

Accès à l'eau potable dans des quartiers défavorisés de Port-au-Prince (Haïti) : stratégies d'acteurs et enjeux institutionnels

INTRODUCTION

Les termes de « renforcement institutionnel » et de « gouvernance » sont aujourd'hui souvent employés de manière générique pour considérer que l'accès aux services de base, et plus généralement le développement des pays et des territoires, relèvent principalement de l'existence d'acteurs et de leur mode de relations. Cependant, peu d'initiatives font reposer l'accès à l'eau potable *prioritairement* sur des enjeux institutionnels.

Les enjeux de renforcement institutionnel recouvrent selon nous deux dimensions majeures : d'une part la question de la stabilisation de l' « environnement institutionnel », c'est-à-dire de l'ensemble des normes, règles politiques, sociales et légales qui définissent les interrelations entre acteurs à même de faire fonctionner un système garantissant l'accès aux services de base, et, d'autre part, la consolidation des « arrangements institutionnels » qui renvoient eux aux dispositifs destinés à la mise en œuvre de ces normes et aux modes d'utilisation de ces règles par les acteurs¹.

A travers une étude de cas, la mise en œuvre d'un projet d'approvisionnement en eau potable dans des quartiers défavorisés de Port au Prince (Haïti), cette contribution tente d'éclairer l'importance de la définition de règles et de normes (« environnement institutionnel ») et des interrelations entre institutions dans leur mise en œuvre (« arrangements institutionnels ») dans le cadre de l'accès aux services de base.

Depuis 1995, la Camep², appuyé par une ONG de solidarité internationale, le Gret³, a mis en place dans des bidonvilles de Port-au-Prince un programme de distribution par bornes-fontaines publiques payantes, gérées par des comités de quartier. Les réseaux secondaires, à l'intérieur des quartiers, alimentés à partir du réseau principal de la Camep, sont sous la responsabilité d'un comité de gestion. La Camep facture au comité l'eau à un prix de gros pour l'ensemble du quartier et un fontainier, choisi par le comité, vend l'eau des bornes-fontaines aux particuliers.

¹ North, *Institutions, Institutional change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press

² Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (société publique)

³ Groupe de recherches et d'échanges technologiques

Dans ce dispositif, la Camep confie à de nouveaux acteurs, les Komités Dlo⁴, la gestion déléguée de la distribution du service. Ces comités, constitués après un long travail d'identification des organisations de base, personnes ressources et notables du quartier, sont liés contractuellement à la Camep et reconnus de manière juridique et légale par les pouvoirs publics dans un processus de forte insertion institutionnelle. Enfin, en 1998, la Camep a créé l'Unité de Coordination des quartiers défavorisés (UCQD), dédiée au suivi de ses activités dans les bidonvilles. L'expérience a alors évolué d'un statut de projet, à celui d'un service public, dans le cadre d'une politique publique. Ainsi, les règles du jeu définies et les modes d'interrelation entre société publique et acteurs sociaux issus des quartiers défavorisés mis en place dans le cadre d'un projet d'accès à l'eau potable, consacrent une innovation dans la gestion des affaires publiques en Haïti.

L'objet de cette contribution est d'analyser les processus visant à faire émerger de nouveaux acteurs individuels ou collectifs, à favoriser la création de nouveaux modes de coordination, à construire et stabiliser un dispositif institutionnel afin d'améliorer l'accès aux services de base. Il s'agit d'étudier des démarches itératives où les règles se construisent progressivement, à partir de problèmes concrets, dans une logique de construction institutionnelle appuyée sur l'action. Comment participer à construire de nouveaux rapports entre Etat et populations de quartiers défavorisés et marginalisés via le service public ? Comment travaille-t-on à de nouveaux modes de coordination entre acteurs (publics, privés et collectifs) pour assurer des services effectifs, dans un cadre légal et réglementaire adapté ? Comment stabiliser durablement ces modes de coordination, dans des systèmes de règles (contractuelles ou légales)⁵ ?

A travers cette étude de cas, nous soulignerons d'abord les éléments de contexte dans lequel l'expérience s'inscrit : les quartiers défavorisés de Port-au-Prince et la situation catastrophique du service de l'eau potable en 1995. Ensuite, nous présentons l'expérience de Port au Prince qui cherche à favoriser la mise en place d'un dispositif institutionnel facilitant l'accès à l'eau potable pour des populations défavorisées. Enfin, nous interrogeons les limites de ce dispositif (règles du jeu et modes d'organisation), déstabilisé par un contexte politique de crise qui fragilise les institutions.

I. LE CONTEXTE DE L'INTERVENTION : HAITI, PORT AU PRINCE ET LE SERVICE DE L'EAU POTABLE EN 1995

1. Haïti, Port au Prince et les quartiers défavorisés

Haïti est connu pour son instabilité politique et institutionnelle, la guerre des gangs et milices à Port au Prince faisant plus souvent la « une », que ses succès économiques ou politiques. De manière très rapide, le contexte haïtien se caractérise en effet par un environnement institutionnel instable, marqué par une succession de coups d'Etat et de coalitions politiques privilégiant les solutions à court terme dans la gestion des affaires publiques. Ce contexte est également marqué par un degré extrême de violences urbaines (kidnapping, vols, violences sexuel-

⁴ C'est ainsi que sont appelés les comités de gestion du service de l'eau mis en place par le projet

⁵ Le Galès Patrick, article « Gouvernance », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Boussaguet, Jacquot, Ravnet (dir.), Paris, Presse de sciences-po, 2004

les...) principalement à Port au Prince où sévissent de nombreux gangs et anciens miliciens. On peut ajouter que les capacités administratives et de gestion, concernant les services publics ainsi que l'ensemble des prérogatives de l'Etat, sont particulièrement faibles du fait de la désorganisation des institutions publiques, du manque de moyens et de cadres (émigration de près de 80% des cadres haïtiens). Le système judiciaire, pour sa part, est relativement indépendant mais totalement surchargé et inefficace. Enfin, si un processus de décentralisation est théoriquement en cours et s'il existe un découpage administratif très parcellé avec des instances élues par quartier (ASEC), celles-ci sont très peu légitimes, et, en l'absence totale de moyens, n'exercent aucun pouvoir.

Port-au-Prince⁶, capitale du pays, compte aujourd'hui entre 2 et 2,5 millions d'habitants, environ 30% de la population totale haïtienne, et connaît un taux de croissance de plus de 5% par an. La population des quartiers défavorisés de Port au Prince s'élève à environ un million de personnes soit près de la moitié de la population totale de la capitale. En l'absence de toute politique de logement, ces quartiers s'étendent sans plan d'occupation préétabli. En résulte des quartiers sans réseau hiérarchisé de voiries, inaccessibles aux services motorisés, les densités d'occupation au sol étant généralement très fortes, allant de 800 à 1799 personnes par hectare⁷. Les services de base n'y sont pratiquement pas assurés (eau potable, électricité, assainissement).

Pour schématiser ces quartiers dits défavorisés peuvent être classés en trois catégories. D'une part, les quartiers interstitiels, issus de l'occupation irrégulière d'espaces urbains laissés à l'abandon au centre de la ville et peuplés d'un prolétariat urbain issu d'autres bidonvilles de la capitale ou des capitales régionales. L'ambiance y est dure et violente. D'autre part, les quartiers des « Mornes », quartiers occupés de longue date, où la moitié des habitants sont propriétaires, construits sur les flancs de collines qui entourent la ville. Les structures sociales paysannes y sont très présentes. Enfin, les quartiers situés en bord de mer, très insalubres, bâtis sur des remblais de gravats et d'ordures. Une caractéristique commune à l'ensemble de ces quartiers est la présence d'une multitude de groupes de base, représentant les différentes tendances politiques du pays et d'associations à caractère religieux, culturel, sportif, etc.

2. La situation du service de l'eau potable en 1995

En 1995, le système légal prévoit un seul acteur de fourniture d'eau potable sur la métropole de Port-au-Prince, la Camep, entreprise publique sous tutelle de Ministère des travaux publics, des transports et télécommunications (MTPTC), censée fournir de l'eau à tout citoyen de la zone métropolitaine souhaitant passer un contrat d'abonnement avec la régie publique. En 1995, elle exploite une vingtaine de captages permettant de produire, entre 70 000 et 130 000 m³ d'eau/jour soit environ 50 litres/jour/personne. Il s'agit d'une dotation théorique par habitant élevée comparée à la plupart des capitales des pays en voie de développement.

Dans les faits, l'état du service d'eau est catastrophique. D'une part, le réseau de distribution de la Camep est vétuste, une majorité des installations datant des années 1960. Le nombre de branchements privés s'élève à 30 000 soit à peine 10% des ménages de la capitale, le nombre de branchements illégaux étant lui évalué à plus de 10 000. La majorité des quartiers défavori-

⁶ Valfrey Bruno, *Les opérateurs privés du service de l'eau dans les quartiers irréguliers des grandes métropoles et dans les petits centres en Afrique : Burkina Faso, Cap-Vert, Haïti, Mali, Mauritanie, Sénégal, Pseu-Hydroconseil*, 1997

⁷ Ibid

sés ne sont pas raccordés au réseau, et, dans la plupart des quartiers raccordés, l'eau n'est disponible que quelques heures par jour, voire quelques jours par semaine. Enfin on compte à peine 120 bornes fontaines dans toute la ville, les 3/4 étant hors de fonctionnement ou fermées⁸.

Selon une étude réalisée en 1997 par le bureau d'études Hydroconseil, sur les 100 000 m³ produits en moyenne par jour, moins de 40 000 m³, soit 40% de la production sont réellement facturés. Le reste de la production étant volé ou perdu. Les 40 000 m³ facturés le sont au forfait et le taux de recouvrement ne dépasse pas 60%. Alors que la grille tarifaire de la Camep prévoit un prix de vente moyen de l'eau de l'ordre de 9 gourdes par m³, les recettes réelles moyennes étaient proches de 1,2 gourde par m³. Avec un coût de production évalué à 2 gourdes par m³ (frais d'exploitation, personnel et amortissement), la Camep subit donc une perte de 0,8 gourdes par m³ produit. Cette situation de déficit chronique rend la Camep incapable d'investir dans la modernisation ou l'extension de ses installations. Enfin, le personnel de l'entreprise est surdimensionné, le relevé des compteurs est aléatoire, les problèmes de corruption nombreux et les délais d'intervention très longs.

Dans ce contexte, la grande majorité de la population s'approvisionne avec des systèmes alternatifs privés (puits, transporteurs d'eau, branchements clandestins). En bout de la chaîne de distribution, l'eau est très chère (4 USD/m³) pour un service de mauvaise qualité marqué par une eau polluée et un approvisionnement irrégulier. La situation est particulièrement catastrophique dans les quartiers défavorisés où les taux de branchements privés sont quasi-nuls et les bornes-fontaines le plus souvent fermées ou en rupture d'alimentation. Dans ces conditions, le taux de prévalence des maladies liées à l'insalubrité de l'eau est très élevé (choléra, maladies diarrhéiques)⁹.

II. L'EXPÉRIENCE : LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF ALTERNATIF D'ACCÈS À L'EAU POTABLE

1. Les conditions d'une dynamique

Dans ce contexte, en 1995, une expérience innovante en matière de montage institutionnel va être tentée pour répondre aux difficultés d'approvisionnement en eau des bidonvilles de la capitale.

Cette période est propice à l'émergence de changements du fait de la fin du régime militaire du colonel Cedras, du retour du mouvement Lavallas, porteur des espoirs des classes pauvres des bidonvilles et d'un engouement relatif des bailleurs pour le processus de reconstruction d'un état de droit. C'est à cette époque que le Gret¹⁰ est sollicité, comme d'autres ONG, pour être maître d'œuvre d'un programme d'urgence ECHO de l'Union Européenne.

⁸ Barthélémy Gérard, Collignon Bernard, Hennart Christophe, *Approvisionnement en eau des quartiers défavorisés de Port-au-Prince*, rapport de mission, 1995

⁹ Verdeil Véronique, « de l'eau pour les pauvres à Port au Prince », Mappemonde °55, 1999

¹⁰ Le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret) est une ONG professionnelle de solidarité internationale qui intervient dans divers secteurs (développement rural, urbain, accès aux services essentiels, microfinance...) et attache une grande importance à la construction et l'accompagnement de dispositifs institutionnels pérennes. Le Gret a une représentation locale en Haïti.

Il est d'abord prévu que le Gret facilite l'approvisionnement en eau par camion, tel que les populations étaient auparavant livrées. Mais le Gret est rapidement convaincu qu'il existe une voie institutionnelle pour répondre à la demande en eau, consistant à créer un lien entre les habitants des bidonvilles et la Camep. Ainsi, le Gret avec l'appui technique d'Hydroconseil¹¹, la Camep, et les organisations de base et leaders issus des bidonvilles va œuvrer en ce sens. L'approvisionnement d'urgence par camion est abandonné et remplacé par un projet, qui a pour objectif de permettre l'approvisionnement en eau potable via le réseau public d'adduction d'eau existant, étendu jusqu'à des bornes fontaines au sein des quartiers précaires. D'une logique d'urgence¹², l'initiative va passer à une logique de construction institutionnelle, visant à appuyer la création et la stabilisation d'institutions et de règles, à même de permettre une amélioration dans la durée du service de l'eau potable.

2. Les principes de l'intervention : innovation technique et institutionnelle

Le principe retenu pour la fourniture d'eau dans les quartiers défavorisés conjugue innovation technique et institutionnelle.

D'une part, l'innovation technique, sur laquelle nous n'insisterons pas ici, consiste à concevoir et installer des bornes fontaines triplement sécurisées : sécurisées des dégradations et consommations intempestives par la création d'un kiosque (on parle des « kiosques à eau ») à l'intérieur duquel est installé un fontainier qui actionne seul les robinets à la demande de la clientèle ; sécurisées des périodes de ruptures de fourniture d'eau par l'installation d'un petit château sur le kiosque permettant de stocker une à deux journées de consommation en eau ; sécurisées enfin des risques sanitaires par l'intégration d'un système de chloration dans le château d'eau garantissant une qualité d'eau identique à celles des quartiers résidentiels.

Le montage institutionnel, que nous nous proposons d'analyser de manière plus approfondie, repose, lui, sur une quatre principes méthodologiques. Le premier principe est de privilégier un approvisionnement en eau par un raccordement des quartiers au réseau primaire de la Camep via la construction d'un réseau secondaire plutôt que de développer des modes d'approvisionnement privés et indépendants du réseau public (citernes, camions) créant ainsi un lien entre service public et quartiers marginalisés. Le deuxième principe est d'organiser des modalités d'une distribution de l'eau collective et autogérée à l'intérieur de chaque quartier par la création de comités de gestion, les Komités Dlo, issus des quartiers. La gestion du service est externalisée par la Camep et les comités deviennent délégués de gestion pour le service de l'eau potable. Le troisième principe méthodologique est l'établissement d'un lien formel, de délégation de service entre les comités de gestion et la société publique. La formalisation de cette relation passe, d'une part, par une reconnaissance juridique des comités, via l'obtention d'un agrément du ministère des affaires sociales et la possibilité d'ouvrir un compte en banque, et, d'autre part, par la formalisation d'une relation contractuelle entre la société publique et le comité, avec la signature d'un contrat de délégation définissant les droits et obligations des deux parties. Enfin le dernier principe est la mise en place d'une tarification au volume (cas unique à Port au Prince, où les consommations d'eau sont payées de manière forfaitaire) qui permet à la Camep de facturer le volume réel fourni au quartier (volume relevé

¹¹ Bureau d'études français

¹² La ligne ECHO de l'Union européenne est dédiée au financement d'actions d'urgence

sur un compteur situé à l'entrée du quartier) et au comité de revendre l'eau au kiosque en fonction d'un tarif au volume, tarif fixé par la Camep et affiché sur les kiosques.

3. Le dispositif institutionnel mis en place

■ Un dispositif conjuguant transparence de gestion et durabilité du service

Le dispositif mis en place s'articule autour des institutions suivantes dans chaque quartier : un comité Dlo, la Camep et l'institution en charge de l'intermédiation et de la régulation du système, le Gret puis l'UCQD (Unité de Coordination des Quartiers Défavorisés), service spécifiquement créé par la Camep pour internaliser cette fonction.

Dans chaque quartier, un Komité Dlo, en principe élu, gère la distribution de l'eau, en tant que maître d'ouvrage délégué par la Camep. Il est constitué de représentants des organisations de base et de notables du quartier. Les comités comprennent généralement de 6 à 9 membres. Ils sont responsables de l'entretien et de l'exploitation du réseau à l'intérieur de « leur » quartier. La vente de l'eau est assurée par des vendeurs choisis et rémunérés par les comités de gestion. L'eau est achetée par les comités de gestion Dlo à la Camep à un tarif fixe (environ 0,3 dollars/m³) et est revendue aux usagers (environ 1 dollar). La marge brute réalisée après paiement de la Camep sert à rémunérer les vendeurs d'eau, financer l'entretien du réseau à l'intérieur du quartier, amortir les équipements et verser une indemnité aux membres des comités. Le bénéfice net réalisé doit en principe être réinvesti par les membres du comité dans des actions d'intérêt collectif. Le choix des quartiers ainsi que les options techniques sont décidées d'abord par le Gret en étroite collaboration avec la Camep, puis directement par la Camep qui assure progressivement la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du programme, avec l'appui technique du Gret. Enfin, les études techniques sont confiées à des opérateurs locaux et les travaux de construction des réseaux, des réservoirs et des bornes-fontaines sont confiés à des entreprises privées locales, après passation d'appels d'offres restreints. Un bureau d'études indépendant contrôle les travaux des entreprises.

Ce dispositif est conçu pour remplir un double objectif : d'une part, sécuriser la transparence de la gestion du service par la mise en place de modalités de gouvernance claires, et, d'autre part, assurer l'efficacité du service et sa durabilité par la qualité technique des équipements. Il s'agit également de mettre en place un dispositif institutionnel innovant, dont la finalité politique, au-delà des résultats en matière d'approvisionnement en eau potable, est de stabiliser des interrelations et modalités de transaction entre quartiers défavorisés et Etat, via le service public. La construction de cette relation entre quartiers défavorisés et Etat nécessite la création et la pérennisation de deux institutions nouvelles : des comités de gestion, Komités Dlo, légitimes et compétents, et l'institution chargée de la fonction d'intermédiation et de régulation du dispositif.

■ La création de comités Dlo légitimes et compétents

Les pouvoirs publics n'avaient pas d'interlocuteurs légitimes et organisés dans ces quartiers précaires. Un des enjeux du projet fut donc d'appuyer cet interlocuteur des pouvoirs publics dans les quartiers précaires à se construire et se stabiliser, en appuyant la constitution d'une organisation capable de devenir délégataire de gestion du service de l'eau potable dans chacun des quartiers d'intervention. Ainsi, le rôle du Gret a consisté à identifier puis à structurer l'ensemble des organisations informelles, notables et leaders locaux en une organisation formelle, représentative et légitime dans le quartier, le futur comité de gestion, capable d'être le

relais de la société publique et plus largement de respecter les engagements contractuels auxquels il accepte de se soumettre.

Cette création institutionnelle se déroule en deux temps. Une première structuration vise à permettre de dégager une maîtrise d'ouvrage locale, en constituant un comité d'appui. La fonction de ce comité d'appui, en lien avec la Camep, est de décider des choix d'emplacement des bornes fontaines, de négocier des espaces avec des propriétaires privés pour leurs implantations, et de faciliter la venue et le travail des entreprises prestataires, qui n'avaient, auparavant, pas la témérité de pénétrer dans ces quartiers, considérés comme de véritables « coupe-gorges ». Ce comité d'appui est dissout lors de l'inauguration du dispositif dans le quartier. Une seconde structuration consiste ensuite à créer le comité de gestion, chargé, lui, de la gestion proprement dite du service et de la contractualisation avec la Camep. Le comité de gestion est en principe élu selon un processus électoral au suffrage direct dans le quartier.

Ce processus de structuration en deux étapes vise à séparer les fonctions politiques du comité d'appui (choix d'implantation du réseau, acceptation du dispositif dans le quartier) des fonctions gestionnaires assurées ensuite par les comités de gestion pour lesquelles les compétences et les formes de légitimité requises ne sont pas les mêmes.

Ce processus assez long doit en principe aboutir, d'une part à la légitimation « interne » du comité dans le quartier (il est issu des organisations de base et est élu par la population), et d'autre part, à sa reconnaissance légale puisque les comités sont reconnus par les services de l'Etat et signent un contrat de fourniture d'eau avec la société publique.

■ **L'institutionnalisation de la fonction de l'intermédiation au sein de la société publique**

Si le Gret a initialement joué le rôle d'intermédiation entre les quartiers et la Camep, cette dernière a ensuite souhaité intégrer les fonctions d'ingénierie sociale¹³ en son sein. Ainsi fut créé en 1998 l'UCQD, l'Unité de Coordination des Quartiers Défavorisés, service interne de la Camep.

Cette unité, interlocutrice directe des comités d'eau au quotidien, assure depuis cette date les activités dites d'ingénierie sociale, comme la réalisation d'études de faisabilité sociale dans les quartiers, la gestion des conflits, la constitution des comités de gestion, le renforcement de leurs compétences par la formation, etc. Elle a repris progressivement le rôle et les prérogatives du Gret en jouant la fonction d'intermédiation entre Camep et comités.

Une telle création institutionnelle au sein de la Camep permet d'assurer la pérennité de la fonction d'intermédiation, le Gret, du fait de son statut d'ONG, n'ayant pas vocation à rester indéfiniment dans le dispositif, et de la rendre indépendante des bailleurs de fonds internationaux. Ce nouveau service dévolu aux quartiers défavorisés souligne également l'intérêt de la

¹³ Pour Alexandre Brailowsky et Fredy Petitpas, l'ingénierie sociale est « la discipline qui régit les actions visant à obtenir l'interaction optimale entre des groupes et/ou des institutions qui participent ou devraient participer à un processus en vue de maximiser l'intérêt de chacune des parties » (Brailowsky Alexandre et Fredy Petitpas, *L'ingénierie sociale, une approche nouvelle et performante pour la participation communautaire dans les projets de développement*, 1999). Appliquée au dispositif étudié, on peut définir cette notion d'« ingénierie sociale » comme l'ensemble des démarches d'intermédiation qu'il a fallu mettre en œuvre pour amener les différents acteurs, population des quartiers d'un côté, services de la Camep de l'autre, à travailler ensemble pour définir les modalités (règles, modes de relation) permettant de résoudre le problème d'accès à l'eau potable, puis pour fonctionner ensemble au sein du dispositif élaboré.

Camep à continuer à intervenir durablement dans les quartiers défavorisés, puisqu'elle accepte de financer par ses propres moyens le coût de l'accompagnement social¹⁴.

Le positionnement de ce service d'intermédiation est néanmoins ambigu. En effet, l'UCQD est d'une certaine manière juge et partie : d'une part fournisseur d'eau (puisque service interne de la Camep), également chargée de susciter la création, de former et de renforcer son propre cocontractant, le comité de gestion, enfin jouant une fonction de médiation en cas de litige entre les deux institutions (comité et Camep), fonction généralement dévolue à un tiers, afin de garantir la neutralité du rôle d'arbitrage. Aussi, l'UCQD a une position particulière au sein de la Camep, organe interne à la société publique mais fortement marginalisé vis-à-vis des directions techniques et commerciales¹⁵ du fait de ses compétences « sociales » peu reconnues au sein d'une culture d'entreprise plutôt technicienne et de l'ambiguïté de ses fonctions¹⁶.

Finalement, au fil des années, l'UCQD est apparu comme un acteur sécant¹⁷, ni totalement Camep ni non plus dans une relation de totale connivence avec les comités, faisant le lien entre les deux.

III. LES RÉSULTATS ET LES LIMITES DU DISPOSITIF

1. Les résultats

1.1 Les résultats en termes d'approvisionnement en eau

Concrètement, la situation de l'approvisionnement en eau potable s'est fortement améliorée pour les habitants des bidonvilles et quartiers précaires et illégaux de Port-au-Prince. Plus de cinquante points d'eau potable sont disponibles dans les quartiers, le prix de l'eau y est bien inférieur à ceux pratiqués par les modes alternatifs, la qualité de l'eau est généralement assurée, et la pénibilité des familles pauvres, collectant l'eau dans des quartiers souvent très éloignés est considérablement réduite.

La mise en place de ce dispositif a également des effets positifs sur le chiffre d'affaires de la Camep, les quartiers défavorisés se révélant de très bons payeurs. Ainsi, en 1997-1998, les recettes brutes issues des quartiers défavorisés raccordés au réseau par ce nouveau dispositif se sont élevées pour la Camep à deux millions de gourdes, soit environ 130.000 US\$. Cela représente 3 à 4% du chiffre d'affaires de la Camep pour seulement 1% de la quantité d'eau produite.

¹⁴ C'est ainsi que si 14 quartiers ont été équipés sous la responsabilité du Gret, près de 50 quartiers sont aujourd'hui équipés, dont certains sur les seuls fonds propres de la Camep.

¹⁵ Cette marginalisation s'exprime notamment, suite à des changements de direction par le nombre identique d'animateurs dans l'unité depuis 1998 alors que le nombre de quartiers équipés a plus que doublé en 10 ans.

¹⁶ Par exemple, le service de facturation reproche souvent à l'Ucqd d'être l'avocat des comités et de ne pas chercher à améliorer le recouvrement des factures

¹⁷ ... ou « marginal sécant, c'est-à-dire acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres, et qui peut, de ce fait, jouer un rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes voire contradictoires », in Crozier, Friedberg, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Seuil, 1992

1.2 Les résultats en termes d'acquis institutionnel : les apprentissages de l'expérience en matière de construction de normes et modes d'organisation

Plus que les acquis en matière d'approvisionnement en eau, nous souhaitons nous pencher sur les résultats en matière de construction institutionnelle et tenter de montrer que cette expérience aboutit à créer de nouvelles normes ainsi que de nouveaux modes de relation et d'organisation entre acteurs en matière de gestion de l'eau potable.

En effet, entre le simple laisser-faire des acteurs privés et l'intervention d'une institution publique en régie directe, l'expérience de Port au Prince a conduit à la mise en place de nouveaux liens, de nouvelles règles du jeu et de nouveaux modes de coordination entre des acteurs hétérogènes qui aboutissent à la définition de nouvelles modalités de gouvernance¹⁸. Dans cette construction d'un nouveau dispositif de gouvernance, nous mettrons l'accent, sans chercher à être exhaustif, sur quelques éléments d'apprentissage.

■ La stabilisation d'acteurs constitués et leur reconnaissance mutuelle

Le dispositif mis en place repose tout d'abord sur la création de comités de gestion (Komité Dlo) formels et légitimes dans les quartiers. Leur légitimité interne est notamment fondée sur la reconnaissance et la prise en compte des normes sociales internes de ces quartiers. Ainsi, tous les notables, leaders, représentants d'organisation, parfois même chefs de gang, sont inclus dans le dispositif de gestion à l'échelle du quartier après un travail approfondi de diagnostic social permettant d'identifier l'ensemble des dynamiques et forces en présence.

Cette mobilisation large des leaders et la reconnaissance de normes sociales internes au quartier s'impose tout d'abord pour éviter l'opposition au projet dans le quartier et neutraliser les potentiels conflits autour de la gestion du service. En mettant « tous les crocodiles dans le même marigot », on cherche à créer du consensus. En outre, la prise en compte des normes sociales endogènes permet également de résoudre certaines difficultés auxquelles peut se heurter la mise en place du service, notamment des problèmes fonciers, fréquents dans des quartiers très denses, où il est difficile de trouver des espaces libres pour y installer les réservoirs d'eau.

Par ailleurs, ces institutions nouvelles que sont les comités Dlo sont d'emblée reconnues formellement par la Camep et inscrites dans une relation commerciale avec l'institution publique. Ainsi, entre prise en compte des réalités internes au quartier et reconnaissance mutuelle avec l'institution publique, les comités créent un lien entre le monde légal et le monde informel des quartiers défavorisés via le service public.

■ La définition de règles du jeu partagées : la construction de normes et de procédures régissant les relations entre la Camep et les comités de gestion

Au-delà de la prise en compte des règles institutionnelles internes aux quartiers, des règles du jeu ont été mises en place pour définir et réguler la relation entre comités et Camep : recon-

¹⁸ Autour de la notion de gouvernance, plusieurs débats ont vu le jour. Ils s'articulent, de manière très schématique autour de deux dimensions : d'un côté une approche normative et prescriptive sous l'égide de la Banque Mondiale et du PNUD (« la bonne gouvernance »), de l'autre des approches plus descriptives et analytiques. Nous nous inscrivons dans cette seconde approche qui opte pour une vision empirique et analytique de la gouvernance, au sens d'une transformation des formes de l'action publique mettant l'accent sur une co-construction entre acteurs multiples dans la gestion des affaires publiques, cette gestion des affaires publiques reposant sur un processus d'interaction et de négociation entre des intervenants hétérogènes et impliquant participation, négociation et coordination. Voir Blundo Giorgio, « la gouvernance entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique », Bulletin de l'APAD, 2003

naissance légale des comités, contrat de délégation de gestion avec la société publique mais aussi modalités des élections des comités, système de facturation, tarifs, procédures d'intervention de la Camep ou de recours de comités, etc.

La relation entre les comités et la Camep repose donc sur des règles du jeu, formelles et contractuelles, relativement stabilisées, supposées asseoir dans la durée les modalités de gouvernance ainsi définies.

■ **L'existence d'une fonction d'intermédiation pérennisée par la création d'une cellule des quartiers défavorisés au sein de la Camep**

Il existe également une fonction relative à la gouvernance et à la régulation du système. Cette fonction a évolué au fur et à mesure de l'expérience.

Elle est d'abord assurée par le Gret, ONG internationale, qui joue un double rôle : d'une part un rôle de médiation entre la Camep et les comités (facturation, respect des obligations contractuelles), et, d'autre part une fonction d'ingénierie sociale dans les quartiers d'intervention (diagnostic, mobilisation, formation initiale au moment de la création du comité et renforcement des comités au fur et à mesure).

Le Gret se met progressivement, à partir de 1999, en retrait des interventions opérationnelles et se positionne en assistant technique de la Camep pour ses interventions dans les quartiers défavorisés. Comme nous l'avons vu, les fonctions de médiation et d'ingénierie sociale sont alors progressivement internalisées au sein de la Camep par l'Unité de coordination des quartiers défavorisés (UCQD). Service interne à la Camep, la création de cette unité de coordination est censée assurer, une fois le Gret écarté du dispositif, la pérennité des fonctions de médiation et d'ingénierie sociale.

■ **La pérennité économique des comités, conçus comme de petites entreprises sociales dans les quartiers**

Le dernier niveau de règles mis en place est celui lié aux différentes modalités d'allocation de la ressource en eau. Il s'agit du tarif social proposé par la Camep, choisi en fonction de la pauvreté des populations des quartiers ciblés par le dispositif mais aussi pour assurer une attractivité du nouveau service offert. Entre le prix d'achat de l'eau à la Camep par les comités et le prix de vente de l'eau des comités aux habitants, il existe une marge non négligeable qui doit permettre aux comités de réaliser des bénéfices nets, une fois toutes les charges payées. Cette capacité des comités à dégager des marges bénéficiaires permet d'assurer la pérennité économique du système, qui repose sur la capacité des comités à couvrir leurs dépenses et les travaux de maintenance du réseau au niveau du quartier.

2. Les limites du dispositif : une construction institutionnelle fragile

Si l'expérience a permis la mise en place de nouvelles règles du jeu et modalités de coordination aujourd'hui appropriées par la Camep et les comités de gestion, le dispositif, ancien de plus de dix ans, reste fragile et certaines contradictions ou limites semblent à-même de le déstabiliser.

■ **Quelle justiciabilité des contrats Camep – comités ?**

Tout d'abord, se pose la question de la légalité des contrats liant les comités et la Camep, qui établissent de fait une relation de délégation de service. En effet, les contrats liant les comités

et la Camep ont avant tout un caractère symbolique car le statut de délégué de service n'est pas légal dans la réglementation haïtienne actuelle sur l'eau potable¹⁹. Ainsi, malgré la volonté de définir et de formaliser des règles et modalités de gouvernance, il existe finalement peu de règles de droit stabilisées concernant le dispositif mis en place entre les comités et la Camep, les contrats signés entre les deux parties n'étant pas opposables juridiquement. Les comités n'ont ainsi pas d'existence légale et n'existent pas dans le dispositif actuel. Dans le contexte actuel de réforme de la loi sur l'eau qui devrait fortement faire évoluer le paysage institutionnel de la gestion de l'eau (cette loi prévoit en effet la disparation de la Camep), la prise en compte du montage institutionnel comités – Camep pourrait permettre une « régularisation » de leur existence, mais cette nouvelle loi cadre peut également choisir d'ignorer ce montage et ne pas le prendre en compte dans des perspectives d'évolutions du secteur (par exemple en cas de privatisation de la gestion du service de l'eau pour Port-au-Prince), pouvant alors remettre en cause l'existence du dispositif.

■ Quel positionnement pour une fonction d'intermédiation / régulation du système ?

Nous l'avons vu, la Camep a créé une unité spécifique chargée des relations avec les comités de gestion, l'Unité de coordination des quartiers défavorisés. L'UCQD a une double relation avec les comités. Tout d'abord, elle représente la Camep dans les quartiers et est donc perçue comme le fournisseur du service notamment dans sa fonction commerciale (distribution, facturation et du recouvrement des coûts). Mais l'UCQD a également un rôle d'appui à la structuration des comités et au renforcement de leurs compétences (fonctions d'identification, de structuration et de formation). Enfin, elle joue, de fait, un rôle de médiation entre Camep et comité en cas de litige.

Mais ce double, voire triple positionnement est-il vraiment tenable ? Ne met-il pas l'UCQD dans une situation ambiguë étant à la fois juge et partie ? La Camep peut-elle entretenir un rapport de client à fournisseur avec les comités et en même temps internaliser la fonction d'intermédiation sociale qui vise au renforcement politique, social, économique et technique de ces comités ? Ne se trouve-t-on pas là face à une contradiction de fond entre logique commerciale et logique d'intermédiation sociale, la Camep n'ayant pas forcément intérêt à ce que les comités renforcent leur pouvoir dans la relation commerciale qui les lie ? Ces questions posent finalement celles de la régulation d'un service public et du positionnement de la fonction d'intermédiation à long terme. La fonction de régulation est essentielle dans la perspective de pérennisation du dispositif. Elle l'est d'autant dans un contexte de désengagement progressif du Gret, le Gret ayant longtemps joué ce rôle de médiation entre les parties et ayant été moteur dans l'élaboration de règles du jeu. Son désengagement progressif pose des limites quant à la stabilisation du dispositif mis en place, plus particulièrement ses modes de régulation : qui s'assure que les règles sont respectées ? Comment ? Que se passe-t-il si elles ne le sont pas ?

■ Quel contrôle démocratique pour les comités de gestion ?

Dans de nombreux quartiers, les comités n'organisent pas de réélection depuis plusieurs années ; d'autres comités s'octroient des indemnités de plus en plus importantes ; d'autres encore ne respectent pas l'utilisation de documents comptables et n'assurent aucune transparence des comptes ; d'autre enfin organisent des piquages d'eau régulièrement sur le réseau de

¹⁹ Notons néanmoins que la nouvelle loi cadre sur l'eau potable en cours d'élaboration devrait permettre la légalisation de la gestion déléguée, permettant alors une légalisation de la relation entre Camep et comité

« leur » quartier. Ainsi, la question du contrôle démocratique et de la transparence du fonctionnement des comités reste entière.

Dans les quartiers concernés par le dispositif, les comités se sont vus confier la gestion du service mais également le pouvoir de décision sur le choix des investissements collectifs financés avec les bénéfices de la vente de l'eau. Or cette délégation forte de pouvoir ne s'est pas accompagnée de l'instauration de procédures efficaces de contrôle interne, au niveau du quartier permettant d'éviter des dérives dans la mission des comités. Les seuls modes de régulation interne mis en place sont de nature sociale. Parce que les comités sont composés d'organisations de base et de notables d'horizons différents, un contrôle interne doit théoriquement s'opérer dans le sens d'un équilibre des forces en présence. De même, parce qu'ils sont en principe mandatés par les usagers, les comités devraient rendre des comptes à la population. En réalité, rares sont les cas où s'exerce véritablement ce contrôle social à l'intérieur des quartiers. D'une part, les membres des comités ont tendance à s'éloigner de leur organisation d'origine, cherchant leur intérêt individuel dans l'exercice de leur mandat au sein du comité de gestion. Par ailleurs, il est peu fréquent de trouver en dehors des membres des comités, des personnes capables d'exercer un véritable contrôle sur les comités. Le projet de création d'assemblées de l'eau dont l'objectif était de formaliser un dispositif de régulation sociale à l'intérieur des quartiers est resté lettre morte, notamment du fait du refus de la Camep de s'impliquer dans ce chantier, ne concernant en rien sa fonction de fournisseur d'eau.

■ **Quel rapport de force entre les comités et la Camep quand le service n'est pas assuré ?**

Que deviennent des institutions relativement stabilisées si l'objet de leur existence disparaît ? Que deviennent les comités Dlo et l'UCQD si l'eau ne coule plus dans les réseaux de la Camep et que les quartiers ne sont plus approvisionnés ? La question centrale aujourd'hui est bien celle-là. En effet, la dégradation des infrastructures, la crise de gouvernance que connaît la Camep et qui entraîne une gestion du réseau catastrophique, a provoqué dans les trois dernières années une diminution très forte des volumes d'eau distribués dans l'ensemble de la ville, notamment dans les quartiers périphériques. Certains comités ne gèrent plus que des volumes d'eau ridicules, certaines bornes fontaines étant approvisionnées une à deux fois par mois, quand elles ne se sont pas totalement taries. Face à cette crise de l'approvisionnement, les comités évoluent différemment : certains se délitent, voire disparaissent ; d'autres cherchent à organiser la mobilisation collective pour faire réagir la Camep, et même son Ministère de tutelle. Quelles peut être la capacité d'organisation et de mobilisation des comités pour faire pression sur les pouvoirs publics, dans le contexte actuel de manque d'eau ? Le projet de création d'une fédération des comités est une option initiée par le Gret et soutenue par l'Agence française de développement²⁰, mais non aboutie, qui devait permettre de stimuler cette organisation collective. A une telle structure collective, pourrait être déléguée par l'ensemble des comités, le pouvoir de négociation vis à vis de la Camep afin de construire un rapport de force plus équilibré que dans le cas d'une relation comité/Camep. Ce projet pourrait être une perspective d'évolution institutionnelle, cherchant à répondre à la crise actuelle en renforçant le contre pouvoir et la capacité de pression des comités de gestion sur l'institution publique.

²⁰ L'Agence française de développement finance l'assistance technique du Gret auprès de la Camep ainsi que des travaux d'infrastructure dans le cadre d'un programme d'appui à la Camep

Toujours est-il que la crise de l'approvisionnement en eau et l'état catastrophique actuel du réseau soulignent que l'innovation sociale et institutionnelle ne peut suffire, si le financement des infrastructures de production ne suit pas. C'est sans doute là une des principales contraintes rencontrées par la mise en place de modes de gouvernance et d'arrangements institutionnels innovants²¹.

CONCLUSION

En guise de conclusion, cette contribution souhaite réaffirmer que l'aide au développement ne peut se substituer à des institutions déficientes, ni aux rapports de force en présence sur les territoires sur lesquels elle intervient. On ne peut donc pas se contenter d'importer des dispositifs institutionnels, normes et arrangements contractuels pour répondre aux problèmes locaux. La prise en compte des règles, valeurs et normes en vigueur, souvent informelles est indispensable, tout comme l'implication des pouvoirs publics, nationaux ou locaux, ainsi que la mise en place de mécanismes de régulation et de médiation permettant à des acteurs hétérogènes, voire antinomiques, de fonctionner dans un dispositif, selon des règles du jeu partagées.

²¹ Voir article « sans financement pas de miracle », *Alternatives économiques*, décembre 2007