

***Les enseignements du programme d'alimentation en eau
potable des bidonvilles de Port au Prince :
Eléments pour une méthodologie d'intervention dans les
pays en crise***

***Auteur :
Dr Alexandre BRAILOWSKY
Membre du Gret
Directeur de Programme -Suez Environnement
Email : alexandre.brailowsky@suez-env.com***

Introduction

Le programme AEP, lancé en 1994 par la CAMEP avec le concours du GRET et les financements de l' UE et l' AFD, aura bientôt 15 ans. Ce programme a été une source de réflexions sur les modalités d' intervention dans les pays fragiles. Il traverse aujourd'hui une phase critique qui mérite d' être analysée, autant pour relancer sa dynamique que pour continuer à alimenter de sa richesse les réflexions sur l' aide publique au développement dans les situations de crise ou post crise.

Ce texte vise donc, après un bref rappel du projet et une analyse de l' évolution du rôle des acteurs et de leurs interrelations, à proposer quelques pistes pour l'amélioration de l' intervention dans les situations dites de sortie de crise.

Cette analyse et ces propositions se basent sur une conviction forte, celle de la nécessité d' un processus d' amélioration continue de l' aide publique au développement. Ce processus d' amélioration, qui doit impliquer tous les acteurs du développement, passe à travers l' évolution du rôle des intervenants externes que sont les agences internationales et les ongs. Cependant, cette volonté de regard critique sur l' action externe n' ôte en aucun cas la responsabilité première des Etats dits bénéficiaires dans la résolution de leurs problèmes et donc dans la réussite ou l' échec de tout programme.

Rappel historique

1994 – 1995 : Des questions de fonds qui surgissent aux premiers jours de la mise place du projet

Haïti retourne en 1994 à l' ordre constitutionnel après 3 ans d' embargo. La communauté internationale décide d' accompagner ce retour par un certain nombre de programmes d' assistance.

Dans ce cadre, ECHO, va demander au GRET de mettre en place des systèmes d' adduction d' eau potable dans les bidonvilles de Port au Prince avec un certain nombre de pré requis qui évolueront face à la réalité du terrain, mais dont la remise en cause va produire les premiers apprentissages de ce projet.

La méthodologie suggérée par ECHO découle de projets d' AEP réalisés pendant l' embargo et qui présentaient les caractéristiques suivantes :

- Des projets techniquement indépendants du service public, la CAMEP, tant au niveau de la réalisation des travaux, (production et distribution), qu' à celui du modèle de gestion proposé
- Un partenariat obligé avec les ongs, nationales ou internationales, présentes à cette époque en Haïti, et auxquelles sont attribuées des missions d' exécution d' ouvrages ou d' animation sociale dans un certain nombre de quartiers de Port au Prince.
- Un rôle attribué au GRET d' animateur de réseaux et d' interface entre le bailleur et les ongs exécutrices
- Une conception de la participation communautaire qui se limite à la réception passive de l' information par les populations

Ces principes vont, non sans conflits, rapidement voler en éclat :

L' équipe locale du GRET, soutenue par le siège va, en tout premier lieu, rétablir la nécessité, dans une période de légitimité institutionnelle, de travailler avec l' entreprise en charge du service public, la CAMEP. Ce premier changement stratégique va conduire à une redéfinition

technique puisque les réseaux seront raccordés au réseau de la CAMEP et que les quartiers ne seront donc pas approvisionnés par camions citernes comme prévu initialement.

Ce simple réajustement va conduire à une nouvelle répartition des rôles entre les différents acteurs du projet.

D' autre part, le fait que les ongs pressenties pour les travaux et l' accompagnement social connaissent d' importants retards dans l' exécution de leur cahier des charges, va accélérer ce processus et contribuer à l' évolution du rôle de la CAMEP, du GRET et des communautés.

Le GRET passe d' un rôle de coordonnateur à celui d' exécutant et adopte une méthodologie d' intervention sociale basée sur l' implication des communautés en amont même de l' exécution des travaux. Les communautés ne sont plus des objets passifs de l' intervention et deviennent associées au projets.

Au cours d' un processus de négociation tripartite, Communautés, CAMEP et GRET, le modèle de gestion communautaire reposant sur la responsabilisation de comités d' eau représentatifs des populations et assumant la gestion technique, commerciale et sociale voit le jour dès 1994 avec l' inauguration des premiers quartiers de Baillejo, Montjoly et Cité l' Eternel.

1996 – 1999 : Réplication massive et stratégies de redistribution des rôles et des responsabilités

Le modèle de gestion une fois validé par les principaux acteurs, le projet va connaître une phase de réplication massive, rare pour des projets de ce type. En cinq années et avec un budget total inférieur à 6 millions de dollars US, la CAMEP va mettre en place des réseaux alimentant plus de 250 bornes fontaines pour une population de plus de un demi million d' habitants des bidonvilles de la zone métropolitaine.

Dans le même temps et en coordination étroite avec les comités d' eau et les bailleurs, la CAMEP et le GRET vont tenter de créer les conditions optimales de réplication et de pérennité de ce projet grâce à la stratégie innovante suivante :

- La CAMEP récupère par étape les fonctions de maître d' ouvrage, technique tout d' abord en incorporant les différentes procédures contractuelles élaborées par le bureau d' études Hydro Conseil, puis sociale, avec la création de l' UCQD, Unité Centrale de gestion des Quartiers Défavorisés.

- Le renforcement des capacités de gestion des comités est favorisé par un programme de formation intensif et par l' organisation d' activités horizontales entre les 40 comités existant. La perspective d' une fédération des comités rentre dans cette logique de « social empowerment ».

1999 – 2003 : La difficile question de la pérennité

Le projet a atteint sa vitesse de croisière et le débat sur la durabilité de l' intervention prend le pas sur la planification des réalisations. Ce débat sera, bien entendu, décliné spécifiquement par chacun des acteurs selon sa réalité propre, CAMEP, Comités et enfin, GRET.

Le processus de construction qui comprend le renforcement de chaque acteur et celui de leurs interrelations est désormais en cours. Le GRET est quant à lui face à la réalité du rétrécissement de son champ d' action ou, autrement dit, de la biodégradabilité de sa fonction, Cette réalité se concrétise, dans un premier temps, par la disparition d' un expatrié à plein

temps sur le projet. Cette phase voit donc le retrait progressif de l'ong et le glissement de son rôle vers d' autres thématiques, assainissement à Port au Prince et AEP dans les villes secondaires. Elle voit également se renforcer les relations entre les comités et le service public ainsi que l' apparition de nouveaux acteurs, les Municipalités, les autres services tel que l' électricité, EDH, et même quelques Ministères comme celui des travaux publics qui associent les Comités à des programmes d' urbanisation.

Le programme continue à s' étendre dans de nouveaux quartiers et bénéficie de l' aide constante de l' AFD.

2004 – 2007 : Les turbulences politiques empêchent l' eau de couler mais ne doivent pas remettre en question la pertinence du processus

Haïti va connaître des moments extrêmement difficiles qui déboucheront sur le départ du Président JB Aristide et sur un début de guerre civile que seule l' intervention militaire de la communauté internationale permettra d' enrayer. Durant ces longs mois de non droit, les quartiers de Port au Prince vont connaître des situations chaotiques même si ces situations seront différentes selon les quartiers. Certains systèmes seront phagocytés par les gangs directement ou sous forme de rackets aux comités d' eau. D' autre quartiers échapperont à cette logique, mais la dégradation concomitante de l' entreprise CAMEP affectera de manière générale les performance de distribution d' eau dans les quartiers et les structures communautaires en charge de cette gestion.

Le projet avait clairement bénéficié en la personne de son Directeur Général, l' Ingénieur Gerald Jean Baptiste, d' un véritable sponsor du modèle. Les directeurs, au nombre de trois, qui se succéderont par la suite ne joueront pas le même rôle positif.

Les contingences politiques et notamment le rôle attribué aux quartiers dans la violence urbaine par une classe moyenne terrorisée vont faire passer l' attitude de la direction de la CAMEP et des autorités en général, de l' indifférence au rejet de l' initiative. Ce phénomène qui s' ajoute à la dégradation des capacités de production et de distribution de l' entreprise va, au cours des mois, contribuer à un affaiblissement considérable du projet sur le plan technique et social.

Les deux Directions de la CAMEP qui se succéderont lors de la mise en place du gouvernement intérimaire de Mr Latortue adopteront une attitude opposée à la démarche qui avait été mise en place en 1994. Une des manifestations les plus concrètes de ce rejet est la non utilisation des fonds octroyés par l' AFD au cours des dernières années.

Ce changement dans l' attitude du service public, qui repose d' avantage sur des à priori idéologiques que sur des considérations objectives, mérite d' être analysé car il renvoie à l' identification des obstacles à une action déjà entreprise et ce avec succès.

La lecture que feront les différents bailleurs de fonds de ce revirement et les différentes raisons expliquant leur non réactivité ou leur réaction tardive renforcent l' idée qu' une analyse socio politique du contexte d' intervention est nécessaire si l' on veut améliorer l' action de la communauté internationale dans ce genre de contexte.

Elle révèle également l' incapacité du projet à surmonter cet obstacle et ce , jusqu' à aujourd' hui. Même, si il ne serait pas objectif de considérer que le projet a échoué, la situation

actuelle renforce donc la nécessité de la prise en compte des aspects sociaux, culturels et politiques dans la définition et le suivi de l' intervention.

Premiers enseignements

Le besoin de gouvernance dans les pays fragiles en situation de construction démocratique :

Le choix immédiat fait par les cadres du Gret et soutenu par les populations des quartiers en mal de reconnaissance citoyenne illustre parfaitement la nécessité de concevoir des projets qui répondent aux attentes des bénéficiaires en tenant compte dans le même temps des problématiques sociétales de fonds.

Un pays en crise, en recherche de construction démocratique, a autant besoin de renforcement institutionnel que d' eau. Il n' y a pas de raisons à priori de penser qu' il n' est pas possible d' envisager des programmes qui répondent simultanément à ces deux attentes. Au contraire, la rapidité de la mise en place des premiers SAEP à Port au Prince témoigne d' une synergie entre les deux objectifs. Il y a eu création d' un véritable effet de levier grâce à l' appropriation par les différents acteurs de l' objectif micro, amélioration de la santé, et macro, renforcement institutionnel par la citoyenneté.

Ce simple constat a le mérite de proposer une définition , une vision de ce que devraient être systématiquement les principes d' intervention dans ce type de contexte , interventions qui ne peuvent se contenter d' un investissement en infrastructures et qui doit s' accompagner de programmes de renforcement des capacités sociales et institutionnelles.

Dans ce cadre, le secteur des services publics apparaîtra le plus souvent comme pertinent et prioritaire du point de vue de l' efficacité de l' intervention, mais du fait de sa faible capacité d'absorption de financements comparativement aux routes ou aux grands ouvrages, il implique dans le même temps, une compréhension de la démarche et une adhésion forte des autorités et est donc aujourd' hui rarement privilégié.

Le rôle des communautés :

Le rôle des communautés ne doit pas être réduit à un celui d' un récepteur passif d' information. Les communautés doivent être considérées comme de véritables partenaires et associées à l' ensemble du processus dans une logique de droits et de devoirs rendue possible par un accès à l' information. Elles doivent participer aux prises de décision grâce à l' organisation professionnelle de processus de concertation. Cette logique de construction du projet par le bas demande un effort initial plus important mais cet effort est récupéré en terme de temps et de moyens et ce, dans un délai tout à fait raisonnable, (6 mois dans le cas de ce programme). En outre, cette logique d' implication des bénéficiaires institutionnels ou individuels, peut seule, garantir la pérennité des actions entreprises.

Le rôle des Ongs :

Dans ces situations de fragilité institutionnelle, ce rôle d' intermédiation sociale qui implique une stratégie initiale de substitution, d' occupation d' espaces abandonnés par les institutions peut tout à fait être du ressort des ongs. Il implique une connaissance et un savoir – faire

professionnel afin de maîtriser la phase de substitution puis de celle de redistribution des responsabilités et de suppression des dépendances.

Ce rôle difficile justifie la présence temporaire des ongs dans des fonctions aussi diverses que l' étude, la construction, le management ou la gestion de projet. Ces fonctions, si l' on s' accorde sur des objectifs de pérennité et de répliation , ne peuvent être, pour des raisons de simple bon sens, que transitoires, alors que les fonctions d' intermédiation sociale et de renforcement institutionnel restent pertinentes à moyen voire à long terme, et ne rentrent pas en contradiction avec la logique de transfert de compétences et de renforcement des secteurs professionnels locaux.

Les stratégies des bailleurs de fonds et la cohérence des outils existants :

Il est évident que les outils financiers disponibles conditionnent les modalités d' intervention et plus particulièrement dans le contexte des pays fragiles. Nous disposons pourtant d' une palette riche dans ce sens. Le don est dans le cas présent la première condition pour pouvoir imaginer ce genre de projets. La possibilité de prendre en compte et de financer les composantes « ingénierie sociale » de ces projets a également considérablement évolué.

L' AFD a pu accompagner ce projet en s' adaptant aux différentes phases, notamment en favorisant le renforcement de la Maîtrise d' ouvrage de l' entreprise de service public, la CAMEP et ce , y compris durant la phase d' instabilité institutionnelle.

Par contre, l' AFD s' est révélée impuissante face au revirement de la CAMEP et n' a pu jusqu' à ce jour défendre l' initiative et donc, en expliciter la pertinence.

Même, si ce point relève plus du politique et que l' éloignement physique de l' AFD à «Saint Domingue explique partiellement cette impuissance, cet exemple met en évidence une contradiction inhérente des principes du développement et des limites du mandat actuel des agences.

La logique d' exclusion sociale :

La marginalité des populations bénéficiaires est au cœur des difficultés mais également des raisons du succès du programme. La volonté de reconnaissance citoyenne est un moteur puissant par la motivation qu' elle génère chez les habitants des quartiers au même titre sans doute que la recherche d' un mieux être.

La perception de cette marginalité par le reste de la société, voisins, employés du service public, fonctionnaires locaux des agences internationales ou des Ministères, et l' incrédulité dont elle témoigne quant à la pertinence de la participation des habitants des bidonvilles au projet, représente, est le véritable obstacle au bon déroulement d' une telle action. .

Les premières années du projet et leur succès laissaient à penser que l' obstacle avait été franchi d' un coté comme de l' autre, mais la vague de violence et de banditisme, attribuée à tort ou à raison aux quartiers pauvres, ont fait revenir la société haïtienne à la situation antérieure de fracture sociale en ramenant l' Etat de non droit sur ces territoires.

L' attitude de la Direction Générale de la CAMEP à partir de la mise en place du gouvernement intérimaire renvoie à ces dimensions politique et culturelle du développement. La lecture sociologique qui peut être faite de cette évolution, et que le concept d' exclusion sociale explicite parfaitement, permet de soulever certaines interrogations:

Le fait par les autorités actuelles de laisser perdurer la crise à la CAMEP n'est-ce pas une manière de punir l'institution pour avoir participé à un tel projet visant à la participation et à la réduction de l'exclusion sociale ? Cette crise empêche la CAMEP de bénéficier de financements dont elle aurait tant besoin.

Dr Daniel HENRYS. Directeur du Gret Haiti. Novembre 2007.

Il apparaît donc à ce moment du projet que la définition du service public, c'est à dire accessible à tous, n'est pas une définition universelle partagée par tous. Ce constat est d'autant plus troublant, que le principe même sera remis en question, une fois le projet réalisé, et par une direction de ce service public contemporaine d'un gouvernement de transition soutenue par la communauté internationale puis par les mêmes autorités qui avaient facilité sa mise en œuvre en 1994.

Ce fait objectif ne témoigne d'aucune malignité ni intentionnalité mais elle confirme, si besoin était, la difficulté d'assurer une cohérence dans les interventions dans des contextes caractérisés par l'absence d'interlocuteur au niveau de l'Etat récipiendaire et de lignes directrices au niveau des Institutions mandatées par la communauté internationale à cet effet.

Cette cohérence ne peut être assurée que par la construction collective d'une vision partagée et ce, en amont de l'intervention globale.

Le rôle du secteur public, national et international, et son évolution tout au long du programme

L'Etat dans ses différents niveaux de représentation

L'objectif de renforcement de l'Etat par le renforcement de l'organisation de la société et la mise en relation de populations marginales avec les services publics est un objectif implicite du programme. L'objectif paraît pertinent dans la phase immédiate de retour à l'ordre constitutionnel et résiste même à l'évolution populiste que connaîtra l'Etat Haïtien au début des années 2000.

On peut même croire que, dans un premier temps, la dynamique générée dans les quartiers favorise un renforcement de la démocratie à travers les pratiques d'élections des comités d'eau et le rôle d'observateur et de contrôle de gestion de la CAMEP sur les Comités.

L'émergence à partir de ce projet de nombreuses personnalités politiques de haut niveau tend à confirmer ce point.

La tension et la violence étant de retour, les quartiers cessent d'être des objectifs de développement et redeviennent des lieux d'enjeux de pouvoir pour le politique, et le clientélisme va faire rage autour des quartiers en général et des comités en particulier.

La dégradation du contexte institutionnel va peu à peu affaiblir la présence de la CAMEP dans les quartiers, au lieu de favoriser la présence ou le retour aux côtés du service d'eau, d'institutions telles que les Mairies, les autorités sanitaires, fiscales, ou les autres services publics comme l'électricité.

Ce mouvement d'intégration physique, sociale et institutionnelle des quartiers au reste de la ville et donc de la société est interrompu avec les conséquences que l'on connaît.

Les agences de développement

Les vicissitudes de la vie politique influent bien évidemment sur les actions des agences de développement. Au niveau du secteur eau et assainissement, l'impossibilité de faire aboutir une réforme discutée depuis de nombreuses années a rendu très difficile les interventions durant toute la phase de stabilité institutionnelle, comme en témoignent les prêts accordés par les multilatéraux et non utilisés.

L'AFD a soutenu sans interruption le programme mais le retour de l'instabilité politique va la conduire à déplacer son bureau de représentation à Saint Domingue et donc à exercer ce suivi de plus loin.

La BID, BM et UE n'étant pas directement impliquées dans le projet, il n'y a plus réellement d'institution internationale présente sur le terrain et capable d'encadrer et de soutenir ce projet.

Conclusions et recommandations

Certaines leçons peuvent être tirées de ce programme, notamment en ce qui concerne les modalités d'intervention dans ce genre de contexte, c'est à dire, du choix du projet, de son financement, de son exécution et de son suivi.

Il est raisonnable de considérer que la démarche a été pertinente car elle a permis d'une part d'améliorer sensiblement les conditions sanitaires des populations qui ont été touchées par le programme et parce que, d'autre part, elle a créé une véritable dynamique de construction citoyenne et de renforcement institutionnel.

Cependant, il est indéniable que les résultats obtenus n'ont pas permis d'assurer la continuité et l'élargissement de cette dynamique. En effet, le processus ne s'est pas étendu comme prévu à l'ensemble du secteur eau et assainissement sur le reste du territoire national ou à d'autres secteurs sur le même territoire de la zone métropolitaine.

Même si les événements politiques expliquent clairement l'arrêt du processus par la discontinuité de l'aide, et même si la responsabilité première de la relance du processus incombe aux autorités haïtiennes, au delà des phases de non institutionnalité, il est également clair que la communauté internationale ne s'est réapproprié que partiellement les avantages comparatifs de cette méthodologie d'intervention.

Le programme AEP a été l'opportunité de mettre en place et de formaliser en cours de route une démarche d'ingénierie sociale pour la partie terrain des projets.

Les résultats obtenus confirment l'importance de prendre en compte les aspects politiques, sociaux et culturels dans la définition, l'exécution et le suivi des projets.

Cette approche pourrait donc également être adoptée au niveau plus macro de l'intervention. Cette intégration de l'approche sociétale à l'intervention globale de la communauté internationale peut seule garantir la durabilité et l'optimisation d'un tel processus en favorisant sa contamination transversale à d'autres secteurs et à d'autres territoires.

Concrètement, cette intégration implique l'élaboration de plan d'actions stratégiques et d'outils systématiques lors d'une intervention en sortie de crise, et bien sûr la mise en place des programmes de sensibilisation et de formation des ressources humaines concernées à la méthodologie proposée :

- **Les Outils :**

1. L' indispensable diagnostic sociétal et politique préalablement à l' intervention,

- Diagnostic conceptuel
- Cartographie des acteurs et identification des logiques d' intérêts : « *La concertation multi sectorielle comme mesure indispensable d' accompagnement : Un programme sur mesure selon le secteur, le pays et le champ d' intervention* ».

2. Définition de l' intervention

- Identification du choix du secteur d' intervention pertinent
- Identification des personnes ressources
- Définition au niveau local de la vision et de la mission de la ou des institutions en charge de la coordination du projet
- Définition de l' environnement institutionnel , de l' institution et personnel
- Construction d' une vision stratégique dans une logique d' intérêts partagés des acteurs principaux de l' intervention.

3. Méthodologie d' intervention sociale et suivi/ évaluation régulières

- Utilisation systématique de l' ingénierie sociale dans l' exécution des projets

4. Mise en place de programmes de sensibilisation et de formation pour l' ensemble des acteurs : Ingénierie sociale et sociétale.

- **Le rôle particulier des agences internationales et la nécessité de faire évoluer les outils de financements dans le cadre de cette démarche innovante**

Quelques remarques ou interrogations méritent d' être soulevées dans ce cas précis :

L' Union Européenne, à l' initiative du projet n' a pu assurer la continuité de son financement car il lui était impossible de rentrer dans la logique de redistribution des responsabilités à la CAMEP en la finançant directement dans la deuxième phase

La BID, responsable du secteur, et la Banque Mondiale, organisme de référence n' ont jamais contribué aux réalisations ou à la capitalisation de l' expérience tout au long du déroulement du programme.

L' AFD, véritable locomotive de l' initiative a perdu son rôle de leader du fait de son éloignement géographique.

Loin d' être des critiques, ces constatations permettent d' identifier des champs potentiels d' amélioration :

- La concertation et la coordination entre bailleurs
- L' amélioration continue et la diversification des outils de financements et des procédures notamment pour les pays les plus fragiles

- La nécessité de bâtir selon le contexte une vision globale de l' intervention compatible avec la mission des institutions

Au delà des constats, la méthodologie proposée implique certaines adaptations ou évolutions du coté des bailleurs :

L' intégration des outils,(points **1, 2, 3 et 4**) dans la conception même des financements de projets, accords de prêts, ou programmes exécutés dans des pays répondant à ces caractéristiques, c' est à dire leur inclusion dans les principes de conditionnalités à l' obtention des dons ou des prêts correspondants.

Ce simple fait obligerait l' ensemble des décideurs à s' asseoir et à discuter des questions de fonds qui se posent dans ce genre de situation et à bâtir, dans le même temps, une vision collective partagée de l' intervention, optimisant ainsi les ressources allouées et permettant également aux populations bénéficiaires de participer et de s' approprier les modalités de cette intervention.

Cette méthodologie innovante implique d' établir de nouveaux critères et donc d' indicateurs d' aide au développement afin de ne pas prendre en compte les seuls critères financiers qui incitent le bailleur comme l' Etat bénéficiaire à privilégier l' infrastructure routière et à délaissier les projets structurants comme les projets de service publics.

Enfin, la prise en compte de cette dimension de construction sociale et sociétale implique la prévision de lignes budgétaires ad hoc pour la réalisation de ces programmes ainsi que la conception et l' exécution de programme de sensibilisation et formation des acteurs.

Cet investissement dans l' appropriation des projets a pour but de garantir leur durabilité et donc d' optimiser et de sécuriser les investissements consentis.

Glossaire

AEP : Alimentation en Eau Potable

AFD : Agence Française de Développement

CAMEP: Centrale Autonome Métropolitaine d' Eau Potable

ECHO: European Community Humanitarian Office

GRET: Groupe de Recherches et d' Echanges technologiques

SAEP: Système d' Alimentation en Eau Potable

UE: Union Européenne

UCQD: Unité Centrale de gestion des Quartiers Défavorisés