

# SOUS-TRAITER AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE L'EAU EN AFRIQUE DU SUD

Les métamorphoses d'un réseau de politique publique Magalie Bourblanc

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Gouvernement et action publique »

2018/2 N° 2 | pages 75 à 94 ISSN 2260-0965

ISBN 9782724635454
Article disponible en ligne à l'adresse :
https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2018-2-page-75.htm
Pour citer cet article :
Magalie Bourblanc, « Sous-traiter au sein de l'administration publique de l'eau en Afrique du Sud. Les métamorphoses d'un réseau de politique publique », Gouvernement et action publique 2018/2 (N° 2), p. 75-94.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). © Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

### SOUS-TRAITER AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE L'EAU EN AFRIQUE DU SUD

Les métamorphoses d'un réseau de politique publique

Magalie Bourblanc<sup>1</sup>

Résumé: La place qu'occupent les consultants de cabinets privés dans la conduite de
l'action publique est un phénomène particulièrement frappant dans le domaine de la gestion
de la ressource en eau en Afrique du Sud. À première vue, le recours aux consultants
semble être la conséquence directe de la mise en œuvre d'une réforme de type New Public
Management dans le cadre de la transition démocratique. Notre analyse socio-historique
de l'État en action révèle cependant à quel point le recours à la sous-traitance fait partie
de la culture institutionnelle du ministère de l'Eau. Depuis les années 1960 en effet, les
fonctionnaires ont forgé les bases d'une collaboration au long cours avec des ingé-
nieurs-consultants avec lesquels ils forment un réseau de politique publique, réseau qui a
fini par redessiner les frontières entre public et privé. Nous examinons les transformations

subies par ce réseau au fil du temps sous l'effet combiné de différents facteurs politiques.

MOTS-CLÉS: CONSULTANTS - CULTURE INSTITUTIONNELLE - HYDRO-BUREAUCRATIE - RÉSEAU

DE POLITIQUE PUBLIQUE - SOCIO-HISTOIRE DE L'ADMINISTRATION - SOUS-TRAITANCE

### SUB-CONTRACTING THE PUBLIC ADMINISTRATION OF WATER IN SOUTH AFRICA: THE METAMORPHOSIS OF A POLICY NETWORK

**Abstract:** The role of consultants in South African water resource management is a striking phenomenon that pertains to all aspects of the policy-making process. At first sight, the outsourcing phenomenon seems to directly stem from the implementation of New Public Management reform in the post-Apartheid period. Yet, our socio-historical analysis of the State "at work" shows that this outsourcing phenomenon is actually part of the Department of Water Affairs' institutional culture which, since the 1960s, has featured a tradition of collaboration with civil engineering consulting companies. Indeed, this interdependence is so great that it is fair to claim that the Department's officials and engineer consultants belong to a common policy network that, through history, has been reshaping the frontiers between the public and the private. We examine the transformations of this policy network over time, stressing the influence of political factors on the evolution of the water policy configuration at various stages.

**KEYWORDS:** CONSULTANTS - HYDRO-BUREAUCRACY - INSTITUTIONAL CULTURE - POLICY NETWORK - OUTSOURCING - SOCIO-HISTORY OF ADMINISTRATION

<sup>1.</sup> L'auteure remercie les évaluateurs pour leur relecture qui a permis d'améliorer significativement cet article.

En Afrique du Sud, le ministère de l'Eau et de l'assainissement (Department of Water Affairs and Sanitation) se distingue, depuis longtemps, par une réputation de classe mondiale dans le domaine des transferts d'eau à grande échelle. Ses ingénieurs civils ont su, de longue date, exporter à l'international leur savoir-faire en hydrologie, en hydraulique, en ingénierie civile et font partie d'une communauté épistémique transnationale notamment via leur implication au sein de la Commission Internationale des Grands Barrages (Blanchon, 2012). Historiquement, le Department of Water Affairs and Sanitation (DWS) correspond bien aussi au profil de ce que Molle et al. appellent une hydro-bureaucratie, à savoir une puissante administration publique de l'eau que l'on a vu se mettre en place vers la fin du xixe siècle quand les États ont pris le relais d'entreprises privées défaillantes pour développer la ressource en eau : « Imprégnées de la légitimité que confère la réalisation de prouesses techniques (grands barrages, électricité, etc.) et du pouvoir qu'on présumait illimité de la science, se pensant investies de la mission qui consistait à faire fleurir les déserts et à dompter la nature, les bureaucraties hydrauliques ont été établies pour relever les défis de la protection contre les inondations, de la production d'hydro-électricité et de la création des grands périmètres irrigués du secteur public » (Molle et al., 2009, p. 332 ; nous traduisons).

Aussi, le rôle central joué par les consultants du ministère de l'Eau – que nous avons pu observer sur presque tous les aspects de la mise en œuvre de la loi de réforme sur l'eau votée en 1998 - ne peut qu'interpeller quand on connaît la réputation historique du DWS d'incarner une telle « hydro-bureaucratie ». Cet article a pour ambition d'éclairer ce phénomène de recours à la consultance au sein de l'action publique relative au secteur de la gestion de la ressource en eau en Afrique du Sud. Dans ses travaux récents sur les procédures de passation de marchés publics en Afrique du Sud, Brunette (2014) avance que l'on assisterait aujourd'hui à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques sud-africaines à un phénomène massif de sous-traitance des missions de service public de l'État à des prestataires extérieurs. L'auteur évoque le chiffre de 42 % du budget du gouvernement consacré à la fourniture de biens et services par de tels sous-traitants (Brunette, 2014, p. 46). À tel point qu'il parle de « contract state » pour désigner l'État sud-africain, un terme qu'il emprunte aux travaux de Kirkpatrick et Lucio (1996) pour souligner le fait que désormais l'État coordonne ses opérations plus au travers d'échanges de type marchand qu'au travers de hiérarchies bureaucratiques. Il relève : « l'État contractuel implique toujours l'existence d'une bureaucratie, même si celle-ci est surtout chargée de réguler et de faciliter l'exécution des tâches par des entités en majorité du secteur privé que cette bureaucratie doit coordonner » (Brunette, 2014, p. 46; nous traduisons). Il ajoute cependant que ce phénomène remonterait aux années 1980, soit la période avant la transition démocratique en Afrique du Sud: « [... en Afrique du Sud] cette tendance a démarré dans les années 1980 et fut à l'origine déclenchée par des facteurs similaires dans le monde entier » (Brunette, 2014, p. 46; nous traduisons). Cet auteur laisse ainsi entendre que le recours à la sous-traitance serait lié à la circulation à l'international de nouveaux modèles d'action publique, tel que le New Public Management (NPM), hypothèse que nous avons abordée au cours de cette recherche aux côtés de deux autres hypothèses : l'une traitant de la variable du politique (politics), l'autre se penchant sur le policy process au sein de l'administration publique (policy).

Plus précisément, la première hypothèse nous a conduits à examiner le lien possible entre recours aux consultants et processus de transformations raciale et politique de l'administration publique dans un contexte de changement de régime. On a examiné ici le lien de cause à effet potentiel entre la politisation de l'administration publique², la diminution concomitante des compétences au sein des ministères conduisant à l'affaiblissement de ses capacités d'action et in fine au recours à la sous-traitance pour assister le nouveau personnel de l'administration dans cette période de transition. Notre deuxième hypothèse interrogeait le lien entre sous-traitance et circulation internationale du modèle du néo-management public. Dans les années 1980, le modèle classique d'administration publique bureaucratique de type weberien fut, en effet, remis en question dans les pays anglophones, comme l'Angleterre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande au profit d'un nouveau modèle de gestion du secteur public. En plus de la « mise en place d'une gestion par les résultats fondés sur la réalisation d'objectifs et la mesure et l'évaluation des performances dans le cadre de programmes de contractualisation » (Bezes, 2007, p. 12), le NPM promeut entre autres le recours aux mécanismes de marché tels que la privatisation, la sous-traitance, les partenariats public-privé ou encore la création d'institutions para-publiques. La troisième hypothèse nous a amené, à l'invitation de Darbon et Crouzel (2009), à « prendre l'administration des Afriques au sérieux » en nous intéressant à la culture institutionnelle du DWS afin de saisir notamment la nature des relations entre DWS et consultants sur un temps long<sup>3</sup>.

Prenant le contre-pied des interprétations « ordinaires » qui prévalent en Afrique du Sud, cet article démontre que ce phénomène de recours à des consultants n'a rien de nouveau. En se fondant sur une analyse sur le temps long des routines de travail de l'administration, nous montrons en particulier comment au fil du temps, des échanges réguliers ont fini par souder les fonctionnaires du ministère et leurs collaborateurs du privé. À tel point que l'on peut parler d'un réseau de politique publique (Marsh, Rhodes, 1992) qui présente toutes les caractéristiques d'une « communauté de politique publique » au sens de Richardson et Jordan (1979). En reliant le recours croissant à la sous-traitance à l'existence de ce réseau de politique publique, cet article fait droit à une sociologie de l'action publique attentive aux pratiques des administrations publiques dans les Afriques. Cependant, c'est en effectuant des allers-retours réguliers dans l'analyse entre influence du *policy* et du *politics* que l'on peut mieux saisir les transformations que va subir ce réseau au fil du temps. Ainsi, dans un premier temps, nous évoquons les prémisses de la formation de ce réseau de politique

<sup>2. «</sup> Politisation » que l'on peut définir comme le contrôle partisan de la bureaucratie ? contrôle politique des nominations et de la carrière des agents de l'État (Rouban, 2003, p. 200).

<sup>3.</sup> Précisons que nous avons rejeté d'emblée une autre hypothèse potentielle, celle qui lie le recours aux consultants à un phénomène de corruption. Les travaux de Blundo et d'Olivier de Sardan (2001) sur le phénomène de courtage dans les administrations publiques africaines montrent, cela dit, que la petite corruption de bureau est souvent enchâssée dans un contexte de dysfonctionnement de l'État, d'improductivité des administrations publiques et de leur incapacité à assurer les missions de service public (2001 p. 32), ce qui peut faire penser à la période de transition actuelle en Afrique du Sud. Plus particulièrement, l'existence de « tenderpreneurs » en Afrique du Sud pourrait également donner du crédit à l'hypothèse d'un lien entre recours à la sous-traitance et corruption. L'expression « tenderpreneurs » a une connotation péjorative en Afrique du Sud. Elle est utilisée pour évoquer les scandales des marchés publics accordés par la nouvelle élite politicienne noire à des entreprises qui n'ont pas les compétences requises, et qui souvent font partie de leurs réseaux politiques. Nous avons pourtant fait le choix délibéré de laisser de côté l'hypothèse de la corruption, considérant, d'une part, qu'elle a tendance à s'imposer comme une variable explicative exclusive et qu'elle empêche de voir d'autres explications potentielles, plus subtiles et plus déterminantes. En d'autres termes, elle nous empêche de penser l'action publique en contexte africain. D'autre part, sur un plan pratique, elle est difficilement traitable, les contacts à établir au sein de l'administration pour aborder un sujet aussi sensible, seraient presque impossibles à obtenir.

publique sous l'égide du ministère de l'Eau avant d'analyser le glissement du centre de gravité de ce réseau du secteur public au secteur privé. Ce basculement est la résultante d'une sorte d'effet d'entraînement provoqué, au cours du temps, par cette culture institutionnelle du recours à la sous-traitance, mais il se réalise également sous l'influence de diverses réformes politiques. Nous évoquons ensuite les tensions en particulier d'ordre racial que la résilience de ce réseau dans un contexte post-Apartheid suscite du côté des nouvelles élites dirigeantes du ministère de l'Eau avant de nous livrer en conclusion à une réflexion sur le devenir de ce réseau dans un contexte politique renouvelé et sur fond de « crise de l'eau ».

Le protocole d'enquête que nous avons suivi a consisté à consulter les archives du ministère (rapports annuels, audits des comptes, rapports, littérature grise, registre privé recensant les mouvements de personnels) et à réaliser des entretiens semi-directifs. Nous avons d'abord mené une vingtaine d'entretiens exploratoires avec de nouveaux recrutés ou des membres expérimentés du DWS (dix membres expérimentés - principalement blancs - et huit nouvelles recrues - noires, métisses ou d'origine indienne) en novembre 2012, à l'issue desquels quinze personnes-ressources ont pu être identifiées. Ces personnes-ressources ont été sélectionnées en raison de leur longue expérience au sein du DWS et/ou au sein d'une des cinq principales firmes de consulting sud-africaines ayant étroitement collaboré avec le DWS au cours du temps<sup>4</sup>. Une nouvelle série d'entretiens semi-directifs et approfondis a par la suite été menée entre février 2015 et août 2015, principalement avec des représentants de l'ancienne élite blanche du DWS. En parallèle, quatre entretiens ont également été menés avec des responsables au sein des ministères de l'Environnement ainsi que du Commerce et de l'industrie afin de mettre en perspective le phénomène du recours à la sous-traitance au sein des administrations publiques sud-africaines en fonction des secteurs. Précisons enfin que, dans la mesure où l'on s'intéresse ici principalement à l'existence d'un réseau de politique publique, nous avons essentiellement reproduit les extraits d'entretien des membres qui s'en réclament<sup>5</sup>. D'autre part, nous avons moins restitué ici leurs trajectoires individuelles que leur perception du réseau, de sa constitution et de son mode de fonctionnement, questionnements qui se trouvent au centre de cet article.

# La constitution d'un réseau de politique publique sous le contrôle du ministère de l'Eau

## Consultance en ingénierie et administration publique de l'eau : des mondes poreux dès l'origine

Il faut remonter à la fin du XIXª siècle pour voir se développer les premiers cabinets de consultance en ingénierie civile privée dans le domaine de l'eau. Leur histoire est concomitante au développement d'une administration publique de l'eau. Dès le début, la trajectoiretype d'un ingénieur consultant passera par le *Department of Irrigation*, nouvellement créé en

<sup>4.</sup> Notamment Ninham Shand établi en 1932, Africon (Pty) Ltd créé en 1951, Gibb (Pty) Ltd fondé en 1956, BKS (Pty) Ltd fondé en 1965, Hydroconsults/Chunnett, Fourie & Partners créé en 1966.

<sup>5.</sup> Bien que pas toujours ouvertement compte tenu des tensions raciales (sur lesquelles nous reviendrons plus loin), le réseau de politique publique étant perçu par les nouvelles élites dirigeantes du DWS comme essentiellement blanc.

1912, où il fait ses classes pendant quelques années, acquiert son expérience avant de prendre une retraite anticipée et de rejoindre le secteur privé. Cette trajectoire deviendra presque une constante du monde de la consultance jusqu'à récemment.

Après la Seconde Guerre mondiale, le ministère commence à s'intéresser à d'autres secteurs que celui de l'irrigation agricole, il lui est demandé de s'occuper de l'approvisionnement en eau des secteurs industriel et urbain, et non plus uniquement du secteur agricole. Matérialisant ce nouveau mandat, le ministère change alors de nom pour devenir le Department of Water Affairs en 1956, il s'occupe d'eau en général et non pas d'un secteur économique en particulier. Étant donné le développement de ces nouvelles missions, le personnel du DWS vient à manquer dans les années 1960. C'est à ce moment-là que débute l'histoire entremêlée du DWS et des firmes privées dans le domaine de l'irrigation. Avec l'expansion des missions du ministère, le DWS accumule les retards dans ses commandes et projets. Le secteur privé en profite et commence à concevoir, à la place du DWS, les périmètres irrigués pour les agriculteurs. Le DWS conserve une implication dans la mesure où les plans de ces périmètres doivent être soumis aux ingénieurs du ministère pour approbation sans quoi les agriculteurs ne pouvaient bénéficier de subventions publiques<sup>6</sup>. Le DWS délaisse donc des pans entiers de son domaine d'activités historique pour se concentrer sur ses nouvelles attributions, mais il continue à s'impliquer sur les petits périmètres irrigués notamment en supervisant le travail des firmes d'ingénierie privée<sup>7</sup>.

Le recours à la sous-traitance qui reste exceptionnel dans les années 1960-1970, devient chronique à partir des années 1980. En effet, jusque dans les années 1960-1970, secteur public et secteur privé travaillent côte à côte dans le domaine du développement de la ressource en eau, chacun ayant son domaine de spécialisation. La consultation des archives du DWS révèle un déficit chronique en personnel, à tous les échelons et dans toutes les catégories, que ce soit les catégories dites professionnelle (ingénieurs essentiellement), technique ou administrative au cours des années 1960 et 1970<sup>8</sup>. Les besoins en ressources humaines sont alors liés à l'expansion considérable du portefeuille d'activités du DWS dans les domaines des études hydrologiques, de la planification, du design de périmètres irrigués, du contrôle de la pollution, de la gestion de la ressource ou des nouveaux périmètres irrigués, etc.<sup>9</sup>. Néanmoins, s'agissant du recours à des sous-traitants, la position du DWS est nonéquivoque. Dans les années 1960, il n'en était pas question. Le ministère déplore une pénurie chronique de personnel mais déclare posséder en interne toutes les compétences requises en ingénierie pour planifier, concevoir, construire et même opérationnaliser ses ouvrages hydrauliques<sup>10</sup>. La politique au sein du DWS est à l'époque d'incarner l'État producteur et

<sup>6.</sup> Il existe depuis les années 1920 un plan gouvernemental pour promouvoir le développement de périmètres irrigués dans le pays.

<sup>7.</sup> Ex-Chief Director, Directorate « Information Services », DWS (1957-2001), entretien Pretoria, 12 février 2015.

<sup>8.</sup> Les taux de vacance par exemple pour la catégorie « ingénieurs » est d'environ 25 % en 1953. Dix ans plus tard, en 1964, le DWS avait pratiquement rattrapé son retard avec seulement 10 % de taux de vacance. L'année suivante cependant, le taux de vacance repart à la hausse et jusqu'en 1970, il est de 50 % en movenne.

Report of the Secretary for Water Affairs for the period 1 April 1969 to 31 March 1970; Report of the Secretary for Water Affairs for the period 1 April 1972 to 31 March 1973.

<sup>10.</sup> Entretien téléphonique, 24 février 2015, ex-membre du DWS (1961-1965), ex-Chunnett, Fourie & Partners/ Hydroconsults, ancien consultant détaché auprès du DWS, également pressenti pour faire partie du projet Integrator (évaluation/supervision des consultants pour le compte du DWS).

donc de mettre en œuvre en interne un maximum de projets, notamment via la très conséquente unité de construction d'infrastructures hydrauliques du DWS.

Deux projets majeurs vont venir cependant modifier cette répartition des tâches et rapprocher un peu plus ingénieurs du DWS et ingénieurs-consultants. Il s'agit d'une part de la décision par le gouvernement d'Apartheid, pour des motifs politiques, de donner naissance au projet de l'Orange River dans les années 1960, et d'autre part, du Lesotho Highland Water Project (LHWP), projet conçu dans les années 1980. Le premier projet initie le recours aux consultants pour mettre en œuvre un nouveau projet du DWS. En effet, suite aux troubles politiques ayant succédé au massacre de Sharpeville, le gouvernement d'Apartheid a à cœur de redorer son image sur la scène mondiale et redonner confiance en son projet politique (Bourblanc, Blanchon, 2014). Il annonce, en 1961, à la surprise générale, en premier lieu du DWS, la décision de faire construire le « Orange River Scheme », un projet gigantesque qui prévoit la construction de périmètres irrigués, d'un barrage (le Gariep Dam, ex-Verwoerd Dam) et l'un des plus grands tunnels au monde. Le DWS n'a pas vraiment les effectifs pour y répondre dans l'immédiat. L'appel d'air est important pour le secteur privé à qui de plus en plus de tâches sont confiées.

Quant à lui, le LHWP représente un nouveau projet pharaonique de détournement des eaux du royaume du Lesotho vers l'Afrique du Sud pour approvisionner le cœur économique du pays autour de Johannesburg. Même si l'Afrique du Sud a donné l'impulsion au projet, il s'agit d'un projet international qui implique un pays en développement, le Lesotho. À ce titre, le projet bénéficie d'un prêt de la Banque mondiale qui assortit son prêt de règles, notamment quant à la nécessité d'associer le secteur privé à la réalisation du barrage, sa conception, sa construction et son opérationnalisation. Des consortiums internationaux associant plusieurs cabinets de consulting en ingénierie sont créés. Comme à son habitude, le secteur de la consultance en ingénierie en Afrique du Sud cherche à recruter au sein du DWS, dont les jeunes ingénieurs quitteront ainsi en masse le ministère pour rejoindre le privé à la fin des années 1970 et au début des années 1980<sup>11</sup>. Précisons ici que c'est bien parce qu'un réseau est déjà en place que les jeunes recrues du DWS acceptent plus facilement de prendre le « risque » de répondre à ces sollicitations du privé qui leur offrent des rémunérations beaucoup plus attractives. Les relations de proximité instaurées entre DWS et firmes de consulting garantissent à ces ingénieurs sur le départ qu'ils ne prennent pas réellement de risques en termes d'emploi en quittant l'administration publique<sup>12</sup>. Ils savent qu'ils peuvent à tout moment revenir au DWS.

En résumé, c'est donc la précipitation avec laquelle le projet politique de l'Orange River, imposé au DWS, est présenté à l'approbation du Parlement, qui explique le premier recours massif aux grandes compagnies de consulting. Ces pratiques de recours au consulting vont rester une exception jusqu'en 1980 et l'arrivée du Lesotho Highland Water Project qui installe

<sup>11.</sup> Seuls 20 % des ingénieurs vont rester au DWS : entretien, Pretoria, 13 février 2015, ingénieur chef. NWRP (National Water Resource Planning), DWS; ex-ingénieur DWS (1970-2017); ex-secrétaire du Consultance Committee, mariée à un consultant du DWS.

<sup>12.</sup> Entretien avec un ingénieur-consultant de la firme Gibb, ex-ingénieur du DWS, collaborateur régulier du DWS, ex-fonctionnaire du Directorate of Water Resources Planning au DWS de 1975 à 2007, Johannesbourg, 6 mars 2015.

ces pratiques de recours aux consultants dans le quotidien des activités du DWS. Au passage, on pointera l'effet cumulatif de la culture institutionnelle du recours à la sous-traitance selon une mécanique qui s'auto-entretient : plus le ministère sous-traite, moins il incite ses recrues à rester en son sein vu que le nombre de projets gérés en interne diminue. Le DWS est donc condamné à toujours plus sous-traiter.

## Le secteur privé délégataire, objet des sollicitudes du DWS (1985-2000)

À partir de la seconde moitié des années 1980, le DWS va désormais faire appel aux consultants pour cette fois mettre en œuvre les projets dont il a pourtant la charge. Bientôt, en effet, le DWS ne se contentera plus de sous-traiter. On peut dire qu'il délègue carrément ses tâches au privé dans la mesure où le volume des études sous-traitées atteint des niveaux sans précédent. De ce fait, compte tenu de la relation de dépendance nouvelle qui s'est installée entre les deux secteurs, le DWS se sent contraint de former ces consultants, un peu comme s'ils faisaient partie du personnel du ministère. Ainsi, le DWS commence à former le secteur privé sur la manière appropriée de concevoir les travaux qu'il sous-traitait<sup>13</sup>. Auparavant, le DWS était déjà décrit comme le terrain d'apprentissage (*training ground*) du secteur privé en raison de la trajectoire commune des ingénieurs-consultants souvent passés dans leur jeunesse par le DWS. Désormais le DWS continue à former ces ingénieurs-consultants alors qu'ils ont déjà rejoint le privé<sup>14</sup>.

Les consultants avec lesquels le DWS cherche à entretenir des liens privilégiés pouvaient aussi bien appartenir à des cabinets conseils privés qu'exercer en libéral. Autrement dit, plutôt que favoriser certaines firmes, le DWS cherchait, avant tout, à maintenir un vivier de compétences auprès d'un nombre restreint de spécialistes<sup>15</sup>. Bien souvent, dans les faits, cependant, cela signifiait avantager certaines compagnies plutôt que d'autres, parmi lesquelles les principales firmes de consulting sud-africaines créées par d'anciens membres du DWS<sup>16</sup>. Les outils utilisés par le DWS, notamment son modèle stochastique de gestion de la ressource (*Water Resource Yield Model*) décrit comme l'un des plus sophistiqués au monde, exige des compétences pointues, très spécialisées, car il s'agit de gérer, dans un pays semi-aride en proie aux sécheresses épisodiques, un système centralisé de transferts inter-bassins parfois sur des centaines de kilomètres<sup>17</sup>. De ce fait, ces compétences sont rares et il convenait de les entretenir. Comparant le secteur de la gestion de la ressource en eau avec celui des travaux publics, un ancien directeur de la Direction pour la Planification

 $<sup>\</sup>textbf{13.} \ \textbf{Ex-} \textit{Chief Director}, \textbf{Directorate} \ \text{``Information Services''}, \textbf{DWS (1957-2001)}, \textbf{entretien}, \textbf{Pretoria, 12 février 2015}.$ 

<sup>14.</sup> Entretien téléphonique, 5 mars 2015, ex-ingénieur du DWS (1974-2013), ex-Director du Water Resources Planning Directorate.

<sup>15.</sup> Entretien téléphonique, 24 février 2015, ex-DWS (1961-1965), ex-Chunnett, Fourie & Partners/Hydroconsults, ancien consultant détaché auprès du DWS, également pressenti pour faire partie du projet Integrator (évaluation/supervision des consultants pour le compte du DWS).

<sup>16.</sup> En particulier Ninham Shand, Africon (Pty) Ltd, Gibb (Pty) Ltd, BKS (Pty) Ltd, Hydroconsults/Chunnett, Fourie & Partners évoqués plus tôt. Pour une présentation détaillée de l'ingénieur sud-africain Shand et de son cabinet de consultants, voir Tony Murray, Ninham Shand. The Man, the Practice, Hansa Print, Cape Town, août 2010.

<sup>17.</sup> Autrement dit, il ne s'agit pas de gérer un bassin versant en fonction de sa seule pluviométrie mais également en fonction d'échanges complexes entre plusieurs bassins souvent éloignés, les uns des autres, de plusieurs centaines de kilomètres.

de la ressource en eau souligne qu'il y a toujours une route à construire dans le pays et potentiellement beaucoup de contrats à octroyer. À l'inverse des travaux publics, le DWS n'avait que peu de projets à sous-traiter, pas assez en tout cas pour faire vivre la quinzaine de firmes d'ingénierie sur la place. Il n'était pas question de distribuer équitablement ces contrats à tour de rôle. De fait, le DWS devait privilégier une poignée de firmes et leur confier régulièrement des tâches à accomplir pour le compte du ministère afin de préserver leur savoir-faire. Selon ses termes, « pour certaines personnes-clés, il y avait un seuil plancher de travail qu'on devait leur fournir [chaque année] pour pérenniser leur expertise<sup>18</sup> ».

Ainsi, le souci de maintenir un vivier d'ingénieurs compétents et expérimentés au sein du secteur de la consultance a poussé le personnel du DWS à faire montre d'une grande sollicitude à l'égard de certains cabinets privés, qui ont de fait bénéficié d'un traitement de faveur sur des contrats publics.

#### La transformation politique du DWS comme adjuvant du recours à la sous-traitance (1995-2010)

À partir de la transition démocratique, différentes réformes politiques vont accélérer le recours à la sous-traitance. Dans les prochaines sous-parties, nous étudions l'impact de ce recours massif à la sous-traitance sur le réseau lui-même, en mettant en évidence la perte de contrôle progressive du ministère sur les consultants et en conséquence le glissement du centre de gravité du réseau du secteur public vers le secteur privé. Cela s'exprime au moment de la transition démocratique par une baisse des capacités de supervision des tâches sous-traitées aux consultants et à l'heure actuelle par le constat que le privé est devenu le nouveau centre de formation des nouvelles recrues du DWS.

#### Des pratiques d'out-sourcing aux stratégies d'in-sourcing de consultants

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, l'enjeu pour les directions les plus touchées par le recours à la consultance n'est plus de tenter de retenir au sein du DWS le personnel nécessaire dans la conduite des tâches quotidiennes du ministère. Il est désormais de maintenir une capacité minimum de supervision du travail inévitablement sous-traité. À la veille du changement de régime en 1994, la situation s'est déjà largement détériorée. C'est le début d'une perte de contrôle du DWS dans sa relation avec le secteur de la consultance: « le secteur privé en définitive faisait la plupart du travail et quelques personnes au sein du ministère tentaient désespérément de superviser ce qu'ils faisaient 19 ». Le recours aux consultants atteint, ainsi, un stade critique au milieu des années 1990, ce que résume un ancien directeur de service au sein du DWS<sup>20</sup> en soulignant qu'après la stratégie d'outsourcing (sous-traitance) des tâches du DWS vers les firmes de consulting, désormais il

<sup>18.</sup> Entretien téléphonique, 5 mars 2015, ex-ingénieur du DWS (1974 -2013), ex-Director du Water Resources Planning Directorate.

<sup>19.</sup> Ex-Chief Director, Directorate « Information Services », DWS (1957-2001), entretien, Pretoria, 12 février 2015. 20. Ibid.

s'agissait d'user d'une stratégie d'in-sourcing : il fut alors question d'embaucher au sein du DWS un consultant de confiance pour réaliser le travail de suivi des contrats sous-traités pour le compte du DWS surclassé en nombre : « Nous avions dû sous-traiter un pan entier de nos activités mais nous ne pouvions nous permettre d'être un commanditaire ignorant autrement [les consultants] allaient seulement nous mener en bateau [...] donc nous avons songé à recruter temporairement un de ces consultants du privé pour siéger avec nous au sein du ministère et nous aider à contrôler le travail des autres consultants [...] on a donc développé le concept appelé Integrator. L'idée était de lancer un appel au secteur privé en leur demandant s'il y avait parmi eux des gens suffisamment intègres, prêts à assumer, en lieu et place des agents du ministère, la fonction de supervision des tâches sous-traitées [...] On leur demanderait d'occuper nos bureaux, d'être nous en fait ! [...] Bien sûr il n'était plus question pour eux de répondre aux appels d'offres [...] mais on n'était même plus en capacité de rédiger un cahier des charges sur ces appels, les firmes privées devaient pouvoir le faire pour nous avec le minimum d'intégrité requis [...] c'était presque un concept impossible » (Ex-Chief Director, Directorate « Information Services », DWS [1957-2001], entretien Pretoria, 12 février 2015).

Finalement, pris au cœur des turbulences d'une période politique troublée, il ne sera pas donné suite au projet *Integrator*. Ces velléités pour reprendre le contrôle sur les consultants illustrent cependant le basculement des relations entre secteur privé et secteur public dans le domaine du développement de la ressource en eau à la veille du changement de régime et au moment de la transition démocratique. Avec l'arrivée au pouvoir de nouvelles élites politiques et l'expérimentation de nouveaux modèles d'action publique, en particulier avec le NPM, cette dynamique du recours à la sous-traitance va se trouver confortée.

# Sous-traitance et circulation internationale des modèles d'action publique : le *New Public Management* en Afrique du Sud

L'on sait que, dans la perspective weberienne, la mise en place d'une administration professionnalisée, rationalisée et dépolitisée a été « l'instrument constitutif de la formation des États parce qu'elle rend possible le monopole de la violence physique légitime mais elle est aussi ce par quoi se met en place la démocratie » (Bezes, 2007, p. 9). Paradoxalement en Afrique du Sud, comme le rappelle Chipkin (2013), pour démocratiser l'administration, l'ANC a appliqué une doctrine « post-bureaucratique » ou post-weberienne de l'administration: « Le NPM a connu une histoire surprenante en Afrique du Sud, promue par une alliance improbable entre des militants anti-Apartheid, des intellectuels et un groupe de chercheurs en administration publique déjà en poste du temps de l'Apartheid. Ce qui les réunissait était une critique de la "bureaucratie". Ils ont conceptualisé l'État sous l'Apartheid comme étant un État intrinsèquement bureaucratique, de sorte que l'administration publique post-Apartheid devait être, selon eux, post-bureaucratique. Dans ce contexte, l'introduction du NPM en Afrique du Sud s'est faite moins par adhésion à ses préceptes idéologiques (il n'y avait aucune adhésion idéologique), que parce qu'ils ont pensé que le NPM pouvait fournir une boîte à outils et des techniques pour démanteler cette bureaucratie » (p. 3 ; nous traduisons). Geraldine Fraser-Moleketi, la deuxième ministre du Service et de l'administration publique en exercice (1999-2008), reconnaît cette volonté à l'époque de « moderniser l'administration » en l'éloignant du modèle méritocratique weberien (Fraser-Moleketi, 2006, p. 23).

Plusieurs explications à ce paradoxe peuvent être avancées. D'abord celle qui renvoie au niveau d'impréparation des élites de l'ANC sur le sujet des réformes du secteur public, au peu de discussions au sein du parti et au niveau limité de connaissances en la matière pour les élites de l'ANC (Cameron, 2009; Chipkin, 2013, p. 7)21. Aussi, les élites de l'ANC ont toujours considéré le NPM comme une boîte à outils plutôt que comme une idéologie (Chipkin, 2013, p. 8). Ensuite, les travaux de Chipkin laissent entendre également que ce qui pouvait alors séduire l'ANC dans le dogme NPM, c'était l'idée de pouvoir accélérer la transformation politique de l'appareil d'État sud-africain puisqu'avec le NPM il est possible de s'affranchir des modes de recrutement traditionnel. En effet, sous le régime d'Apartheid, cette fonction était centralisée auprès de la Commission administrative (Commission for Administration) qui disposait de tous les pouvoirs pour recruter, décider du niveau de qualification requis, fixer la grille salariale, décider des promotions, évaluer le personnel, accorder un congé, etc. Désormais, en application du NPM, les fonctions « ressources humaines » sont transférées aux différents ministères qui peuvent adapter les exigences en termes de qualification en fonction de leur agenda et préférences politiques. Cette mesure a facilité les recrutements politiques en permettant de s'affranchir du critère des compétences lors des recrutements.

L'Afrique du Sud post-Apartheid va finalement importer de manière très sélective le NPM et ébauchera un modèle hybride au sein duquel le NPM est, dans la pratique, largement amputé<sup>22</sup>. Cameron souligne par exemple que : « Plutôt que de "laisser les gestionnaires gérer" qui était une des dimensions centrales du NPM, il s'agissait surtout d'une situation où il était question de "laisser les hommes politiques gérer" [...] Il n'y a eu qu'une délégation limitée de pouvoir aux gestionnaires de la part des ministres. Il y a cette idée au sein du personnel politique qu'on ne pouvait déléguer que de manière limitée au profit des gestionnaires car ceux-ci ne sont pas capables de faire preuve de vrai "leadership" » (Cameron, 2009, p. 8 et p. 31; nous traduisons). Ce constat fait écho aux travaux de Henry et Pierru (2012) sur les réformes des services publics inspirées du NPM en France. Ils montrent bien également à quel point la mise en œuvre de telles réformes correspond à une recentralisation de processus décisionnels de plus en plus verticalisés et à une reprise en main du politique sur l'administration. Comme l'évoque explicitement Cameron, ce NPM métissé aura un impact sur la capacité d'action des administrations dont le personnel qualifié rejoint le secteur privé. Dans la continuité, une autre réforme politique sera mise en place au DWS au début des années 2000 et contribuera à déstabiliser un peu plus le ministère et accélérer le recours à la sous-traitance.

# Transformation politique des composantes de l'administration publique et accélération du recours à la sous-traitance

Sous l'Apartheid, les fonctionnaires noirs, indiens ou métis occupaient des positions pour la plupart subalternes et faiblement rémunérées au sein de l'appareil administratif

<sup>21.</sup> Pour une discussion plus approfondie sur l'introduction du NPM et du néo-libéralisme en Afrique du Sud, voir également les travaux de Segatti, Pons-Vignon (2013).

<sup>22.</sup> Comme souvent observé dans la littérature sur les *policy transfers*, le nouveau gouvernement d'Afrique du Sud en pleine transition et en recherche de modèle, emprunte librement aux concepts et normes de politiques publiques qui circulent au niveau global et l'adapte aux besoins du contexte local (Mukhtarov, 2014).

sud-africain. En effet, ces populations se retrouvaient systématiquement écartées de toute fonction dirigeante au sein des administrations, et même de toutes les positions de niveau cadre, postes alors réservés aux Blancs. En se dotant d'un nouvel objectif de représentativité de la diversité raciale sud-africaine, le *White Paper on the Transformation of the Public Service* adopté en 1995 (mais appliquée au début des années 2000 seulement) et plus tard le *Employment Equity Act* de 1998 entendaient remédier à cet état de fait au sein des institutions publiques. Les travaux de Milne attestent des changements significatifs obtenus sur ce terrain (Milne, 2009, p. 978).

Mise à part cette transformation raciale dont l'objectif est de faire en sorte que les administrations publiques reflètent toutes les composantes de la société sud-africaine, le processus de transformation des administrations peut se comprendre également d'un point de vue politique. L'un des objectifs de ce processus de transformation au sein de l'administration publique était, pour les nouvelles élites de l'African National Congress (ANC), de s'assurer que l'appareil d'État soit bien mis au service du projet politique qu'elles défendent pour la société sud-africaine. L'objectif est aussi de se servir de l'appareil d'État comme d'un instrument d'émancipation économique pour les populations noires anciennement défavorisées. Les travaux de Posel (1999) avaient déjà mis en évidence une dynamique similaire suite à la prise de pouvoir du Parti National en 1948. À cette époque, les élites anglophones qui occupaient la quasi-totalité des postes de direction furent poussées vers la sortie et remplacées par les Afrikaners. Posel qualifie cette forte proximité entre représentants politiques et personnel administratif de « patronage » politique (Posel, 1999, p. 101) : « la plupart des fonctionnaires (en particulier ceux peu qualifiés et peu "compétitifs" sur le marché du travail dans le secteur privé) étaient conscients d'être dépendants du Parti National pour leur emploi » (Posel, 1999, p. 112; nous traduisons). Cette ambition de créer des opportunités économiques grâce au recours à l'emploi public fut également une stratégie assumée par l'ex-ministre du Department of Public Service and Administration (DPSA), Geraldine Fraser-Moleketi (1999-2008) au sortir de la période d'Apartheid (Maravic et al., 2013, p. 184).

Il en a résulté, sous l'Apartheid déjà, une politisation certaine de la fonction publique dans son ensemble qui ne fut pas sans conséquences pour le niveau du service public assuré avec un déclin significatif du niveau de professionnalisme dans la fonction publique (Hyslop, 2005, p. 781). À l'époque, les anglophones chassés des ministères critiquaient comme on le voit aujourd'hui aussi ces nouveaux recrutements politiques, accusant les Afrikaners de n'être que des paysans illettrés et bigots, pas assez éduqués pour assumer la charge d'un ministère. Posel (1999, p. 104) cite ainsi un membre du *United Party* au Parlement<sup>23</sup> qui, en 1968, comparait la fonction publique sous l'Apartheid à une sorte de dinosaure, c'est-à-dire dans son acception, un corps massif pour un tout petit cerveau, faisant ainsi référence aux faibles capacités dans les directions des ministères comparés aux effectifs de la fonction publique qui quadruplent entre 1939 et 1967 (Posel, 2000). Historiquement donc, la politisation a bien entraîné un déficit de compétences, même si certains secteurs comme l'eau par exemple, jugés stratégiques par le Parti National proche des lobbies agricoles, ont été relativement épargnés.

<sup>23.</sup> Parti politique d'opposition sous l'Apartheid.

En comparaison, à l'heure actuelle, cette transformation politique se traduit par une pénurie au niveau des compétences techniques, de nombreux postes restant vacants. Le DWS a enregistré un déclin significatif du nombre d'ingénieurs civils dans sa composition. L'ancien président du South African Institution of Civil Engineering (SAICE) soulignait qu'en 2007, seuls 38 % des postes d'ingénieurs civils offerts par le DWS étaient pourvus<sup>24</sup>. En mai 2013, ces postes pourvus n'équivalaient plus qu'à 31 % des postes d'ingénieurs, soit 78 sur les 250 toujours existants, chiffres qui étaient encore appelés à diminuer à très court terme dans la mesure où 25 % de ces effectifs étaient âgés entre 60 et 64 ans, donc sur le point de prendre leur retraite<sup>25</sup>. Pour comprendre ce phénomène, on peut se référer aux travaux d'Anthony Turton (2015). L'auteur montre que parmi les ingénieurs professionnels sud-africains, seulement 1 500 sont noirs africains (1 000 sont Indiens et 160 métis) contre 13 800 issus de la population blanche. Il aurait donc été difficile pour l'ANC de « transformer » le DWS au travers de ces postes techniques puisque peu de candidats éligibles disposent à l'heure actuelle des qualifications requises. D'où les critiques des ingénieurs du DWS qui dénoncent des recrutements au sein du ministère qui bénéficient presque exclusivement aux composantes managériales et administratives, aux postes d'appui en général, au détriment des profils techniques qui régressent<sup>26</sup>. Cette réorientation des recrutements est d'autant plus vraie que de nouveaux objectifs de politique publique ont été promulgués avec la loi de réforme de la politique de l'eau, votée en 1998, qui affiche pour le secteur de nouvelles priorités, voire un nouveau référentiel de l'action publique avec le passage d'une approche de la gestion de l'eau par l'offre (la construction de nouvelles infrastructures hydrauliques) à une approche de la gestion de l'eau par la demande (misant, entre autres, sur l'éducation à des comportements plus économes en eau). Cette loi de réforme a donc contribué, également, à favoriser de nouveaux profils professionnels au sein du ministère.

En conséquence de ces réformes entremêlées, le recours à la consultance a notablement augmenté dans le secteur de l'eau en particulier. L'audit des comptes du DWS réalisé par le National Treasury autour de la période allant de 2005 à 2012, fait apparaître une augmentation significative du recours à la consultance. Dans son rapport de 2012, le Trésor public relève ainsi que l'ensemble des dépenses relatives aux consultants sont passées de 338,6 millions de rands en 2008-2009 à 925,2 millions de rands en 2011-2012, soit un montant qui aura presque triplé en seulement quatre ans. Le rapport précise que ces dépenses sont censées baisser de moitié à moyen terme à mesure que le ministère se dote de ses propres capacités en interne<sup>27</sup>.

Ainsi, le processus de transformation de l'administration publique sud-africaine n'a pas enclenché la dynamique de sous-traitance dans le secteur de l'eau, mais elle va néanmoins jouer un rôle d'accélérateur de cette nouvelle relation de dépendance à l'égard du privé, qui à l'heure actuelle apparaît sans précédent, comme nous le verrons dans la prochaine section.

<sup>24.</sup> Sources [www.mynewsroom.co.za/sa-water-skills-shortage-spills-water-quality/].

<sup>25.</sup> Sources [https://saice.org.za/water-affairs-faces-dire-civil-engineer-shortage-says-saice/].

<sup>26.</sup> Entretien téléphonique, 5 mars 2015, ex-ingénieur du DWS (1974-2013), ex-*Director* du Water Resources Planning Directorate.

<sup>27.</sup> National Treasury, vote 38 (Water Affairs), Budget 2012, Estimates of National Expenditure, Republic of South Africa, 22 février 2012, p. 897.

## Le secteur privé, nouveau terrain d'entraînement des fonctionnaires publics

À l'heure actuelle, la relation entre DWS et consultants semble s'être complètement inversée. Auparavant, comme les firmes d'ingénierie réclamaient des recrues immédiatement opérationnelles, les nouveaux aspirants se formaient d'abord auprès du DWS et une fois qu'ils avaient acquis suffisamment d'expérience, ils rejoignaient le privé. Aujourd'hui ce n'est plus le DWS qui forme les futurs consultants mais les firmes de consulting qui s'occupent de fournir aux nouveaux diplômés ayant rejoint le DWS l'expérience nécessaire afin qu'ils deviennent des ingénieurs qualifiés. Du coup, les stages de formation de six mois s'enchaînent pour ces nouvelles recrues dans les grands groupes de consulting avec lesquels le DWS a l'habitude de collaborer : « On a soixante-quinze nouveaux diplômés cette année au sein du [DWS], mais on n'a pas assez de travail à confier à chacun d'entre eux pour qu'ils puissent se former dans la conception ou la construction des ouvrages hydrauliques [...] on doit pouvoir leur confier un vrai travail d'ingénieur mais qui est en fait réalisé [aujourd'hui] par les firmes de consultants pour le compte du [DWS]. Ils vont [donc] travailler sur les projets du [DWS] mais depuis les bureaux des firmes de consultants<sup>28</sup>. »

Interrogée sur les raisons qui poussent le secteur du consulting à accepter de former les nouvelles recrues du DWS alors que par le passé, les firmes de consultance avaient pour habitude de refuser de le faire même pour leurs propres recrues, l'ingénieure en chef de la division de la planification évoque d'abord les services ou faveurs qui participent du climat de bonne entente entre membres du « réseau<sup>29</sup> » : « [...] Ces firmes le font parce que nous entretenons de bonnes relations, le secteur de l'eau est un petit monde comparé aux autres secteurs en ingénierie, c'est pourquoi on s'entraide les uns les autres, tous ces gens ont travaillé à un moment au [DWS], ils font partie de la famille, du réseau [...] ».

Elle concède aussi l'intérêt bien compris du secteur privé : « Les firmes de consultance veulent aussi s'assurer que les membres du ministère sont formés de manière adéquate, qu'ils puissent progresser au sein du [DWS] pour devenir des ingénieurs avertis, qui sont en mesure de fournir du travail aux consultants. Elles ont grand intérêt à s'assurer que le ministère continue à fonctionner avec des ingénieurs compétents, c'est une situation gagnant-gagnant<sup>30</sup>. »

Un ingénieur-consultant confirme cette interprétation. Pour lui, l'intérêt du secteur privé lorsqu'il accepte de former les nouvelles recrues du DWS est de s'assurer que le DWS maintienne son statut d'« informed client » qui permet au DWS de rédiger des propositions d'études techniques sur lesquelles seules les quatre à cinq firmes collaborant régulièrement avec le DWS seront compétentes, un appel d'offres sur lequel elles pourront soumissionner<sup>31</sup>. Or, cette capacité serait aujourd'hui menacée comme nous le verrons dans la prochaine section.

<sup>28.</sup> Entretien, Pretoria, 13 février 2015, ingénieur chef, NWRP (National Water Resource Planning), DWS; exingénieur DWS (1970s-2017); ex-secrétaire du Consultance Committee, mariée à un consultant du DWS.

<sup>29.</sup> En évoquant le « réseau », notre interviewée fait référence aux membres d'une des cinq principales firmes d'ingénieurs-consultants mentionnées plus haut.

<sup>30.</sup> Entretien, Pretoria, 13 février 2015, ingénieur chef, NWRP (National Water Resource Planning), DWS; exingénieur DWS (1970-2017); ex-secrétaire du Consultance Committee, mariée à un consultant du DWS.

<sup>31.</sup> Entretien avec un ingénieur-consultant de la firme Gibb, ex-ingénieur du DWS, collaborateur régulier du DWS, ex-fonctionnaire du Directorate of Water Resources Planning au DWS de 1975 à 2007, Johannesbourg, 6 mars 2015.

#### Imposer un nouveau contrôle politique sur la sous-traitance sur fond de tensions raciales

On peut parler, à l'heure actuelle, d'une certaine défiance des nouvelles élites noires du DWS envers les consultants et sous-traitants. Plusieurs de nos interviewés remarquent ainsi qu'il est devenu extrêmement difficile de faire approuver tout appel d'offres pour une étude de l'état de la ressource en eau<sup>32</sup>. Un ancien cadre dirigeant du DWS évoque le recours à la consultance comme un sujet de discorde répété avec la hiérarchie, y compris sous l'Apartheid, du fait des surcoûts générés dans le fonctionnement du ministère. Ce même interlocuteur reconnaît pourtant une différence très nette avec la période actuelle où : « [les nouvelles élites ANC étaient] presque plus déterminées que nous de s'en débarrasser [... tandis qu'auparavant] par exemple, dans le secteur de la planification, on aurait pu trouver que 95 % du budget étaient consacrés aux consultants [...] Je me rappelle par exemple qu'un jour on a eu une réunion à propos d'un budget de guatre millions de rands, et le nouveau ministre nous a dit: "Le problème c'est que cet argent revient au secteur blanc, nous devons arrêter cela<sup>33</sup>". » Ainsi, des motivations aujourd'hui plus politiques qu'économiques, liées à l'agenda de « transformation » raciale du ministère, sont avancées pour expliquer cette défiance de la nouvelle élite dirigeante du ministère vis-à-vis des consultants : « Ils nous disaient "si vous n'avez pas de plan pour augmenter la représentativité au sein de votre Direction de la planification, alors on refusera de sous-traiter à un consultant<sup>34</sup>". » Cette nouvelle hostilité a eu pour effet d'encourager une certaine tendance à resserrer les rangs derrière la « grande famille35 » composée de cette « vieille garde blanche » et des anciens membres du DWS ayant fondé les grandes firmes de consulting sud-africaines que furent entre autres Ninham Shand et BKS. Cette défense du réseau implique de passer sous silence les tensions qui ont pu exister par le passé entre fonctionnaires et consultants vis-à-vis des différences de rémunération notamment : « Beaucoup de ces firmes ont été formées au ministère, et on les rémunérait beaucoup mieux que nous n'étions payés nous-mêmes! Cela créait du ressentiment. Il y avait des gens qui avaient quitté l'organisation et dont nous devions racheter l'expertise, ils gagnaient deux fois mon salaire, donc quand je rentrais chez moi en bus, eux conduisaient une Mercedes<sup>36</sup>. »

La défense du réseau implique également de minimiser l'impact de la nouvelle trajectoire de développement que semblent avoir épousé ces firmes de consulting historiques. Nombre d'entre elles ont en effet fusionné récemment avec des entreprises multinationales. On peut

<sup>32.</sup> Un exercice routinier du DWS. Entretien, Pretoria, 13 février 2015, ingénieur chef, NWRP (National Water Resource Planning), DWS; ex-ingénieur DWS (1970-2017); ex-secrétaire du Consultance Committee, mariée à un consultant du DWS; entretien, Pretoria, 19 février 2015, ingénieur, DWS Directorate of Water Resources Planning (1982-).

<sup>33.</sup> Ex-Chief Director, Directorate « Information Services », DWS (1957-2001), entretien Pretoria, 12 février 2015.

<sup>34.</sup> Ingénieur chef, NWRP (National Water Resource Planning), DWS; entretien, Pretoria, 13 février 2015, exingénieur DWS (1970s-2017); ex-secrétaire du Consultance Committee, mariée à un consultant du DWS.

<sup>35.</sup> Entretien avec un ex-membre du DWS, désormais consultant pour une grande firme d'ingénierie appelée AECOM (ex-BKS), et collaborateur régulier du DWS, notamment en charge du dernier rapport sur la stratégie du DWS (NWRS), Pretoria, 10 février 2015; entretien, Pretoria, 13 février 2015, ingénieur chef, NWRP (National Water Resource Planning), DWS; ex-ingénieur DWS (1970-2017); ex-secrétaire du Consultance Committee, mariée à un consultant du DWS.

<sup>36.</sup> Ex-Chief Director, Directorate « Information Services », DWS (1957-2001), entretien Pretoria, 12 février 2015.

citer notamment la fusion en mars 2009 de Ninham Shand, Afrikon et de Connell Wagner (Pty) Ltd, une des plus grandes firmes d'ingénierie de la région Asie-Pacifique, pour former le groupe Aurecon, dont le siège est basé à Singapour et qui compte 6 700 employés répartis dans 87 bureaux installés dans vingt-huit pays. BKS et Hydroconsults/Chunnett, Fourie & Partners eux-mêmes ont rejoint AECOM en 2012, une multinationale d'origine américaine qui opère dans plus de 150 pays. La caractéristique de ces nouveaux géants mondiaux du conseil en ingénierie est qu'ils s'investissent dans des champs multidisciplinaires et non plus seulement dans le domaine des infrastructures hydrauliques. Adoptant une stratégie globale, ils sont également moins attachés au devenir du réseau sud-africain. Évoquant les difficultés des membres du réseau à convaincre les dirigeants des nouvelles grandes firmes auxquelles désormais ils appartiennent, de l'intérêt de maintenir une expertise sur l'eau, un ingénieur nouvellement retraité du groupe Aurecon confie ainsi comment régulièrement les membres du réseau devaient justifier, auprès de leur hiérarchie, la poursuite des études de faisabilité dans le secteur de l'eau. La rationalité économique de ces études, moins lucratives que les projets pour la voirie, les transports, les bâtiments, etc., était constamment mise en cause. Il fallait trouver du soutien auprès de l'ancien directeur de la firme Ninham Shand, en défendant notamment l'idée qu'en réalisant ces études, la firme avait plus de chance de remporter l'appel d'offres si le ministère décidait de construire une nouvelle infrastructure. Affichant sa loyauté au réseau et à sa mission hydraulique, cet ingénieur ajoute que « [...] la plupart du temps on réussissait juste à couvrir nos frais mais bon, on y croyait à ces choses-là, et on prenait du plaisir à le faire, donc on cherchait à continuer à faire ce qu'on aimait faire<sup>37</sup> ».

Quant au réseau lui-même, il semble avoir perdu le contrôle, au cours des dernières années, des opérations quotidiennes du DWS. Par exemple, il ne semble plus être en mesure de maîtriser complètement les procédures de passation des marchés publics sud-africains dans un contexte où avec les départs en retraite, les firmes de consultance tendent à perdre leurs derniers relais au sein du DWS. En effet, la réorganisation institutionnelle au sein du DWS post-Apartheid s'est accompagnée d'une plus grande formalisation dans la procédure de passation des marchés publics qui a également eu pour effet de sensiblement diminuer l'influence de la « vieille garde » blanche et du réseau de politique publique sur les activités du ministère et son mode de fonctionnement. Auparavant, avant 1994, la procédure de passation de marché public au DWS était maintenue à un niveau de simplicité maximum afin d'avoir plus de marge de manœuvre dans le recrutement des consultants. Il existait un registre de consultants approuvés (« approved consultants panel ») avec leur CV à jour, un descriptif de leur compétence, les évaluations - confidentielles - de leurs performances passées pour le DWS. Cela permettait au DWS de faire un premier tri entre consultants peu scrupuleux et consultants dignes de confiance. Ce registre s'avérait particulièrement crucial dans un contexte où le nombre de consultants collaborant avec le DWS dépassait très largement le nombre de fonctionnaires, limitant de fait les capacités de contrôle du travail sous-traité par l'administration. Les fonctionnaires s'en servaient pour trouver à la fois l'expertise qu'ils recherchaient et des collaborateurs dont la probité était perçue comme indiscutable. En dessous d'une certaine somme (un million de rands), un comité sur la consultance (consultance committee), créé au début des années 1990, attribuait le marché sans trop de

<sup>37.</sup> Entretien ancien employé de Ninham Shand puis d'Aurecon, collaborateur régulier du DWS, Pretoria, 2 mai 2017.

formalité. Cela correspondait à la majorité des cas. Les consultants n'avaient donc pas à candidater sur une offre du DWS. La plupart recevaient un simple coup de téléphone du DWS qui souhaitait discuter d'une nouvelle mission à leur confier. Les honoraires étaient en général fixés par le South African Association of Consulting Engineers, aujourd'hui CESA38. Quand le marché dépassait cette somme, trois consultants étaient présélectionnés. Pour les sommes supérieures, une procédure plus ouverte était préconisée. C'est cette dernière qui prévaut à l'heure actuelle avec le Departmental Bid Adjudication Committee (DBAC) qui a remplacé le comité sur la consultance<sup>39</sup>.

Ce DBAC applique désormais les critères du Black Economic Empowerment (BEE), réglementation relative à la discrimination positive dans le monde économique et qui est censée bénéficier aux catégories de la population anciennement défavorisées. Selon cette réglementation, toute entreprise souhaitant soumissionner sur les appels d'offres de marché public doit pouvoir démontrer qu'elle respecte l'agenda de transformation du gouvernement sur un certain nombre de critères (participation des Noirs dans les instances dirigeantes et postes de cadres, place des Noirs au sein de l'actionnariat, aide à la formation, etc.). Ces entreprises obtiennent un score BEE plus ou moins élevé, dans les faits assez aisément manipulable au vu de l'imprécision de la réglementation mais surtout du fait que cette activité est elle-même sous-traitée au privé. Ce sont en effet des consultants, recrutés et rémunérés par ces mêmes entreprises espérant obtenir un score BEE le plus élevé possible et faisant pression sur les consultants en ce sens, qui délivrent l'accréditation BEE au nom des pouvoirs publics.

Aujourd'hui la « vieille garde blanche » peut encore faire valoir une certaine influence sur cette procédure de passation et d'octroi de marchés publics en tablant sur les critères d'évaluation technique des propositions. En effet, la procédure se déroule en deux temps, avec une étape préliminaire d'évaluation des propositions reçues confiées à un premier comité qui recommande au DBAC une pré-sélection de propositions sur la base de critères uniquement techniques. Précisons que dans les appels d'offres déjà, la rédaction des appels en des termes très techniques a pour conséquence d'avantager les guelques firmes qui possèdent déjà une expérience de collaboration avec le DWS sur leurs modèles de gestion de la ressource. Mais si auparavant les propositions étaient classées par ordre d'excellence technique uniquement, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Désormais, les candidats ne doivent atteindre qu'un seuil équivalent à 70 % sur des critères techniques pour être présélectionnés<sup>40</sup>. Ces dossiers peuvent passer à l'étape suivante où le DBAC, composé d'évaluateurs au profil très varié, vote alors sur la base d'autres critères, financiers notamment et plus uniquement techniques<sup>41</sup>: « Le DBAC est un énorme comité avec tous les chefs de

<sup>38.</sup> Entretien téléphonique, 24 février 2015, ex-DWS (1961-1965), ex-Chunnett, Fourie & Partners/Hydroconsults, ancien consultant détaché auprès du DWS, également pressenti pour faire partie du projet Integrator (évaluation/supervision des consultants pour le compte du DWS).

<sup>39.</sup> Entretien, Pretoria, 16 février 2015, ex-Deputy Director General du Directorate Water Resources Management, DWS (1960-2003), ex-vice-président de la Commission internationale sur les grands barrages (2002-2005), actuel secrétaire de la section sud-africaine de la Commission.

<sup>40.</sup> Entretien avec un ingénieur-consultant de la firme Gibb, ex-ingénieur du DWS, collaborateur régulier du DWS, ex-fonctionnaire du Directorate of Water Resources Planning au DWS de 1975 à 2007, Johannesbourg,

<sup>41.</sup> Entretien, Pretoria, 19 février 2015, engineer, DWS Directorate of Water Resources Planning (1982-).

directions et les niveaux au-dessus, des gens des ressources humaines, de la com', de la comptabilité, etc., ils y siègent, ils n'y connaissent rien, avant c'était seulement des ingénieurs [...] ils sont seulement deux ingénieurs maintenant au sein du DBAC [...]<sup>42</sup>. » La compétence technique des membres du DBAC n'est en effet plus aussi déterminante qu'auparavant, et d'autres critères relatifs à la représentativité (genre, race, etc.) de ce comité DBAC sont devenus presque aussi importants.

Ainsi, la résilience de ce réseau - majoritairement blanc - de politique publique, son implication toujours bien réelle dans les affaires du DWS, a pu susciter du côté des nouvelles élites dirigeantes noires du ministère de nombreuses réticences, dans la mesure où son influence persistante semble traduire une sorte d'échec, tout au moins le caractère inachevé du processus de transformation politique de l'État post-Apartheid. En effet, si le personnel blanc était censé avoir quitté en masse le ministère, les nouvelles élites dirigeantes peuvent, en fait, s'apercevoir qu'il prend toujours part, depuis l'extérieur, à la conduite de ses projets.

#### Un réseau au devenir menacé?

Au terme de cette enquête socio-historique, nous avons mis en évidence une pratique professionnelle du recours à la sous-traitance enracinée de longue date, qui n'a jamais été perçue comme étant trop problématique dans la mesure où les consultants à qui l'on soustraitait, faisaient partie d'un réseau de politique publique aux côtés des membres du DWS. Nous avons également retracé les transformations subies par ce réseau au cours du temps, sous l'effet combiné de différents facteurs, d'abord l'effet cumulatif de cette culture institutionnelle mais aussi l'influence de réformes ou projets politiques (Orange River Scheme; NPM; Reconstruction/transformation de l'appareil d'État, etc.).

Ainsi, le DWS qui lutte au départ pour recruter et retenir son personnel se reporte, à la fin des années 1980, vers un nouvel enjeu, celui de maintenir les capacités intellectuelles au sein du DWS qui lui permettent non plus de réaliser les tâches elles-mêmes mais de pouvoir les superviser. Au début des années 1990, il s'agira, désormais, de suivre de manière plus attentive le parcours de ces consultants, en tout cas ceux qui font partie des collaborateurs réguliers du DWS, puisqu'à défaut de personnel suffisant, ces consultants deviennent de fait le bras armé du DWS, qui lui permet de mettre en œuvre ses politiques. Les politiques publiques et projets, notamment de la division de la planification de la ressource en eau, sont alors largement mis en œuvre par le secteur privé mais le DWS demeure encore - bien que difficilement - la tête pensante de ce dispositif à la veille du changement de régime en 1994. La situation s'est complètement retournée par la suite, avec le constat que désormais ce n'est plus le DWS qui forme les ingénieurs-consultants mais le secteur privé qui forme les nouvelles recrues du DWS, ce qui illustre la perte de contrôle du DWS dans sa relation avec l'ingénierie-consultance dont il est devenu complètement dépendant à tel point que le DWS s'est très tôt préoccupé d'entretenir un vivier de compétences stratégiques, non plus au sein du ministère lui-même, mais dans certaines firmes privées afin de garantir la continuité

<sup>42.</sup> Entretien, Pretoria, 13 février 2015, ingénieur chef, NWRP (National Water Resource Planning), DWS; exingénieur DWS (1970-2017); ex-secrétaire du Consultance Committee, mariée à un consultant du DWS.

de son action. On comprend mieux alors la proximité entre fonctionnaires et consultants, les liens interpersonnels nécessairement entretenus entre les « old boys »43 du DWS et le DWS lui-même, la manière dont les frontières entre privé et public se sont estompées au fil du temps, dans la mesure où certes la plupart des ingénieurs-consultants ont été à un moment ou à un autre dans leur carrière un membre du DWS, mais surtout parce que le DWS fut contraint de considérer les consultants (certains d'entre eux en tout cas) comme faisant partie de leur « famille » étant donné l'étendue des tâches confiées.

En cela, cette « famille » présente toutes les caractéristiques d'un réseau de politique publique (Marsh, Rhodes, 1992) et même d'une « communauté de politique publique » au sens de Richardson et Jordan (1979). Pour souligner l'existence d'une identité commune, nos interviewés insistent alors sur le comportement très professionnel de collaborateurs décrits comme mus par un sens du devoir (la fameuse mission hydraulique au cœur de l'histoire du pays)<sup>44</sup> et animés d'une passion commune pour les affaires relatives à la gestion de la ressource en eau. Cette défense du « réseau » occulte, notamment, le fait que ces consultants travaillent aujourd'hui pour de grandes multinationales qui ont nécessairement à cœur de défendre d'autres intérêts que ceux liés à la mission hydraulique historique du pays. La peur de perdre, à l'heure actuelle, ce qui a fait pendant près d'un siècle le cœur de l'identité du DWS pousse également les derniers membres de la vieille garde blanche du ministère à minimiser les tensions qui ont pu parfois exister par le passé avec les consultants ainsi que les inquiétudes concernant les capacités de pilotage du réseau à partir du DWS. Car, c'est au travers de ce réseau que la vieille garde blanche du ministère de l'Eau entend préserver une identité technicienne dont le réseau de politique publique, plus que l'administration publique, serait à l'heure actuelle le dépositaire. Cela même si l'épicentre du réseau n'est plus nécessairement abrité au sein du ministère mais s'est déporté hors-les-murs au sein du secteur privé que la quasi-totalité des ingénieurs civils hydrauliciens du DWS a rejoint au fil du temps. En Afrique du Sud, ce sont en grande partie ces ingénieurs civils du privé qui, depuis les années 2000, pilotent l'action publique et président à la destinée et à la stratégie du pays en termes de gestion de la ressource en eau.

Cependant, ce constat ne saurait masquer le fait que le réseau et, plus largement, l'hydrobureaucratie du DWS ont subi dernièrement de nombreuses turbulences. L'appel de l'exprésidence sud-africaine à limiter le recours aux consultants dans tous les secteurs de l'administration<sup>45</sup>, conjugué aux tensions en particulier d'ordre racial<sup>46</sup> entre réseau et nouvelles élites politiques du DWS a contribué à mettre à mal le réseau de politique publique et provoqué une certaine paralysie du ministère au cours des cinq dernières années. Le management est parvenu, en effet, à bloquer, sous différents motifs, la plupart des contrats bénéficiant aux firmes du réseau de politique publique, sans toutefois être en mesure de lui substituer une réelle alternative, de sorte que le fonctionnement quotidien du ministère en a

<sup>43.</sup> Entretien, Pretoria, 16 février 2015, ex-Deputy Director General du Directorate Water Resources Management, DWS (1960-2003), ex-vice-président de la Commission internationale sur les grands barrages (2002-2005), actuel secrétaire de la section sud-africaine de la Commission.

<sup>45.</sup> State of the Nation Address, 2014; depuis 2012, l'objectif est de réduire de 25 % par an les dépenses qui

<sup>46.</sup> Sur ces aspects, voir aussi les travaux de von Holdt (2010) dans le secteur des hôpitaux publics.

profondément pâti. Les atermoiements dans la prise de décision sur différents projets ont contribué à plonger le secteur dans une sorte de crise qui trouve à l'heure actuelle un écho renforcé avec l'émergence d'une autre crise connexe, celle de l'approvisionnement en eau potable, du ressort des municipalités. Le cas de la ville du Cap en particulier se retrouvant début 2018 presque à sec a provoqué une onde de choc au sein du pays. La prise de conscience qui s'en est suivie au plus haut niveau de l'État du caractère vital de la gestion de l'eau pour le pays devrait, pourtant, redonner du pouvoir au réseau dans la mesure où, dans un contexte d'urgence, ce dernier offre la seule alternative immédiatement disponible. La gestion de l'eau dans un pays semi-aride comme l'Afrique du Sud est une affaire de spécialistes, exigeant des compétences très pointues, souvent inégalement distribuées, ce qui est d'autant plus vrai du secteur de la gestion de la ressource en eau, caractérisé par un système très centralisé et complexe de transferts inter-bassins. Dans les faits, ce mode de gestion s'avère difficilement réformable, surtout dans l'urgence. Il y a donc fort à parier que la crise profitera au réseau de politique publique surtout dans un contexte de changement de leadership, Cyril Ramaphosa, nouveau président ANC du pays, ayant axé son discours à la Nation le 16 février 2018 sur le thème d'un État capable, un État qui agit et assure ses missions de service public. Dans cette nouvelle conjoncture politique, le nouveau ministre de l'Eau qui prépare un nouveau Master Plan du secteur a enjoint les « technocrates<sup>47</sup> » à retrouver leur place dans les instances dirigeantes du ministère.

#### Magalie Bourblanc

CIRAD, UMR G-EAU, Université de Montpellier, University of Pretoria, Govlnn magalie.bourblanc@cirad.fr

### **Bibliographie**

Bezes, P. (2012), « Construire des bureaucraties weberiennes à l'ère du *New Public Management* », *Critique internationale*, 35, p. 9-29.

BLANCHON, D. (2012), « La GIRE après l'Apartheid (1994-2009). Volontarisme politique et inertie des tuyaux », dans BRUN, A., LASSERRE, F. (dir.), Gestion de l'eau. Approche territoriale et institutionnelle, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Blundo, G., Olivier de Sardan, J.-P. (2001), « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, 83, p. 8-37.

BOURBLANC, M., BLANCHON, D. (2014), «The Challenges of Rescaling South African Water Resources Management: Catchment Management Agencies and Interbasin Transfers», *Journal of Hydrology*, 519 (C), p. 2381-2391.

Brunette, R. (2014), The Contract State. Outsourcing and Decentralization in Contemporary South

Africa, Johannesbourg, Public Affairs Research Institute.

CAMERON, R. (2009), «New Public Management Reforms in the South African Public Service: 1999-2008 », paper presented at Political Studies Departmental seminar, University of Cape Town, 28 avril 2009.

CAMERON, R. (2010), « La définition des relations politico-administratives en Afrique du Sud », *Revue internationale des sciences administratives*, 76 (4), p. 709-734.

CHIPKIN, I. (2008), « Set-up for Failure. Race and Redress in the Department of Public Service and Administration », in HABIB, A., BENTLEY, K. (eds), Racial Redress and Citizenship, Cape Town and Pretoria, HSRC Press.

CHIPKIN, I. (2013), « Post-Bureaucracy. An Intellectual History of the Transition from Apartheid Bureaucracy to the Modern Public Service », paper

<sup>47.</sup> Dans ce contexte, les ingénieurs et techniciens de l'eau.

presented at the Conference on African State-Formation and Bureaucracy in Comparative Perspective, Johannesbourg, PARI, FES, MISTRA, 17-18 septembre.

CHIPKIN, I., LIPIPETZ, B. (2012), «Transforming South Africa's Racial Bureaucracy: New Public Management and Public Sector Reform in Contemporary South Africa », Public Affairs Research Institute Long Essays, 1.

DARBON, D., CROUZEL, I. (2009), «Administrations publiques et politiques publiques des Afriques», dans GAZIBO, M., THIRIOT, C. (dir.), La Politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche, Paris, Karthala.

FRASER-MOLEKETI, G. J. (2006), Public Service Reform in South Africa: An Overview of Selected Case-Studies from 1994-2004, Masters of Administration Thesis, Pretoria, School of Public Management and Administration, Faculty of Economic and Management Sciences, University of Pretoria, juin.

Henry, O., Pierru, F. (2012), « Les consultants et la réforme des services publics », Actes de la recherche en sciences sociales, 193 (3), p. 4-15.

HOLDT, K. von (2010), « Nationalism, Bureaucracy and the Developmental State: The South African Case », South African Review of Sociology, 41 (1), p. 4-27.

Hyslop, J. (2005), « Political Corruption: Before and after Apartheid », Journal of Southern African Studies, 31 (4), p. 773-789.

KIRKPATRICK, I., LUCIO, M. M. (1996), «Introduction: The Contract State and the Future of Public Management », *Public Administration*, 74 (1), p. 1-8.

MARAVIC, P. VON, ECKHARD SCHROTER, P., GUY PETERS, B. (2013), Representative Bureaucracy in Action, Cheltenham, Edward Elgar. MARSH, D., RHODES, R. A. W. (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.

MILNE, C. (2009), « Affirmative Action in South Africa: From Targets to Empowerment », *Journal of Public Administration*, numéro spécial, 44 (1), p. 969-990.

Molle, F., Mollinga, P. P., Wester, F. (2009), « Hydraulic Bureaucracies and the Hydraulic Mission: Flows of Water, Flows of Power », *Water Alternatives*, 2 (3), p. 328-349.

MUKHTAROV, F. (2014), « Rethinking the Travel of Ideas: Policy Translation in the Water Sector », Policy and Politics, 42 (1), p. 71-88.

POSEL, D. (1999), «Whiteness and Power in the South African Civil Service: Paradoxes of the Apartheid State », *Journal of South African Studies*, 25 (1), p. 99-119.

Posel, D. (2000), « Labour Relations and the Politics of Patronage: A Case Study of the Apartheid Civil Service », in ADLER, G. (ed.), Public Service Labour Relations in a Democratic South Africa, Johannesbourg, Wits University Press, p. 41-61.

RICHARDSON, J. J., JORDAN, A. G. (1979), Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy, Oxford, Martin Robertson.

ROUBAN, L. (2003), « Réformer ou recomposer l'État ? Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée », Revue française d'administration publique, 105-106, p. 153-166.

SEGATTI, A., PONS-VIGNON, N. (2013), « Stuck in Stabilization? South Africa's Post-Apartheid Macro-economic Policy Between Ideological Conversion and Technocratic Capture », *Review of African Political Economy*, 40 (138), p. 537-555.

Turton, A. (2015), Sitting on the Horns of a Dilemma: Water as a Strategic Resource in South Africa, Johannesbourg, South Africa Institute of Race Relations.