

Les véritables obstacles à l'accès universel au service d'eau dans les pays en développement.

*Réflexion à partir des expériences d'accès à l'eau potable des populations
des quartiers défavorisés de Port au Prince (Haïti) et de Buenos Aires (Argentine).*

*Sarah Botton **
*Alexandre Brailowsky **
*Sarah Matthieussent **

Octobre 2004

Résumé

Cet article propose une analyse rétrospective de deux programmes d'accès à l'eau potable des populations vivant dans les quartiers défavorisés de Buenos Aires (Argentine) et de Port au Prince (Haïti). A partir d'une lecture de ces deux expériences, dont les contextes de développement diffèrent largement, de même que les modèles de gestion adoptés (revalorisation de l'entreprise publique dans le cas haïtien et partenariat public privé dans le cas argentin), les auteurs engagent une réflexion autour des véritables enjeux de ces initiatives. La nature de l'opérateur n'est pas un déterminant principal de la réussite de ces actions. Il faut au contraire s'extraire d'un débat de nature idéologique afin de recentrer l'analyse sur les conditions de réussite des projets : la volonté politique, la qualité des partenariats mis en œuvre et, enfin, la professionnalisation des acteurs intervenant dans ce secteur et dans ce type de quartiers. Ces propositions sont autant de paramètres qui, une fois pris en considération, devraient faciliter un renouveau des pratiques en matière d'accès des plus pauvres aux services urbains de base et favoriser, malgré la variation des contextes d'intervention, une répliquabilité des expériences.

Sarah Botton :

Préparation d'une thèse de doctorat en sociologie (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés, LATTTS – Université de Marne La Vallée, UMLV - ENPC, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées ; direction : Y.Lichtenberger, coordination : S.Jaglin). : « Entreprises privées et services publics dans les quartiers *carenciados* de l'agglomération de Buenos Aires : une responsabilité sociale en partage ? »

Terrain de thèse (2001-2003) à Buenos Aires (Argentine) : suivi des projets d'accès des quartiers défavorisés aux services urbains d'eau et d'assainissement, d'électricité et de télécommunications.

DEA de Sociologie (Institut d'Etudes Politiques de Paris). Maîtrise de gestion (Université Paris IX - Dauphine).

Alexandre Brailowsky :

Médecin, diplômé en soins de santé primaire dans les pays en développement et en médecine des catastrophes.

Missions humanitaires en Angola, Guatemala, Mexique, Kenya, Haïti pour *Médecins du Monde* et *Médecins Sans Frontières*.

Assistance technique au service public d'eau potable (CAMEP) pour la mise en place de systèmes de gestion d'eau dans les bidonvilles de Port au Prince, Haïti, 1994-1999.

Responsable des programmes de développement communautaire chez Aguas Argentinas (groupe Suez) à Buenos Aires, Argentine, depuis 1999.

Sarah Matthieussent :

Préparation d'une thèse de doctorat en urbanisme (LATTTS, UMLV, ENPC ; direction : S.Jaglin / BURGÉAP, bureau d'études / Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques – GRET, ONG). : « Durabilité de l'accès aux services de base (eau et électricité) en milieu urbain ; République Dominicaine, Haïti et Cuba ».

Chargée de mission au GRET, suivi des projets en Haïti et travail de capitalisation pour la direction scientifique, 2003-2004.

Codirection de projets pour le GRET en Haïti (eau potable et assainissement des quartiers défavorisés de Port-au-Prince), 1996-2002.

DEA Mutations Urbaines et Gouvernance Territoriale (Ecole doctorale Villes et Environnement – Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, UMLV, Université de Paris VIII). DESS Aménagement et Urbanisme (Institut Français d'Urbanisme, Université de Paris VIII). Diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

Sommaire

Introduction	4
1. Les contextes d'intervention	5
1.1. Port-au-Prince : 68% de la population urbaine vit dans des quartiers défavorisés et seulement 5% dispose d'une connexion au service d'eau conventionnel.....	5
1.2. Buenos Aires : une agglomération de 12 millions d'habitants dont 20% vit dans des quartiers défavorisés, pour la plupart non desservis en eau.....	7
2. Les mandats des opérateurs et stratégies d'intervention	11
2.1. Port-au-Prince : l'alliance de l'entreprise publique et de comités de quartier.....	11
2.2. Buenos Aires : le secteur privé face aux défis de la plus grande concession du monde.....	14
3. Les résultats opérationnels	19
3.1. Port-au-Prince : d'un projet de développement à la mise en œuvre d'une politique publique d'accès à l'eau potable des habitants des quartiers défavorisés.....	19
3.2. Buenos Aires : après la période de préparation de l'opérateur, les premiers résultats annonçant la massification des projets «quartiers défavorisés ».....	22
Conclusion	26
Bibliographie	29
Liste des tableaux, figures et encadrés	33
Sigles et abréviations	34

Introduction

L'accès universel aux services d'eau et d'assainissement est un des défis majeurs du XXI^{ème} siècle. Le principe d'une nécessaire universalisation des services d'eau et d'assainissement est une évidence depuis déjà deux décennies, comme en témoigne l'historique du secteur.

Dans les années 1980, les Nations Unies avaient déjà défini, comme objectif pour la décennie, l'accès universel au service: l'«eau pour tous», dans un schéma d'aide publique au développement. Les résultats peu satisfaisants ont sans doute influé sur la promotion, dans les années 1990, de la participation du secteur privé dans le cadre d'un nouveau modèle: le «partenariat public privé» (PPP), ayant également vocation à améliorer l'accès de tous au service d'eau. La fin des années 1990 a vu émerger une forte contestation du modèle PPP, entraînant la rupture de nombreux contrats¹, de même que l'absence, depuis près de trois ans, de nouveaux projets de ce type.

Ce rapide panorama permet de souligner l'actuelle situation de blocage qui met en évidence, après plus de vingt ans d'expériences à grandes échelles, les impasses des différentes solutions proposées sans qu'apparaisse pour autant d'alternative pouvant se substituer aux modèles existants (gestion publique et partenariat public-privé). Malgré ce constat, les mêmes déclarations d'intention surgissent encore, forum après forum, convention après convention, comme à La Haye en 2000, proposant de réduire de moitié le nombre de personnes n'ayant pas accès aux services à l'horizon 2015. Cependant, ces propositions ne sont jamais accompagnées d'un bilan sérieux, qui apparaît aujourd'hui comme la condition incontournable pour relancer le processus. Il est vrai que nous disposons, dans l'histoire du développement et de la coopération de ces cinquante dernières années, de peu d'expériences réussies, d'exemples de projets ayant atteint un niveau de résultats significatifs en termes de couverture des services et d'indicateurs de durabilité.

La nécessité de placer l'analyse au-delà du débat idéologique nous a conduit à choisir deux programmes ayant obtenu des résultats significatifs au cours des dix dernières années, l'un avec le service public, la Centrale Autonome Métropolitaine d'Eau Potable (CAMEP), à Port au Prince en Haïti, et l'autre dans la logique du partenariat public-privé, avec Aguas Argentinas, filiale de SUEZ Environnement, à Buenos Aires en Argentine.

Dans les deux cas, l'entreprise a tenté de résoudre la problématique de l'accès aux services des populations des quartiers défavorisés et ce, à partir de logiques différentes, chacune proposant les solutions qui lui semblaient répondre de manière durable au problème posé.

L'analyse comparative des difficultés rencontrées et des solutions apportées dans le cadre des deux programmes permet une lecture différente et -nous l'espérons- novatrice des programmes de développement. En choisissant deux expériences contrastées, nous avons tenté d'identifier les spécificités de chaque modèle, de comprendre si leur nature respective impliquait des difficultés intrinsèques à la résolution du problème ou si, au contraire, chacun d'entre eux présentait une valeur ajoutée -inhérente au modèle- permettant d'apporter des réponses durables à la question de la desserte en eau des quartiers défavorisés.

L'objectif de cet article est donc, à partir du travail concret réalisé dans les quartiers de tenter d'apporter une vision *bottom up*, du terrain vers la théorie, afin d'identifier les différentes dimensions du défi que constitue l'accès au service d'eau pour les quartiers défavorisés des grandes métropoles des pays en développement.

Suite à la présentation des contextes d'intervention dans lesquels se sont insérés ces expériences, l'article revient sur les mandats et les stratégies respectifs des opérateurs d'eau. Enfin, il apporte une analyse approfondie et comparée de leurs résultats.

¹ pour le groupe Vivendi: Cochabamba en Bolivie, Tucuman en Argentine, pour le groupe Azurix-Enron: Province de Buenos Aires en Argentine, pour le groupe Suez: Manille aux Philippines, pour Aguas de Bilbao: Punta del Este en Uruguay, pour Aguas de Barcelona: Baranquilla en Colombie.

I. Les contextes d'intervention

1.1. Port au Prince:

68% de la population urbaine vit dans des quartiers défavorisés et seulement 5% dispose d'une connexion au service d'eau conventionnel

Port-au-Prince, capitale de la première République noire indépendante au monde (1804), rassemble aujourd'hui près de 30 % de la population haïtienne soit près de deux millions et demi d'habitants. Tandis que certaines de ses voisines, sur le continent latino-américain, peuvent être considérées comme des villes « phares », incarnant la « modernité » (Dollfus, 1994), Port-au-Prince donne bien au contraire l'impression d'une ville « engloutie » relevant du chaos.

L'extension spatiale et démographique de la capitale haïtienne pose des problèmes aigus en matière de logement, de services, d'infrastructures ou encore d'hygiène. Les infrastructures, créées pour supporter une population de 100.000 habitants dans la première moitié du XX^e siècle, ne peuvent aujourd'hui répondre aux besoins d'une capitale de plus de deux millions et demi de personnes, dont près de 68% vivent dans des quartiers dits « défavorisés ». Ces quartiers ne sont pas localisés à la périphérie d'un centre résidentiel ou à un endroit spécifique de la ville. Ils « mitent » l'ensemble de l'agglomération, s'adossant un peu partout aux quartiers résidentiels.

Tableau n°1 - Importance spatiale et démographique des aires bidonvillées des cinq communes de l'aire métropolitaine de Port-au-Prince.

Aire bidonvillée	Superficie (en ha)	% *	% **	Population	% *	% **	Densité (hab. / ha)
Port-au-Prince	598,65	33,16	7,34	605 813	39,62	26,69	1 012
Pétion-Ville	145,77	8,07	1,78	167 759	10,97	7,39	1 151
Delmas	574,51	31,83	7,05	498 754	32,62	21,39	868
Carrefour	403,20	22,33	4,94	233 500	14,61	9,84	579
Croix-des-Bouquets	82,75	4,58	1,01	32 913	2,15	1,45	398
Aire bâtie totale de type bidonville	1 804,88	100	22,15	1 528 739	100	67,35	847
Aire bâtie totale de type résidentiel	6 341,16	-	77,85	740 867	-	32,85	117
Aire bâtie totale de l'aire urbanisée	8 146,04	-	100	2 269 606	-	100	279

Source: *Projet HAI-94-003 : Evaluation de la population de l'aire métropolitaine de Port-au-Prince.*

* Pourcentage par rapport à l'ensemble des bidonvilles.

** pourcentage par rapport à l'aire bâtie totale de l'aire urbanisée.

Les carences de l'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) ne sont qu'un exemple parmi d'autres d'une gestion urbaine inefficace, si ce n'est inexistante. La " géographie de la survie " s'exprime très clairement. A Port-au-Prince, l'institution en charge de l'eau potable est la CAMEP, entreprise publique créée en 1964, et placée sous la tutelle du ministère des Travaux Publics, Transports et Communications. Elle dispose d'un monopole dans la production et la distribution du service. Elle peine cependant à alimenter la population urbaine et notamment celle vivant dans les quartiers défavorisés. Cette dernière est ainsi amenée à trouver d'autres sources d'approvisionnement, notamment auprès d'une offre informelle, une offre privée, une offre « artisanale ». Parallèlement à la faillite des pouvoirs publics, un processus de déréglementation des services urbains de base est en fait à l'œuvre.

A Cité l'Éternel, quartier construit sur la mer par remblais d'ordures, les premiers occupants ont la mémoire des lieux : fondé en 1986, ce quartier qui regroupait à l'époque près de 300 habitants en rassemblait 4 000 en 1988 et près de 50 000 en 1995. Selon l'un d'entre eux, Jean Dimanche, « la mairie ne rend aucun service à Cité l'Éternel », sa première volonté était de détruire le bidonville mais, en voyant ce que ses habitants ont pu réaliser (sous-entendu gérer un système de distribution d'eau potable localement, en accord avec le service public), « le maire a alors déclaré que ce que la population avait fait dans la zone, l'Etat haïtien, dans les vingt ans à venir, ne serait pas capable de le réaliser » (Matthieussent, 1997).

Dans les quartiers dits " défavorisés " de Port-au-Prince², le taux de branchements particuliers sur le réseau de la CAMEP est particulièrement bas. En 1995, tandis que sur l'ensemble de la population de Port-au-Prince, le taux de raccordement était de l'ordre de 13%, dans les quartiers défavorisés, il n'était que de 5% (Verdeil, 1995). L'accès difficile à ce type de quartiers (nombreux corridors, sol instable, relief escarpé etc.), les réticences de la CAMEP à s'aventurer dans ces zones réputées dangereuses, mais aussi l'incapacité de cette dernière à répondre aux demandes de raccordement sont autant de raisons de cet état de fait. Par ailleurs, avec des revenus quotidiens souvent de l'ordre de 1 US\$ par jour (soit l'équivalent de 21 gourdes à l'époque³), les habitants de ces quartiers ne disposent pas de moyens suffisants pour souscrire à un abonnement mensuel à la CAMEP. Le problème ne se pose alors pas tant au niveau du tarif mensuel qu'à celui du lourd investissement initial à engager pour dépôt de garantie, achat de tuyauterie et autres.

Par conséquent, alors qu'après investissement, les habitants de ces quartiers pourraient payer le m³ d'eau à 9 gourdes s'ils étaient raccordés au réseau conventionnel⁴, ils sont condamnés à l'acheter à 80 (à un propriétaire privé) voire 200 ou 300 gourdes (vente au détail effectuée par les porteurs d'eau). Plusieurs formes supplétives de vente d'eau ont été mises en place : en gros, comme c'est le cas par camion-citerne, ou au détail, le plus souvent. Elles concernent plus de 90 % de la population de ces quartiers, mais aussi les quartiers résidentiels de la capitale.

Tableau n°2 - Comparaison des prix pratiqués par différents opérateurs de la vente de l'eau.

<i>Opérateurs</i>	<i>Prix de vente pratiqué (gourdes au m³)...</i>	<i>...par rapport aux prix du service public.</i>	
<i>CAMEP</i>	9	1	%
<i>Livraison par camions</i>	35	3,9	290
<i>Revente à partir de citernes privées</i>	80	8,9	790
<i>Livraison par porteurs d'eau</i>	105	11,7	1070
<i>Vente au détail</i>	200 à 300	22,2 à 33,3	2120 à 3230

Source : Véronique Verdeil, 1995.

D'une façon générale, on peut constater que dans ces quartiers, l'achat d'eau à un particulier abonné au réseau est le plus fréquent (60%), qu'il est souvent pratiqué simultanément ou en alternance (19%) avec l'achat à une citerne privée remplie par camion (46%). Le taux de recours aux porteurs d'eau est en général assez faible (10%). Enfin, les solutions collectives d'approvisionnement sont très limitées : les citernes mises en place par des programmes internationaux d'urgence ou de développement sont peu utilisées aujourd'hui ou hors de fonctionnement (Verdeil, 1995).

Tableau n°3 - Principales sources d'AEP dans les quartiers défavorisés.

<i>Revendeur abonné</i>	60%
<i>Fontaine payante</i>	15%
<i>Revendeur citerne</i>	46%
<i>Vendeur ambulancier</i>	10%

Source : Véronique Verdeil, 1995.

² En 1997, on estimait qu'à l'échelle de l'ensemble de l'aire métropolitaine, les bidonvilles occupaient près du quart (22,15%) de l'aire bâtie urbanisée et rassemblaient 67,35 % de la population. Il sont implantés à travers toute l'aire métropolitaine et sur différents sites (littoral, exutoires de ravine, partie centrale des flots du centre historique, piémonts abrupts, berges et lits de ravines, terrains interstitiels de la zone industrielle, abords intérieurs de marchés publics, etc.).

³ La gourde est le nom donné à la monnaie haïtienne ; en août 2004, un dollar US équivalait à 35 gourdes.

⁴ 9 gourdes/m³ constitue un prix moyen de vente, non pratiqué dans les faits puisque la CAMEP facture ses clients sur une base forfaitaire ; ce n'est qu'une référence.

1.2. Buenos Aires :

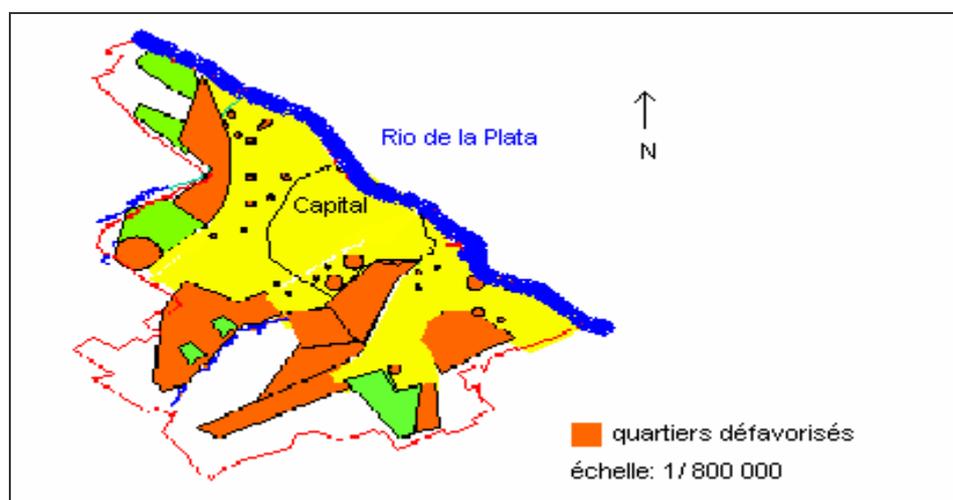
une agglomération de 12 millions d'habitants dont 20% vit dans des quartiers défavorisés, pour la plupart non desservis en eau.

L'agglomération de Buenos Aires, capitale argentine, présente tout à la fois les caractéristiques de la ville latino-américaine moderne ayant bénéficié d'un développement industriel particulièrement vigoureux au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, et les caractéristiques d'un territoire morcelé extrêmement disparate en termes socio-économiques. En effet, la ville et sa couronne périurbaine se définissent par des contrastes forts : depuis le bidonville *Villa de emergencia 31* installé derrière la gare des trains acheminant les cadres dans le quartier des affaires jusqu'à l'extrême précarité des quartiers de la périphérie connaissant des conditions sanitaires extrêmement dégradées, quasiment insoupçonnables dans l'imaginaire *porteño*⁵.

En outre, la pauvreté de Buenos Aires présente un autre visage. Suite à la crise que traverse le pays depuis quelques années, la forte paupérisation de la classe moyenne, dans un pays où elle avait été constitutive de l'idée de Nation et de son modèle historico-culturel, vient se conjuguer à la sédimentation de la pauvreté structurelle (NBI, *Necesidades Básicas Insatisfechas*) dans les communes de la périphérie et dans les quartiers péri centraux de la capitale (Prévot-Schapira, 2002).

Selon les données recensées par l'entreprise Aguas Argentinas S.A. (AASA), il y aurait 593 quartiers pauvres (2,5M d'habitants) sur l'aire de concession dont 445 (1,1 M d'habitants) sur l'aire desservie par le réseau. Rappelons, que sur les 12 millions d'habitants de l'agglomération de Buenos Aires, en octobre 2002, 54,3% de la population⁶ vivait en dessous du seuil de pauvreté (moins de 700 pesos ~ 200 euros par mois) – 21.2% de la population de la capitale et 64% de la population de la périphérie- dont plus de la moitié en dessous du seuil d'indigence.

Figure n°1 – Carte des quartiers défavorisés de l'agglomération de Buenos Aires (concession d'AASA)



Source : carte élaborée d'après des données AASA.

L'eau dans les quartiers défavorisés du temps de l'opérateur public.

En Argentine, l'entreprise publique d'eau et d'assainissement, *Obras Sanitarias de la Nación*, avait pour vocation, dès sa création en 1912, de se présenter comme le « modèle » de service public du fait de sa triple ambition : hygiène publique, redistribution des revenus et aménagement du territoire (De Gouvello, 1999). En ce sens, la tarification de l'eau était très représentative de cet état d'esprit : le Río de la Plata permettait de fournir la ressource à l'ensemble de l'agglomération de Buenos Aires en grande quantité (l'objectif de OSN était de pouvoir fournir 700 litres par jour et par habitant, soit la quantité la plus élevée du monde). Les questions d'approvisionnement et d'utilisation rationnelle de la ressource ne constituaient donc pas de

⁵ Porteño = de Buenos Aires.

⁶ Données INDEC (instituto nacional de estadísticas y censos) 27/12/2002.

grandes préoccupations, tout comme, par ailleurs, celle de recouvrement des coûts, du fait de la prédominance d'une logique *infrastructure* sur une logique de gestion efficiente du service. La tarification avait été définie, de ce fait, non pas en fonction des quantités d'eau consommées –le système établissait *la canilla libre*, le robinet libre, plutôt qu'un système de compteurs- mais en fonction d'un calcul d'indices, une assiette de type fiscal reposant sur la valeur locative de l'habitation (superficie du terrain, du bâti, type et âge de la construction, coefficient de zone...) permettant une répartition « équitable ». L'idée était que le service puisse s'étendre à l'ensemble de l'agglomération dans une logique de redistribution des revenus.

Cependant, ce projet d'universalité de l'accès au service rencontrait un obstacle majeur dans sa réalisation : d'une part, les franges les plus modestes, dans l'ensemble, étaient dispersées de manière plus excentrée, c'est-à-dire que l'expansion intégrait de plus en plus de populations contribuant de moins en moins au paiement du service, et d'autre part, l'entreprise publique, du fait des lourdes pertes financières structurelles du système, a rapidement cessé les investissements d'infrastructure, laissant toutes les zones périphériques de la capitale dans l'expectative d'une connexion au réseau. Le « modèle OSN » n'a pu mener le projet à terme du fait de son ambition démesurée et a fini par produire le résultat contraire à l'effet escompté : une population bien desservie dans la capitale et dans les zones périphériques proches et une population plus nécessiteuse du service dans l'attente de la connexion aux réseaux que l'entreprise publique ne pouvait plus assurer.

Tableau n°4 – Couverture d'eau et d'assainissement avant la privatisation

	<i>Eau</i>	<i>Assainissement</i>
<i>District fédéral (ville de B.A.)</i>	99%	99%
<i>Périphérie</i>	55%	36%
<i>Total concession</i>	70%	58%
<i>Nombre de connexions (millions)</i>	1.2	0.7

Source : contrat de concession AASA (1993)

Plus précisément, en ce qui concerne l'état de l'accès des quartiers défavorisés de l'agglomération à la ressource « eau » pendant la période de la gestion publique, il convient de distinguer la situation de différents types de quartiers :

Les *villas de emergencia*, ou bidonvilles, poches de pauvreté insérées au sein de quartiers « traditionnels », étaient le plus souvent traitées, du fait de leur statut irrégulier (problèmes de propriété des terrains, situation illégale des habitants...), au travers du prisme de l'assistance et non du développement, et ont, la plupart du temps, été victimes du clientélisme politique. L'octroi de l'accès aux services urbains dépendait largement de décisions politiques, guidées par une vision électorale de court terme. Pour que le système perdure, il fallait que l'accès, lui, soit temporaire. Ainsi, ces quartiers ont connu toute une série de projets d'accès à l'eau potable, sans ne jamais bénéficier de continuité dans les interlocuteurs, dans les décideurs, et, surtout, sans ne jamais être intégrés comme « clients », avec des droits et des devoirs. L'accès était gratuit, ce qui empêchait toute revendication pour un service continu.

Pour les *barrios precarios* - quartiers précaires avec trame urbaine-, situés dans les zones plus reculées de l'agglomération, la problématique était différente. Du fait de l'éloignement du centre et de la façon dont avait été planifiée l'expansion des services, la plupart du temps, ces quartiers n'avaient pas directement d'accès technique aux réseaux. Pour l'eau, ils pouvaient utiliser, comme alternative –coûteuse- la perforation d'un puits (pas de contrôle de qualité) ou l'acheminement d'eau potable par bouteilles ou par bidons.

Enfin, en ce qui concerne les *barrios armados* - quartiers type cités, grands ensembles-, ils ont été construits à l'époque de Perón et des grands programmes d'urbanisme (1950-1970) destinés à loger les nouveaux travailleurs des industries de la périphérie. Leur construction s'est accompagnée, en général, de l'installation des réseaux de services urbains. La problématique est donc à nouveau différente. Dans ce cas, les difficultés proviennent davantage de la mauvaise qualité des installations et du manque d'entretien des réseaux. En

⁷ Cette typologie des quartiers défavorisés de l'agglomération de Buenos Aires a été élaborée par l'unité *Desarrollo de la Comunidad* de Aguas Argentinas et validée par le régulateur. Elle est ici utilisée du fait de sa pertinence opérationnelle et analytique.

outre, la pratique de ne pas facturer ou de ne pas réclamer de paiement s'est instaurée dès le départ et l'attitude d' « abandon » du politique vis-à-vis de ce type de quartiers a très vite empêché les populations de réclamer une amélioration des services.

Ces deux contextes d'intervention présentent donc des aspects différents quant à la taille des agglomérations, au poids des quartiers pauvres et aux sources d'approvisionnement en eau mobilisées par les populations avant le début des expériences étudiées.

L'agglomération de Buenos Aires est beaucoup plus vaste et plus peuplée que celle de Port-au-Prince (12 millions d'habitants contre 2,5 millions d'habitants). La population vivant dans les quartiers pauvres représente près de 2,5 millions d'habitants contre environ 1,5 millions à Port-au-Prince. Simplement, tandis qu'à Buenos Aires les habitants de ces quartiers comptent pour 20% de la population de l'agglomération, à Port-au-Prince, ils en constituent les 68%.

En matière de sources d'approvisionnement en eau, les pratiques des populations des quartiers pauvres, avant les interventions, n'étaient pas les mêmes. Elles doivent être prises en considération afin de mieux prendre la mesure de l'impact des expériences développées. A Port-au-Prince, les habitants s'approvisionnaient en majorité auprès de petits opérateurs privés, à un prix plus élevé que celui pratiqué par l'opérateur traditionnel dans les quartiers résidentiels, en l'absence de possibilités d'avoir accès au service d'eau conventionnel de manière légale. A Buenos Aires, en revanche, pour les bidonvilles, quartiers défavorisés insérés dans la ville, l'accès à l'eau se faisait principalement par fraude (accès gratuit) sur le réseau environnant, alors que pour les quartiers pauvres les plus reculés de l'agglomération, la pratique la plus commune était l'extraction d'eau des nappes souterraines par puits individuels ou collectifs (accès gratuit à la ressource mais investissement initial nécessaire à la réalisation du puits et coût d'exploitation lié à la consommation d'électricité)⁸ (Botton, 2004).

Tableau°5 – Présentation comparée des contextes d'intervention.

	Port-au-Prince	Buenos Aires
<i>Les agglomérations et leurs quartiers pauvres.</i>		
Taille de l'agglomération (millions d'hab.)	2.5	12
Poids des quartiers défavorisés (millions d'hab.)	1.5	2.5
Poids des quartiers défavorisés (% hab. de l'agglomération)	68%	20%
Le profil des quartiers :		
- bidonvilles (% hab. des quartiers pauvres)	Nd*	15%
- quartiers précaires (% hab. des quartiers pauvres)	Nd*	75%
- grands ensembles (% hab. des quartiers pauvres)	0%	10%

* A Port-au-Prince, les quartiers défavorisés présentent des profils variés, selon le type d'habitat (en carton, en tôles, en bois, ou en « dur ») et l'existence ou non d'une trame viabilisée. Ces quartiers s'apparentent soit à des bidonvilles, soit à des quartiers précaires. Cependant, nous ne disposons pas de données fiables concernant leur importance relative.

⁸ Une étude détaillée des modes d'approvisionnement en eau des habitants des quartiers de Buenos Aires est présentée (par catégorie de quartier : bidonville/ précaire/grand ensemble) dans : Botton S., « Les débranchés des réseaux urbains d'eau et d'électricité à Buenos Aires: opportunité commerciale ou risque pour les opérateurs ? », *Flux, Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires* n°56/57, avril-septembre 2004.

	Port-au-Prince	Buenos Aires
<i>Les sources d'approvisionnement en eau des habitants avant les interventions.</i>		
Accès au réseau technique conventionnel, de manière légale (gratuit)	Non	Oui
Accès au réseau technique conventionnel, de manière illégale – piquages (gratuit)	Oui	Oui
Puits individuels ou collectifs (accès gratuit mais coût initial d'investissement et coût d'exploitation lié à la consommation d'électricité)	Non	Oui
Livraison par camions (payant)	Oui	Non
Revente à partir de citernes privées (payant)	Oui	Non
Livraison par porteurs d'eau (payant)	Oui	Non
Vente au détail (payant)	Oui	Oui

Sources : Données de terrain, Sarah Botton et Sarah Matthieussent, 2004.

Cette étude des contextes d'intervention nous permet de poser les bases d'une analyse comparée des différentes modalités d'action développées dans le cadre des expériences étudiées. Si le poids des spécificités locales est *a priori* déterminant dans la comparaison, il n'empêche pas pour autant d'interroger les deux études de cas dans une perspective de recherche de paramètres convergents. Pour ce faire, une analyse des définitions contractuelles et des modes d'intervention de chaque opérateur du service d'eau est préalablement nécessaire.

2. Les mandats des opérateurs et stratégies d'intervention.

Les deux expériences présentées dans cet article sont très différentes en termes de contexte local, comme nous venons de le présenter, mais également en termes de définitions contractuelles, institutionnelles et stratégiques. En effet, l'expérience de Port-au-Prince est celle d'un programme de développement reposant sur une innovation de l'opérateur public haïtien (la CAMEP) appuyé par une ONG française (le Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques, GRET) alors que celle de Buenos Aires est née d'un changement institutionnel radical : la privatisation des services d'eau et d'assainissement et la création de la plus grande concession privée d'eau au monde (Aguas Argentinas S.A.)

2.1. Port-au-Prince :

l'alliance de l'entreprise publique et de comités de quartier.

En 1995, suite aux trois années d'embargo, l'Union Européenne met en place le programme ECHO, programme d'urgence destiné à venir en aide aux plus démunis. Ce programme finance le GRET pour alimenter en eau potable huit quartiers défavorisés de Port-au-Prince. Le GRET décide d'associer la CAMEP à la réalisation du projet, ce qu'elle accepte. Une partie des financements ultérieurs, notamment ceux de l'Agence Française de Développement, lui sont directement alloués. A partir de 1996, ce projet reçoit le soutien financier de l'Union Européenne (jusqu'en 1998) et de l'Agence Française de développement (jusqu'à aujourd'hui) pour desservir quatorze quartiers supplémentaires.

Tableau n°5 - Récapitulatif des différentes phases de financement de l'intervention.

<i>Années</i>	<i>Financement</i>	<i>Budget (en euros)</i>	<i>Création de nouveaux quartiers</i>
1995 – 1996	UE	1 300 000	8 quartiers
1996 – 1998	UE AFD	875 000 700 000	6 quartiers
1998 – 2000	AFD	2 600 000	5 quartiers
2003 – 2005	AFD	2 400 000	3 quartiers
<i>Total</i>		7 875 000	22 quartiers

Source : conventions de financement AFD – UE.

Au vingt deux quartiers concernés par le projet, s'ajoutent vingt cinq autres quartiers que la CAMEP a entrepris de desservir sur ses fonds propres ou grâce à d'autres financements d'organisations internationales. Si l'on considère l'impact que l'intervention a eu en termes de construction et de mise en œuvre d'une politique publique en matière d'eau potable dans l'aire métropolitaine, ce sont quarante cinq quartiers et près de 800 000 habitants qui seront concernés en 2005, soit plus de 50% de la population vivant les quartiers défavorisés de Port-au-Prince.

Deux principaux acteurs sont donc intervenus : la CAMEP et le GRET. Leur mandat a évolué au cours du temps. Si l'opérateur public a toujours été le maître d'ouvrage pour l'ensemble des infrastructures, au départ, le GRET a joué le rôle de maître d'œuvre du projet, technique et sociale.

La maîtrise d'œuvre technique a été graduellement transférée du GRET vers la CAMEP et l'ingénierie sociale (encadré n°1) partagée entre le GRET et la CAMEP avec, à partir de 1998, la création de l'Unité de Coordination des Quartiers Défavorisés (UCQD) au sein de l'entreprise. L'évolution des mandats des deux organismes a été régie par le principe d'un transfert des compétences du GRET vers la CAMEP en matière d'ingénierie sociale.

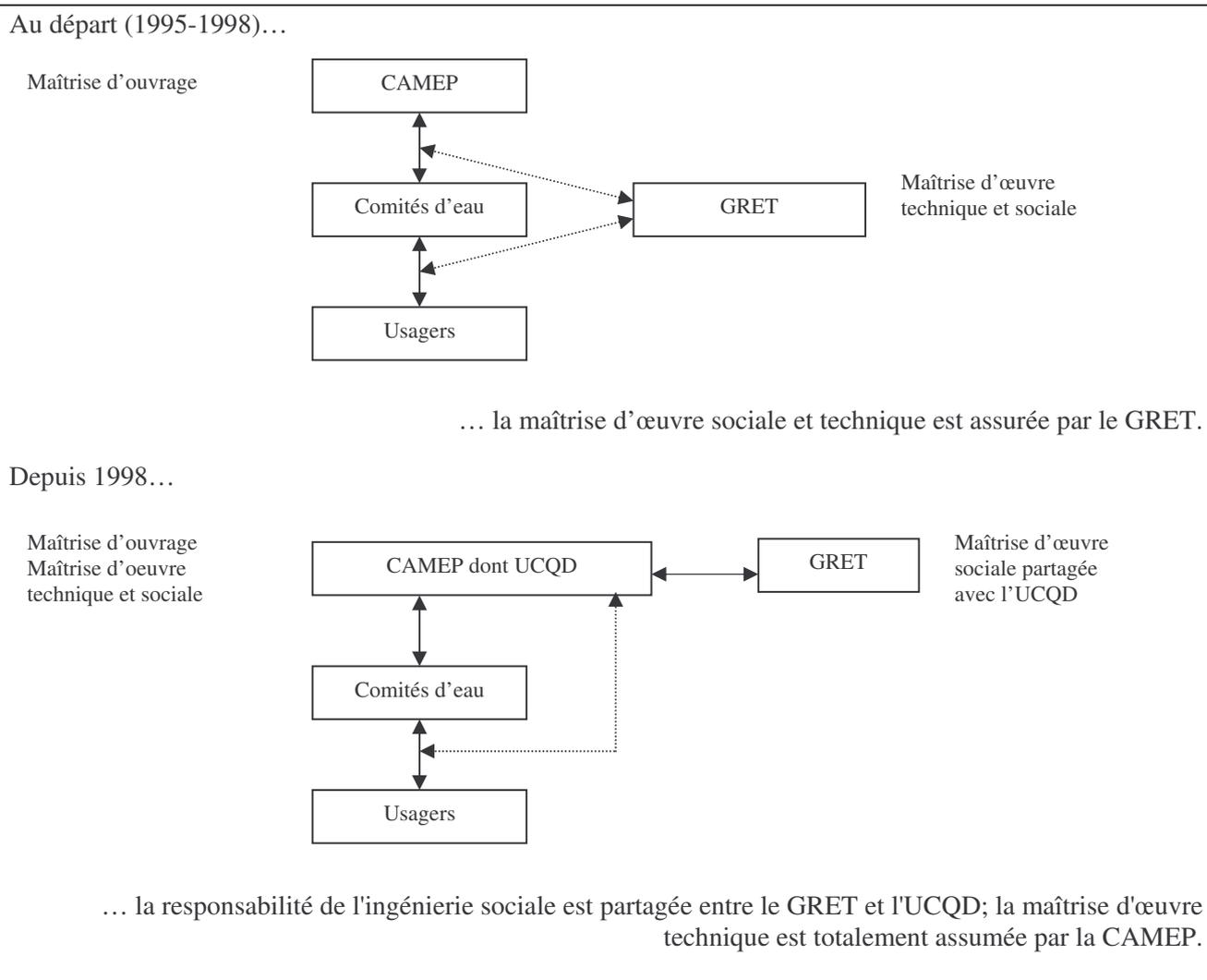
Encadré n°1 - L'ingénierie sociale.

L'ingénierie sociale désigne à la fois :

- Le processus de **construction de partenariat** dans une logique d'intérêts partagés des acteurs ;
- Et, la démarche consistant, concrètement, à mener les **activités de terrain** nécessaires à :
 - la constitution de structures, responsables de la distribution du service dans les quartiers,
 - le renforcement des compétences de ces structures et le suivi de leurs activités,
 - les actions favorisant la collaboration directe entre ces structures et l'opérateur,
 - l'articulation entre l'organisation sociale des quartiers et les réalisations techniques.

Par exemple, pour déterminer la faisabilité de l'installation d'un réseau de distribution dans un quartier, l'ingénierie sociale permet de compléter la faisabilité technique (disponibilité en eau, attestée par la CAMEP) : elle consiste à analyser les caractéristiques de la demande, repérer les structures sociopolitiques internes au quartier à partir desquelles sera constitué un comité de gestion du service.

Figure n°2 - Montage organisationnel du nouveau service (CAMEP)



Source : Etudes de terrain (Matthieussent, 2004).

Dès le début, les objectifs généraux de l'intervention ont été les suivants :

- améliorer le service de l'eau accessible aux couches les plus défavorisées de la population et ainsi améliorer l'hygiène publique;
- renforcer la structuration des quartiers défavorisés en incitant les habitants à se rassembler dans des organisations représentatives autour de projets de développement local d'intérêt général;
- accompagner l'opérateur de service public, la CAMEP, dans l'élaboration d'une politique plus efficace de distribution d'eau dans les quartiers défavorisés.

Ces objectifs, qui sont théoriquement très distincts les uns des autres, se sont révélés interdépendants sur le terrain : pour améliorer les conditions d'AEP de ces quartiers, il a rapidement semblé nécessaire d'associer la CAMEP d'un côté et les forces sociopolitiques locales de l'autre. En témoignent les principes d'intervention qui ont guidé les opérations : le raccordement au service public, l'appui à une externalisation de ses fonctions techniques et commerciales vers les quartiers défavorisés et, par conséquent, la formalisation et la contractualisation des relations entre les acteurs.

Dans la perspective de répondre aux insuffisances de ce marché, le programme a opté pour des interventions fondées sur la prise en compte de la dimension économique du marché de l'eau à Port-au-Prince et sur une logique de client - fournisseur.

Enfin, la contrainte de temps étant une dimension non négligeable de la " logique projet ", l'organisme intermédiaire, le GRET, a tenté d'anticiper et de planifier le passage d'un niveau micro à un niveau macro d'une part, son désengagement par un transfert de compétences vers la CAMEP, d'autre part.

La méthodologie d'intervention mise au point par le GRET et la CAMEP⁹, repose sur les principes suivants :

1. L'alimentation en eau des quartiers défavorisés se fait à partir du réseau de la CAMEP¹⁰.
2. L'eau est achetée à la CAMEP à un tarif spécifique, un tarif social de 5,3 gourdes par m³ soit 0,3 \$US / m³ (contre 9 gourdes pour le prix de vente moyen, sachant que le système de facturation classique se fait normalement sur une base forfaitaire) fixé par l'entreprise spécialement pour ces quartiers.
3. L'eau est distribuée aux usagers au travers des bornes fontaines payantes à partir desquelles elle est revendue à un prix moyen de 15,84 gourdes par m³, soit 1 \$US / m³, un prix cinq à six fois moins cher qu'auparavant (c'est-à-dire ceux pratiqués par les revendeurs privés).
4. Des réservoirs de stockage à l'intérieur des quartiers sont construits dans la mesure des possibilités techniques (emplacements disponibles) afin de garantir un approvisionnement en eau permanent des bornes fontaines.
5. Les bornes fontaines collectives payantes sont raccordées au réseau principal par le biais d'un compteur de tête. Il fixe la limite entre la zone de responsabilité de la CAMEP et celle du comité de gestion du quartier, dit *comité dlo*.
6. La vente au détail est assurée par des vendeurs et vendeuses choisis et rémunérés par le comité.
7. Ce comité est constitué par des représentants de l'ensemble des organisations de base et des " notables " du quartier. Il est lié à la CAMEP par un contrat de délégation de service. Il assure certaines responsabilités relevant de la maîtrise d'ouvrage : choix du nombre et de l'emplacement des bornes fontaines, réception des travaux etc. Le comité paie les factures distribuées mensuellement par la

⁹ En collaboration avec leurs partenaires (GATAPHY, entreprise privée ; SOLAM, ONG haïtienne ; Hydroconseil et SICA ; des bureaux d'études respectivement français et haïtien).

¹⁰ En évitant de recourir aux transporteurs privés (ce qui était le cas dans les précédents projets portés par des ONG ou organisations internationales - OMS-UNICEF à Canapé Vert et la Saline, ASSODLO à Cité l'Eternel, CDS à Cité Soleil...).

CAMEP et organise l'entretien et l'exploitation du réseau. Celle-ci n'assure aucun service à l'intérieur du quartier.

8. A partir du produit de la vente de l'eau aux bornes fontaines, le comité paie sa facture à la CAMEP (environ 1/3 des recettes de la vente). La marge brute réalisée par le comité sur la vente de l'eau (entre 10 et 12 gourdes par m³) permet de rémunérer les vendeurs, de verser une indemnité aux membres du comité et de financer la maintenance du réseau. Le surplus éventuel peut être mobilisé pour financer des petits travaux d'intérêt collectif dans le quartier : passerelles, douches collectives, fossés d'assainissement, captage de sources etc.¹¹

2.2. Buenos Aires :

le secteur privé face aux défis de la plus grande concession d'eau du monde.

C'est en 1993, suite à la conférence de Dublin qui proclame l'eau comme un "bien économique et social", que s'entame une série de privatisations des entreprises publiques d'eau et d'assainissement dans le monde entier. Dans ce cadre, le gouvernement argentin lance un appel d'offres pour la concession de Buenos Aires (la plus grande du monde) afin de poursuivre et améliorer l'activité de *Obras Sanitarias de la Nación*, entreprise publique largement déficitaire et dont l'infrastructure en pleine détérioration nécessitait de forts investissements.

En 1993, le groupe Suez remporte l'appel d'offres. Le contrat de concession, reposant sur la notion de « service universel » (Arza, 2002), prévoit à terme (30 ans) la connexion aux deux services –eau et assainissement- de la quasi-totalité de la population de la concession (Capitale et Grand Buenos Aires), là où la configuration urbanistique le permet. De fait, le contrat exclut les bidonvilles (puisque'il ne prévoit l'expansion des réseaux que dans les zones urbanisées) ainsi que les réseaux internes des *barrios armados*, grands ensembles, dont la responsabilité est déléguée aux municipalités. **Aucune obligation contractuelle ne concerne la gestion de ces deux types de quartiers qui, en termes de population, représentent plus de 25 % des quartiers défavorisés de l'aire de concession AASA**¹².

Tous les cinq ans, l'entreprise présente au régulateur (ETOSS, *Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios*) un plan qui comprend l'ensemble des travaux d'expansion à mener pour la période à venir, de même que les adéquations tarifaires correspondantes. Le plan quinquennal doit être accepté par l'ETOSS et représente un engagement ferme de la part de l'entreprise, qui doit être sanctionnée par le régulateur en cas de non respect des engagements.

L'enjeu technique et commercial pour Aguas Argentinas réside dans les objectifs d'expansion qui regroupent, pour la plupart, les zones les plus défavorisées et les plus éloignées de la concession, principalement constituées de *quartiers précaires*¹³. L'objectif d'expansion, au moment de la prise de concession (1993), est d'intégrer 3,5 millions de clients dont plus de 65% vivent dans des quartiers défavorisés¹⁴. L'enjeu est donc considérable.

¹¹ Ce type de réinvestissement a été largement soutenu par le projet Eau et Santé CAMEP/GRET réalisé de 2000 à 2002 avec un financement de l'Union Européenne (un millions d'euros).

¹² Sur l'ensemble de la population des quartiers défavorisés de l'aire de concession (plus de 2 millions de personnes), environ 15% vivent dans des bidonvilles, 10% dans des grands ensembles et 75% dans des quartiers précaires (données issues du rapport IIED-AL – UADE : « Participación del sector privado en agua potable y saneamiento en Buenos Aires, equilibrando los objetivos económicos, ambientales y sociales », Juillet 1999).

¹³ La seconde catégorie de quartiers selon la typologie des quartiers défavorisés présentée précédemment.

¹⁴ Données AASA.

Tableau n°6 – Population connectée et à connecter aux services par type de quartier en 1993.

(1993)	Population connectée (M hab.)		Population à connecter (M hab.)		Total
	Eau	Assainissement	Eau	Assainissement	
<i>Quartiers standards</i>	5.6	4.7	1.4	2.3	7
<i>Quartiers défavorisés</i>	0.4	0.2	2.1	2.3	2.5
<i>Total</i>	6	4.9	3.5	4.6	9.5

Source : Données AASA, 1998.

*La mise en place du programme d'accès au service par l'unité Développement de la Communauté*¹⁵.

L'accès technique au réseau : comme le spécifie le contrat de concession, l'objectif est de parvenir à une couverture intégrale du réseau d'eau sur l'agglomération. L'expansion se fait de manière progressive en *doigts de gants* depuis la capitale où se situent les usines de captation et de traitement d'eau. La logique technique souhaitée est univoque : un réseau en superficie alimenté par l'eau issue du Río de la Plata. Malgré des nappes phréatiques de bonne qualité dans une majeure partie de l'agglomération, la solution d'un approvisionnement par forage d'un puits n'a pas été initialement considérée, ce qui donnait de l'importance au critère de proximité du réseau dans les attentes des futurs connectés. Depuis peu, cette idée d'une seule technique d'approvisionnement est partiellement remise en cause avec la signature de projets¹⁶ prévoyant la construction de réseaux locaux alimentés par les nappes d'eau souterraines censées être raccordées au réseau primaire dans quelques années, une fois les travaux d'expansion réalisés. En ce qui concerne la connexion, le contrat spécifie l'obligation de se connecter au réseau une fois les travaux d'extension réalisés. La seule connexion envisagée est individuelle et domiciliaire, il n'existe pas de possibilité de bornes-fontaines ou de robinets collectifs. Hormis la réalité technique d'un approvisionnement en eau par forage d'un puits (avant que les travaux de l'entreprise n'atteignent la zone concernée), aucune alternative au réseau urbain d'eau n'a été envisagée pour les quartiers défavorisés.

L'accès économique au service : le système tarifaire redistributif à l'œuvre du temps de l'entreprise publique est toujours en vigueur aujourd'hui. Un système de subventions croisées régit, d'une part, le financement de l'exploitation (tarif redistributif) et, d'autre part, depuis 1997, le financement de l'expansion des réseaux¹⁷ (Faudry, 1999, Schneier-Madanes, 2000). Depuis janvier 2004, une résolution spécifique a été validée par le régulateur en ce qui concerne le tarif du service d'eau pour les quartiers défavorisés : elle établit une facture bimestrielle, après réduction, comprise entre 4 et 6,5 pesos (soit entre 1.5 et 2.4 dollars US) par service et institutionnalise ainsi des aménagements qui étaient auparavant *bricolés* et qui visaient à adapter l'offre de services aux capacités économiques des nouveaux clients (réduction sur facture pour participation aux travaux, tarif spécifique pour les projets MPG-Modèles Participatifs de Gestion, tarif social¹⁸, etc...).

Les aspects organisationnels : afin de faire face au défi que constitue la desserte des quartiers défavorisés de l'agglomération, l'entreprise concessionnaire s'est intéressée très tôt à la problématique de la pauvreté urbaine. Par ailleurs, les positionnements du groupe (Suez-Lyonnaise des Eaux, puis Suez-Environnement) d'abord très favorables aux programmes de développement durable puis plus nuancés quant à la dynamique d'investissement dans les pays en développement, ont toujours eu des effets structurants quant au soutien plus ou moins solide que la filiale pouvait ressentir pour mener ses actions. Cependant, l'initiative des projets a été impulsée et guidée, depuis toujours, par les nécessités opérationnelles et sociales situées au niveau local.

¹⁵ Désormais appelée unité *Développement Durable*.

¹⁶ Programme Agua + Trabajo, municipalité de La Matanza (2004).

¹⁷ Au moment de la prise de concession, le financement de l'expansion devait être pris en charge par les nouveaux connectés (via une charge « Infrastructure et connexion »). Suite à des distorsions économiques flagrantes, les modalités en furent renégociées en 1997. Depuis lors, il repose sur une participation de l'ensemble des usagers du réseau (via une charge « service universel » (SU)).

¹⁸ Le tarif social ne s'applique pas nécessairement aux clients des quartiers défavorisés. A partir d'un budget annuel de deux millions de pesos mis à disposition par l'entreprise, des modules de réduction sur facture (4 pesos par service) sont distribués par les municipalités aux clients selon certains critères de précarité socio-économique.

Dès 1993, la préoccupation d'Agua Argentinas a été de réfléchir à la manière dont elle allait mener son expansion sur le territoire délimité par la concession. Elle a pris conscience très tôt du défi que constituait la desserte des quartiers défavorisés et, avant d'envisager la phase opérationnelle des projets, elle a placé la réflexion sur cette question au cœur de son action.

En 1994-1995, une première unité centrale a été créée. Quatre personnes étaient chargées de créer des réseaux de partenaires, de nouer des alliances avec les ONG, de réfléchir aux solutions techniques et financières et de penser une « méthodologie sociale ». Le premier partenariat créé avec une ONG (l'IIED-AL : Institut International pour l'environnement et le développement en Amérique Latine) a duré cinq ans (1994-1999) et a permis la production d'analyses détaillées sur la concession (stratification sociale, répartition géographique des différents niveaux de revenus socio-économiques, identification des quartiers défavorisés, etc.). Dans un premier temps, les efforts se sont donc davantage concentrés sur une réflexion méthodologique que sur des avancées opérationnelles, comme en témoignent les tableaux suivants :

Tableau n°7 – Population connectée et à connecter aux services par type de quartier en 1998.

(1998)	Population connectée (M hab.)		Population à connecter (M hab.)		Total
	Eau	Assainissement	Eau	Assainissement	
<i>Quartiers standards</i>	6.8	5.5	0.2	1.5	7
<i>Quartiers défavorisés</i>	0.8	0.3	1.7	2.2	2.5
<i>Total</i>	7.6	5.8	1.9	3.7	9.5

Source : données AASA, 1998.

Tableau n°8 – Population connectée entre 1993 et 1998 par type de quartier

(1993-1998)	Population connectée (M hab.) à l'eau entre 1993 et 1998	Population connectée (M hab.) à l'assainissement 1993 -1998
<i>Quartiers standards</i>	1.2 (75%)	0.8 (88%)
<i>Quartiers défavorisés</i>	0.4 (25%)	0.1 (22%)
<i>Total</i>	1.6	0.9

Source : données AASA, 1998.

En 1999, l'unité *Développement de la communauté* (DC) a été créée avec l'objectif initial de définir et de mettre en place une **méthodologie d'accompagnement social** des travaux d'extension des réseaux dans les quartiers défavorisés¹⁹ de la concession. Peu à peu, ses domaines d'activité et de responsabilité se sont étendus jusqu'à inclure, entre autres axes de travail, la **régularisation**²⁰ des services dans les quartiers défavorisés²¹ et la **formation professionnelle** du personnel de l'entreprise (à des thématiques liées à ces activités : développement durable, communication directe, gestion de réunions communautaires, gestion des conflits, gestion participative de projets, etc.). Dès le début, le programme de développement d'Agua Argentinas confié à l'unité DC a été très fortement personnalisé autour du responsable de l'unité. Son intégration à l'entreprise, en 1999, a suscité une nouvelle dynamique de travail de même qu'une professionnalisation très importante des équipes et du programme en ingénierie sociale.

¹⁹ Rappelons que la très grande majorité des quartiers défavorisés concernés par la problématique de l'expansion sont des *quartiers précaires* puisque les *bidonvilles* et les *cités* ne sont pas compris dans les objectifs contractuels de l'opérateur.

²⁰ Dans le secteur de l'eau, le terme *régularisation* concerne la normalisation technico-commerciale de certains quartiers. Elle peut prendre des formes très variées. Il peut s'agir, par exemple, d'organiser l'extension du service dans un quartier non connecté inséré au sein d'une zone desservie ou de faire le point sur les impayés de certains clients afin d'organiser des ateliers de sensibilisation commerciale, etc.

²¹ L'élargissement du domaine de compétence de l'équipe GDC s'est faite afin d'inclure l'ensemble des quartiers défavorisés dans les projets opérationnels et non uniquement les *quartiers précaires*, comme prévu initialement.

quartiers, consolidation des relations institutionnelles dans et hors entreprise, coopération entre secteurs (création d'un forum d'entreprises de services publics –eau, propreté, électricité, gaz- autour de la gestion dans les quartiers défavorisés).

L'unité DC d'Aguas Argentinas a développé une méthodologie d'intervention sociale dans les quartiers à faibles revenus qui se définit par une approche « constructiviste »²⁵ et qui utilise différents outils pour remplir les objectifs qu'elle s'est fixés. Elle prévoit la participation active de tous les acteurs du programme, travaille à ce que les destinataires des activités ne soient pas perçus comme objets de travail mais comme partenaires d'un processus. Cette méthodologie d'intervention sociale offre la possibilité aux quartiers défavorisés de s'inscrire au sein du panel des clients de la concession tout en évitant la mise en place d'un service à deux vitesses.

Malgré des contextes et des mandats contrastés, les deux opérateurs, la CAMEP (appuyée par le GRET) et AASA (plus particulièrement la GDC) ont mis en place de véritables stratégies sociales d'intervention intégrant des approches techniques et commerciales du service. En outre, ces modalités d'action ont impliqué des changements institutionnels (organisation interne et gouvernance des réseaux). Aujourd'hui, la démarche commune aux deux expériences, caractérisée par une professionnalisation des intervenants (internes et externes), a permis des avancées notoires en matière d'accès à l'eau des populations urbaines défavorisées, lesquelles étaient jusqu'alors en majorité exclues de l'accès au service.

²⁵ Ce qu'Aguas Argentinas appelle l'*enfoque constructivista* désigne la méthodologie de travail d'ingénierie sociale faisant participer l'ensemble des acteurs à toutes les étapes du programme.

3. Les résultats opérationnels

3.1. Port au Prince :

d'un projet de développement à la mise en œuvre d'une politique publique d'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés.

En l'espace de huit années, le projet GRET/CAMEP a permis :

- d'approvisionner en eau potable dix-neuf (19) quartiers de Port-au-Prince soit une population d'environ 300.000 habitants, via la réalisation de soixante-dix-sept (77) bornes fontaines gérées par des comités de quartier ;
- de responsabiliser l'entreprise publique dans la desserte des quartiers pauvres : depuis 1998, via son Unité de Coordination des Quartiers Défavorisés (UCQD), la CAMEP s'est engagée institutionnellement dans l'approvisionnement de vingt cinq (25) quartiers supplémentaires de la capitale, signe de la montée en puissance de cette innovation opérationnelle, d'une évolution progressive du projet vers la construction d'une politique publique.

Globalement, les populations des quartiers défavorisés concernées par ce nouveau service seraient évaluées à **près de 800 000 habitants soit 50% des habitants des quartiers pauvres**. Enfin, d'ici avril 2005, trois quartiers supplémentaires devraient être touchés par le programme et l'ensemble des quartiers aujourd'hui desservis voir leur dotation en eau augmenter. Dans certains des quartiers déjà concernés, la quantité d'eau distribuée demeure en effet insuffisante par rapport à la demande existante (voir tableau n°9).

Le coût total des réalisations aujourd'hui accomplies grâce aux financements internationaux, c'est-à-dire sur vingt deux quartiers, s'élève à 8.0 millions de dollars américains dont 40% en moyenne ont été destinés à financer le *software* (c'est-à-dire l'ingénierie sociale : le financement des structures créées, l'animation et la formation des comités de quartier).

Etabli en 1999, le tableau qui suit concerne quatorze des quarante quatre quartiers aujourd'hui alimentés par ce nouveau service. Il permet un aperçu global du service rendu.

Tableau n°9 – Principales caractéristiques de l'AEP de 14 quartiers de Port-au-Prince.

Nombre d'habitants	216 000
Nombre de bornes fontaines	60
Durée moyenne d'alimentation (h/j)	3 à 4
Quantité d'eau distribuée (m3/j)	1 161
Estimation du nombre d'habitants disposant d'une connexion individuelle	10 800
Nombre d'habitants à desservir	205 200
Besoins quotidien en eau sur la base de la norme : 20L/j/pers (m3)	4 104
Besoins couverts	29%

Source : UCQD, CAMEP, Juin 1999.

Si le projet a permis d'accroître le taux d'accès au service, il n'a pas pour autant permis une entière satisfaction des populations d'un point de vue quantitatif : la norme des 20L/personne/jour n'a pas été atteinte.

Les résultats du point de vue des habitants des quartiers.

Pour les habitants des quartiers, cette intervention, devenue aujourd'hui partie intégrante de la politique de la CAMEP, constitue une « aubaine ». L'implantation de bornes fontaines dans les quartiers correspond à une demande évidente : un an et demi après l'alimentation des premiers quartiers, près de 9 habitants sur 10 utilisaient le service collectif des bornes fontaines CAMEP. Quatre facteurs participent de l'orientation des habitants vers ce nouveau mode d'approvisionnement : la proximité du service, la qualité de l'eau, son prix de vente et l'aspect " communautaire " du service. Et, Daniel Henrys, président du GRET-Haïti, de souligner ses impacts sanitaires : « *en ciblant des zones défavorisées, ce type de réalisations permet d'éliminer des risques potentiels que représentent des foyers sans eau potable pour le reste de la population; des actions de*

ce genre permettent en particulier de diminuer les indicateurs de morbidité surtout dans le cas de maladies diarrhéiques ».

En outre, le projet est porteur d'une innovation organisationnelle qui n'est pas sans conséquence sur la qualité du service pour l'utilisateur : la gestion locale d'un service d'un point de vue technique et commercial par des comités d'eau, à la fois acteurs « communautaires » pour les usagers et sorte d'« agents de base » pour la CAMEP. Cette délégation de la gestion de la distribution finale par la CAMEP à des comités de quartiers a rendu possible une diminution des coûts d'opération et de maintenance pour la CAMEP, une économie qui a permis de créer des ressources financières locales dont le partage a pu assurer l'implication des partenaires (augmentation des recettes pour le distributeur, réinvestissement dans des projets de quartier pour les comités²⁶, baisse du prix de l'eau pour l'utilisateur).

A un second niveau, le comité, en tant qu'intermédiaire entre usagers et entreprise publique, retransmet les plaintes à la CAMEP. Autrement dit, il constitue un pont dans la relation de service, la relation marchande et aussi la relation citoyenne qui se tisse entre l'utilisateur des quartiers défavorisés et la CAMEP, laquelle apparaissait jusqu'alors comme représentative d'un service public sur lequel on ne pouvait absolument plus compter. Le comité fait alors non plus figure de simple prestataire intermédiaire d'un service : il représente les usagers d'une part et participe de la coproduction de biens publics d'autre part²⁷ (Jeannot, 1998). Il constitue en ce sens une voie intermédiaire entre la prise en charge par l'Etat et la dévolution au marché, dans le débat sur les services publics (Laville, 1994, Conan, 1996). Il devient alors un instrument d'activation, dans le contexte haïtien, de la citoyenneté locale.

Les résultats pour la CAMEP, entreprise de service public.

L'option d'un partenariat avec le service public est un choix politique. En effet, des raisons institutionnelles ont motivé les interlocuteurs haïtiens et les consultants du GRET : 1994, au début du programme, marque le rétablissement de l'ordre constitutionnel, un contexte dans lequel les priorités sont d'aider à la reconstruction de l'Etat de droit en renforçant la crédibilité des institutions haïtiennes. On a pu précédemment noter que sur ce point la CAMEP incarnait justement la crise d'un service public : incapable de respecter les principes mêmes de celui-ci, c'est-à-dire la continuité, l'égalité et la mutabilité (Jeannot, 1998), les habitants lui accordaient peu de crédit. Ainsi, bien que le premier financement apporté au projet relève de l'« urgence », le choix méthodologique fait pour le projet s'inscrit dans une autre logique. En privilégiant la collaboration avec la CAMEP, il ne s'agit pas seulement de répondre au besoin d'eau des populations mais de faire un choix de société, l'idée étant que le service public peut jouer un rôle symbolique important dans la construction ou la reconstruction d'un Etat et même d'un sentiment collectif de nation.

Aujourd'hui, tous les quartiers concernés par le projet paient régulièrement, chaque mois, la CAMEP. D'un point de vue global, la CAMEP ne recouvre que 50 % de ses facturations tandis qu'elle ne facture que 50 % de sa production. Le premier avantage retiré pour l'entreprise publique se situe donc sur ce plan commercial. Certes, en termes de volume d'eau, ces quartiers constituent des clients peu importants pour la CAMEP. Il a été établi que c'est seulement 1 % de la production de la CAMEP qui est utilisé à cet effet. Cependant, ce sont des clients solvables, sûrs et il serait difficile pour cette institution de les perdre : ce 1 % de production lui permet d'alimenter 50 % de la population des " bidonvilles ", ce qui représente 30 % de la population de Port-au-Prince.

Désormais, la CAMEP possède un argument commercial de taille envers ses autres clients, souvent mauvais payeurs, comme le soulignait Gérard Jean Baptiste, ancien Directeur Général de la CAMEP lors d'un entretien réalisé en avril 1997 (Matthieussent, 1997) : « *le fait que ces gens des quartiers défavorisés paient régulièrement constitue un argument de force pour la CAMEP face à ses autres clients (...). Ce projet au niveau des bidonvilles a rehaussé l'image de la CAMEP qui est la seule institution d'Etat à réussir à alimenter et à avoir un dialogue avec les quartiers défavorisés, à entrer dans les bidonvilles et à leur*

²⁶ Les initiatives « communautaires » des comités sont nombreuses : pavage de rues, alimentation de coopératives de crédit, construction de douches publiques, construction de bornes fontaines supplémentaires, réhabilitation de terrains de football, construction de ponts et pontons etc.

²⁷ Échelon ultime dans la gradation de la relation citoyenne qui peut lier service public et usagers établie par Gilles Jeannot.

apporter un service organisé. Un rapport de partenariat est établi entre les populations et la CAMEP au niveau de l'eau : ils savent que c'est l'organisme qui leur fournit l'eau, que c'est leur eau et qu'il y a une transparence totale à partir du moment où ils paient la CAMEP ».

Enjeux

Compte tenu des acquis et notamment du passage qui a pu s'effectuer d'une échelle à une autre, celle d'un projet de développement à celle de la construction d'une politique publique et de sa mise en œuvre systématique, les perspectives se situent en termes de capacité des pouvoirs publics, et en l'occurrence de la CAMEP, à répondre aux demandes croissantes de nouveaux quartiers d'être intégrés à ce service.

Or, compte tenu des faibles capacités d'investissement de l'entreprise publique, cette dernière est encore fortement dépendante de l'aide internationale qui fluctue elle-même en fonction de l'évolution de la situation politique haïtienne. Aujourd'hui, près de dix années se sont écoulées. Le défi du transfert de compétences de l'organisme intermédiaire, le GRET, vers la CAMEP, entreprise publique a pratiquement été relevé. Les principaux enjeux résident dans la capacité de l'entreprise à :

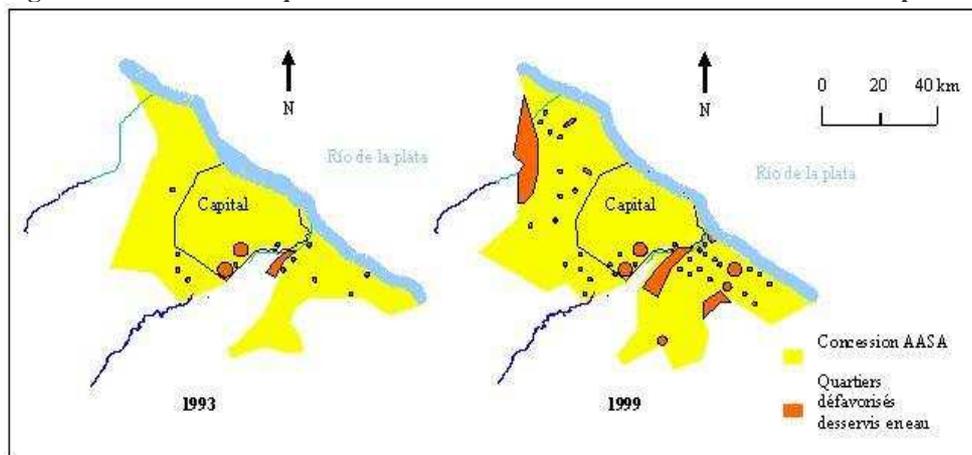
- Remplir ses engagements auprès des quartiers qu'elle alimente ;
- Augmenter les débits d'approvisionnement en eau dans les quartiers déjà bénéficiaires afin de répondre aux besoins minima des habitants;
- Pouvoir répondre aux demandes incessantes de raccordement de nouveaux quartiers dont le nombre ne cesse d'augmenter.

L'ensemble de ces objectifs ne pourront être atteints que si, antérieurement, les pouvoirs publics appuyés par l'aide internationale, s'accordent pour résoudre les problèmes liés à l'entretien et à la maintenance du réseau existant, réduire les pertes techniques et commerciales sur le réseau et accroître les capacités de production par la réalisation d'investissements en amont.

3.2. Buenos Aires

après la période de préparation de l'opérateur, les premiers résultats annonçant la massification des projets « quartiers défavorisés ».

Figure n° 4 – Carte des quartiers défavorisés de la concession AASA desservis par le réseau d'eau.



Source : carte AASA, 1999.

Les résultats quantitatifs en termes de connexions

Parmi les activités réalisées sur le seul exercice 2001²⁸, on peut noter l'intégration de 23 000 clients pour les travaux d'extension, la réalisation de 28 ouvrages sans incident, la régularisation technico-commerciale de 38 000 clients et la formation de 1300 employés de l'entreprise.

A partir de 2002, la mise en place des **modèles participatifs de gestion** (MPG) a marqué, pour l'entreprise, la véritable entrée dans la phase opérationnelle. Elle s'est accompagnée d'une croissance continue en nombre et en dimension des projets opérationnels. L'année 2003 a effectivement compté la réalisation de 12 projets MPG permettant la connexion de 8000 habitants, l'année 2004 de 21 projets permettant la connexion de 30 000 habitants, les projections pour l'année 2005 prévoient la connexion de plus de 500 000 habitants, grâce en particulier à la mise en oeuvre du programme Agua+Trabajo.

Ce programme, initié à la suite d'une demande directe du président argentin, prévoit la connexion au service d'eau d'une grande partie des quartiers défavorisés de la municipalité de La Matanza (deuxième couronne du péri-urbain) et repose sur une organisation spécifique : il implique en effet, selon un modèle proche des MPG, la participation de coopératives de quartiers et bénéficie d'un financement de plus de 35 millions de pesos (environ 13 millions de dollars US). Il s'agit d'un projet de très grande ampleur (178 quartiers concernés) qui devrait pouvoir permettre, à terme, la connexion de plus de 400 000 habitants.

Les résultats qualitatifs

La rentabilité du programme : Certes, l'évaluation chiffrée de la rentabilité des projets d'extension des services dans les quartiers demeure pour l'instant incomplète, du fait de l'absence de critères clairement définis. Cependant, il est déjà possible d'observer des améliorations dans le recouvrement des factures lorsqu'un effort commercial a été fait (ateliers de sensibilisation, par exemple) de même que de très bons résultats de paiement (très supérieurs à ceux des quartiers traditionnels) lorsque la communauté des quartiers est directement impliquée dans la gestion (distribution du courrier, regroupement entre voisins pour le paiement, etc.). Par ailleurs, il convient de rappeler que le paiement du service d'eau ne constitue pas une difficulté majeure pour les habitants des quartiers défavorisés, dans la mesure où les coûts incompressibles d'approvisionnement en eau préalables à la connexion au réseau urbain sont nettement supérieurs.

²⁸ Données issues de rapports sur l'activité de l'équipe GDC de AASA.

Résultats en termes sanitaires et sociaux : Outre les aspects de rentabilité commerciale, les bénéfices que l'entreprise et la société argentine tirent des programmes en termes sanitaires et sociaux ont déjà montré des résultats très encourageants comme, par exemple, la réduction de 25% de la mortalité infantile sur l'ensemble de la concession depuis 1993 (Galiani, 2002). Par ailleurs, le programme a permis de faciliter le dialogue entre communautés de quartiers, municipalités, régulateur et opérateur, d'accompagner les habitants des quartiers à s'organiser (choix des représentants, participation aux travaux, réunions, etc.) et à renforcer, de ce fait, l'organisation communautaire. Par ailleurs, il convient de noter sa contribution à la citoyenneté (via des programmes de formation des leaders de quartiers) et à l'obtention de titres de propriété, à l'accès au micro-crédit sur présentation de factures, etc...)

Capitalisation et institutionnalisation : En outre, dans un souci de professionnalisation des métiers du développement, les projets opérationnels ont été accompagnés d'une capitalisation d'expériences progressive qui a permis, entre autres, en 2001, la création d'un outil méthodologique nouveau pour l'entreprise –et pour le groupe- : le «manuel de gestion des quartiers à faibles revenus» qui inclut les expériences et méthodologies de travail des trois axes précités. L'objectif d'une capitalisation permanente des expériences et méthodologies est la mise en place d'une réplique des meilleures pratiques dans d'autres contextes d'intervention.

Enjeux et perspectives

Cependant, malgré la construction progressive d'un programme extrêmement adapté aux problématiques de l'entreprise et des quartiers défavorisés, l'unité Développement de la Communauté fait face à diverses difficultés dans le déploiement de ses activités. Les principales limites des programmes sont :

- L'acceptation, par l'organisation elle-même, du bien fondé et de la nécessité de l'intégration de programmes de développement dans son activité traditionnelle, en d'autres termes, le fait de reconnaître les communautés des quartiers défavorisés comme des clients au même titre que les autres. Il s'agit donc d'une prise de conscience nécessaire des acteurs de l'entreprise, devant adopter de nouveaux paradigmes, que leur société n'a pas encore entièrement intégrés.
- La suite et l'approfondissement de la professionnalisation de l'entreprise dans les logiques de développement. En effet, une simple reconnaissance de la nécessité d'intégrer les programmes de développement dans l'activité de l'entreprise ne suffit pas à programmer une intégration commerciale réussie des quartiers défavorisés de la concession, encore faut-il travailler de manière professionnelle et entrer dans un champ d'activité nouveau et complexe : le travail du « développeur » ne s'improvise pas.
- La très forte personnalisation du programme autour du responsable et la nécessité de prévoir des relais afin de garantir la durabilité du programme, avec les problèmes que cela induit en termes de sélection des responsables, de compétences professionnelles, relationnelles, d'exercice d'une certaine autorité et de lien entre la maison mère et la filiale.

A l'heure actuelle, grâce à l'appui de la direction générale, les activités de l'unité DC, s'inscrivent de plus en plus dans un cadre institutionnalisé, reconnu et intégré. Cependant, si la dynamique est enclenchée, il n'en demeure pas moins que l'enjeu des projets dans les quartiers défavorisés n'est pas encore identifié par la plupart des employés d'AASA. Le travail d'intégration passera par une série d'événements qui restent encore à définir, en particulier, la négociation avec le gouvernement argentin –qui déterminera les priorités et les actions à suivre, de même que la preuve de la rentabilité des projets dont l'évaluation n'est pas encore vraiment possible, ce qui pose un problème aux directions commerciale et financière.

Encadré n°3 – La crise argentine

Les effets structurants de la crise argentine sur le programme

Certes, les résultats peuvent apparaître décevants : dix ans après la prise de concession et quatre ans après la mise en œuvre d'un programme d'ingénierie sociale, seulement 25% des quartiers défavorisés de la zone de concession ont accès aux services²⁹. Les programmes de développement, malgré une perspective d'« opportunité de marché » pour l'opérateur, souffrent de l'absence d'une politique globale pour la concession (efficacité du régulateur et définition de politiques sociales) et se heurtent à la remise en cause du modèle de partenariat public-privé, suite à la dévaluation du peso en janvier 2002, prélude à la rupture unilatérale du contrat de concession : le contrat de concession prévoyait des tarifs fixés en US Dollars. La loi d'urgence économique de janvier 2002, qui a instauré la *pesification* des tarifs, a donc mis fin aux termes du contrat de concession. Depuis cette période, une renégociation des contrats de concession de tous les services publics est en cours.

Toutefois, il est intéressant de noter les effets de la crise de décembre 2001 sur les programmes « quartiers défavorisés » : paradoxalement, la crise n'a pas freiné le développement des projets. Au contraire, l'année 2001 a été un véritable tremplin pour la phase opérationnelle des modèles participatifs de gestion. Plus encore, ces projets ont été la seule occasion de poursuivre l'extension des réseaux, tous les autres projets négociés pour le plan quinquennal ayant été temporairement arrêtés. Cette situation étonnante est le résultat de plusieurs effets combinés : d'une part, l'effet *maturation* (la crise arrive au moment où l'entreprise est enfin prête à mettre en place de véritables projets pour les quartiers), d'autre part, l'effet *coût* (les projets d'expansion dans les quartiers sont en général moins coûteux que les projets traditionnels)³⁰. Enfin, l'effet *image* (en période de renégociation des contrats et du fait de nombreuses mises en cause des opérateurs privés par la société civile, les projets « quartiers défavorisés » représentent la *cara humana* (le visage humain) de l'activité d'Agua Argentinas).

Ces deux initiatives ont permis l'accès des quartiers défavorisés au service d'eau. A Port-au-Prince, suite à dix ans d'expérience, on estime³¹ que près de 50% des habitants (environ 800 000 habitants) vivant dans les quartiers défavorisés de l'agglomération ont accès au nouveau service. A Buenos Aires, malgré la difficulté du calcul³², après douze ans de concession (dont cinq années d'exercice de la GDC), on estime que 25% des quartiers défavorisés de la concession sont concernés par ce programme.

Outre l'accès des quartiers à l'eau potable, les principaux résultats des programmes résident dans l'impact qu'ils ont eu sur la santé publique. A Port au Prince, une étude commanditée à la CAMEP par l'AFD est actuellement en cours : elle vise à mettre en place des outils de veille sanitaire reposant sur des indicateurs précis de santé publique. Cette commande s'inscrit dans la logique des premiers résultats déjà mis en

²⁹ Données AASA.

³⁰ Coûts de main-d'œuvre faibles ou inexistants, beaucoup de « bricolage » pour la récupération de matériel, délégation de certains coûts aux municipalités (outillage, gros œuvre).

³¹ Le dernier recensement de la population a été réalisé en 2002 par l'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI). Cependant, il est toujours extrêmement difficile d'obtenir des données fiables sur le nombre d'habitants vivant dans les quartiers défavorisés de l'agglomération pour plusieurs raisons. Elles sont essentiellement liées à la méthodologie de réalisation du recensement : d'une part, il n'est pas évident que les enquêteurs se soient rendus dans tous ces quartiers, d'autre part, les méthodes utilisées pour sensibiliser les habitants sur l'importance du recensement n'étaient pas au point (nombreux refus d'être interrogés, non spécifiques aux quartiers défavorisés).

³² Les données dépendent du mode de calcul : connexions techniques au réseau et/ou intégration commerciale ; la priorité de l'entreprise a été l'accès technique au réseau, elle n'a défini que progressivement une politique d'accès économique au service (tarif spécifique, recouvrement des factures), en cours d'application.

évidence dans le rapport du PNUD³³ qui précisait qu'entre 1994 et 1999, l'augmentation du nombre de foyers ayant accès à l'eau potable avait été de plus de 300%, laissant présager des impacts très positifs sur le niveau sanitaire des quartiers. A Buenos Aires, une étude menée par la Stanford University a mis en évidence une chute de 25% de la mortalité infantile dans les municipalités de l'agglomération où les services d'eau avaient été délégués à un opérateur privé (Galiani, Gertler, Schargrodsky, 2002).

L'un des résultats qualitatifs les plus éloquents est certainement l'augmentation croissante de la place occupée par le programme « quartiers défavorisés » dans la gestion de chacune des entreprises (CAMEP et AASA). La professionnalisation des équipes et les avancées opérationnelles ont contribué à la reconnaissance de la légitimité des projets en interne. Il est intéressant de noter qu'en Argentine, depuis la rupture unilatérale des termes du contrat de concession (par le gouvernement) suite à la dévaluation de Janvier 2002, les principaux projets d'expansion prévus par le dernier plan quinquennal ont été freinés ou annulés dans l'attente des résultats de la renégociation des contrats. Seuls les projets d'expansion dans les quartiers défavorisés continuent à avancer et à procurer de nouveaux clients à l'entreprise.

Cependant, il convient de distinguer la logique de gestion des programmes haïtien et argentin afin de mieux saisir les enjeux de la durabilité de ces expériences dans chacun des contextes. En effet, le programme de Port au Prince repose sur une approche globale (expansion et intégration commerciale) parfaitement maîtrisée par la délégation de la gestion aux comités de quartier. Les bornes fontaines étant collectives, chacun y achète la quantité d'eau dont il a besoin et la consommation globale des bornes est ensuite facturée par la CAMEP aux comités de quartiers. Cette situation permet à l'entreprise une gestion efficace et sécurisée puisque la facturation (à la consommation) se fait de manière suivie avec un tarif défini dès le départ (un tarif social). En revanche, dans le cas de la concession de Buenos Aires, si la phase d'expansion des travaux comprend une participation active et entière de la part des communautés de quartier (ce qui permet d'améliorer l'accès à la ressource), l'intégration commerciale n'a pas toujours été une évidence pour les décideurs. Le modèle d'intervention à Buenos Aires s'est construit progressivement, la priorité ayant été l'accès technique, les questions d'intégration commerciale ayant été négociées au fur et à mesure et institutionnalisées plus tardivement (adoption en 2004 d'un tarif spécifique pour les quartiers). Cet équilibre accès technique / accès économique est partie intégrante des enjeux de la renégociation du contrat de concession, à l'œuvre depuis janvier 2002.

Il convient de préciser que rares sont les expériences ayant pu atteindre un tel niveau de résultats opérationnels. Ce constat nous a mené à nous interroger sur les véritables obstacles que rencontraient les acteurs lors de la définition, de l'exécution et de l'évaluation de tels programmes.

³³ "Les différentes enquêtes s'accordent pour signaler une augmentation significative de l'accès à l'eau potable autour de 50% depuis la chute du régime Duvalier" (...) En milieu urbain, cette augmentation s'expliquerait par les ambitieux programmes de création de fontaines publiques payantes à PAP financés par la coopération internationale dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince en étroite collaboration avec la CAMEP. En effet, les fontaines publiques représentent la source d'eau pour 64,5% des ménages dans la zone métropolitaine par rapport à 15% en 1994 (PNUD, Rapport 2003).

Conclusion

Cette lecture croisée permet d'identifier les différents obstacles rencontrés sur le terrain et de hiérarchiser leur importance autour de deux axes : d'une part, les obstacles constituant des freins absolus au déroulement des programmes ou mettant en péril leur durabilité, et d'autre part, les problèmes, certes déterminants lors de l'exécution des projets, mais sur lesquels il est possible de jouer à la marge afin d'obtenir de meilleurs résultats opérationnels.

A posteriori, trois paramètres ressortent de l'analyse :

- la confiance des décideurs, issus des organes de gestion et de régulation du service, dans les initiatives ;
- la volonté politique des autorités publiques ;
- et, le savoir-faire social des intervenants.

Ils constituent les trois conditions *sine qua non* de réussite des programmes. Ce constat n'exclut pas pour autant la nécessaire prise en compte de facteurs aussi essentiels pour le bon déroulement des programmes que : la capacité de paiement / la volonté de paiement des populations bénéficiaires, la disponibilité de la ressource hydrique, la capacité d'investissement financier et de systèmes de gestion, le profil des quartiers et le savoir-faire technologique. Il invite simplement à repenser les priorités d'intervention dans le secteur du développement.

Obstacle n°1 : l'incrédulité face aux projets

Qu'il s'agisse du projet de gestion publique en Haïti ou de partenariat public-privé en Argentine, aucun des opérateurs ne croyait initialement en la faisabilité du programme, en particulier au niveau commercial.

L'incrédulité face aux programmes de desserte des quartiers défavorisés trouve son origine profonde dans l'inconscient collectif de nos sociétés. Les préjugés qui le façonnent concernent principalement la volonté des populations défavorisées à payer pour les services qu'elles demandent, et par rapprochement de pensée, la volonté qu'elles ont à s'insérer dans la société. Les « incrédules » sous-estiment les enjeux que représente cette intégration pour les populations marginales.

Cependant, les deux expériences ont montré, en pratique, que les populations pauvres étaient prêtes à faire l'effort initial de prouver leur volonté de paiement et leur détermination à être intégrées comme clients à part entière de l'entreprise.

C'est, paradoxalement, l'entreprise publique (la CAMEP) qui est entrée le plus facilement dans une logique commerciale. Elle a probablement pris conscience de la dimension symbolique de cette logique et de son importance pour la durabilité du programme. Par ailleurs, elle a perçu que le bénéfice politique de l'opération passerait par la reconnaissance d'un statut de citoyen aux habitants des quartiers défavorisés *via* celui de clients de l'entreprise publique.

L'entreprise privée (Aguas Argentinas) a, quant à elle, peiné à identifier ce type de profit. Les bénéfices des programmes de desserte les plus visibles étant davantage d'ordre social et politique, il ne s'agissait certainement pas, à ses yeux, d'une plus-value directe. L'initiative des programmes a été laissée à la bonne volonté de l'entreprise, guidée par sa vision du moment. L'absence des pouvoirs publics au moment de définir clairement une politique sociale à l'échelle de la concession est venue s'ajouter à la réticence des employés et des dirigeants de l'entreprise à travailler avec ce nouveau segment de clients, jugé *a priori* non solvable, et de fait, non stratégique. Cette situation de retrait de l'acteur public dans la décision pouvait déjà être fortement pressentie à la lecture du contrat de concession (pas d'expansion dans les quartiers où la trame urbaine était inexistante, aucun mandat de l'entreprise sur les installations internes qu'assumait antérieurement OSN).

L'incrédulité représente un obstacle difficile à surmonter dans la mesure où seuls des résultats opérationnels positifs et prometteurs peuvent venir la contredire. Or, l'incrédulité vient bien souvent des décideurs même, à l'origine du lancement des programmes. Malgré l'obtention de résultats positifs, il existe toujours des arguments pour justifier le désengagement des décideurs vis à vis des programmes. Par exemple, une trop forte personnalisation des projets peut devenir l'argument ultime de l'impossible pérennité, le prétexte pour ne pas soutenir l'expérience

Obstacle n°2 : le manque de volonté politique des autorités publiques.

En Haïti, le déroulement du programme s'est vu facilité par le soutien et la volonté de l'entreprise. Elle a adopté une vision à la fois politique et opérationnelle de l'initiative. En outre, sa faible capacité d'investissement n'est pas venue contrecarrer la volonté politique de la direction de l'entreprise.

A l'inverse, à Buenos Aires, aussi élevée qu'ait pu être la capacité financière du gestionnaire, celle-ci n'a pu compenser l'absence de détermination politique. Si la responsabilité de ce flou politique ne peut pas être imputée à l'opérateur privé, l'expérience a toutefois démontré que cette situation avait affaibli le programme et sa rentabilité économique. Par ailleurs, les problèmes d'image de l'entreprise AASA, présentée comme un gestionnaire n'apportant pas de solutions à des problèmes récurrents, ont eu tendance à réduire sa légitimité. Le service d'eau et d'assainissement étant certainement le plus sensible des services publics, l'actuelle remise en question d'AASA, en dépit des formidables améliorations techniques et commerciales, est à ce titre exemplaire. Le choix stratégique d'AASA de mettre au même niveau de priorité l'intervention dans les quartiers pauvres et les standards de qualité de service pour tous (amélioration de la qualité de service, maintien de l'emploi en interne, etc.) confirme l'importance symbolique de la thématique. La volonté politique des autorités publiques apparaît donc comme une condition fondamentale de la réussite de ce type de projet.

Obstacle n°3 : le manque de savoir-faire social

Le troisième facteur déterminant pour le succès des programmes est le savoir-faire social. Nous constatons, dans le projet haïtien, que le travail d'ingénierie sociale est très vite devenu prépondérant et ce, dès l'identification des projets. L'étude de *faisabilité sociale* systématique, posée comme condition et première étape du projet, illustre une démarche novatrice et professionnelle. Nous retrouvons les mêmes principes dans les pré-requis des « modèles participatifs de gestion » d'AASA avec le concept de la *demande informée*.

L'affirmation d'une démarche professionnelle au niveau social, placée au même niveau que la dimension technique, commerciale ou institutionnelle, peut être illustrée par l'adoption du vocabulaire traditionnel des ingénieurs, appliqué au champs social : « étude de faisabilité sociale », « manuel de procédures », « processus méthodologique », « Ingénierie sociale », « *guidelines* », etc.

Tableau n°11 – savoir faire social : acteurs et financements

	<i>Port-au-Prince</i>		<i>Buenos Aires</i>	
<i>Acteurs</i>	1 ONG , le GRET (depuis 1995) 1 unité spécialisée à la CAMEP (depuis 1998) 1 bureau d'études, Hydro Conseil (interventions ponctuelles)	10 ans 6 ans	1 ONG , l'IIED –AL (1994-99) 1 bureau d'études, Hydro Conseil (1999) et d'autres interventions ponctuelles 1 unité spécialisée, la GDC (depuis 1999)	5 ans 1 an 5 ans
<i>Financement</i>	Financement AFD et UE : depuis 1995	10 ans	Financement de la BID (1999) et financement propre de Suez depuis 2000.	6 ans

Source: Données de terrain (Matthieussent, Botton, 2004).

En ce qui concerne la durabilité des projets, la délégation de responsabilités en matière de gestion technique et/ou commerciale apparaît comme une dimension fondamentale pour la desserte des populations des

quartiers défavorisés et permet également une baisse des coûts. Cependant, selon le pays, le degré de cette délégation peut varier en fonction des caractéristiques socioculturelles locales. Le risque essentiel de la délégation de responsabilités est la possible dérive prédatrice des organisations intermédiaires (comités de quartiers, représentants des communautés), ce qui justifie pleinement la nécessité de professionnaliser nos interventions. C'est tout l'enjeu de cette nouvelle discipline dite « Ingénierie sociale ».

Il s'agit là d'une démarche exigeant un haut niveau de professionnalisme, allant à l'encontre d'une conception caritative et bénévole de l'intervention dans les quartiers défavorisés. Dans une optique de durabilité des programmes, l'idée reçue selon laquelle le travail dans les quartiers pauvres relève nécessairement d'une logique de bénévolat doit progressivement pouvoir être remplacée par celle d'une nécessaire reconnaissance de compétences spécifiques aux métiers du développement.

Les résultats objectifs de ces deux programmes permettent de confirmer la faisabilité de ces interventions de même que la possibilité de les effectuer dans des délais, à des coûts raisonnables et dans une perspective d'accès durable au service, à certaines conditions :

- Le préalable à toute intervention est l'accord politique, la rencontre des intérêts de l'ensemble des acteurs dans la fameuse logique “ gagnant – gagnant” des intérêts partagés ;
- L'étape initiale de l'accord politique avec l'ensemble des acteurs implique une définition claire de leurs rôles et responsabilités et ce, quel que soit le cadre d'intervention. Elle ne concerne pas seulement l'entreprise gestionnaire sinon la définition du rôle de l'Etat, de la société civile et également du secteur international public et privé ;
- Le fait que des objectifs “macro” de couverture aient été atteints dans les deux programmes signifie que le savoir-faire existe même s'il est encore peu diffusé et reconnu. L'ingénierie sociale est simplement la concrétisation opérationnelle des principes du développement édictés depuis des décennies. Elle nécessite un investissement initial qui sera rentabilisé par la pérennité des installations et par les bénéfices directs –commerciaux- et indirects -santé publique et gouvernance- générés par cette intervention sociale professionnelle.

Bibliographie

Bibliographie générale

- Allou S., *La nouvelle donne des services publics marchands*, Document de travail n°2, GRET, 1998.
- Bako-Arifari N., *Rétribution des fonctions politiques locales et corruption*, Mainz Universitat, thèse en cours.
- Barthelemy G., *Splendeurs d'un après midi d'histoire*, 1995, Ed l'Harmattan.
- Coing H., *Contrat et régulation*, Groupe de travail « Analyse comparative de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs », 1998.
- Conan M., *La coproduction des biens publics*, thèse d'urbanisme, Paris XII, 1996
- Dollfus O., « la ville et l'Amérique latine », *Problèmes d'Amérique latine*, n°14, 1994.
- Emmanuel E., *Gestion sociale de l'eau et développement local*, Colloque international sur le développement local, Port-au-Prince, 27-30 juillet 1998.
- Jeannot G., *Les usagers du service public*, PUF, 1998.
- Laville J-L., *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994.
- Lorrain D., « L'internalisation de la gestion des réseaux urbains : retours d'expérience », *Journal des Mines*, août 1999.
- Lyonnaise des Eaux, member business partners for development, *Alternative solutions for water supply and sanitation in areas with limited financial resources*, sept. 1998, Suez Lyonnaise des Eaux.
- Narayan D., *Participatory Evaluation: tools for managing changes in water and sanitation*, World Bank technical paper n° 207, 1993.
- Parlement européen, *Gestion de l'eau dans les pays en voie de développement*. Edition provisoire – 04/09/2003. Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission sur la gestion de l'eau dans les pays en voie de développement: politique et priorités de la coopération au développement de l'UE.
- Petitpas F.; Braïlowsky A., *L'Ingénierie sociale*, 1998.
- Petrella R., « La nouvelle conquête de l'eau », *Le Monde diplomatique*, mars 2000.
- PNUMA, « La sostenibilidad del desarrollo en America Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades », *revue de la CEPAL*, octobre 2001.
- Programme Solidarité Eau, *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, Ministère de la Coopération française, 1998.
- Ramonet I., Cassen B., Robert A.C., *La ruée vers l'eau*, Manière de voir n° 65, Ed. Le Monde Diplomatique; sept.-oct. 2002.
- Stiglitz J., *La grande désillusion*, 2001, Fayard, Paris.

Bibliographie sur Port-au-Prince

Braïlowsky A. & Boisgallais A-S., *Intermédiation sociale et construction institutionnelle*, GRET, 2000.

Braïlowsky A., Gay B., Présentation du programme d'AEP dans les bidonvilles de Port au Prince à la BID, Février 1999.

CAMEP INFO, Vol.1 n°16, Bulletin novembre-décembre 1998.

Carlier R., *Mise en place d'un audit externe de la gestion de l'eau dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince*, GRET, 1999.

Decaux B., *Port-au-Prince water supply project, implementation completion report*, World Bank, novembre 1999.

Désinor J. & Léger J., *Le problème posé par la fourniture des services d'alimentation en eau potable et assainissement dans les bidonvilles : étude de cas de Cité l'Eternel*, Colloque international sur le développement local, Port-au-Prince, 27-30 juillet 1998.

Dingan B., *Du marché de rue en Haïti, « le système urbain de Port-au-Prince face à ses entreprises d'espace-rue »* collection Villes et Entreprises, L'Harmattan, 1997.

Fass S., *Political economy in Haïti*, Transaction Publishers, London, 1990.

Godard H.R., « Port-au-Prince (1982-1992) : un système urbain à la dérive », *Problèmes d'Amérique latine*, n°14, 1994.

GRET-Haïti (équipe d'ingénierie sociale) et Matthieussent Sarah, *Guide pratique de l'ingénierie sociale*, 1999.

GRET – Hydro conseil : Rapports des programmes d'adduction d'eau potable dans les bidonvilles de Port au Prince, 1994 – 1999

Holly G., *Les problèmes environnementaux de la région métropolitaine de Port-au-Prince*, Commission pour la commémoration du 250ème anniversaire de la fondation de la ville de Port-au-Prince, 1999.

ICEA, *Rapport d'évaluation des options de modernisation de la CAMEP*, Paris, 1998.

Matthieussent S., *La légitimité des acteurs dans la gestion de l'eau*, recueil d'entretiens, GRET, 1997.

Matthieussent S., *Réflexion sur la pérennité du programme AEP GRET/CAMEP et stratégies d'intervention pour le programme d'assainissement*, GRET, 1999.

Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications, *Projet de loi-cadre du secteur de l'eau potable et de l'assainissement*, version provisoire, mai 1998.

PNUD, *Rapport national sur le développement*, Haïti, 2003.

Sabatier B., *Autonomisation du programme d'approvisionnement en eau potable des quartiers défavorisés de Port-au-Prince*, rapport de stage, GRET, septembre 1998.

Valfrey B., *Les opérateurs privés du secteur de l'eau dans les quartiers mal lotis de Port-au-Prince*, Hydroconseil, Paris, 1997.

Valfrey B., *Rapport de mission*, Hydroconseil, novembre 1998.

Verdeil V., *Le commerce de l'eau dans les bidonvilles de Port-au-Prince, analyse de l'approvisionnement en eau des ménages et des réseaux de distribution : Drouillard, Cité l'Eternel, Solino et Tichéri*, GRET, 1995.

Verdeil V., *Evaluation des performances des comités de gestion de l'eau*, GRET, 1997.

Bibliographie sur Buenos Aires

Abdala M., Spiller P. T., *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, 1999, Temas grupo editorial, Buenos Aires.

Aguas Argentinas, Memoria y balance 1994-2001

Aguas Argentinas, Contrato de concesión y regimen tarifario de la concesión, 1993.

Altimir O., Beccaria L., *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza en la Argentina*, 1997, Instituto de Ciencias de la Universidad de General Sarmiento, colección Investigación, serie Informes de Investigación n°4.

Aristizabal G, Braïlowsky A., *Sostenibilidad de los proyectos de agua y saneamiento*, 2000.

Aristizabal G, *Informes de misión 2000-2003*.

Aronskind R., *Más cerca o más lejos del desarrollo ? Transformaciones económicas en los '90*, dic.2001, Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Aspiazu D., Schorr M., *Crónica de una sumisión anunciada*, FLACSO, Mayo 2003.

Botton S., « Les débranchés des réseaux urbains d'eau et d'électricité à Buenos Aires: opportunité commerciale ou risque pour les opérateurs ? », *Flux, Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires* n°56/57, avril-septembre 2004.

Braïlowsky A., Botton S., Camus B., « El negocio de la responsabilidad social », dossier spécial, *Perspectives*, revue de la chambre de commerce franco argentine n°1159, Premier trimestre 2003.

Braïlowsky A., *Manual de gestión integrada para los barrios de bajos recursos de la concesión de Buenos Aires*, GDC-AASA, 2001.

Braïlowsky A., *Présentation programme AASA quartiers défavorisés*, Forum de La Haye, Mars 2000.

Braïlowsky A., *Rapport de la mission d'assistance technique pour AASA BID*, sept 99 – sept 2000. Hydro conseil.

Braïlowsky A., *Présentation AASA au séminaire AIDIS 2003*, GDC-AASA; Septembre 2003

Braïlowsky A., Marcoux F., *Compte rendu de la mission de la GDC d'AASA à Cuba et en Haïti*.

Coll. Banco Mundial, Grupo de trabajo de ONGs sobre el banco Mundial, Instituto de investigaciones del Nuevo Estado, *Privatizaciones e Impacto en los sectores populares*, 2000, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Faudry D., *La concession des services d'eau de Buenos Aires* in LORRAIN Dominique (coord.), « Retour d'expériences, six cas de gestion déléguée à l'étranger », Mai 1999, Fondation des villes, Paris.

Galiani S., Gertler P., Schargrodsky E., *Water for life : the impact of the privatization of water services on child mortality*, working paper n°154, Center for research on economic development and policy reform, Stanford University, august 2002.

de Gouvello B., *la recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale, lecture au travers du phénomène coopératif*, thèse d'urbanisme soutenue en 1999 à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (dir : H. Coing)

IIED-AL – UADE : « Participación del sector privado en agua potable y saneamiento en Buenos Aires, equilibrando los objetivos económicos, ambientales y sociales », Juillet 1999

INDEC, *incidencia de la pobreza y de la indigencia en el Gran Buenos Aires*, información de prensa, Octubre 2002.

Mathys A., Journées techniques SUEZ, Eau pour tous, Comptes rendus.

Mestrallet G., *La vraie bataille de l'eau*, article publié dans *Le Monde*, 26 octobre 2001.

Paladino M., *Agua Argentinas : el proyecto de desarrollo social*, étude de cas, IAE, Universidad Austral.

Payen G., Présentation SUEZ devant la BM et la BID, Washington

Prévôt-Schapira M.F., « Buenos Aires : entre fragmentation sociale et fragmentation spatiale », p.195-207 in Navez Bouchanine *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?*, L'Harmattan, 2002, Villes et Entreprises, 411p.

Rivera D., *Participación privada en el sector de agua potable y saneamiento, lecciones de seis países en desarrollo*, 1997, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, Washington.

Schneier-Madanes G., « Mondialisation des villes: les conflits de la concession de Buenos Aires », 2000, Credal/CNRS, Documents de la recherche, Paris.

Sidicaro R., *La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, 2001, Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

SUEZ Environnement, Hydro Conseil, GDC-AASA, *Pratiques recommandées en Ingénierie sociale*, 2000.

Van Wassenhove L., *Partenariat Public Privé et accès aux services d'eau et d'assainissement dans les quartiers pauvres des grandes villes des pays en développement; Etude de cas: la concession de BuenosAires*. Mémoire de fin d'études, ICHEC, Bruxelles, 2003.

Supports Vidéo

Braïlowsky A., Lamy D., Marcoux F., *Agua para todos*, film documentaire, GDC, Buenos Aires, 2000.

Brauman R., *La pitié dangereuse*, film documentaire, 1994.

GRET – Haïti, *Dlo Selaví*, film documentaire, 1997.

GRET – Haïti, *Eau et santé à Port au Prince*, film documentaire, 2002.

Peck R., *Le profit et rien d'autre*, film documentaire, 1999.

Tableaux, figures et encadrés

Tableau n°1 - Importance spatiale et démographique des aires bidonvillisées des cinq communes de l'aire métropolitaine de Port-au-Prince.

Tableau n°2 - Comparaison des prix pratiqués par différents opérateurs de la vente de l'eau.

Tableau n°3 - Principales sources d'AEP dans les quartiers défavorisés.

Tableau n°4 - Couverture d'eau et d'assainissement avant la privatisation

Tableau n°5 – Présentation comparée des contextes d'intervention.

Tableau n°6 – Récapitulatif des différentes phases de financement de l'intervention.

Tableau n°7 - Population connectée et à connecter aux services par type de quartier (1993)

Tableau n°8 - Population connectée et à connecter aux services par type de quartier (1993)

Tableau n°9 - Population connectée entre 1993 et 1998 par type de quartier

Tableau n°10 – Principales caractéristiques de l'AEP de 14 quartiers de Port-au-Prince.

Tableau n°11- savoir faire social : acteurs et financements.

Figure n°1 - Carte des quartiers défavorisés de l'agglomération de Buenos Aires (concession d'AASA)

Figure n°2 - Montage organisationnel du nouveau service (CAMEP)

Figure n°3 - Préparation de l'entreprise AASA à la gestion des quartiers défavorisés

Figure n°4 – Carte des quartiers défavorisés de la concession AASA desservis par le réseau d'eau.

Encadré n°1 - L'ingénierie sociale

Encadré n°2 – Les modèles participatifs de gestion (GDC – AASA)

Encadré n°3 – Les effets structurants de la crise argentine sur le programme

Sigles et abréviations

AASA : Aguas Argentinas Sociedad Anónima
AEP : Approvisionnement en Eau Potable
AFD : Agence Française de Développement
BID : Banque Interaméricaine de Développement
CAMEP : Centrale Autonome Métropolitaine d'Eau Potable
DC : Développement de la Communauté
ECHO : European Community Humanitarian Office
ENPC : Ecole Nationale des Ponts et Chaussées
ETOSS : Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.
GDC : Gerencia Desarrollo de la Comunidad
GRET : Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques.
IIED – AL : Institut International pour l'Environnement et du Développement –Amérique Latine
INDEC : Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LATTS : Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés
MPG : Modèle Participatif de Gestion
NBI : Necesidades Básicas Insatisfechas.
OMS : Organisation Mondiale de la Santé.
ONG : Organisation Non Gouvernementale
OSN : Obras Sanitarias de la Nación
PED : Pays en Développement.
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP : Partenariat Public Privé
SOLAM : Solidarité pou Lavi Meyó
SU : Service Universel.
UADE : Universidad Argentina de la Empresa
UCQD : Unité de Coordination des Quartiers Défavorisés
UE : Union Européenne
UMLV : Université de Marne la Vallée
UNICEF : United Nations Children's Fund

BA : Buenos Aires
Hab : habitants
M : millions