sont d'ordre structurel (le paysage institutionnel dans lequel évoluent les agents), relèvent de la capacité et de la stratégie des acteurs (l'usage stratégique des outils versus le pouvoir cognitif des outils sur les agents), et sont d'ordre organisationnel (la façon dont les structures organisationnelles sont reliées aux dynamiques institutionnelles et instrumentales). Cette approche exploratoire ouvre deux thèmes de réflexion qui pourraient enrichir les cadres d'analyse du secteur. Le premier thème porte sur les paramètres à prendre en compte dans la conception des systèmes de contrôle de gestion. Le second propose de revisiter la façon de caractériser un service public d'eau en dépassant la notion de public et de privé.

Quels systèmes de contrôle de gestion adaptés aux services publics d'eau urbaine ?

Ce travail a exploré le lien entre l'utilisation des indicateurs de performance dans le secteur de l'eau urbaine et le développement des pratiques organisationnelles. Il met en évidence le fait que l'introduction d'indicateurs de performance, notamment lorsqu'associée à la mise en œuvre d'incitations à la performance, peut induire des changements profonds dans un service d'eau, tant sur les pratiques que sur la structure organisationnelle et les rôles. Si les associations professionnelles du secteur de l'eau urbaine ont beaucoup œuvré à la conception d'indicateurs de performance pertinents, peu de travaux renseignent sur leur appropriation et leurs usages. Le cas ougandais met en évidence les possibles effets pervers d'une focalisation sur certains indicateurs de performance combinée à des incohérences dans la mise en œuvre des dispositifs incitatifs.

L'approche proposée repose sur l'hypothèse que les systèmes de contrôle de gestion sont indissociables du contexte institutionnel et organisationnel. Si dans les deux cas étudiés (NWSC en Ouganda et PPWSA au Cambodge), le choix des indicateurs a été au départ guidé par le *reporting* externe aux bailleurs de fonds, leur orchestration dans l'organisation a été choisie par le *top management*, en fonction de ce qui était perçu comme légitime et possible dans le contexte. Notre étude ne suffit pas à dresser un lien direct de causalité entre la forme des systèmes de contrôle de gestion et ce contexte institutionnel et organisationnel. Toutefois, la comparaison entre les deux cas suggère que la conception des dispositifs d'incitation à la performance est reliée à des contextes particuliers. Les incitations individuelles reposant sur le rendement mettent en avant la figure de l'ouvrier, dans une relation hiérarchique, cohérente avec un modèle d'organisation de type bureaucratique et dans un monde marqué par le système communiste. Les incitations collectives reposant sur la performance organisationnelle, qui mettent en avant la figure du manager dans l'édification de la relation partenariale dans l'organisation, apparaît comme cohérente avec un modèle de Nouveau Management Public, dans un monde néo-libéral. Cette ébauche de typologie pourrait être approfondie, par la conduite d'autres études de cas.

Par ailleurs, nous notons l'incapacité des dispositifs actuellement mis en œuvre à intégrer la problématique gestionnaire spécifique aux services publics d'eau : la gestion patrimoniale sur le long terme. Ainsi, un travail de recherche-intervention pourrait être mené dans des démarches expérimentales pour réfléchir avec les professionnels à la conception de systèmes de contrôle qui soient à la fois adaptés à chaque contexte et puissent contribuer à faire avancer les pratiques sur les enjeux propres au secteur. Des dispositifs de régulation au niveau national pourraient aussi contribuer à ce mouvement. Ces pistes pourraient enrichir celles dessinées par Vinnari (2008).

Enfin, dans les cas étudiés, les opérateurs d'eau semblent n'avoir pas pu se focaliser sur

toutes les dimensions de la performance simultanément. Il y a une succession de phases de focalisation sur des dimensions relatives à l'émergence d'un ordre institutionnel. Dans les deux cas, on peut identifier trois phases (voir Tableau 38). Pendant la phase de réhabilitation (financée par les bailleurs de fonds internationaux), le NWSC et le PPWSA se sont focalisés sur les indicateurs liés à la facturation, à l'efficience globale et à la productivité du personnel. Pendant la phase d'expansion du service se sont ajoutés des indicateurs mesurant la vitesse d'expansion et l'efficience. Pendant la phase de consolidation, nous constatons un élargissement aux dimensions sociales et environnementales de la performance. Cette ébauche de phasage n'est pas normative. Elle suggère d'explorer la façon dont la performance se construit et se mesure au fil du développement des services. Il s'agit d'explorer la façon dont un système de contrôle de gestion évolue en fonction du contexte institutionnel

Etapes de la reconstruction d'un service public d'eau	Réhabilitation	Expansion	Consolidation
Indicateurs de performance clés	Taux de facturation Taux de recouvrement Arriérés de paiement Profit d'exploitation Productivité du personnel	Taux de facturation Taux de recouvrement Arriérés de paiement Profit d'exploitation Productivité du personnel Eau non facturée Nombre de nouveaux branchements Rapport entre dépenses et recettes d'exploitation	Taux de facturation Taux de recouvrement Arriérés de paiement Profit d'exploitation Productivité du personnel Eau non facturée Nombre de nouveaux branchements Rapport entre dépenses et recettes d'exploitation Nombres de branchements dans les quartiers pauvres Qualité de l'eau potable [246]

Tableau 38 : Rapport entre l'étape de développement d'un service public d'eau et l'évaluation de la performance établi à partir des cas du NWSC et du PPWSA

[246] Pour le cas ougandais, la focalisation sur l'assainissement n'a émergé qu'à la troisième phase.

Explorer la matérialisation de la logique de marché et de la logique de l'Etat, en remplacement des catégories public et privé

Comme exposé dans le chapitre 6, la recherche sur la gestion des services publics d'eau urbaine depuis les années 1980 a été centrée sur la comparaison entre la gestion publique et la gestion privée. Après une étude de cas comme celle de l'Ouganda, il paraît impossible d'attribuer aux termes « public » et « privé » le même sens que celui qui leur est conféré dans le contexte français par exemple. Quel sens donner au public dans un pays où la chose publique a été anéantie et pervertie par des années de guerre civile et de dictature, et où l'Etat œuvre avant tout au maintien du pouvoir en place ? Le NWSC comme le PPWSA, en tant qu'organisations publiques, ont mis des années avant de retrouver la confiance du public. Ainsi, aborder une recherche dans des contextes culturels variés ne peut se faire sans déconstruire le sens de public et de privé. Nous proposons une approche alternative se fondant sur une lecture institutionnelle.

Cette recherche propose une lecture du service public d'eau comme un lieu composé de différentes sphères d'influence. Un directeur de service d'ingénierie est un ingénieur qui doit se faire respecter en tant qu'expert, qui peut vouloir faire carrière dans l'organisation, qui peut aussi adhérer à une mission redistributive du service, qui peut également privilégier la question de l'efficience du service, qui est aussi dans un système de relation familiale, clanique ou en rapport avec sa croyance religieuse. Une lecture institutionnelle permet d'affiner la compréhension du comportement des acteurs dans les organisations, et des organisations elles-mêmes, en considérant leur rationalité comme relevant de différents systèmes de rationalité que l'acteur va solliciter selon les situations (Thornton et al., 2012). Ainsi, au lieu de préjuger ce qu'est le public ou le privé, l'angle de lecture proposé est d'analyser plutôt les objectifs et les pratiques organisationnelles, et d'en déduire les ordres institutionnels dominants qui structurent les pratiques du secteur ou d'une organisation. Nous soutenons que cette grille d'analyse pourrait donner un nouveau souffle à la recherche sur les modes d'organisation efficaces dans le secteur.

Affiner les connaissances sur les prescriptions du secteur et ses évolutions

Ce travail est une première exploration des prescriptions du secteur de l'eau urbaine mobilisant le concept de logique institutionnelle. Elle s'appuie sur une compréhension de ces prescriptions fondée sur des documents publiés, donc centrée sur un nombre limité d'acteurs, essentiellement la Banque Mondiale du côté des bailleurs de fonds et l'*International Water Association* du côté des associations professionnelles, et de surcroît focalisée sur l'usage des indicateurs de performance. Cette approche est donc nécessairement limitée. Du fait de la problématique du financement des infrastructures mise en évidence dans cette thèse, le rôle des bailleurs de fonds paraît fondamental, car leur vision de la performance et des pratiques légitimes semblent fortement influencer le comportement des acteurs du champ. Pour affiner notre compréhension des institutions

de ce champ organisationnel, il conviendrait d'analyser plus finement les processus d'élaboration de ces prescriptions. Ceci impliquerait notamment de s'intéresser à une plus grande diversité d'acteurs du champ.

En définitive, ce travail de thèse contribue à trois courants, la sociologie néo-institutionnelle, les approches critiques du contrôle de gestion et les études empiriques sur le secteur de l'eau urbaine. Sur le plan théorique, cette thèse propose principalement d'inclure le concept d'outils de gestion dans l'analyse du changement institutionnel, pour une meilleure compréhension du rôle de la matérialité. Ce nouveau cadre d'analyse pourrait être utile au développement de travaux de recherche sur le secteur de l'eau urbaine, et plus largement sur les services publics.

Bibliographie

ABBEY, Yunusu, 1998. NWSC Chief Cries Foul. In : *New Vision*. Kampala, Uganda, 12 juillet 1998.

ABERNETHY, Margaret A. et CHUA, Wai Fong, 1996. A Field Study of Control System « Redesign »: The Impact of Institutional Processes on Strategic Choice. In : *Contemporary Accounting Research*. Fall 1996. Vol. 13, n° 2, p. 569-606.

ABRAHAMSON, Eric, 1991. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. In : *Academy of Management Review*. 1991. Vol. 16, n° 3, p. 586-612.

ADOLFSSON, Petra et WIKSTRÖM, Ewa, 2007. After quantification: Quality dialogue and performance. In : *Financial Accountability & Management*. 2007. Vol. 23, n° 1, p. 73-89.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2000. *Five Urban Centres Water Supply and Sewerage Rehabilitation Project*. Project Evaluation Report. S.l.

AGGERI, Franck et LABATUT, Julie, 2010. La gestion au prisme de ses instruments. Une approche généalogie des theories fondées sur les instruments de gestion. In : *Finance, Contrôle, Stratégie*. 2010. Vol. 13, n° 3, p. 5-37.

AHRENS, Thomas et CHAPMAN, Christopher S., 2007. Management accounting as practice. In : *Accounting, Organizations and Society*. 2007. Vol. 32, p. 1-27.

ALAM, Manzurul, 1997. Budgetary process in uncertain contexts: a study of state-owned enterprises in Bangladesh. In : *Management Accounting Research*. 1997. Vol. 8, p. 147-167.

ALEGRE, Helena, HIRNER, Wolfram, BAPTISTA, Jaime Melo et PARENA, Renato, 2000. *Performance Indicators for Water Supply Services - Manual of Best Practice*. London : IWA.

ANCELIN-BOURGUIGNON, Annick, SAULPIC, Olivier et ZARLOWSKI, Philippe, 2013. Subjectivities and micro-processes of change in accounting practices: a case study. In : *Journal of Accounting & Organizational Change*. 2013. Vol. 9, n° 2, p. 206-236. DOI 10.1108/18325911311325960.

ANSARI, Shahid et EUSKE, K. J., 1987. Rational, Rationalizing, and Reifying Uses of Accounting Data in Organizations. In : *Accounting, Organizations and Society*. 1987. Vol. 12, n° 6, p. 549-570.

ANTHONY, Robert N., 1965. *Planning and control systems: a framework for analysis*. 1ère. Harvard : Division of Research, Harvard Business School.

APPELBLAD, Jenny Fredby et NILSSON, David, 2012. From « All for some » to « Some for all »? A historical geography of pro-poor water provision in Kampala. In : *Journal of Eastern African Studies*. 2012. p. 1-18.

ARJALIÈS, Diane-Laure, 2010. A Social Movement Perspective on Finance: How Socially Responsible Investment Mattered. In : *Journal of Business Ethics*. 2010. Vol. 92, p. 57-78.

AVENIER, Marie-José et GAVARD-PERRET, Marie-Laure, 2008. Inscrire son projet de recherche dans un cadre épistémologique. In : GAVARD-PERRET, Marie-Laure, GOOTELAND, D., HAON, C. et JOLIBERT, A. (éd.), *Méthodologie de la Recherche - Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*. Paris : s.n. p. 5-45.

BAIETTI, Aldo, KINGDOM, William et VAN GINNEKEN, Meike, 2006. Note no. 9 : *Characteristics of well-performing public water utilities*. Water Supply & Sanitation Working Notes. Washington, DC: [New York, NY.]. The World Bank.

BANERJEE, Sudeshna, FOSTER, Vivien, YING, Yvonne, SKILLING, Heather et WODON,

Quentin, 2008. 7 : *Cost Recovery, Equity, and Efficiency in Water Tariffs: Evidence from African Utilities*. Working Paper. Washington, D.C. World Bank. Africa Infrastructure Country Diagnostic.

BANERJEE, Sudeshna, SKILLING, Heather, FOSTER, Vivien, BRICENO-GARMENDIA, Cecilia, MORELLA, Elvira et CHFADI, Tarik, 2008. *Africa Infrastructure Country Diagnostic - Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa*. S.l. World Bank.

BANYARD, J., 2001. Investment management. In : *Presentation to the Ofwat Central Customer Service Committee*. Presentation to the Ofwat Central Customer Service Committee. Birmingham. novembre 2001.

BARLEY, S. R. et TOLBERT, P. S., 1997. Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution. In : *Organization Studies*. 1997. Vol. 18, n° 1, p. 93-117.

BAROUCH, Gilles, 2010. La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics: une difficile transition. In : *Politiques et management public*. 2010. Vol. 27, n° 2, p. 109-127.

BARRAQUÉ, Bernard, 1998. Les services publics d'eau et d'assainissement face au développement durable. In : *Annales des Ponts et Chaussées - nouvelle série*. août 1998. n° 87, p. 24-32.

BARRAQUÉ, Bernard, 2008. Les grandes villes et l'eau: l'économie institutionnelle. In : *Responsabilité & Environnement*. janvier 2008. n° 49, p. 51-56.

BARRETTA, Antonio et BUSCO, Cristiano, 2011. Technologies of government in public sector's networks: In search of cooperation through management control innovations. In : *Management Accounting Research*. 2011. Vol. 22, p. 211-219.

BBC NEWS, 2011. Uganda riots over Kizza Besigye's arrest. In : *BBC*. London, UK, 30 avril 2011.

BEAUD, Stéphane et WEBER, Florence, 2010. *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données éthnographiques*. 4ème. Paris : La Découverte. Grands repères.

BENINGTON, John et MOORE, Mark H, 2011. *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke : Palgrave Macmillan. ISBN 9780230249035 0230249035 9780230249042 0230249043.

BÉRARD, Emilie, 2013. *Rôle des instruments de gestion au sein des organisations : une approche sociomatérielle. Le cas de l'usage des comptes de résultat analytique et des budgets dans un hôpital public.* Thèse de doctorat en sciences de gestion. Paris : ESCP Europe.

BERG, Sanford V., 2007. Conflict resolution: benchmarking water utility performance. In : *Public Administration and Development*. février 2007. Vol. 27, n° 1, p. 1-11. DOI 10.1002/pad.437.

BERGER, Peter L. et LUCKMANN, Thomas, 1966. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. USA : Penguin Books.

BERRY, A.J., COAD, A.F., HARRIS, E.P., OTLEY, D.T. et STRINGER, C., 2009. Emerging themes in management control: A review of recent literature. In : *The British Accounting Review*. mars 2009. Vol. 41, n° 1, p. 2-20. DOI 10.1016/j.bar.2008.09.001.

BERRY, Anthony J., CAPPS, Teresa, COOPER, David, FERGUSON, Peter, HOPPER, Trevor et LOWE, E. Anthony, 1985. Management control in an area of the NCB: rationales of accounting practices in a public enterprise. In : *Accounting, Organizations and Society*. 1985. Vol. 10, n° 1, p. 3-28.

BERRY, Michel, 1983. *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. 1983. S.l. : Centre de Recherche en Gestion, Ecole Polytechnique.

BLANC, Antoine et HUAULT, Isabelle, 2014. Against the digital revolution? Institutional maintenance and artefacts within the French recorded music industry. In : *Technological Forecasting & Social Change*. 2014. Vol. 83, p. 10-23.

BLANC, Aymeric et RIES, Alain, 2007. *La Régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion*

publique efficace. Paris. AFD.

BOTTON, Sarah, 2007. *Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?* Paris. GRET.

BOUQUIN, Henry, 2008. Quelles perspectives pour la recherche en contrô le de gestion? In : *Finance Contrôle Stratégie*. juin 2008. Vol. 11, p. 177-191.

BOURGUIGNON, Annick, 2010. Les instruments de gestion sont-ils éthiques? Les enjeux de la réification. In : PALPACUER, Florence, LEROY, Maya et NARO, Gérald (éd.), *Management, mondialisation, écologie - regards critiques en sciences de gestion*. Paris : Lavoisier. Traité Technologies et Développement Durable. p. 163-183.

BOZEMAN, Barry, 2004. *All organizations are public : comparing public and private organizations*. Washington : Beard Books. ISBN 1587982331 9781587982330.

BOZEMAN, Barry, 2007. *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown : Georgetown University Press. ISBN 9781589011779.

BREUIL, Lise, 2001. *Organisation des services d' 'eau dans les pays en développement : Peut-on caractériser un modèle émergent ?* Travail de Master, sous la direction de Michel Nakhla. Paris : Université Paris Dauphine.

BREUIL, Lise, 2004. *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?* Thèse de doctorat en Gestion - Science de l'eau. Paris : Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts.

BREUIL, Lise et NAKHLA, Michel, 2005. Concilier efficacité et service public dans les concessions de service d'eau et d'assainissement dans un environnement institutionnel incertain. In : *Revue d'économie industrielle*. 2005. Vol. 111, n° 1, p. 9-27. DOI 10.3406/rei.2005.3080.

BRICENO-GARMENDIA, Cecilia, ESTACHE, Antonio et SHAFIK, Nemat, 2004. *Reforming infrastructure: privatization, regulation, and competition*. Washington, DC: [New York, NY.] : World Bank; Oxford University Press. A World Bank policy research report. ISBN 0821350706. HD2763 .K43 2004

BRIGNALL, Stan et MODELL, Sven, 2000. An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. In : *Management Accounting Research*. septembre 2000. Vol. 11, n° 3, p. 281-306. DOI 10.1006/mare.2000.0136.

BROADBENT, Jane et GUTHRIE, James, 1992. Changes in the public sector: a review of recent « alternative » accounting research. In : *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 1992. Vol. 5, p. 3-31.

BUCHANAN, James M., 1987. Tax Reform as Political Choice. In : *The Journal of Economic Perspectives*. 1987. Vol. 1, n° 1, p. 29-35.

BUDDS, Jessica et MCGRANAHAN, Gordon, 2003. Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America. In : *Environment and Urbanization*. 1 octobre 2003. Vol. 15, n° 2, p. 87-114. DOI 10.1177/095624780301500222.

BURNS, John, 2000. The dynamics of accounting change Interplay between new practices, routines, institutions, power and politics. In : *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2000. Vol. 13, n° 5, p. 566-596. DOI 10.1108/09513570010353710.

BURNS, John et SCAPENS, Robert. W., 2000. Conceptualizing management accounting change: a conceptual framework. In : *Management Accounting Research*. 2000. Vol. 11, p. 3-25.

BURNS, John et VAIVIO, Juhani, 2001. Management accounting change. In : *Management Accounting Research*. 2001. Vol. 12, p. 389-402. DOI doi: 10.1006/mare.2001.0178.

BWOGI, Charles, 2004. NWSC Celebrates Parastatal Win. In : *The New Vision*. Kampala, Uganda,

25 mars 2004.
CALAS, Bernard, 1998. *Kampala, le ville et la violence*. Paris : Karthala. IFRA.
CALLON, Michel, 1986. Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In : LAW, J. (éd.), *Power, action and belief: A new sociology of knowledge?* London : Routledge. p. 196–223.
CANNEVA, Guillem et GUÉRIN-SCHNEIDER, Lætitia, 2011. La construction des indicateurs de performance des services d'eau en France: mesurer le développement durable? In : *Natures Sciences Sociétés*. juillet 2011. Vol. 19, n° 3, p. 213-223. DOI 10.1051/nss/2011157.
CARPENTER, Vivian L. et FEROZ, Ehsan H., 1992. GAAP as a symbol of legitimacy: New York State's decision to adopt generally accepted accounting principles. In : *Accounting, Organizations and Society*. 1992. Vol. 17, n° 7, p. 613-643.
CARRUTHERS, Bruce G., 1995. Accounting, Ambiguity, and the New Institutionalism. In : *Accounting, Organizations and Society*. 1995. Vol. 20, n° 4, p. 313-328.
CHANG, Li-Cheng, 2006. Managerial Responses to Externally Imposed Performance Measurement In the NHS: An Institutional Theory Perspective. In : *Financial Accountability & Management*. février 2006. Vol. 22, n° 1, p. 63-85.
CHÂTEAU TERRISSE, Pascale, 2013. *Les outils de gestion, transporteurs et régulateurs des logiques institutionnelles. Cas de deux organisations de capital-risque solidaire*. Thèse de doctorat en sciences de gestion. Paris : Université Paris Est.
COLLIER, P. M., 2001. The power of accounting: a field study of local financial management in a police force. In : *Management Accounting Research*. 2001. Vol. 12, p. 465-486.
COLON, Marine, 2011. Re-balancing Commercial and Engineering Activities: A Way Forward for NWSC? In : *The Water Herald*. 2011. Vol. 3, n° 1, p. 8-13.
COLON, Marine et GUÉRIN-SCHNEIDER, Lætitia, 2014. The reform of New Public Management and the creation of public values: compatible processes? An empirical analysis of public water utilities. In : *International Review of Administrative Sciences*. 2014. Vol. forthcoming. DOI 10.1177/0020852314547851.
CORTON, Maria Luisa et BERG, Sanford V., 2009. Benchmarking Central American water utilities. In : *Utilities Policy*. septembre 2009. Vol. 17, n° 3-4, p. 267-275. DOI 10.1016/j.jup.2008.11.001.
COVALESKI, M. A. et DIRSMITH, M. W., 1988. An institutional perspective on rise, social transformation, and fall of a university budget category. In : *Administrative Science Quaterly*. 1988. Vol. 33, p. 562-587.
COVALESKI, M. A., DIRSMITH, M. W. et MICHELMAN, J. E., 1993. An institutional theory perspective on the DRG framework, case-mix accounting systems and health-care organizations. In : *Accounting, Organizations and Society*. 1993. Vol. 18, p. 65-80.
COVALESKI, Mark A. et DIRSMITH, Mark W., 1983. Budgeting as a means of control and loose coupling. In : *Accounting, Organizations and Society*. 1983. Vol. 8, n° 4, p. 323-340.
COVALESKI, Mark A. et DIRSMITH, Mark W., 1991. The Management of Legitimacy and Politics in Public Sector Administration. In : *Journal of Accounting and Public Policy*. 1991. Vol. 10, p. 135-156.
CRESPI REGHIZZI, Olivier, 2014. *A long run perspective on urban water and sanitation infrastructure financing: essays in public finance*. Thèse de doctorat en sciences économiques. Paris : Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement (AgroParisTech) - Università Commerciale Luigi Bocconi.
CRESPI-REGHIZZI, Olivier, 2014. Providing a municipal infrastructure: how did Paris and Milan

finance their water and sanitation infrastructure (1853-1925)? In : *Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*. en cours de publication 2014.

CZARNIAWSKA-JOERGES, Barbara, 2008. *A theory of organizing*. Cheltenham, UK; Northampton, MA : Edward Elgar. ISBN 1847205844. HM786 .C93 2008

DAMBRIN, Claire, LAMBERT, Caroline et SPONEM, Samuel, 2007. Control and change—Analysing the process of institutionalisation. In : *Management Accounting Research*. juin 2007. Vol. 18, n° 2, p. 172-208. DOI 10.1016/j.mar.2007.02.003.

DAS, Binayak, CHAN, Ek Son, VISOTH, Chea, PANGARE, Ganesh et SIMPSON, Robin, 2010. *Sharing the Reform Process - Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority*. 2010. S.l. : IUCN / PPWSA.

DAVID, Albert, 1996. L'aide à la décision entre outils et organisation. In : *Entreprises et histoire*. 1996. Vol. 13, p. 9-26.

DAVID, Albert, 2008. La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management? In : DAVID, Albert, HATCHUEL, Armand et LAUFER, Romain (éd.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. 2nde. Paris : Vuibert. p. 193-213.

DE LOO, Ivo et LOWE, Alan, 2012. Author-itative interpretation in understanding accounting practice through case research. In : *Management Accounting Research*. mars 2012. Vol. 23, n° 1, p. 3-16. DOI 10.1016/j.mar.2011.08.001.

DE QUATREBARBES, Bertrand, 1996. *Usagers ou clients ? Marketing et qualité dans les services publics*. Paris : Les Editions d'Organisation.

DE TORRENTÉ, Nicolas, 1999. L'Ouganda et le bailleurs de fonds. Les ambiguïtés d'une lune de miel. In : *Politique Africaine*. 1999. Vol. 3, n° 75, p. 72-90.

DILLARD, Jess F., RIGSBY, John T. et GOODMAN, Carrie, 2004. The making and remaking of organization context Duality and the institutionalization process. In : *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2004. Vol. 17, n° 4, p. 506-542.

DIMAGGIO, Paul J. et POWELL, Walter W., 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In : *American Sociological Review*. avril 1983. Vol. 48, n° 2, p. 147-160.

DIMAGGIO, Paul J. et POWELL, Walter W., 1991. Introduction. In : POWELL, Walter W. et DIMAGGIO, Paul J. (éd.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, U.S. : Chicago University Press. p. 1-38.

DIMAGGIO, Paul J. et ZUCKER, Lynne G., 1988. Interest and Agency in Institutional Theory. In : *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, MA : Ballinger. p. 3-21.

DYER, W. Jr et WILKINS, A., 1991. Better stories, not better constructs, to generate better theory: a rejoinder to Eisenhardt. In : *Academy of Management Review*. 1991. Vol. 16, n° 3, p. 613-619.

ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA, 2003. *Public Sector Management Reforms in Africa: Lessons Learned*. Addis Ababa, Ethiopia. Development Policy Management Division, ECA.

EMORUT, Francis, 2014. No running water after key water tanks run dry. In : *The New Vision*. Kampala, Uganda, 16 février 2014.

ERIKSSON, Pä ivi et KOVALAINEN, Anne, 2008. *Qualitative methods in business research*. Los Angeles; London : SAGE. Introducing qualitative methods. ISBN 9781412903165. HD30.4 .E75 2008

ESTACHE, Antonio, PERELMAN, Sergio et TRUJILLO, Lourdes, 2005. 3514 : *Infrastructure Performance and Reform in Developing and Transition Economies: Evidence from a Survey of Productivity Measures*. World Bank Policy Research Working Paper. Washington, D.C. The World

Bank.

EZZAMEL, Mahmoud, 1994. Organizational Change and Accounting: Understanding the Budgeting System in its Organizational Context. In : *Organization Studies*. 1994. Vol. 15, n° 2, p. 213-240.

FERREIRA, Aldonio et OTLEY, David, 2009. The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. In : *Management Accounting Research*. 2009. Vol. 20, p. 263-282.

FORREST, Tom, 1999. Le retour des Indiens en Ouganda. In : *Politique Africaine*. 1999. Vol. 4, n° 76, p. 76-90.

FOUGÈRES, Dany, 2004. De l'eau partout, pour tous. La naissance du service d'eau universel à Montréal au milieu du XIXème siècle. In : *Flux*. mars 2004. Vol. 55, p. 30-42.

FRANCEYS, R., 2008. GATS, « privatization » and institutional development for urban water provision: future postponed'? In : *Progress in Development Studies*. 1 janvier 2008. Vol. 8, n° 1, p. 45-58. DOI 10.1177/146499340700800105.

FRANCEYS, R. et COLON, Marine, 2013. *International Executive Masters Fieldwork-based Case Study National Water and Sewerage Corporation, Uganda*. 2013. S.l. : AgroParisTech.

FRANCEYS, Richard et GERLACH, Esther (éd.), 2008. *Regulating water and sanitation for the poor: economic regulation for public and private partnerships*. London; Sterling, VA : Earthscan. ISBN 9781844076178. HD4465.D44 R44 2008

FRIEDLAND, Roger, 2013. God, love and other good reasons for practice: thinking through institutional logics. In : LOUNSBURY, Michael et BOXENBAUM, Eva (éd.), *Research in the sociology of organizations*. Oxford : Elservied Ltd. p. 25-50.

FRIEDLAND, Roger et ALFORD, Robert R., 1991. Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In : POWELL, Walter W. et DIMAGGIO, Paul J. (éd.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, U.S. : Chicago University Press. p. 232-263.

GANGLOFF, Florence, 2009. Le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle. In : *Comptabilité Contrôle Audit*. 2009. p. pp 1-17.

GARCIA, Serge, BREUIL, Lise et GUÉRIN-SCHNEIDER, Laetitia, 2003. 1 : *La régulation des services publics d'eau et d'assainissement : pertinence d'un observatoire européen sur la délégation*. Les cahiers de recherche GEA. Montpellier. Ecole National du Génie Rural des Eaux et des Forêts.

GARUD, R., JAIN, S. et KUMARASWAMY, A., 2002. Institutional entrepreneurship in the sponsorship of common technological standards: The case of Sun Microsystems and Java. In : *Academy of Management Journal*. 2002. Vol. 45, p. 196-214.

GEERTZ, C., 1973. *The Interpretation of Cultures*. New York : Basic Books.

GIBERT, Patrick, 1994. Ménager la publicitude. In : *Les Petits Déjeuners « Confidences » - Les Amis de l'Ecole de Paris* [en ligne]. Paris. 27 avril 1994. Disponible à l'adresse : http://www.stephanehaefliger.com/campus/biblio/022/22_09.pdf.

GIDDENS, A., 1984. *The Constitution of Society*. Cambridge [England] : Polity Press.

GILBERT, Alan, 2007. Water for All: How To Combine Public Management with Commercial Practice for the Benefit of the Poor? In : *Urban Studies*. juillet 2007. Vol. 44, n° 8, p. 1559-1579. DOI 10.1080/00420980701373461.

GIRAUD, Pierre-Noël, LEFEVRE, Benoît, MARIA, Augustin et RUET, Joël, 2006. Le financement des services essentiels dans les villes pauvres. In : *Revue d'Economie Financière*. 2006.

GOMEZ-IBANEZ, José A., 2007. 4391 : *Alternatives to Infrastructure Privatization Revisited:*

Public Enterprise Reform from the 1960s to the 1980s. Policy Research Working Paper. Washington, DC: [New York, NY.]. The World Bank.

GOND, Jean-Pascal, IGALENS, Jacques et BRÈS, Luc, 2013. Rendre compte du social. L'art du compromis performatif. In : *Revue française de gestion*. 28 décembre 2013. Vol. 39, n° 237, p. 201-226. DOI 10.3166/rfg.237.201-226.

GRANLUND, M. et LUKKA, Kari, 1998. It's a small world of management accounting practices. In : *Management Accounting Research*. 1998. Vol. 10, p. 153-179.

GRANLUND, Markus, 2001. Towards Explaining Stability In and Around Management Accounting Systems. In : *Management Accounting Research*. 2001. Vol. 12, n° 2, p. 141–166.

GREENWOOD, R., DIAZ, A. M., LI, S. X. et LORENTE, J. C., 2009. The Multiplicity of Institutional Logics and the Heterogeneity of Organizational Responses. In : *Organization Science*. 31 août 2009. Vol. 21, n° 2, p. 521-539. DOI 10.1287/orsc.1090.0453.

GREENWOOD, R., SUDDABY, Roy et HININGS, C. R., 2002. Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. In : *Academy of Management Journal*. 2002. Vol. 45, n° 1, p. 58-80.

GREENWOOD, Royston, OLIVER, Christine, SAHLIN, Kerstin et SUDDABY, Roy, 2008. Introduction. In : *Organizational Institutionalism*. London : SAGE Publications. The SAGE Handbook of. p. 1-46.

GROOT, Tom et BUDDING, Tjerk, 2008. New Public Management's current issues and future prospects. In : *Financial Accountability & Management*. 11 janvier 2008. Vol. 24, n° 1, p. 1-13. DOI 10.1111/j.1468-0408.2008.00440.x.

GROUP TO CONSULT, 2001. *NWSC - Report on the evaluation of area performance contracts and support services contracts*. Kampala, Uganda. NWSC.

GTZ, 2009. *Reform of the Urban Water and Sanitation Sub-sector, Consultancy Services for the Review of the Performance Contracts with Water and Sewerage Authorities and the Development of the Next Generation of Performance Contracts*. Kampala, Uganda. Government of Uganda, Ministry of Water and Environment.

GUÉRIN-SCHNEIDER, Lætitia, 2001. *Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France Instrumentation et organisation*. Docteur de l'ENGREF, Spécialité: Gestion-Science de l'Eau. Paris : Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts.

HALL, David, LOBINA, Emanuele et DE LA MOTTE, Robin, 2005. Public resistance to privatisation in water and energy. In : *Development in Practice*. 2005. Vol. 15, n° 3 & 4, p. 286-301.

HANSEN, Holger Bernt et TWADDLE, Michael, 1988. *Uganda now: between decay & development*. London: Athens : J. Currey; Ohio University Press. Eastern African studies. ISBN 0821408968. DT433.285 .U43 1988

HASSELBLADH, H. et KALLINIKOS, J., 2000. The Project of Rationalization: A Critique and Reappraisal of Neo-Institutionalism in Organization Studies. In : *Organization Studies*. 1 juillet 2000. Vol. 21, n° 4, p. 697-720. DOI 10.1177/0170840600214002.

HATCHUEL, Armand et MOLET, Hughues, 1986. Rational modelling in understanding human decision making: about two case studies. In : *European Journal of Operations Research*. 1986. Vol. 24, p. 178-186.

HATCHUEL, Armand et WEIL, Benoît, 1992. *L'expert et le système. Gestion des savoirs et metamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle*. Paris : Economica.

HAUSER, Ellen, 1999. Uganda Relations with Western Donors in the 1990s: What impact on

democratisation? In : *The Journal of Modern African Studies*. 1999. Vol. 37, n° 4, p. 621-641.

HOFFMAN, Andrew J., 1999. Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry. In : *Academy of Management Journal*. 1999. Vol. 42, p. 351-371.

HOOD, Christopher, 1995. The « new public management » in the 1980s: Variations on a theme. In : *Accounting, Organizations and Society*. février 1995. Vol. 20, n° 2-3, p. 93-109. DOI 10.1016/0361-3682(93)E0001-W.

HOPPER, Trevor et MACINTOSH, Norman, 1993. Management accounting as disciplinary practice: the case of ITT under Harold Geneen. In : *Management Accounting Research*. 1993. n° 4, p. 181-216.

HOPWOOD, Anthony G. et MILLER, Peter (éd.), 1994. *Accounting as social and institutional practice*. Cambridge [England]; New York : Cambridge University Press. Cambridge studies in management, 24. ISBN 0521390923. HF5657 .A2568 1994

ISLAM, Nasir, 1993. Public enterprise reform: managerial autonomy, accountability and performance contracts. In : *Public Administration and Development*. 1993. Vol. 13, p. 129-152.

IWA, 2011. *IWA Annual Review 2011*. London, UK. IWA.

JAGLIN, Sylvy et ZÉRAH, Marie-Hélène, 2010. Eau des villes: repenser des services en mutation - Introduction. In : *Revue Tiers Monde*. septembre 2010. n° 203, p. 7-22.

JAMMAL, Yahya et JONES, Leroy, 2006. *Impact of Privatization in Africa: Uganda Water*. octobre 2006. S.l. : Boston Institute for Developing Economics.

JENSEN, M. C. et MECKLING, W. H., 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. In : *Journal of Financial Economics*. 1976. Vol. 3, n° 4, p. 305-360.

JOHANSSON, Tobias et SIVERBO, Sven, 2009. Explaining the Utilization of Relative Performance Evaluation in Local Government: a Multi-Theoretical Study Using Data from Sweden. In : *Financial Accountability & Management*. mai 2009. Vol. 25, n° 2, p. 197-224.

JONES, Candace, BOXENBAUM, Eva et ANTHONY, Callen, 2013. The immateriality of material practices in institutional logics. In : LOUNSBURY, Michael et BOXENBAUM, Eva (éd.), *Institutional Logics in Action, Part A Research in the Sociology of Organizations*. S.l. : Emerald Group Publishing Limited. p. 51-75. ISBN 978-1-78190-918-8.

KAGHAN, W. N. et LOUNSBURY, Michael, 2006. Artifacts, articulation work and institutional residue - Beyond mere symbols. In : *Artifacts and Organizations*. Lawrence Earlbaum. New York : A. Rafaeli & M. G. Pratts (Eds). p. 259-278.

KARODIA, F., 2008. *Public service delivery in an era of governance: the case of water services in the city of Johannesburg.* [en ligne]. S.l. [Consulté le 20 novembre 2013]. Disponible à l'adresse : http://wiredspace.wits.ac.za// handle/10539/8866.

KARUGIRE, Samwiri Rubaraza, 1996. *The Roots of Instability in Uganda*. Kampala, Uganda : Fountain Publishers.

KASFIR, Nelson, 1999. Démocratie de « mouvement », légitimité et pouvoir en Ouganda. In : *Politique Africaine*. 1999. Vol. 3, n° 75, p. 20-42.

KASPERSKAYA, Yulia, 2008. Implementing the Balanced Scorecard: A Comparative Study of Two Spanish City Councils - An Institutional Perspective. In : *Financial Accountability & Management*. 2008. Vol. 24, n° 4, p. 363-384.

LABATUT, J., AGGERI, F. et GIRARD, N., 2011. Discipline and Change: How Technologies and Organizational Routines Interact in New Practice Creation. In : *Organization Studies*. 19 décembre 2011. Vol. 33, n° 1, p. 39-69. DOI 10.1177/0170840611430589.

LALLEMAND-STEMPAK, Nathalie, 2013. *Capitalisme, mutualisme et démocratie dans le secteur de l'assurance : rôles d'un dispositif d'élaboration stratégique dans la maintenance d'une organisation hybride*. Thèse de doctorat en sciences de gestion. Paris, France : Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Paris.

LAPSLEY, Irvine, 1994. Responsibility accounting revived? Market reforms and budgetary control in health care. In : *Management Accounting Research*. septembre 1994. Vol. 5, n° 3-4, p. 337-352. DOI 10.1006/mare.1994.1021.

LAWRENCE, T. B. et SUDDABY, Roy, 2006. Institutions and institutional work. In : CLEGG, S., HARDY, C., LAWRENCE, Thomas B. et NORD, W. R. (éd.), *The Sage handbook of organization studies*. 2nd. London : Sage Publications. p. 215-254.

LAWRENCE, T., HARDY, C. et PHILLIPS, N., 2002. Institutional effects of interorganizational collaboration: The emergence of proto-institutions. In : *Academy of Management Journal*. 2002. Vol. 45, p. 281-291.

LAWRENCE, Thomas B., SUDDABY, Roy et LECA, Bernard, 2009. Introduction: theorizing and studying institutional work. In : LAWRENCE, Thomas B., SUDDABY, Roy et LECA, Bernard (éd.), *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations.* Cambridge [England] : Cambridge University Press. p. 1-28.

LECA, Bernard, GOND, Jean-Pascal, HUAULT, Isabelle et DÉJEAN, Frédérique, 2009. Bringing materiality into institutional analysis: The role of artifacts in the institutional entrepreneurs' strategies and their interplay with discourse. In : *25th EGOS Colloquium*. Barcelone, Spain : s.n. 2009.

LEJARS, Caroline et CANNEVA, Guillem, 2009. Durabilité des services d'eau et d'assainissement: méthode d'évaluation, étude de cas et perspectives pour le changement d'échelle. In : *Deuxième Dialogue euro-méditerranéen de management public*. Portoroz, Slovénie : s.n. 2009.

LIENERT, Ian, 1998. Civil Service Reform in Africa: Mixed Results After 10 Years. In : *Finance & Development*. juin 1998. Vol. 35, n° 2.

LIN, Chen, 2005. Service quality and prospects for benchmarking: Evidence from the Peru water sector. In : *Utilities Policy*. septembre 2005. Vol. 13, n° 3, p. 230-239. DOI 10.1016/j.jup.2005.04.002.

LIRRI, Evelyn, 2009. Corruption Floods Water, Sanitation Sector. In : *The Monitor*. Kampala, Uganda, 31 octobre 2009.

LLEWELLYN, S., 1996. Performance Management in the Social Services: Its Meaning and Measurement. In : LAPSLEY, Irvine et MITCHELL, F. (éd.), *Accounting and Performance Measurement. Issues in the Private and Public Sectors*. London : Paul Chapman Publishing.

LLORENTE, Marie et ZÉRAH, Marie-Hélène, 2003. Urban Water Sector: Formal versus Informal Suppliers in India. In : *Urban India - National Institute of Urban Affairs, New Dehli, India*. juin 2003. Vol. XXII, n° 1.

LORRAIN, Dominique, 2003. Les quatre compétitions dans un monopole naturel. Qu'est-il en train d'arriver au secteur de l'eau? In : *Flux*. 2003. Vol. 52/53, p. 69-86.

LORRAIN, Dominique et POUPEAU, Franck, 2014. Ce que font les protagonistes de l'eau. Une approche combinatoire d'un système sociotechnique. In : *Actes de la recherche en sciences sociales*. 2014. Vol. 3, n° 203, p. 4-15.

LOUNSBURY, Michael, 1999. Field transformation and population recomposition: The dynamics of professional and business associations in the U.S. field of finance, 1945-1993. In : *59th Annual Meeting of Academy of Management*. Chicago, U.S. : s.n. 1999.

LOUNSBURY, Michael, 2007. A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Funds. In : *Academy of Management Journal*. 2007. Vol. 50,

p. 289-307.

LOUNSBURY, Michael, 2008. Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice. In : *Accounting, Organizations and Society*. mai 2008. Vol. 33, n° 4-5, p. 349-361. DOI 10.1016/j.aos.2007.04.001.

LUKKA, Kari, 2007. Management accounting change and stability: Loosely coupled rules and routines in action. In : *Management Accounting Research*. 2007. Vol. 18, n° 1, p. 76-101.

LUKKA, Kari, 2010. The roles and effects of paradigms in accounting research. In : *Management Accounting Research*. juin 2010. Vol. 21, n° 2, p. 110-115. DOI 10.1016/j.mar.2010.02.002.

LUKKA, Kari et MODELL, Sven, 2010. Validation in interpretive management accounting research. In : *Accounting, Organizations and Society*. mai 2010. Vol. 35, n° 4, p. 462-477. DOI 10.1016/j.aos.2009.10.004.

MAGDAHL, Jorgen Eiken, 2012. *From privatization to corporatization - Exploring the strategic shift in neoliberal policy on urban water services*. Oslo, Sweden. Fivas.

MARIN, Philippe, 2009. *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities*. Washington DC : World Bank.

MATOS, R., CARDOSO, A., ASHLEY, R., DUARTE, P., MOLINARI, A. et SCHULZ, A. (éd.), 2003. *Performance Indicators for Wastewater Services*. London : IWA Publishing. ISBN 9781900222907.

MATTA, N., THOMASON, H. et CRONEN, D., 2003. *Uganda: Turn-around of the National Water & Sewerage Corporation, Findings*. S.l. World Bank.

MATTA, Nadim et MURPHY, Patrice, 2005. 38090 : *When passionate leadership stimulates enduring change : a transformational capacity development anecdocte from Uganda*. Capacity Development Briefs. Washington, D.C. The World Bank.

MAYAUX, Pierre-Louis, 2012. *La privatisation et ses contestataires : réformes et conflits dans les politiques d'accès à l'eau potable à Carthagène, La Paz, Cochabamba et Campo Grande, 1980-2010*. Thèse de doctorat en Science Politique. Paris : Institut d'Etudes Politiques.

MCDONALD, David A et RUITERS, Greg, 2012. *Alternatives to privatisation : public options for essential services in the global South*. Cape Town : HSRC Press. ISBN 9780796923776 0796923779 9780796923783 0796923787 9780796923790 0796923795.

MÉNARD, Claude et PEEROO, Aleksandra, 2011. Liberalization in the Water Sector: Three leading models. In : FINGER, Matthias et KÜNNEKE, Rolf W. (éd.), *International Handbook of Network Industries. The Liberalization of Infrastructure*. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing. p. 310-327. ISBN 9781847206428.

MÉNARD, Claude et SAUSSIER, Stéphane, 2000. Contractual Choice and Performance the Case of Water Supply in France. In : *Revue d'économie industrielle*. 2000. Vol. 92, p. 385-404.

MÉNARD, Henri, 2003. La naissance et le déclin des partis politiques et religieux en Ouganda 1887-2002. In : *Afrique & Histoire*. 2003. Vol. 1, n° 1, p. 139-167.

MERCHANT, Kenneth A., 2010. Paradigms in accounting research: A view from North America. In : *Management Accounting Research*. juin 2010. Vol. 21, n° 2, p. 116-120. DOI 10.1016/j.mar.2010.02.004.

MEYER, J. W. et ROWAN, B., 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In : *American Journal of Sociology*. 1977. Vol. 83, p. 340-363.

MEYER, J. W. et ROWAN, B., 1983. The structure of educational organizations. In : *Organizational Environments: Ritual and Rationality.* Beverly Hills : Sage publications.

MEYER, J. W. et SCOTT, W. Richard, 1983. *Organizational Environments*. Beverly Hills CA : Sage Publications.

MEYER, Marshall W. et ZUCKER, Lynne G., 1989. *Permanently Failing Organizations*. Newbury Park : Sage Publications.

MEZIAS, Stephen J., 1990. An institutional Model of Organizational Practice: Financial Reporting at the Fortune 200. In : *Administrative Science Quaterly*. 1990. Vol. 35, p. 431-457.

MILLER, Peter, 1994. Accounting as social and institutional practice: an introduction. In : HOPWOOD, Anthony G. et MILLER, Peter (éd.), *Accounting as social and institutional practice*. First. Cambridge : Cambridge University Press. Cambridge studies in management. p. 1-39.

MILLER, Peter et O'LEARY, 1987. Accounting and the Construction of the Governable Person. In : *Accounting, Organizations and Society*. 1987. p. 235-265.

MODELL, Sven, 2001. Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform. In : *Management Accounting Research*. 2001. Vol. 12, p. 437-464.

MODELL, Sven, 2003. Goals versus institutions: the development of performance measurement in the Swedish university sector. In : *Management Accounting Research*. décembre 2003. Vol. 14, n° 4, p. 333-359. DOI 10.1016/j.mar.2003.09.002.

MODELL, Sven, 2005a. Students as Consumers? An Institutional Field-level Analysis of the Construction of Performance Measurement Practices. In : *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2005. Vol. 18, n° 4, p. 537-563.

MODELL, Sven, 2005b. Students as Consumers? An institutional Field-Level Analysis of the Construction of Performance Measurement Practices. In : *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2005. Vol. 18, n° 4, p. 537-563.

MODELL, Sven, 2009a. Bundling Management Control Innovations: A Field Study of Organisational Experimenting with Total Quality Management and the Balanced Scorecard. In : *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2009. Vol. 22, n° 1, p. 59-90.

MODELL, Sven, 2009b. Institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: a review and assessment. In : *Financial Accountability & Management*. août 2009. Vol. 25, n° 3, p. 277-303. DOI 10.1111/j.1468-0408.2009.00477.x.

MODELL, Sven, JACOBS, Kerry et WIESEL, Frederika, 2007. A process (re)turn? Path dependencies, institutions and performance management in Swedish central government. In : *Management Accounting Research*. 2007. Vol. 18, p. 453-475. DOI 10.1016/j.mar.2006.12.001.

MOISDON, Jean-Claude, 1997. *Du Mode d'Existence des Outils de Gestion*. Paris : Seli Arslan.

MOORE, Mark H, 1994. Public Value as the Focus of Strategy. In : *Australian Journal of Public Administration*. septembre 1994. Vol. 53, n° 3, p. 296-303. DOI 10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x.

MOORE, Mark H, 1995. *Creating public value : strategic management in government*. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press. ISBN 0674175581 9780674175587 0674175573 9780674175570.

MORALES, Jérémy et SPONEM, Samuel, 2009. Rationaliser, dominer, discipliner - Une revue des recherches critiques en contrôle de gestion. In : *Economies et Sociétés, Sciences de Gestion, Série K*. 2009. Vol. 43, n° 12, p. 2001-2043.

MUELLER, F. et CARTER, C., 2007. « We are all managers now »: Managerialism and professional engineering in UK electricity utilities. In : *Accounting, Organizations and Society*. 2007. Vol. 32, p. 181-195.

MUGAJU, J., 1996. The Road to Collapse. In : LANGSETH, Petter et MUGAJU, Justus (éd.), *Post-Conflict Uganda: Towards an Effective Civil Service*. Kampala : Fountain.

MUGISHA, Silver, 2006. *Performance assessment and monitoring of water infrastructure: an empirical case study of benchmarking in Uganda*. 2006. S.l. : unpublished.

MUGISHA, Silver, 2007. Effects of incentive applications on technical efficiencies: Empirical evidence from Ugandan water utilities. In : *Utilities Policy*. 2007. Vol. 15, n° 4, p. 225-233.

MUGISHA, Silver, 2011. *Utility benchmarking and regulation in developing countries: practical application of performance monitoring and incentives*. London; New York : IWA. ISBN 1843392577 9781843392576.

MUGISHA, Silver et BERG, Sanford V., 2006. *Turning around struggling state-owned enterprises in developing countries : the case of NWSC-Uganda*. 2006. S.l. : World Development Movement.

MUGISHA, Silver, BERG, Sanford V. et SKILLING, Heather, 2004. *Practical Lessons for Performance Monitoring in Low-Income Countries : the Case of National Water and Sewerage Corporation, Uganda*. 2004. S.l. : unpublished.

MUHAIRWE, William T, 2003. Improving Performance through internal reforms by the public sector: A case of National Water and Sewerage Corporation UGANDA. In : *Water Week*. Washington DC : World Bank. 4 mars 2003.

MUHAIRWE, William T, 2009. *Making public enterprises work : from despair to promise : a turn around account*. London; New York; Kampala, Uganda : IWA Publishers; Fountain Publishers. ISBN 1843393247 9781843393245 9789970027422 9970027425.

MULGAN, R., 2005. Outsourcing and public service values: the Australian experience. In : *International Review of Administrative Sciences*. 1 mars 2005. Vol. 71, n° 1, p. 55-70. DOI 10.1177/0020852305051683.

MUTIKANGA, Harrisson, E., 2012. *Water Loss Management: Tools and Methods for Developing Countries*. PhD Thesis. Delft, the Netherlands : Delft University of Technology & UNESCO-IHE Institute for Water Education.

NAKHLA, Michel, 2013. *La régulation par les instruments: les services d'eau en Europe*. Paris, France : Mines Paristech. Économie et gestion. ISBN 9782356710345. HD1697.A5 N34 2013

NARO, Gérald, 2010. Perspectives critiques en comptabilité: le nouveau management public en question. In : PALPACUER, Florence, LEROY, Maya et NARO, Gérald (éd.), *Management, mondialisation, écologie - regards critiques en sciences de gestion*. Paris : Lavoisier. Traité Technologies et Développement Durable, IC2. p. 185-213.

NEU, Dean et OCAMPO, Elizabeth, 2007. Doing missionary work: The World Bank and the diffusion of financial practices. In : *Critical Perspectives on Accounting*. mars 2007. Vol. 18, n° 3, p. 363-389. DOI 10.1016/j.cpa.2006.01.007.

NEU, Dean, RAHAMAN, A S, EVERETT, J et AKINDAYOMI, A, 2009. The sign value of accounting: IMF structural adjustment programs and African banking reforms. In : *Critical Perspectives on Accounting*. 2009. Vol. 21, n° 5, p. 402-419.

NICKSON, Robert Andrew et FRANCEYS, Richard, 2003. *Tapping the market: the challenge of institutional reform in the urban water supply*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

NILSSON, David, 2006. A heritage of unsustainability? Reviewing the origin of the large-scale water and sanitation system in Kampala, Uganda. In : *Environment and Urbanization*. 1 octobre 2006. Vol. 18, n° 2, p. 369-385. DOI 10.1177/0956247806069618.

NILSSON, David, 2011. *Pipes, Progress, and Poverty - Social and Technological Change in Urban Water Provision in Kenya and Uganda 1895-2010*. Stockholm : Royal Institute of Technology (Sweden) and Makerere University (Uganda).

NISKANEN, William A., 1998. *Policy Analysis and Public Choice*. Cheltenham UK, Northampton USA : Edward Elgar.

NOR-AZIAH, Abu Kasim et SCAPENS, Robert. W., 2007. Corporatisation and accounting change: the role of accounting and accountants in a Malaysian public utility. In : *Management*

Accounting Research. 2007. Vol. 18, p. 209-247.

NORTH, Douglas C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge. : Cambridge University Press.

NWSC, 2009. *Customer Service Charter* [en ligne]. 2009. S.l. : s.n. [Consulté le 13 décembre 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.nwsc.co.ug/files/Customer%20Charter%20NWSC.pdf.

NWSC, 2010a. *Annual Report 2009-2010*. Kampala, Uganda. NWSC.

NWSC, 2010b. *Tororo Declaration*. août 2010. S.l. : s.n.

NWSC, 2011. *Board paper n°1414 - Information paper on Performance, Autonomy and Creativity Enhancement (PACE) Contracts*. 2011. S.l. : s.n.

O'CONNOR, Neale G., CHOW, Chee W. et WU, Anne, 2004. The adoption of « Western » management accounting/controls in China's state-owned enterprises during economic transition. In : *Accounting, Organizations and Society*. 2004. Vol. 29, p. 349-375.

O'FLYNN, Janine, 2007. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. In : *Australian Journal of Public Administration*. septembre 2007. Vol. 66, n° 3, p. 353-366. DOI 10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x.

ODOMEL, James, 2004. National Water Gets International Award. In : *The New Vision*. Kampala, Uganda, 22 juillet 2004.

OECD, 2009. *Measuring Aid to Water Supply and Sanitation* [en ligne]. février 2009. S.l. : OECD. [Consulté le 20 mai 2014]. Disponible à l'adresse : www.oecd.org/dac/stats/water.

OECD, 2011a. *Meeting the challenge of financing water and sanitation*. octobre 2011. S.l. : OECD.

OECD, 2011b. *Meeting the challenge of financing water and sanitation: tools and approaches*. Paris : OECD. OECD studies on water. ISBN 9789264120518. HD1691 .M43 2011

OKUKU, Juma Anthony, 2002. 33 : *Ethnicity, state power and the democratisation process in Uganda*. IGD Occasional Paper. Braamfontein, South Africa. Institute for Global Dialogue. Series Editors Garth Le Pere Noelle Lawson.

OLAKI, Emmy, 2004. Water Will Not Be Privatised - Col Otafiire. In : *The New Vision*. Kampala, Uganda, 23 avril 2004.

OLIVER, Christine, 1991. Strategic response to institutional processes. In : *The Academy of Management Review*. 1991. Vol. 16, p. 145-179.

OLOWU, Bamidele, 2001. Pride and performance in African public services: analysis of institutional breakdown and rebuilding efforts in Nigeria and Uganda. In : *International Review of Administrative Sciences*. 2001. Vol. 67, p. 117-134.

ONEK, Hillary O. et KAYAGA, S. M., 1997. Water utilities research: NWSC, Uganda. In : *Water and Sanitation for All: Partnerships and Innovations*. Durban, South Africa : s.n. 1997. p. 297-300.

ORLIKOWSKI, W. J., 1992. The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations. In : *Organization Science*. 1992. Vol. 3, n° 3, p. 398-427.

OSBORNE, David et GAEBLER, Ted, 1992. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA, USA. : Addison-Wesley Publishing.

ØSTERGREN, K., 2006. The Institutional Construction of Consumerism: A Study of Implementing Quality Indicators. In : *Financial Accountability & Management*. 2006. Vol. 22, n° 2, p. 179-205.

OTLEY, David, 1999. Performance management: a framework for management control systems research. In : *Management Accounting Research*. 1999. Vol. 10, p. 363-382.

PACHE, A.-C. et SANTOS, F., 2013. Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics. In : *Academy of Management Journal*. 1 août 2013.

Vol. 56, n° 4, p. 972-1001. DOI 10.5465/amj.2011.0405.

PALME, Ulrika, 2010. On Prerequisites for the Application of Sustainable Development Indicators in Urban Water Management. In : *Sustainability*. 2010. Vol. 2, p. 92-116.

PALME, Ulrika et TILLMAN, Anne-Marie, 2009. Sustainable urban water systems in indicators: researchers' recommendations versus practice in Swedish utilities. In : *Water Policy*. 2009. Vol. 11, p. 250–268.

PÉRARD, Edouard, 2007. *Private Sector Participation and Regulatory Reform in Water Supply: The Southern Mediterranean Experience*. Development Centre Working Papers. Paris. OECD.

PETRELLA, Riccardo, 1998. *Le Manifeste de l'eau. Pour un contrat mondial*. Loverval, Belgique : Labor. La Noria.

PETTERSEN, Inger Johanne, 1995. Budgetary control of hospitals - Ritual rhetorics and rationalized myths? In : *Financial Accountability & Management*. 1995. Vol. 11, n° 3, p. 207-221.

PEZET, Anne et PEZET, Eric, 2010. *La société managériale: essai sur les nanotechnologies de l'économique et du social*. Paris : La Ville brû le. ISBN 9782360120123. HD33 .P445 2010

PEZON, Christelle, 1999. *La gestion du service de l'eau en France. Analyse historique et par la théorie des contrats (1850 à 1995)*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, sous la direction de Raymond Leban. Paris : CNAM.

PEZON, Christelle, 2005. De l'apparition à la généralisation d'un modèle marchand pour la gestion des services d'eau potable en France (1850-2000). In : *Sciences de la Société*. 2005. Vol. 64, p. 75-97.

PINCH, Trevor, 2008. Technology and institutions: living in a material world. In : *Theory and Society*. octobre 2008. Vol. 37, n° 5, p. 461-483. DOI 10.1007/s11186-008-9069-x.

POWELL, Walter W., 1991. Expanding the scope of institutional analysis. In : POWELL, Walter W. et DIMAGGIO, Paul J. (éd.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, U.S. : University of Chicago Press.

POWER, Michael, 2004. Counting, Control and Calculation: Reflections on Measuring and Management. In : *Human Relations*. 1 juin 2004. Vol. 57, n° 6, p. 765-783. DOI 10.1177/0018726704044955.

POYRY, 2010. *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) proposed Kampala Water Supply Network Rehabilitation Programme - Update of the 2003 Feasibility Study for Kampala Water Supply - Final Feasibility Report Volume I – Executive Summary*. Kampala, Uganda. KfW.

PRUNIER, Gérard et CALAS, Bernard, 1994. *L'Ouganda contemporain*. Paris: Nairobi : Karthala; IFRA. Collection « Hommes et sociétés ». DT433.257 .O84 1994

REAY, T. et HININGS, C.R., 2009. Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics. In : *Organization Studies*. 2009. Vol. 30, n° 6, p. 629-652. DOI 10.1177/0170840609104803.

RÉMY, Jean-Philippe, 2005. Les Ougandais, indifférents, se prononcent sur le multipartisme. In : *Le Monde*. Paris, 29 juillet 2005.

REPUBLIC OF UGANDA, 1995. *the National Water and Sewerage Corporation Act*. 1995. S.l. : s.n.

REPUBLIC OF UGANDA, 1997. *the Water Act, Cap. 152*. 1997. S.l. : s.n.

REPUBLIC OF UGANDA, 1999. *Uganda - National Water Policy*. 1999. S.l. : s.n.

REPUBLIC OF UGANDA, 2000. *Performance Contract between the Government of the Republic of Uganda and National Water and Sewerage Corporation*. 31 août 2000. S.l. : s.n.

REPUBLIC OF UGANDA, 2004. *Statutory Instruments 2004 n°44. The Water Statute (General Rates) Instrument, 2004*. 7 août 2004. S.l. : s.n.

RIVELINE, Claude, 1991. Un point de vue d'ingénieur sur la gestion des organisations. In : *Annales des Mines, Gérer et Comprendre*. 1991. DOI http://dx.doi.org/10.1016/j.bbr.2011.03.031.

ROCHE, Pierre-Alain, 2001. L'eau au XXIe siècle: enjeux, conflits, marché. In : *RAMSES 2001 - Les grandes tendances du monde* [en ligne]. Paris : Dunod. p. 79-94. [Consulté le 17 mai 2014]. Disponible à l'adresse : http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/08/30/whats-a-toilet-worth-infographic.

ROYER, Isabelle et ZARLOWSKI, Philippe, 2007. Le design de la recherche. In : THIÉTART, Raymond-Alain (éd.), *Méthodes de recherche en management*. 3ème. Paris : Dunod. p. 143-172.

SAUSSOIS, J.-M., 2006. *L'action diffusionniste de l'OCDE dans sa propagation du discours sur les nouvelles pratiques en matière de management public, in Science politique de l'administration, une approche comparative*. Economica. S.l. : s.n. Collection Etudes politiques.

SCAPENS, Robert. W. et ROBERTS, John, 1993. Accounting and control: a case study of resistance to accounting change. In : *Management Accounting Research*. 1993. Vol. 4, p. 1-32.

SCHWARTZ, Klaas, 2006. *Managing public water utilities : an assessment of bureaucratic and new public management models in the water supply and sanitation sectors in low- and middle-income countries*. Delft : UNESCO-IHE Institute for Water Education.

SCHWARTZ, Klaas, 2008. The New Public Management: The future for reforms in the African water supply and sanitation sector? In : *Utilities Policy*. mars 2008. Vol. 16, n° 1, p. 49-58. DOI 10.1016/j.jup.2007.07.001.

SCOTT, W. Richard, 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA : Sage Publications.

SCOTT, W. Richard, 2003. Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. In : *Industrial and Corporate Change*. 2003. Vol. 12, n° 4, p. 879-894.

SCOTT, W. Richard, 2005. Institutional theory: Contributing to a theoretical research program. In : SMITH, K. G. et HITT, M. A. (éd.), *Great minds in management: The process of theory development*. Oxford, UK : Oxford University Press. p. 460-484.

SELZNICK, Philip, 1949. *TVA and the grass roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley and Los Angeles : University of California Press.

SEO, Myeong-Gu et CREED, W. E. Douglas, 2002. Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective. In : *Academy of Management Journal*. 2002. Vol. 27, n° 2, p. 222-247.

SHIRLEY, Mary, 1998. Why performance contracts for State-Owned Enterprises Haven't Worked. In : *Public Policy for Private Sector - The World Bank. - Note*. 1998. n° 150.

SHIRLEY, Mary, 1999. Bureaucrats in Business: The Roles of Privatization versus Corporatization in State-Owned Enterprise Reform. In : *World Development*. 1999. Vol. 27, n° 1, p. 115-136.

SILVERMAN, David, 2010. *Interpreting Qualitative Data*. Third. London : SAGE.

SIMONS, Robert, 1995. *Levers of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston : Harvard Business School Press.

SITI-NABIHA, A. K. et SCAPENS, Robert. W., 2005. Stability and change: an institutionalist study of management accounting change. In : *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2005. Vol. 18, n° 1, p. 44-73.

SMETS, Michael, MORRIS, Tim et GREENWOOD, Royston, 2012. From practice to field: a multilevel model of practice-driven institutional change. In : *Academy of Management Journal*. 2012. Vol. 55, n° 4, p. 877-904.

STRANG, D. et MEYER, J. W., 1993. Institutional conditions for diffusion. In : *Theory and Society*. 1993. Vol. 22, p. 487-512.

TENYWA, Gerald, 2007. Faeces Found in Kampala Tap Water. In : *The New Vision*. Kampala,

Uganda, 2 août 2007.
TER BOGT, Henk J., 2008. Management accounting change and new public management in local government: a reassessment of ambitions and results - an institutionalist approach to accounting change in the Dutch public sector. In : *Financial Accountability & Management*. 2008. Vol. 24, n° 3, p. 209-241.

TER BOGT, Henk J. et VAN HELDEN, G. Jan, 2000. Accounting change in Dutch government: Exploring the gap between expectations and realizations. In : *Management Accounting Research*. 2000. Vol. 11, p. 263-279.

THE NEW VISION, 1998a. In Uganda New Water Billing System Welcome. In : *The New Vision*. Kampala, 2 février 1998.
THE NEW VISION, 1998b. Muhairwe Defends NWSC Job. In : *The New Vision*. Kampala, Uganda, 19 novembre 1998.
THE REPUBLIC OF UGANDA, 2003. *Performance Contract between the Government of the Republic of Uganda and National Water and Sewerage Corporation*. 17 décembre 2003. S.l. : s.n.
THIÉTART, Raymond-Alain et COLL., 2007. *Méthodes de recherche en management*. 3ème. Paris : Dunod.
THORNTON, Patricia H. et OCASIO, William, 2008. Institutional Logics. In : GREENWOOD, Royston, OLIVER, Christine, SAHLIN, Kerstin et SUDDABY, Roy (éd.), *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks, CA : SAGE Publications. p. 99-129.

THORNTON, Patricia H., OCASIO, William et LOUNSBURY, Michael, 2012. *The institutional logics perspective - A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford, UK : Oxford University Press. ISBN 978-0-19-960194-3.
TOLBERT, P. S. et ZUCKER, Lynne G., 1983. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. In : *Administrative Science Quaterly*. 1983. Vol. 30, p. 22-39.

TOLBERT, P. S. et ZUCKER, Lynne G., 1996. The institutionalization of institutional theory. In : CLEGG, S., HARDY, C. et NORD, W. R. (éd.), *Handbook of organization studies*. London : SAGE. p. 175-190.

TOWNLEY, B., 1997. The Institutional Logic of Performance Appraisal. In : *Organization Studies*. 1 janvier 1997. Vol. 18, n° 2, p. 261-285. DOI 10.1177/017084069701800204.

TOWNLEY, Barbara, 2002. The role of competing rationalities in institutional change. In : *Academy of Management Journal*. 2002. Vol. 45, n° 1, p. 163-179.

TROSA, Sylvie, 2010. Donner du sens aux méthodes de modernisation de l'administration. In : *Revue Française d'Administration Publique*. 2010. Vol. 3, n° 135, p. 533-548.

TYNAN, Nicola et KINGDOM, Bill, 2002. Note number 242 : *A Water Scorecard: Setting Performance Targets for Water Utilities*. Public policy for the private sector. Washington DC. The World Bank.
UGANDA BUREAU OF STATISTICS, 2002. *2002 Uganda Population and Housing Census*. Main Report. Kampala, Uganda. UBOS.
UGANDA BUREAU OF STATISTICS, 2012. *Statistical Abstract 2012* [en ligne]. Kampala, Uganda. UBOS. [Consulté le 20 février 2013]. Disponible à l'adresse : www.ubos.org/onlinefiles/uploads/ubos/pdf%20documents/abstract/2012%20statistical%20Asbtract.pdf.
USAID, 2013. Water Utility Corporatization. In : 2013.
VAN DER STEEN, Martijn, 2011. The emergence and change of management accounting routines. In : *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2011. Vol. 24, n° 4, p. 502-547.

VAN THIEL, Sandra et LEEUW, Frans L., 2002. The Performance Paradox in the Public Sector.

In : *Public Performance & Management Review*. mars 2002. Vol. 25, n° 3, p. 267-281.

VINNARI, Eija M., 2008. *Public Service or Public Investment? An Assessment of the Consequences of New Public Management in the Water Sector*. Thesis for the degree of Doctor of Technology. Tampere, Finlande : Tampere University of Technology.

WATER AID, 2003. *The changing meaning of reforms in Uganda: Grappling with privatisation as public water services improve*. juillet 2003. S.l. : s.n.

WEICK, K. E., 1976. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In : *Administrative Science Quaterly*. 1976. Vol. 21, n° 1, p. 1-19.

WETYANGU, DK, 2012. Mbale cholera: NWSC blamed. In : *The Observer*. Kampala, Uganda, 31 mai 2012.

WHO, 2004. Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level. In : *Site Internet de WHO* [en ligne]. 2004. [Consulté le 17 mai 2014]. Disponible à l'adresse : http://www.who.int/water_sanitation_health/wsh0404summary/en/.

WHO, 2014. La santé et les services d'approvisionnement en eau de boisson salubre et d'assainissement de base. In : *Site Internet de WHO*. 2014.

WHO/UNICEF, 2013. *Progress on drinking water and sanitation : 2013 update*. New York, N.Y.; Geneva : UNICEF; World Health Organization.

WILLIAMSON, John, 1990. What Washington Means by Policy Reform. In : WILLIAMSON, John (éd.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington : Peterson Institue for International Economics.

WOOTEN, Melissa et HOFFMAN, Andrew J., 2008. Organizational Fields: Past, Present and Future. In : GREENWOOD, Royston, OLIVER, Christine, SUDDABY, Roy et SAHLIN, Kerstin (éd.), *Organizational Institutionalism*. London, UK : SAGE Publications. The SAGE Handbook of. p. 130-147. ISBN 978-1-4129-3123-6.

WORLD BANK, 1984. 4968-UG : *Water Supply and Sanitation Rehabilitation Project*. Staff Appraisal. S.l. The World Bank.

WORLD BANK, 1990a. 8254-UG : *Uganda Second Water Supply Project*. Staff Appraisal. Washington, D.C. The World Bank.

WORLD BANK, 1990b. *Projet Agreement (Second Water Supply Project) between International Development Association and National Water and Sewerage Corporation*. Washington, D.C. The World Bank.

WORLD BANK, 1991. 9718 : *Uganda, Water Supply and Sanitation Rehabilitation Project (Credit 1510-UG)*. Project Completion Report. S.l. The World Bank. Africa Regional Office.

WORLD BANK, 1992. 11480 : *Uganda, Water Supply Engineering Project (Credit 1110-UG)*. Project Completion Report. S.l. The World Bank. Africa Regional Office.

WORLD BANK, 1993. *Water resources management*. Washington, DC: [New York, NY.] : The World Bank. A World Bank policy paper. ISBN 0821326368. HD1702 .W382 1993

WORLD BANK, 1997. 16797 : *Uganda, Structural Adjustment Credit I (Credit 2314-UG)*. Implementation Completion Report. S.l. The World Bank.

WORLD BANK, 1998. 18728 : *Republic of Uganda, Second Water Supply Project (Cr. 2124-UG)*. Implementation Completion Report. S.l. The World Bank. Africa Regional Office.

WORLD BANK, 2001a. *Aid and Reform in Africa : Côte d'Ivoire, Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Ghana, Kenya, Mali, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zambia*. Washington, DC: [New York, NY.] : The World Bank.

WORLD BANK, 2001b. *Uganda : Policy, Participation, People*. Précis. S.l. The World Bank.

WORLD BANK, 2003a. 27529 : *Uganda, Small Towns Water and Sanitation Project*. Project Completion Report. S.l. The World Bank. Africa Regional Office.

WORLD BANK, 2003b. 31047 - 228 : *Uganda: Turn-around of the National Water & Sewerage Corporation*. Findings. S.l. The World Bank.

WORLD BANK, 2003c. 61480 : *Water Supply and Sanitation Sector Business Strategy* [en ligne]. Final Draft. S.l. The World Bank. [Consulté le 21 novembre 2013]. Disponible à l'adresse : http://documents.worldbank.org/curated/en/2003/07/14134265/water-supply-sanitation-sector-business-strategy.

WORLD BANK, 2004. 43102 : *Public and Private Sector Roles in Water Supply and Sanitation Services* [en ligne]. Operational Guidance for World Bank Group Staff. Washington, DC. The World Bank. [Consulté le 21 novembre 2013]. Disponible à l'adresse : http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Publications/20249486/Guidance%20note%20Public%20and%20Private%20Sector%20Roles%20in%20Water%20Supply%20and%20Sanitation%20Services%20Apr%2004.pdf.

WORLD BANK, 2009a. *An Empirical Assessment of Private Sector Participation in Electricity and Water Distribution in Developing and Transition Countries*. Working Paper. Washington, D.C. The World Bank.

WORLD BANK, 2009b. Statistiques de la Banque Mondiale. In : *Site Internet de la Banque Mondiale* [en ligne]. 2009. Disponible à l'adresse : http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html.

WORLD BANK, 2010. *Sustaining water for all in a changing climate*. Washington, DC : The World Bank. ISBN 9780615379234 0615379230.

WORLD BANK, 2013. What's a toilet worth? In : *Site Internet du programme Water and Sanitation de la Banque Mondiale* [en ligne]. 30 août 2013. [Consulté le 17 mai 2014]. Disponible à l'adresse : http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/08/30/whats-a-toilet-worth-infographic.

ZIETSMA, Charlene et LAWRENCE, Thomas B., 2010. Institutional Work in the Transformation of an Organizational Field: The Interplay of Boundary Work and Practice Work. In : *Administrative Science Quaterly*. 2010. Vol. 55, p. 189-221.

ZUCKER, Lynne G., 1977. The role of institutionalization in cultural persistence. In : *American Sociological Review*. 1977. Vol. 42, p. 726-743.

ZUCKER, Lynne G., 1983. Organizations as institutions. In : *Research in the Sociology of Organizations*. 1983. Vol. 2, p. 1-47.

ZUCKER, Lynne G., 1986. Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840-1920. In : *Research in organizational behavior*. 1986. Vol. 8, p. 53-112.

Liste des annexes

Annexe 1 : Guide des entretiens menés en Ouganda en 2010

Annexe 2 : Dates marquantes de l'histoire du secteur de l'eau urbaine ougandais de 1894 à 2012

Annexe 3 : Liste des indicateurs de performance utilisés au NWSC

Annexe 4 : Les règles de la tarification des services du NWSC

Annexe 5 : Organigrammes du NWSC

annexe 5 a : organigramme du NWSC en 1984
annexe 5 b : organigramme du NWSC en 1990
annexe 5 c : organigramme de la direction de l'exploitation du NWSC en 1990

Annexe 6 : Extraits des verbatims pour la catégorie « emploi des travailleurs journaliers »

Annexe 7 : Extraits des verbatims pour la catégorie « manque de moyens de transport dans les agences »

Annexe 8 : Extraits des verbatims pour la catégorie « complexité de la formule de calcul de la rémunération à la performance »

Annexe 9 : Eléments d'appréciation de la situation du secteur de l'eau urbaine en Ouganda en 2010

Annexe 1 : Guide des entretiens menés en Ouganda en 2010

Structure type des entretiens

Entrée en contact : prise de rendez-vous par le chercheur après avoir été introduite par la personne chargée de la recherche et de la formation.

Dispositif : entretien en tête à tête dans le lieu de travail de la personne interrogée.

Durée : entre une heure et deux heures suivant la disponibilité de la personne interrogée.

Mode d'enregistrement : prise de note détaillée, verbatim de 5 à 8 pages.

Déroulement :

1. Présentation du chercheur, du but de la recherche, du but de l'entretien, et de la façon dont ce qui sera dit sera utilisé (anonymat assuré notamment).
2. Mise en condition de la personne interrogée : présentation de sa formation, de son parcours au sein de l'organisation et de sa fonction actuelle.
3. Echanges spontanés suivant la présentation de la personne, réorientation de la discussion par le chercheur suivant une check-list de sujet à aborder.
4. Conclusion : remerciements et invitation à contrôler le verbatim de l'entretien par la personne interrogée par échange de courriers électroniques.
5. Rédaction du verbatim de l'entretien dans les 24h et envoi à la personne interrogée par courrier électronique.
6. Discussions éventuelles des écarts d'interprétation avec la personne interrogée.

Questions type de l'entretien pour tous les agents du NWSC :

- Qu'est-ce que les contrats internes de performance ont changé au NWSC ?
- Sur quels indicateurs votre travail est-il jugé ?
- Quels sont les indicateurs sur lesquels vous prenez des décisions ?
- Quelles sont les cibles que vous devez atteindre ?
- Quelles sont vos récompenses ou sanctions ?
- Est-ce que ce système vous motive ?
- Quels sont les problèmes auxquels vous êtes confrontés et qui vous empêchent d'atteindre de meilleurs résultats ?
- Qu'est-ce qui pourrait être amélioré dans les contrats internes de performance ?

Questions spécifiques :

au Directeur du NWSC :

Sur les contrats de performance

- Les changements induits par le fait que le ministère de l'Eau ait piloté pour la première fois en 2009 les négociations du contrat de performance.
- Quelles améliorations pourraient être apportées aux contrats de performance ?
- Est-ce que le nouveau contrat de performance vous a obligé à changer de stratégie ?
- Quelle est votre opinion sur le projet de création d'un organe de régulation

indépendant par le ministère de l'Eau ?

Sur les contrats internes de performance :

- Qu'est-ce qui a rendu la mise en place des contrats internes de performance possible ?
- Quel avenir pour les IDAMC : dans votre livre vous parlez des « DAMC » impliquant le secteur privé ? Pourriez vous préciser ce projet ?
- Une plainte redondante sur le terrain est que les procédures d'achat public freinent l'organisation, pensez-vous que le NWSC serait plus performante s'il devenait privé ?

aux Chefs de Service (ou Direction) du Siège :

- Le rôle de la Direction dans la conception et le pilotage des contrats internes de performance.
- Les relations de la Direction avec les agences.
- Les relations de la Direction avec l'unité « *Monitoring and Evaluation* ».
- Les moyens de la Direction.
- Les données produites par la Direction.

au Chef de l'unité « Monitoring and Evaluation » :

- L'histoire de la création du département
- L'histoire de l'évolution des contrats internes de performance et des mécanismes d'incitation : les dates, les acteurs clés et les motivations du changement
- Le rôle du département au sein du NWSC dans la conception et le pilotage de ces outils
- Quel est le lien entre la procédure budgétaire et la définition des budgets d'exploitation dans les contrats internes de performance ?
- Les conflits éventuels générés par les réformes ?

aux directeurs d'agence :

- Comment s'est passé le processus de recrutement pour votre poste actuel ?
- Comment l'avez-vous vécu ?
- Est-ce que le Siège remplit ses obligations contractuelles ?
- Pensez-vous avoir suffisamment d'autonomie pour faire votre travail ?
- Que pensez-vous des obligations de *reporting* ? Sont-elles utiles ? Sont-elles lourdes à gérer ?

aux Chefs de Service de l'Agence de Kampala :

- Le rôle du service.
- Les relations et le rôle du service avec le Siège ? Avec les agences de quartier ?

aux Personnels Détachés (personnel des agences) :

- En quoi consiste votre travail ?
- Quelles sont vos priorités ? Comment les fixez vous ?
- Pourriez-vous me décrire une journée type.
- Quelles sont les difficultés auxquelles vous faites face ?
- Avez-vous des objectifs à atteindre ?
- Que se passe-t-il si vous ne les atteignez pas ?

Questions type de l'entretien avec l'assistant technique :

- Pourriez-vous préciser votre rôle vis-à-vis du NWSC et son évolution dans le temps ?
- Quel est selon vous l'impact de la politique contractuelle sur le NWSC ?
- Est-ce que les conditions de travail au NWSC se sont améliorées depuis 1995 ?
- Quelle a été votre contribution dans la conception et le pilotage des contrats internes de performance ?
- Quel est votre rôle auprès du ministère de l'Eau ?
- Comment analysez-vous l'évolution de la relation entre le ministère de l'Eau et le NWSC ?
- Quel est le rôle joué par le syndicat dans les réformes managériales ?
- Quels conflits ont émergé ?
- Quels sont les problèmes disciplinaires rencontrés ?
- Combien d'employés sont renvoyés chaque année et pour quelles raisons ?
- Quelles sont les causes actuelles du mécontentement des travailleurs ?

Questions type de l'entretien avec les hauts fonctionnaires du ministère de l'Eau :

- Votre rôle vis-à-vis du NWSC.
- Votre rôle dans la réforme de la politique de l'eau.
- Qu'est-ce que le NWSC doit améliorer ?
- Dans quels domaines est-ce que le NWSC est performant ?
- Comment contrôlez-vous le NWSC ?
- Les défis que vous identifiez dans le secteur de l'eau urbaine.
- Quels sont vos projets pour le secteur de l'eau urbaine ?
- Etes-vous satisfaits de la conception et du contrôle des contrats de performance ? Qu'est-ce qui pourrait être amélioré ? Est-ce que le NWSC respecte ses engagements ? Que pensez-vous du processus de négociation des contrats ?
- Que pensez-vous de l'implication du NWSC dans le domaine technique ?

Questions type de l'entretien avec le Secrétaire Général du syndicat :

- Votre rôle dans la conduite des réformes.
- Le fonctionnement du syndicat.
- Le taux de syndiqués au NWSC.
- Votre rôle dans la gestion des carrières.
- Votre rôle dans les mesures disciplinaires.
- Votre relation avec la direction du NWSC.

Annexe 2 : Principales dates marquantes de l'histoire du secteur de l'eau urbaine de 1894 à 2012

	1894-1962 **Protectorat**	**1962-1971** **Indépendance**	**1971-1979** **Dictature**	**1980-1985** **Guerre**	**1986-2012** **Régime de Museveni et le *National Resistance Movement***
Société	Protectorat britannique (**1894-1962**)	Kabaka Mutesa I (**1962-1966**) Obote I (**1966-1971**)	Idi Amin Dada (**1971-1979**)	Obote II (**1980-1985**) Guerre civile	**1986** : Arrivée au pouvoir du *National Resistance Movement* / Museveni **1987** : Programme d'ajustement structurel (FMI – Banque Mondiale) **1991** : Ouverture du marché **1995** : Adoption de la Constitution **1996** : 1ères élections présidentielles **2005** : Adoption du multipartisme
Secteur de l'eau urbaine ougandais	**1930's** : 1ers réseaux d'eau urbaine (Jinja, Kampala, Entebbe) **1950/1960** : développement des réseaux dans le pays	(pas de donnée)	**1972** : création du NWSC pour gérer les réseaux d'eau urbaine de Jinja, Kampala et Entebbe	**1984** : 1er projet de reconstruction du secteur (financement Banque Mondiale – IDA)	**1989 - 2007** : Extension du périmètre du NWSC de 3 à 23 villes **1995** : *NWSC Act* **1997** : *Water Act* **1999** : *National Water Policy* **2000** : Signature du contrat de performance PC I entre le NWSC et les ministères de tutelle **2003** : Signature du contrat de performance PC II **2004** : Abandon du projet de privatisation du NWSC **2006** : Signature du contrat de performance PC III **2009** : Signature du contrat de performance PC IV **2011** : Création de l'unité de régulation au sein du DWD (ministère de l'Eau)
NWSC	(pas créée)	(pas créée)	(pas de données)	**1983** : nomination de Hilary Onek comme DG Augmentation du tarif de l'eau	**1997 – 2001** : Contrat de management pour l'agence de Kampala avec Gauff **1998** : nomination de William Muhairwe comme DG **1999** : *100 Days, SEREP* **2000-2004** : *Area Performance Contracts (Support Services Contracts, 2000)* **2002** : Indexation du tarif de l'eau sur l'inflation **2002-2003** : *Stretch-out Programme* **2002-2004** : Contrat de management pour l'agence de Kampala avec OSUL **2003** : *One-Minute Programme* **2004-2011** : *Internally Delegated Area Management Contracts* **2005** : Gratuité des branchements d'eau (de moins de 50 m) **2011-2012** : *Performance, Autonomy & Creativity Enhancement Contracts*

Tableau 39 : Principales dates marquantes de l'histoire du secteur de l'eau urbaine de 1894 à 2012

Annexe 3 : Liste des indicateurs de performance utilisés au NWSC

Désignation	Unité	Description
Branchements actifs	nombre	Nombre de branchements d'eau pour lesquels il y a une activité de facturation dans l'année
Branchements inactifs	nombre	Nombre de branchements d'eau pour lesquels il n'y a pas eu de facturation dans l'année
Capacité de production	millions de m^3 / an	Somme des débits nominaux des stations de production d'eau potable
Chiffres d'affaires	Ushs	
Créances en jours	jours	
Délai moyen de réponse aux plaintes clients	h	
Délai moyen de réponse aux fuites	h	
Délai moyen de réponse aux obstructions des collecteurs d'assainissement et déversements des eaux usées	h	
Efficience des branchements d'eau	%	Pourcentage des branchements qui sont actifs
Indice de satisfaction des clients	%	Taux moyen de satisfaction
Marge d'exploitation	Ushs	Différence entre les recettes et les dépenses d'exploitation
Montant facturé	Ushs	Somme des montants facturés aux abonnés du service
Montant facturé recouvré	Ushs	Somme des sommes encaissées par le service de la part des abonnés
Montant des arriérés	Ushs	Somme des créances clients de plus de 30 jours
Nombre d'abonnés	nombre	
Nombre de branchements équipés de compteurs	nombre	
Nombre de compteurs relevés	nombre	
Nombre de nouveaux branchements d'assainissement	nombre	
Nombre de nouveaux branchements d'eau	nombre	
Nombre de nouveaux branchements subventionnés	nombre	
Nombre de nouvelles bornes fontaines mises en service	nombre	Nombre de bornes fontaines

Désignation	Unité	Description
Pourcentage des fuites d'eau signalées réparées	%	
Pourcentage des investissements budgétisés réalisés	%	
Pourcentage des plaintes clients traitées ou résolues	%	
Productivité du personnel		Nombre d'employés permanents pour 1000 branchements
Return Capital Employed	%	Recettes avant taxes/Capital - liquidités
Taux d'eau non facturée (*Non revenue water*)	%	Pourcentage du volume d'eau potabilisé qui ne fait pas l'objet d'une facturation
Taux de couverture du service d'assainissement	%	
Taux de couverture du service d'eau potable	%	Calculé sur la base d'une estimation du nombre de personnes alimentées en eau par branchement d'eau
Taux de branchements actifs équipés de compteurs	%	
Taux de recommandations des rapports d'audit mises en œuvre dans l'année	%	
Taux de recouvrement des factures	%	
Taux de respect des normes de potabilité	%	Pourcentage d'échantillons conformes aux normes
Taux de respect des normes de qualité des rejets	%	Pourcentage d'échantillons conformes aux normes
Volume produit	millions de m^3 / an	Volume d'eau brute potabilisé
Volume vendu	millions de m^3 / an	Volume d'eau facturé aux abonnés du service
Working ratio		Rapport entre les dépenses d'exploitation (hors amortissement) et les recettes d'exploitation

Tableau 40 : Liste des indicateurs de performance utilisés au NWSC

Annexe 4 : Les règles de la tarification du service NWSC

Le service facture deux types de service :
- la fourniture de l'eau potable au robinet et l'assainissement des eaux usées,
- la réalisation de nouveaux branchements d'eau et d'assainissement.

Le prix de l'eau

Le prix de l'eau est appliqué à la fourniture de l'eau potable au robinet. Il comprend un supplément lié à la facturation de l'assainissement, dans les cas où l'abonné possède également un branchement d'assainissement. L'assainissement est facturé pour un montant représentant 75% du montant de la facture d'eau potable pour un consommateur domestique (100% pour tout autre type de consommateur).

La structure du tarif du NWSC a été mise en place au début des années 1990 dans le cadre des programmes d'aide de la Banque Mondiale.

Il y a quatre catégories de consommateur : domestiques aux bornes fontaines (tarifs pour les plus pauvres), domestiques, institutionnels/Gouvernement et commerçants/industriels (voir Tableau 41). Pour les commerçants/industriels, le tarif est dégressif à partir de 1500 m^3 de consommation par mois. Le tarif des industriels et des institutionnels est plus élevé que celui des abonnés domestiques, ce qui constitue une forme de subvention croisée. Le tarif abonné domestique moyen pour l'eau potable est de 0,45€/m^3. (En France il était d'environ en 2012 de 1,4€ / m^3 hors taxe).

La facturation se fait chaque mois sur la base d'un relevé de compteur individuel. En cas d'absence de compteur, la consommation est estimée. La facturation par mois a été choisie car considérée comme plus adaptée au faible pouvoir d'achat de la population.

Catégorie d'abonné	Tarif (Ushs)	Nombre d'abonnés	Pourcentage en nombre d'abonnés	Pourcentage des recettes
Domestiques – borne fontaine	867	7 004	3,1%	2,2%
Domestiques	1 341	183 231	81,1%	35,8%
Institutions	1 651	6 326	2,8%	27,5%
Commerces, industries Jusqu'à 1500 m^3 par mois Au delà de 1500 m^3 par mois	 2 085 1 697	29 370	13%	34,5%

Note : en 2009, 1€ = 2800 Ushs

Tableau 41 : Grille tarifaire de l'eau en 2009 (Source : NWSC)

L'évolution des tarifs est encadrée par différents textes. Le *Statutory Instrument* n°23 de 2002 accorde l'indexation des tarifs sur l'inflation. Le *Water Statute (General Rates) Instrument* (Republic of Uganda, 2004) fixe l'indexation annuelle du tarif du NWSC annuelle en fonction des « *domestic price index* », du taux de change, du « *foreign price index* » et du tarif de l'électricité. Il fixe les règles de la facturation, comme l'obligation de verser une caution par branchement ou le fait de facturer au tarif le plus élevé en cas de plusieurs usages au même compteur d'eau. Du fait de cette règle, le tarif de l'eau a été multiplié par 2,75 entre 2004 et 2012 pour les abonnés domestiques et institutions/Gouvernement, et par 2 pour les abonnés commerces/industries.

Le tarif des branchements

Jusqu'en 1999, le coût du branchement était financé par les abonnés. Il coûtait environ 136 000 Ushs (Republic of Uganda, 2000) (Jammal, Jones, 2006). En 1999, le NWSC décida de prendre en charge une partie du branchement qui revint alors à 85 000 Ushs en moyenne. Depuis 2005, les branchements sont à la charge du NWSC jusqu'à 50 m pour l'eau potable, et 60 m pour l'assainissement. Une caution valant 6 mois de consommation est exigée aux nouveaux consommateurs. Les compteurs sont la propriété du NWSC.

Coupure d'eau / Re-branchement

Tout défaut de paiement de plus de 15 jours engendre une coupure d'eau. Pour réactiver le branchement, le consommateur doit payer sa dette et les frais de réactivation.

Vol d'eau

Le vol d'eau est puni par la loi, passible d'une amende et de 6 mois d'emprisonnement. L'amende pour un usage illégal de l'eau est de 400 000 Ushs, équivalant à environ 210 m^3 d'eau consommé au tarif domestique, soit la consommation annuelle de deux abonnés domestiques.

Annexe 5 : Organigrammes du NWSC

Annexe 5 a : Organigramme du NWSC en 1984

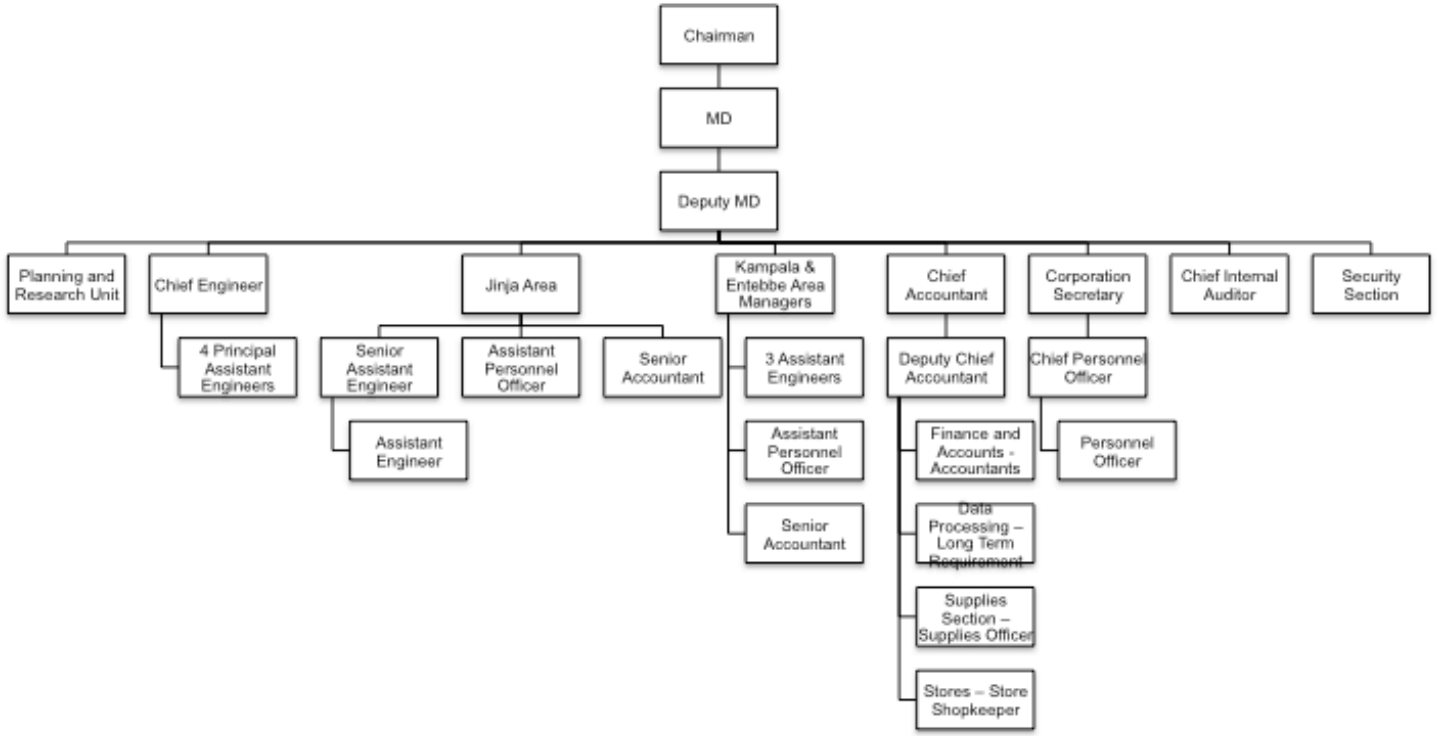


Figure 19 : Organigramme du NWSC en 1984 (Source : World Bank, 1984)

Annexe 5 b : Organigramme du NWSC en 1990

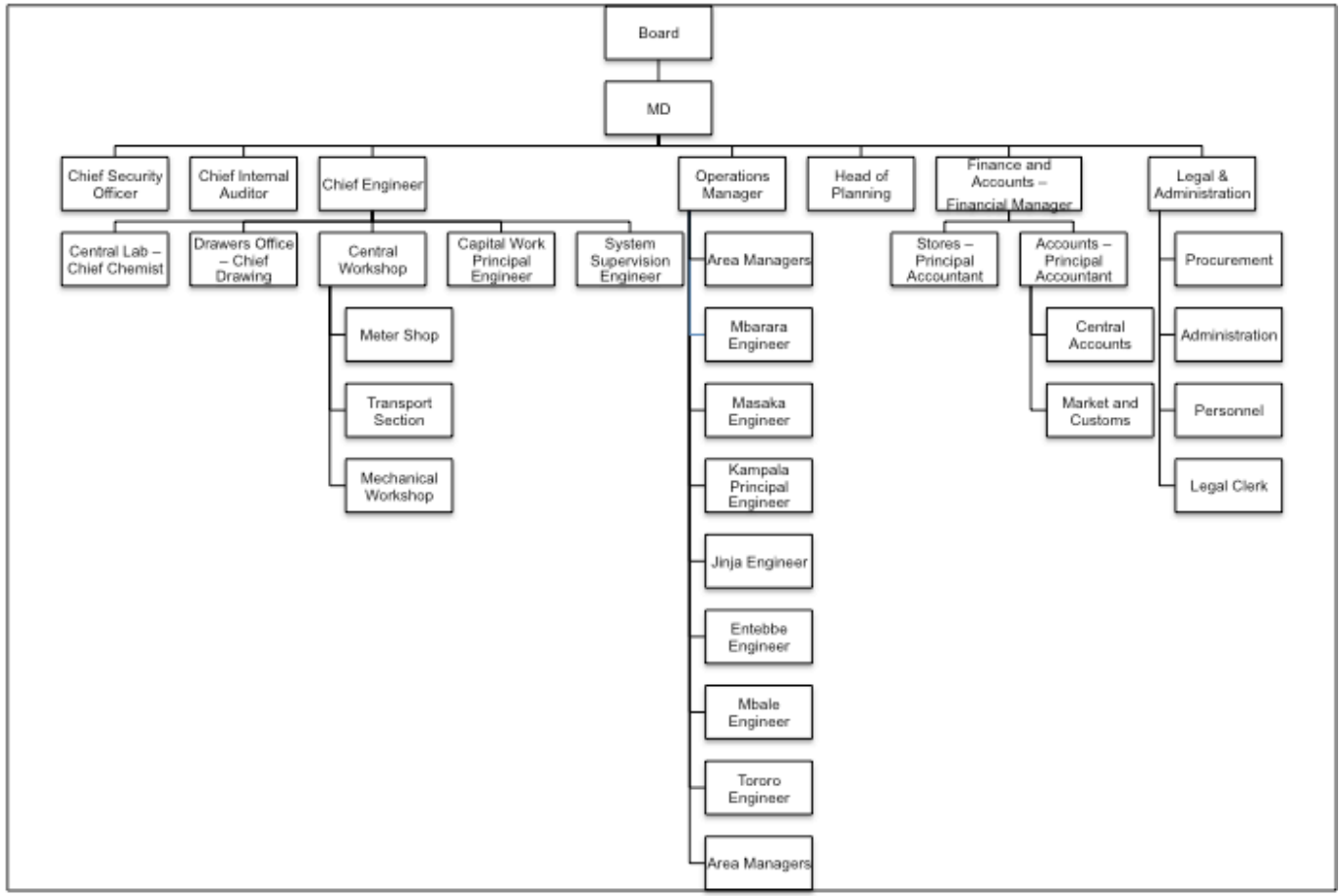


Figure 20 :Organigramme du NWSC en 1990 (Source : World Bank, 1990)

Annexe 5 c : Organigramme de la direction de l'exploitation du NWSC en 1990

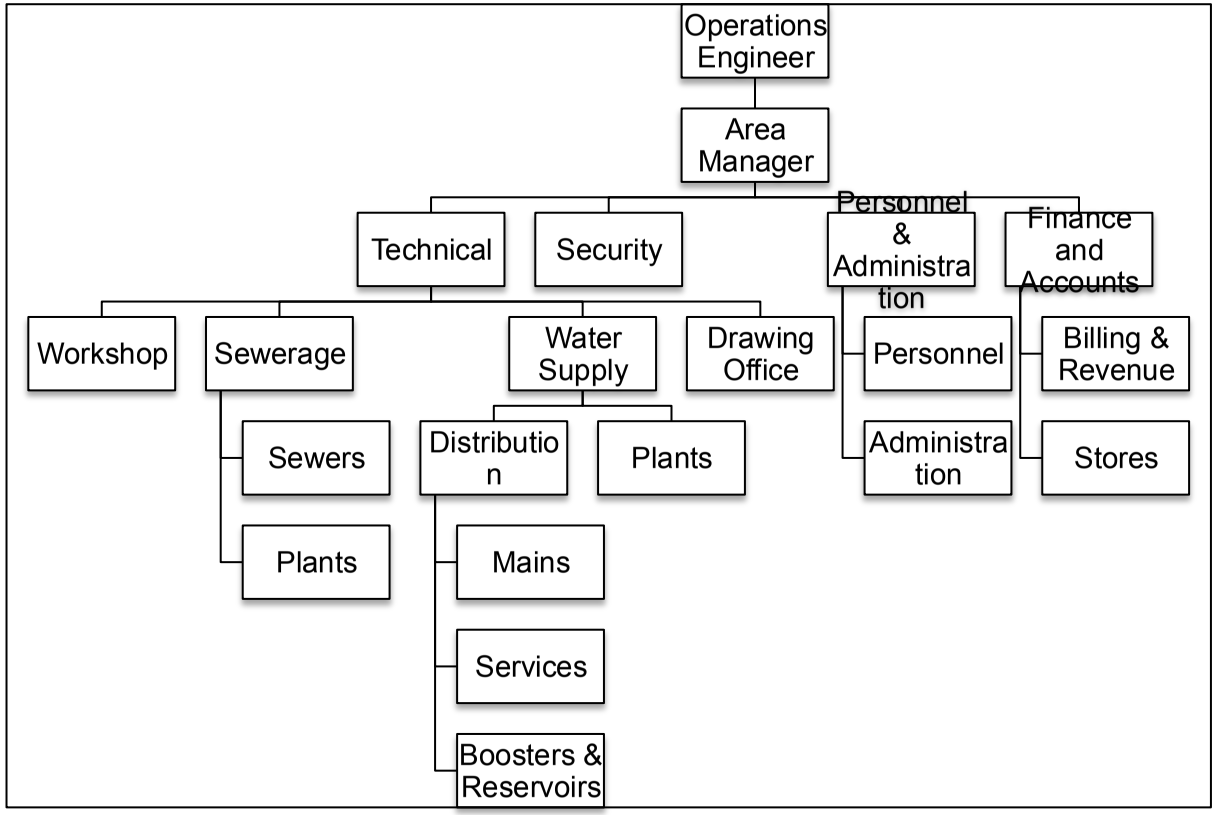


Figure 21 : Organigramme de la direction de l'exploitation du NWSC en 1990 (Source : World Bank, 1990a)

Annexe 6 : Extraits des verbatims pour la catégorie « emploi des travailleurs journaliers »

« Chercheur **: Quel est le nombre d'emplois dans** [votre] **agence?**

- Agent **: Il y a 84 employés permanents et 30 journaliers.**

- Chercheur **: Comment ont évolué ces chiffres ?**

- Agent **: Il n'y a pas de rapport sur les journaliers, ça peut être déduit à partir des coûts d'exploitation. (…) Je suis évaluée sur le *working ratio* et la productivité du personnel.** »[247] (Responsable des ressources humaines, agence, entretien 2010)

« Technicien **: La situation n'avantage pas les journaliers. La plupart d'entre eux sont des fontainiers, tu ne peux pas les déclarer en tant que fontainiers même s'ils font le même travail. Ils sont désavantagés. Ça affecte leur performance. On attend beaucoup d'eux.**

Chercheur **: Est-ce que ce serait une bonne idée d'intégrer les journaliers** [dans les effectifs permanents] **?**

Technicien **: Chaque arrangement a ses avantages et ses inconvénients. Employer des journaliers t'aide à choisir les meilleurs et avec le temps, quand il y a des recrutements, il est probable qu'on les embauche. Ils restent parce que la vie est dure. Certains restent longtemps parce que c'est difficile de changer. La politique est contraignante. En règle générale, ils sont toujours près du bureau parce qu'ils s'y sentent en sécurité, ils pensent avoir une chance d'être employés.** »[248] (Technicien, agence,

[247] Traduction libre de : « Researcher : What is the staffing at Entebbe Area?
Employee : There are 84 permanent staff and 30 casuals.
Researcher : How have those figures evolved over time?
Employee : There is no report on the casuals, it could be derived from the OPEX. (...) I am judged on the working ratio then staff productivity.»

[248] Traduction libre de : « Technician : The situation doesn't favour the casuals. Most of them are plumbers, you can't declare them as plumbers even if they do the same work. They are disadvantaged. It affects their performance. We expect a lot from them.
Researcher : Would it be a good idea to bring casuals on board?
Technician : Every arrangement have their plus and minus. Employing casuals helps you to choose the best and as time progresses, where there is recruitment, they have a high opportunity to get on board. They stay because it is a hard life. Some stay so long that is it hard to change. The policy is restricting. Normally they stay around the office because they feel secure, that they get a chance to be employed. »

entretien 2010)

« **Ce sont toujours les plus bas salaires qui sont affectés. Mais ça marcherait mieux si ces gens étaient mieux traités. Ce sont eux qui font le boulot.** »[249] (Responsable commercial, agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

« Directeur : **Puis la restriction sur le nombre d'emplois. Tu as besoin de plus de personnel mais le personnel n'est pas capable de venir.**
- Chercheur : **De quelle restriction parlez-vous ?**
- Directeur : **Il y a le nombre d'employés pour mille branchements. C'est la mesure. Pour le Siège.**
- Chercheur : **D'où est-ce que ça vient ?**
- Directeur : **Initialement c'est un point de comparaison avec d'autres pays. Mais si tu regardes** [X] [son agence]**, la ville est dispersée donc aller partout est plus difficile que dans d'autres endroits où la population est concentrée. (…) Et maintenant on regarde la productivité du personnel à sept pour mille branchements, mais nous avons des journaliers ! Ils sont là et nous ne les prenons pas en compte. Ils sont totalement impliqués dans l'entreprise. Pourquoi est-ce qu'on ne les compte pas ? Nous renvoyons une image erronée**. »[250] (Directeur d'agence, entretien 2010)

« Directeur **: Nous devrions verser des indemnités. L'indemnité repas a déjà augmenté, de 2000 à 3500 par jour à partir du 1er juillet. Pour tout le monde sauf les journaliers et les employés de niveau 1 et 2 (c'est-à-dire le top management et les managers).**
Chercheur **: les journaliers ne reçoivent pas d'indemnité pour déjeuner ?**
Directeur **: non, ils ne perçoivent pas d'indemnité repas. D'après notre**

[249] Traduction libre de : «it is always the lowest income who are affected. But it would work better if those people were better treated. They are the people who do the work.«
[250] Traduction libre de : «Area Manager : Then the restriction of staff. You need more staff but the staff is not able to come through.
Researcher : What restriction are you talking about?
Area Manager : There is this number of staff per thousand connections. This is the measurement. For head office.
Researcher : Where does it come from?
Area Manager : Initially it is a benchmark with other countries. But if you look at Entebbe, the area is scattered so getting everywhere is more difficult than in places where the population is concentrated. (…) And now when we look at staff productivity 7 for 1000 connections, but we have the casuals! They are there and we don't take them into account. They are fully engaged in the corporation. Why don't we count them? We give a wrong image.»

manuel sur la gestion des ressources humaines, on leur verse une paie [à l'heure] **pas un salaire** [à l'année]**. Moi en tant que manager, je pense qu'on devrait les titulariser. Ils font beaucoup de travail.** »[251] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

« **Aussi nous avons eu à *National Water* du personnel renvoyé de partout parce qu'ils avaient aidé les clients à voler de l'eau. Dans la précédente agence où je travaillais c'était un gros défi. Il y a une vraie misère. Les gens sont pauvres. La seule façon pour eux est de voler. Je pense qu'ils devraient augmenter les salaires.** »[252] (Responsable commercial, agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

« **Les journaliers n'ont pas d'engagement vis-à-vis de l'organisation. Nous en recrutons même pour des emplois clés. Personne ne s'est renseigné sur l'effet que cela peut avoir. Ce sont eux qui sont sujets à la corruption. Donc on avait peur d'augmenter le nombre. Je lui ai dit : « Tu peux réduire le nombre, nous cachons le nombre ». Pour être vu comme des bons. Ça ne marchera pas, avoir des journaliers pour la maintenance du réseau !** »[253] (Ingénieur senior, Siège, entretien 2012)

« Chercheur **: Etes-vous satisfaits de votre personnel ?**
- Ingénieur **: Oui, les fontainiers sont bien payés et ils font bien leur travail. C'est facile de travailler avec eux. Seulement, je compatis avec eux** [les travailleurs journaliers]**, je les encourage à déposer leur candidature quand il y a des ouvertures de poste. Ils ont leur certificat donc ils sont sur liste d'attente. Ils pourraient travailler mieux s'ils étaient employés comme**

[251] Traduction libre de : « Branch manager : We need to provide allowances. Lunch allowance has already improved, from 2000 a day to 3500 a day from the 1rst of July. For everybody except casuals and staff on scale 1&2 (that is top management and managers).
Researcher : Casuals don't get lunch allowance.
Branch manager : Yes, they don't get lunch allowances. According to our HRM manual, they are paid wages not salary. Me as a manager, I think we should hire them on permanent basis. They do a lot of work. »

[252] Traduction libre de : «Also we had National Water staff fired all over the place because they would have helped customers steal water. In my previous branch this was a big challenge. There is abject poverty. People are poor. The only way for them is to steal. I think they should increase the salaries.«

[253] Traduction libre de : « Casuals have no boundage to the organization. We have them even for key jobs. Nobody has documented the effect of that. They are the ones with corrupt tendencies. So they was a fear to increase the numbers. I told him: «you can reduce the numbers, we are hiding the numbers.« To be seen we are good. It will not work, to have casuals in the maintenance of pipes! »

titulaires. Des fois ils travaillent trop et ils ont faim. C'est là qu'il y a un défi. Ils ont très faim et si toi non plus tu n'as pas assez pour les nourrir.... Ça sera plus facile quand ils seront titularisés. »[254] (Ingénieur, agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

« **Les journaliers ici ont passé les six dernières semaines sans être payés. Ils n'ont pas encore reçu le salaire du mois de juin. Ils gagnent 5 000** [Ushs] **par jour, pas assez pour se payer un repas. Et s'ils ont faim, ça affecte le travail. (…) Ce serait mieux avec des titulaires. Mais il paraît qu'il y a un nombre que tu ne peux pas dépasser en terme d'employés permanents. 200 000** [Ushs] **par mois ce serait un gros progrès pour eux. Dans notre équipe il y a 8 journaliers pour 3 titulaires. Les journaliers n'ont pas d'indemnité, pas d'assurance santé, mais ils font le même boulot que nous en tant que fontainiers. Ils savent faire autant que nous. Donc le Siège fait des économies sur leur dos.** »[255] (Fontainier, entretien 2010)

[254] Traduction libre de : « Researcher : Are you satisfied with your staff?
Engineer : Yes the plumbers are well paid and they do the work well. It is easy to work with them. Only I sympathise with them [casuals], I encourage them to apply when there are adverts for job vacancies. They have their papers (certificates) so they are on a waiting list. They could work better if employed as permanent staff. Sometimes they overwork and they are hungry. This is where there is a challenge. They are very hungry and if you also don't have enough to feed them. It will become easier when they will be brought into the system. »

[255] Traduction libre de : «The casuals here have been spending the 6 last weeks without being payed. They haven't yet received the salary for the month of June. They earn 5 000 a day, not enough to buy lunch. And if they are hungry, it affects the work. (…) It would be better with permanent staff. But it seems there is a number you can't exceed in terms of permanent staff. 200 000 flat per month would be a big improvement for them. In our team there are 8 casuals for 3 permanent staff. Casuals get no allowances, no medical care, but they do the same job as us as plumber. They know everything. So the head office saves on them. «

Annexe 7 : Extraits des verbatims pour la catégorie « manque de moyens de transport dans les agences »

« Commercial **: Je devrais être appuyée pour mettre en œuvre mes stratégies.**

- Chercheur **: qu'entendez-vous par appui ?**

- Commercial **: Je veux dire suivi, ressources humaines. Nous avons besoin de gens pour patrouiller, de transport, d'indemnités et d'outils. La plupart du temps ces choses ne sont pas disponibles. Même l'essence manque. Nous avons recours à d'autres moyens. Même atteindre les clients est un problème.**«[256] (Responsable commercial, agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

« **Tout d'abord, le principal défi c'est le transport pour les agents de terrain. Il y a une politique selon laquelle ils devraient utiliser leur véhicule personnel. Mais tous n'en ont pas, et les femmes trouvent le fait de conduire un cycle difficile. (…) Tu devrais dire : « si vous ne pouvez pas vous offrir un véhicule, allez-vous en ! » mais c'est trop dur d'imposer ça. Donc ce que nous faisons c'est que nous les déposons donc ils se déplacent doucement. (…) Et puis les indemnités et l'appui ne sont pas appropriés. Avant que le mois ne se termine, les gens tombe en panne d'essence.** »[257] (Directeur d'agence, entretien 2010)

« **Par exemple, concernant le service commercial, le problème est le manque de transport pour les agents de terrain. Bien qu'ils aient besoin d'une mobylette, certains d'entre eux n'en ont pas. La plupart d'entre eux ne savent pas en faire. (…) Il n'y a pas assez d'essence pour finir le mois. Il n'y a pas assez d'argent pour réparer les mobylettes, qui ont besoin de**

[256] «Traduction libre de : «Commercial : I should be facilitated to implement my strategies.
Researcher : What do you mean by facilitation?
Commrcial : I mean monitoring, human resource. We need people to patrol, transport, allowances and tools. Most of the time those things are not available. Even fuel is missing. We are resorting to other means. Even customers' reach out is a problem.«

[257] Traduction libre de : « First of all, the main challenge is the transport for the field staff. There is this policy that they should have their personal transport. But they don't have all, and ladies find it difficult to ride.(…) You should say: «If you can't afford transport, you go away!« then I would be too harsh to impose. So what we do is that we drop them so they move slowly. (…) Then the allowances and facilitation is not adequate. Before the month ends, the people run out of fuel. »

beaucoup de maintenance du fait du mauvais état des routes. »[258] (Auditeur, agence, entretien 2010)

« **-** Chercheur **: Réussissez-vous à atteindre l'objectif en matière de délai d'intervention ?**

- Directeur **: Non à cause du défi du transport. Nous avons un pick up, nous en louons un autre qui n'est pas disponible les dimanches. Deux fontainiers se déplacent à pied.** »[259] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

[258] Traduction libre de : « For instance, in commercial, the problem is the lack of transport for field staff. Although they are supposed to have a motorcycle, some of them don't have. Most of them don't know how to ride. (…)There is not enough fuel to run throughout the month. The money is not enough to service the bikes, which need high maintenance because of the bad state of the roads. »

[259] Traduction libre de : « - Researcher : Do you manage to reach the response time target? »
- Branch Manager : «No because of the challenge of field transport. We have 1 pick up, we rent one that is not available during Sundays. 2 plumbers are walking.«

Annexe 8 : Extraits des verbatims pour la catégorie « complexité de la formule de calcul de la rémunération à la performance »

Quelques réponses aux questions :

Que pensez-vous de la formule de calcul des incitations à la performance ?

> « **On se perd. Il y a des employés ici qui peuvent vraiment t'embarrasser en te demandant de te l'expliquer. Ca devrait être plus simple pour qu'on puisse la comprendre. Nous avons demandé un atelier pour qu'on nous l'explique, Mr X nous l'a expliqué en septembre 2009 mais on se perd. Donc je ne peux pas prévoir ce que je vais gagner et je ne peux pas vérifier que c'est bien appliqué. C'est un gros problème. Je peux faire très bien mon travail et ne rien recevoir, ce n'est pas fiable. »**[260] (Directeur d'agence de quartier, *Kampala Water*, entretien 2010)

Que pensez-vous de la formule de calcul des incitations à la performance ?

> **« Tout d'abord, c'est compliqué. Voici la nouvelle formule que je ne comprends pas mieux** [en tendant une note sur le projet de formule simplifiée]**. Plein de fois je l'ai appelé** [faisant référence au chef de l'unité *Monitoring and Evaluation*] **pour qu'il vienne nous l'expliquer mais il ne vient pas. Nous ne comprenons pas et on continue d'exploiter. Ce serait plus motivant si c'était plus clair. Les gens étaient moroses. Mais en tant que managers nous devons savoir pour donner des directions mais si je ne comprends pas la formule je ne peux pas. »**[261] (Directeur d'agence, entretien 2010)

Comprenez-vous la formule de calcul des incitations à la performance ?

> « **Non, nous remplissons juste le formulaire et quand il revient du Siège tout a changé (...). Avant c'était compréhensible, mais avec IDAMC III ça ne l'est plus. Par exemple, en juin dernier, en remplissant le formulaire nous**

[260] Traduction libre de : « No it is not clear. You get lost. We have some staff here who can really challenge you and ask you to explain it. So it should be made simpler so that we can understand it. We asked for a workshop to be organised on that, Mr Lutaaya explained it to us in September 2009 but we got lost. So I can't forecast what I'll get and I can't check whether it is implemented in the right way. It's a big problem. I can perform very well and not get anything, you can't relate to it. »

[261] Traduction libre de : « First of all it is complicated. This is the new formula which I don't understand better [giving me the print out]. Many times I called him [Mahmood Lutaaya] to come and explain but he doesn't come. So we just take it as it comes. We don't understand we just continue operating.
It would be a motivation if it was very clear. People were gloomy. But as managers we need to know to give directions but if I don't understand the formula I can't! »

attendions 17 millions de primes mais le retour que je viens d'avoir ce matin indique 5 million et nous ne comprenons pas pourquoi. Nous avons pourtant recouvert une grosse somme d'argent, même le petit personnel s'attendait à recevoir une grosse prime, mais non. »[262] (Comptable en agence, entretien 2010)

Est-ce motivant ?

« **Je ne pense pas que ce soit motivant. Ca ne tient pas compte de tes responsabilités. C'est un plus mais ça n'a pas l'air juste.** »[263] (technicien en agence, entretien 2010)

[262] Traduction libre de « No we just fill in the template but by the time it comes back from head office it has changed. (...) previously it was understandable, but since IDAMC III it is not anymore. For example, last month of June, by filling in the template we expected 17 million incentive based but the feedback we just got this morning shows it as 5 million and we don't understand why. We did collect a big amount of money, even the small person here expected to receive big money but no. »

[263] Traduction libre de : « I don't think it is motivating. It doesn't look at the responsibility you have. It adds something but it doesn't look fair. »

Annexe 9 : Eléments d'appréciation de la situation du secteur de l'eau urbaine en Ouganda en 2010

L'accès à l'eau et à l'assainissement en Ouganda reste un défi majeur, y compris dans les zones urbaines desservies par le NWSC. L'explosion démographique dans le tissu urbain contribue à faire reculer chaque année l'espoir d'atteindre une couverture universelle de ces services urbains. En 2010, seule 3% de la population ougandaise avait accès au réseau d'eau public (Ranganathan & Foster, 2012), ce qui représente un frein au développement du pays. Les enjeux pour la santé publique sont majeurs. L'Ouganda est encore très dépendant des financeurs extérieurs au pays pour répondre aux besoins de financement de ce secteur, que la Banque Mondiale estime à 349 millions USD par an (Ranganathan & Foster, 2012). Le NWSC desservait en 2010, 2,4 millions de personnes en eau potable dans 23 zones urbaines, soit environ 7% de la population ougandaise et 50% de la population urbaine[264]. Les personnes qui n'ont pas accès au réseau, en général les plus pauvres, trouvent des alternatives soit avec des puits individuels, soit auprès de revendeurs d'eau. Ces solutions alternatives ne sont pas satisfaisantes car elles sont plus chères que le réseau public et l'eau n'est pas de bonne qualité.

> « Des études récentes menées par le *Kampala City Council* montrent que : (i) le nombre de foyers utilisant des sources alternatives est important ; (ii) que plus de 90% des échantillons d'eau provenant de ces sources alternatives sont contaminés par la bactérie E-Coli (venant de latrines, de collecteurs d'eaux usées sujets aux fuites ou de déchets qui contiennent de la matière fécale), ce qui expose les usagers au risque de tomber malade. Les épidémies de choléra sont courantes. »[265] (POYRY, 2010, p. 13)

Les épidémies de choléra sont courantes, comme l'attestent deux articles de la presse locale, (2007 à Kampala, 2012 à Mbale) (Tenywa, 2007 ; Wetyangu, 2012). Ces épidémies s'expliquent en partie par le sous-investissement dans l'assainissement des

[264] Ceci est basé sur des estimations du NWSC du nombre de personnes desservies par branchement d'eau. Les hypothèses sont les suivantes : 6 personnes par branchement domestique, 200 personnes par borne fontaine, 100 personnes par branchement pour des institutions dans des villes moyennes, 500 pour des villes moyennes, 1000 pour des grandes villes.

[265] Traduction libre de : « Recent studies by Kampala City Council (KCC) show that: (i) the number of households using alternative sources is significant; and (ii) more than 90% of the water samples from these alternative sources are contaminated by E-Coli bacteria (from nearby latrines, leaking sewers and solid waste that carries significant faecal matter), putting the users at risk of disease. Cholera epidemics are common. »

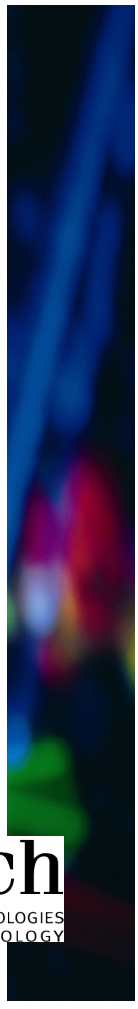
zones urbaines. En effet, le NWSC offrait en 2010 un service d'assainissement à 207 000 personnes dans 15 des 23 centres urbains. L'assainissement est donc comme dans de nombreux pays très en retard par rapport au développement de l'eau potable.

Kampala représente à elle seule environ 50% de la population desservie en eau et en assainissement. La plupart des habitants de Kampala vivent dans des habitats informels et n'ont pas d'accès aux services offerts par le NWSC. L'accès à l'eau s'est en effet peu développé dans les quartiers informels. Ceci a participé à cristalliser les fractures urbaines comme le décrit Calas (1998).

Résumé

Cette thèse s'intéresse à la diffusion des systèmes de contrôle de gestion, définis comme un ensemble d'indicateurs de performance, de mécanismes incitatifs et de dispositifs de contrôle, dans le secteur de l'eau urbaine. Le sujet nous a paru digne d'intérêt du fait des forts enjeux économiques, sociaux et environnementaux du secteur. Une recherche-intervention menée auprès de l'opérateur public d'eau urbaine ougandais a constitué notre principal terrain, analysé à travers le prisme de la sociologie néo-institutionnelle, dans une démarche abductive et interprétative. En mobilisant le concept de logique institutionnelle, l'institutionnalisation de contrats de performance a été interprétée comme liée à la domination de la logique de marché. Nous avons mis en évidence le rôle du contexte socio-politique et des prescriptions des bailleurs de fond dans ce changement institutionnel. Les systèmes de contrôle de gestion apparaissent comme des vecteurs structurant la matérialisation de la logique de marché, en structures, rôles et pratiques organisationnels. Une fois encastrés, ils contraignent l'innovation institutionnelle. Des acteurs du champ organisationnel s'en sont saisis pour conduire un travail institutionnel visant à légitimer leur existence, gagner de l'influence et maintenir l'ordre social. A l'issue de cette recherche, nous proposons d'élargir le modèle de changement institutionnel de Greenwood et al. (2002) par une analyse multi-niveau (société, champ et organisation) et l'intégration d'un nouvel objet : « l'outil de gestion » (Hatchuel et Weil, 1992). Sur le plan empirique, ce nouveau cadre invite à déconstruire les notions de public, privé, performance et service public, afin d'éviter les ambigüités qui limitent la portée des travaux menés sur le secteur de l'eau urbaine. Enfin, cette thèse constitue une mise en garde contre une focalisation sur la performance qui peut détourner des enjeux essentiels et spécifiques du secteur.

Mots clés : indicateurs de performance, contrôle de gestion, eau urbaine, service public, logique institutionnelle, travail institutionnel, performance, recherche-intervention, outil de gestion



Abstract

This PhD thesis focuses on the diffusion of management accounting systems in the urban water sector. These are defined as a set of performance indicators, performance incentive mechanisms, and control practices. This topic is of particular interest considering the strong economic, social and environmental challenges of this sector. Intervention research carried out within the Ugandan urban water utility was our main focus. We analysed the case through the neo-institutional sociology lense in an abductive and interpretative approach. Using the concept of institutional logic, we interpreted the institutionalisation of performance contracts as associated with the domination of a market logic. We highlighted the key role of funding agencies' recommendations and the socio-political context in this institutional change. The management accounting systems appear as vehicles structuring the materialisation of the market logic into organisational structures, roles, and practices. Once embedded, they constrain institutional innovation processes. Actors from the organisational field have used them to carry out an institutional work, aiming at legitimating their existence, gaining influence and sustaining social order. As the outcome of this research, we propose to expand upon the institutional change model of Greenwood et al. (2002). To do so, we suggested including a multi-level analysis (society, organisational field and organisation) and a new concept: "management tool" (Hatchuel and Weil, 1992). Empirically, this new framework challenges the notions of public, private, performance, and public service to prevent misconceptions limiting the significance of further research on the urban water sector. Finally, this PhD thesis warns against a focus on performance, which may divert from the essential and specific challenges of this sector.

Key words: performance indicators, management accounting, urban water, public utility, institutional logic, institutional work, performance, intervention research, management tool