



Groupe de recherche et  
d'échanges technologiques

# **Intermédiation sociale et construction institutionnelle**

## **Démarche du programme d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port-au-Prince, en Haïti**

---

Fondé sur une volonté de raccorder les quartiers au service public, à travers des réseaux de bornes-fontaines gérés par des comités d'usagers élus, le projet d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port-au-Prince a connu en quatre ans un succès remarquable. Grâce à des méthodologies techniques et d'animation rigoureuses, il a mis les interventions opérationnelles à court terme au service d'une ambition de construction institutionnelle à long terme, impliquant les usagers et l'entreprise de distribution d'eau. Ce texte restitue la philosophie du projet, sa démarche et les étapes du travail dans les quartiers. Pédagogie des intérêts, méthodologie de la confrontation, création d'instruments de régulation à partir des conflits, intermédiation et désengagement de l'opérateur, sont autant d'axes majeurs traités ici.

Alexandre Braïlowsky  
(Propos recueillis par Anne-Sophie Boisgallais)  
SPM/DSU

Août 2000

**GRET**

Groupe de recherche et d'échanges technologiques  
211-213 rue La Fayette 75010 Paris, France  
Tél. : 33 (0)1 40 05 61 61 - Fax : 33 (0)1 40 05 61 10  
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

## Sommaire

I.	DE LA REHABILITATION A LA CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE : UN HISTORIQUE CAHOTIQUE.....	3
1.	Au commencement était l'urgence du long terme .....	3
2.	Travailler avec les ONG, avec l'État ou avec les deux ? les contradictions initiales .....	4
3.	Réorientation stratégique et premiers résultats .....	5
II.	LES PRINCIPES DE L'INTERVENTION.....	5
1.	Une philosophie de la communication et de la transparence .....	5
1.1	Établir une communication et un dialogue au sein de l'équipe .....	5
1.2	Assurer une présence effective dans les quartiers .....	6
1.3	S'imposer une logique de résultat.....	6
2.	Mobiliser les acteurs à partir de leurs intérêts : une méthodologie de la confrontation .....	7
3.	L'éthique du travail avec le service public.....	8
4.	Des choix techniques et organisationnels soumis à la faisabilité sociale.....	12
5.	Partager le pouvoir et les bénéfices.....	14
III.	LES ETAPES DU TRAVAIL DANS LES QUARTIERS .....	15
1.	Constituer un comité d'appui au projet, pour élaborer les choix et lancer les travaux.....	15
1.1	Repérer les acteurs .....	15
1.2	Mobiliser largement, et aller vite dans le concret .....	15
1.3	Un comité d'appui au projet représentatif du leadership dans le quartier .....	17
1.4	Discuter les choix opérationnels .....	17
2.	Une fois le réseau en place, créer un comité de gestion légitime et renforcer son autonomie.....	18
2.1	Légitimité locale et responsabilités contractuelles .....	18
2.2	Des élections, garantes de la légitimité locale .....	19
3.	La durabilité tient à la négociation des choix initiaux et à l'existence d'instances légitimes, négociant avec les institutions .....	19
IV.	CREER DES REGULATIONS A PARTIR DES CONFLITS.....	19
1.	Avant les travaux, des conflits de pouvoir et de légitimité .....	20
2.	Une fois que l'eau coule, des conflits sur les règles de gestion .....	21

3.	Conflits d'image, de prérogative, de pouvoir avec les institutions .....	23
V.	LES DEFIS DE L'AUTONOMISATION .....	24
1.	Un processus encourageant vers l'autonomie des comités .....	24
2.	Et les femmes ? .....	25
3.	Les comités sont l'objet de pressions politiques .....	26
VI.	CONCLUSIONS.....	27
1.	L'intermédiation sociale pour construire des relations entre acteurs.....	27
2.	Faut-il se situer dans une perspective de privatisation ? .....	28
3.	La biodégradabilité de l'ONG et la question de l'intermédiation .....	29
	ANNEXE : L'EVOLUTION DU ROLE DU GRET PENDANT LES CINQ ANNEES DU PROGRAMME .....	31

Le projet d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port-au-Prince a connu un succès remarquable, puisque au terme de quatre ans de travail, 350 000 personnes disposent d'eau dans leur quartier grâce à l'installation de bornes-fontaines et de réservoirs, raccordés au réseau public, et gérés par une trentaine de comités élus par les usagers. Ce travail à l'échelle macro, rare chez les ONG, a été rendu possible par la volonté de créer un partenariat avec l'entreprise publique responsable de la distribution de l'eau à Port-au-Prince, la CAMEP, et par une démarche d'intervention innovante et rigoureuse, croisant innovations techniques dans la conception des réseaux de quartiers (grâce aux appuis d'Hydroconseil), et démarche d'ingénierie sociale animée par le GRET. Ce texte restitue la philosophie du programme et les principes de la démarche d'animation.

## **I. DE LA REHABILITATION A LA CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE : UN HISTORIQUE CAHOTIQUE**

---

### **1. Au départ était l'urgence du long terme**

Le programme d'alimentation en eau des quartiers défavorisés de Port-au-Prince a d'abord commencé sur des budgets d'urgence de l'Union européenne, c'est-à-dire les budgets ECHO. Pour ECHO, la différence entre l'urgence et le développement est une question administrative et non une question méthodologique : il y a des objectifs élevés de réalisations matérielles à court terme, le programme donne six mois pour dépenser un certain montant d'argent. Mais la réalité est tout autre : pour Haïti, les besoins sont des besoins urgents pour le long terme et non des besoins d'urgence.

Ce pays a besoin de reconstruction, mais cela fait plusieurs dizaines d'années qu'il est dans cet état. Il n'y a dans l'absolu aucune urgence d'amener de l'eau, dans la mesure où cela fait plusieurs dizaines d'années que les gens vivent comme ça. En revanche, le besoin étant fort, on peut trouver des moyens de travailler plus vite que dans des situations plus tranquilles où les gens peuvent réfléchir et négocier.

Dans la perspective du retour à l'ordre constitutionnel, avec le retour prévu du président Aristide, les responsables européens sont arrivés en avril 1994, en disant qu'ils disposaient de 13 à 14 millions d'écus pour des actions d'urgence et que, par conséquent, ils attendaient les propositions de projets. Toutes les ONG autour de la table cherchaient des idées pour pouvoir accéder aux financements. Mais, dans un contexte où, du fait de l'embargo, tout était suspendu, il n'y avait guère de projets réalisables. Déverser de l'argent avec en plus des échéances courtes ne pouvait être qu'une catastrophe. Les conséquences d'une telle irruption d'argent facile sont bien plus graves que le seul gaspillage de millions : on contribue à la destruction du tissu social, au gaspillage des moyens, à la corruption, etc.

## **2. Travailler avec les ONG, avec l'État ou avec les deux ? les contradictions initiales**

L'une des contradictions d'ECHO est de ne travailler qu'avec des ONG européennes. Les fonctionnaires européens ont vu, au cours de l'embargo, des petits programmes d'alimentation en eau des quartiers défavorisés, menés par des ONG locales. Ils en ont conclu que c'étaient des projets intéressants et ont décidé de mettre un million d'écus sur ces projets. Comme ils ne peuvent pas signer avec les ONG haïtiennes intéressées, ils ont dû trouver une ONG française. C'est alors qu'ils se sont tournés vers le GRET, qui a accepté. Le GRET a choisi un représentant haïtien leader du programme, Daniel Henrys. Daniel Henrys et Patrick Viller étaient représentants du GRET en Haïti. Gérard Barthélémy (mandat GRET) et Bernard Collignon (Hydroconseil) étaient consultants. De l'autre côté, il y avait des ONG connues en Haïti : AICF, SOE, ASODLO, GTIH, COHAN BAAGE, etc. Le programme a commencé début 1995. L'objectif était de raccorder les quartiers au réseau public : à partir du moment où Haïti retrouvait un ordre légitime, l'équipe haïtienne du projet a demandé à travailler avec le service public, et à davantage associer les usagers. Pour elle, c'était la seule manière de donner de l'eau de façon durable à la population. En choisissant de travailler avec la société publique assurant le service de l'eau à Port-au-Prince, la CAMEP (Centrale métropolitaine d'eau potable), elle ne voulait pas seulement répondre au besoin en eau des populations, mais faisait un véritable choix de société<sup>1</sup>. L'engouement des populations, leur volonté exprimée de renforcer l'État et de travailler contractuellement avec la CAMEP, ont prouvé par la suite que ce choix effectué par les cadres répondait également à une aspiration, initialement non exprimée par les bénéficiaires. Contrairement aux autres programmes qui ont été faits pendant l'embargo, et qui se sont déroulés avec la justification administrative et institutionnelle de l'urgence, il s'agissait dès lors de travailler à de la construction institutionnelle à long terme.

Pendant l'embargo, des structures provisoires privées ont été mises en place, gérées par des ONG : il s'agissait de réservoirs alimentés par des camions et donc par des forages. Au début, la stratégie était une coordination du GRET, avec délégation aux ONG qui avait réalisé ces petits programmes pendant l'embargo, et qui l'avaient fait de façon entièrement privée : les ONG bénéficiaient d'infrastructures, vendaient l'eau et en tiraient des bénéfices.

Le projet s'est alors trouvé dans une double contradiction. D'abord entre objectifs à long terme, et délais d'un programme d'urgence, qui obligent à aller au plus rapide, même si ce n'est pas le plus durable. Ensuite parce que les ONG impliquées étaient persuadées que la réussite d'un tel programme était conditionnée au fait qu'elles le gèrent entièrement, et elles ne souhaitaient ni impliquer l'État ni, en réalité, les usagers. La stratégie de délégation aux ONG prévue au départ était en contradiction avec ce choix de la participation du service public et de l'implication des usagers dans le système. Le programme a été bloqué pendant près de six

---

<sup>1</sup> Entre l'alimentation en eau des quartiers par camions à partir de forages, et le raccordement à un réseau de service public, il aurait pu y avoir une troisième solution qui aurait consisté en l'établissement d'un réseau de forages autonomes. Contre cette troisième solution, il y avait la dimension politique de reconstruction de l'État, très importante pour les initiateurs du projet, mais surtout le risque d'organisation de « républiques autonomes » dans les quartiers. Une telle solution est souvent très tentante pour les ONG, mais c'est finalement déstructurant et générateur de conflits au niveau de la société.

mois, avec beaucoup de discussions qui avaient fait mûrir le projet, mais encore peu de choses concrètes dans les quartiers.

### **3. Réorientation stratégique et premiers résultats**

C'était un peu la panique car les six mois du projet s'achevaient, et ECHO avait décidé logiquement de clore le programme. Autant il faut blâmer ECHO dans son processus d'identification des programmes, autant cette décision paraissait justifiée. La stratégie a donc été totalement réorientée. Sur demande du Dr Daniel Henrys, l'équipe a intégré Jean Hector Anacacis, un animateur ayant une longue expérience des dynamiques de quartier. Je suis arrivé peu après, en septembre 1995. Il a fallu affronter les contradictions du programme, c'est-à-dire une ambition d'implication du service public, par une action fondée sur l'implication des ONG intermédiaires, qui s'avérait être un échec. Transformant notre mandat de départ de coordination en mandat d'exécution, nous avons monté une équipe opérationnelle qui devenait responsable de la bonne marche du projet, et intervenait en direct dans les quartiers. La partie la plus désagréable du travail fut de gérer la rupture avec les ONG. La transition s'est faite en quelques semaines. L'argent ayant déjà été délégué à chaque partenaire il ne fut pas simple de le récupérer.

Fin juin 1996, nous avons donc négocié deux mois de financement supplémentaire. ECHO accepta, mais envisageait de fermer le projet fin juillet. Au terme des deux mois, une ébauche d'action commençait notamment dans les quartiers Cité-l'Éternel, Baillejo et Solino. Ils ont donc accepté de nous financer deux mois et demi de plus. Et au terme de ces quatre mois et demi, les six premiers quartiers étaient opérationnels. Le bureau représentatif d'ECHO avait déjà envoyé un avis défavorable à Bruxelles, il fut impossible de revenir en arrière. Mais la DGVIII s'est empressée de reprendre le projet. Les conditions administratives étant plus cohérentes, nous avons pu travailler plus sereinement. Une troisième phase de financement a été ensuite engagée, avec l'AFD. Je ne rentrerai pas ici dans les choix techniques, ni dans les résultats concrets, préférant me consacrer à la philosophie du projet et à la démarche d'animation de quartiers.

## **II. LES PRINCIPES DE L'INTERVENTION**

---

### **1. Une philosophie de la communication et de la transparence**

#### **1.1 Établir une communication et un dialogue au sein de l'équipe**

Il est important, quand on arrive dans un projet, de créer un environnement de communication et de relation où tout le monde se sente à l'aise. C'est nécessaire pour que tout le monde puisse s'exprimer et avoir envie de s'investir dans le projet, à commencer par l'équipe de base. L'équipe exécutive de terrain était déjà constituée : l'encadrement symbolisé par Daniel Henrys, qui n'est pas salarié, et Patrick Vilaire, responsable technique, les animateurs, la logistique l'administration et les secrétaires. Nous avons fait un gros travail d'animation d'équipe et de responsabilisation à tous les niveaux, mettant les animateurs travaillant dans les quartiers en

situation de responsabilité. Ainsi, l'équipe s'est sentie investie dans le projet. Plus tard, pour renforcer le professionnalisme de l'équipe, nous avons fait appel à des entreprises de restructuration sociale, qui forment les groupes les plus défavorisés. Des outils de suivi et d'évaluation du travail d'animation ont été mis au point.

Une fois que la dynamique est lancée à l'intérieur, il faut parallèlement se lancer sur le terrain. Si le projet consiste en l'alimentation en eau potable des quartiers défavorisés, la moindre des choses est de se rendre dans ces quartiers défavorisés ! L'implication effective des animateurs dans les quartiers est essentielle. Mais ils se trouvent face à des situations complexes, à des enjeux de pouvoir forts. C'est le rôle des réunions d'équipe que d'en discuter, d'objectiver, de définir ensemble l'attitude à avoir.

## **1.2 Assurer une présence effective dans les quartiers**

Le terrain est absolument incontournable. Une connaissance personnelle, intime, des quartiers, des acteurs, des enjeux et des jeux de pouvoir est indispensable pour travailler efficacement. Nous avons passé des journées à discuter, à essayer de comprendre leurs aspirations, le fonctionnement sociopolitique du quartier. Toute l'équipe a investi dans cette présence dans les quartiers, les coordinateurs intervenant dès que la situation était tendue ou conflictuelle. Les stratégies de terrain doivent beaucoup à Jean-Hector Anacacis, qui avait dirigé un centre de développement communautaire dans l'un des quartiers les plus difficiles, Solino. Jean-Hector savait comment travailler dans ces quartiers socialement difficiles, conflictuels, où le banditisme est important. Il avait développé des savoir-faire rigoureux à cet égard, qui ont été fondamentaux pour l'équipe. Ne maîtrisant que partiellement le créole, j'ai néanmoins passé pas mal de temps dans les quartiers. C'est indispensable, dans le sens où les coordinateurs d'une équipe doivent donner l'exemple de l'investissement sur le terrain. Dans des contextes conflictuels de ce genre là, la présence de l'étranger renforce l'équipe d'animation et la sécurise. Il y a de plus un effet valorisant, car le Blanc dans un quartier valorise l'équipe et le bidonville lui-même. Les gens eux-mêmes se sentent valorisés, car ils sentent que des étrangers s'intéressent à eux. Comme dans leur imaginaire, le Blanc représente le pouvoir et la richesse, cela veut dire que tout d'un coup, il y a une inversion de la dynamique qui consiste à dire « on ose mettre les pieds chez nous ».

Une telle démarche permet de motiver l'équipe, de la souder, et d'établir un dialogue exigeant dans les quartiers. L'objectif était d'avancer rapidement, car c'est à partir des résultats que l'on commence vraiment à motiver les gens. Ce n'est pas facile, car les Haïtiens ont tellement de doutes et sont dans un environnement tellement incertain, que la négociation est dure et les discussions longues. Il y a beaucoup de paranoïa, de méfiance et cela entraîne des heures et des heures de discussions, sans parler des conflits sur lesquels nous reviendrons. Les Haïtiens font du « dilatoire », comme ils disent, pour éviter d'avoir à prendre des décisions. En nous confrontant à la réalité, aussi bien au niveau de l'équipe que des comités, nous avons véritablement commencé à mettre sur la table, ensemble, des questions qui étaient posées et nous avons envisagé des solutions. Nous sommes alors rentrés dans la méthodologie propre du projet.

## **1.3 S'imposer une logique de résultat**

Le monde de la coopération internationale, celui du développement comme celui de l'urgence, n'est pas dans une logique de résultat. Trop souvent, le résultat et le contenu de ce qui est fait

importe peu dans le monde de la coopération, car le résultat pour un bailleur de fonds, c'est combien il donne ou combien il prête. Cette démarche conditionne toute la chaîne de réalisation. Dans une telle logique, les États souvent peu légitimes et corrompus en profitent rarement pour renforcer leur légitimité, et les populations déstructurées n'en tirent guère d'amélioration. Si l'on veut réellement être efficace, il faut s'imposer une logique de résultat, et gérer tant le projet que les équipes en conséquence. Ainsi, je considère que les gens de l'équipe ont un projet personnel au sein d'un projet collectif, que l'on s'adresse à des clients. On crée une situation où les personnes des bidonvilles sont des clients, à qui l'on doit un service. De même, avec la CAMEP : on a des objectifs et des rendus à fournir. Cela n'empêche pas la négociation, au contraire, on discute pour se mettre d'accord. Il faut être clair dès le départ sur notre objectif, qui est de faire couler de l'eau dans les tuyaux, et non de faire plaisir à quelques personnes.

## **2. Mobiliser les acteurs à partir de leurs intérêts : une méthodologie de la confrontation**

Notre attitude sur le terrain est une attitude de confrontation. Nous ne sommes pas dans une admiration béate de ce que disent les gens. En général, les ONG ne vont pas sur le terrain, elles prennent la première organisation qui leur tombe sous la main, et travaillent avec, sans se soucier des autres organisations. Elles évitent ainsi une certaine confrontation. Un grand classique dans les projets de développement est ainsi son détournement par un petit groupe, voire même par une seule personne. Il faut donc être confronté dès le départ à ces logiques pour éviter un accaparement du programme. Nous sommes vraiment rentrés dans les organisations et chez les gens pour leur demander de se mettre ensemble, au-delà de leurs clivages. L'enjeu que représente le fait d'obtenir l'eau pour le quartier permet de dépasser les logiques de pouvoir ou de conflit : aucun leader ne peut se permettre de ne pas se mobiliser sur ce thème. Le principe de notre négociation était de dire qu'on ne ferait pas le projet tant que tout le monde ne serait pas impliqué. C'était un choix méthodologique de départ. Polariser toute notre pédagogie sur cet enjeu pratique et concret, « que l'eau coule dans le quartier », oblige les acteurs à trouver leurs compromis, à faire taire temporairement, au moins, leurs rivalités.

Dans notre programme, on a ainsi inversé la perspective, on n'a pas attendu que des problèmes se posent pour compenser, on a tout mis sur la table dès le début, les enjeux socio-économiques et même politiques. Si on gomme ces enjeux, ils freinent le projet, alors qu'en les mettant en avant, ils deviennent de formidables moteurs. Autant mettre sur la table ce qui se passerait de toute façon dessous... Évidemment, dans un pays non démocratique et conflictuel, une telle transparence est inhabituelle. Il n'y a parfois que l'étranger qui puisse, au départ, se permettre de mettre les pieds dans le plat. C'est pris pour de la naïveté, alors qu'il s'agit d'une stratégie.

C'est très différent de l'angélisme de la participation, qui veut mobiliser tout le monde. Il ne faut pas s'illusionner sur les pauvres. Le véritable respect des gens consiste à les prendre tels qu'ils sont, avec leurs logiques d'intérêts, de pouvoir, et leurs défauts.

Les quartiers sont remplis de rivalités, de violence. Mais si on ne gère pas le conflit en amont de l'intervention, on aura beaucoup de mal à faire les actions ensuite. Il faut apprendre à être confronté aux autres, dans le respect. Partir des intérêts (y compris de pouvoir), sans pour autant tout accepter : pour créer une dynamique il faut aussi parfois s'opposer à certaines choses. Il ne faut pas entrer dans la logique d'affrontement chronique dans laquelle sont les gens, ni

entrer dans le mode de culture des gens avec lesquels on travaille, il ne faut pas travailler de manière violente en imposant, mais continuer à argumenter, à expliquer, et il faut poser des actes symboliques. Il faut aller dans les quartiers à n'importe quelle heure du jour et de la nuit quand ils le demandent, et s'asseoir pour discuter, alors que vos interlocuteurs essaient de vous faire peur. La discussion doit se faire avec beaucoup de douceur et de gentillesse, tout en montrant que l'on est clair sur ce que l'on veut et ce que l'on fait.

Finalement, la violence surgit quand il n'y a plus de dialogue et les sociétés, comme la société haïtienne, ont appris à reculer à l'extrême le moment de la violence. Il y a là à la fois leur richesse qu'ils nous transmettent, cette capacité du relationnel qui va jusque dans les mille formules de politesse ou d'introduction des réunions, et leur difficulté à mettre sur la table les problèmes les plus simples, de peur qu'ils engendrent des conflits qui, s'ils dépassent une certaine frontière, deviennent irréversibles.

Tout ceci renvoie à des mécanismes profonds de la société haïtienne, l'absence de système formel de justice, la répression incessante depuis cinq siècles. Apprendre ou réapprendre ensemble le dialogue et la confrontation sont des événements énormes. Nous avons consacré beaucoup de temps à des négociations dont les sujets pouvaient parfois paraître futiles. Mais cette « perte de temps » apparente est dérisoire si on met dans la balance les véritables enjeux et les bouleversements qu'entraîne la dynamique initiée dans ce projet.

Dans la théorie, si on veut avoir de véritables relations de partenariat qui conditionnent la réussite du projet, il faut avoir des relations authentiques et sincères. Il faut donc essayer de ne pas avoir de relations paternalistes avec les gens. Toutes les ONG sont en théorie d'accord avec ce principe. Toutefois, dans la réalité, le malaise est très profond. La condescendance est partout présente. Il est étonnant de voir à quel point les gens ne s'en rendent pas compte, car ils sont persuadés de venir pour donner et apporter des choses. Beaucoup de responsables de programmes de coopération refusent de voir qu'ils viennent aussi chercher des choses pour eux-mêmes.

### **3. L'éthique du travail avec le service public**

La volonté de travailler avec la CAMEP (Centrale métropolitaine d'eau potable), qui gère le service de l'eau à Port-au-Prince, était fondée sur deux objectifs. Le premier était économique : il est beaucoup moins cher de raccorder un quartier au réseau de distribution public, que de faire livrer l'eau par des camions dans des réservoirs<sup>2</sup>. Mais l'essentiel du choix était politique : dans un contexte de reconstruction de l'État, le service public est un vecteur symbolique très important pour reconstituer un tissu national et social. Même si les habitants des quartiers populaires ne peuvent avoir de branchements individuels, des bornes-fontaines raccordées au réseau public offrent un service plus performant, et témoignent aussi du fait que l'État, à travers le service public, s'intéresse à eux.

---

<sup>2</sup> Avant notre arrivée, les gens avaient deux moyens de s'approvisionner en eau : le système informel des citernes privées, c'est-à-dire que des personnes se font livrer par camions et revendent dans les quartiers, et le système illégal, c'est-à-dire le « piquage » sur le réseau de la CAMEP. Les gens profitent d'une fuite ou la créent... Il y a quelques rares zones avec des forages, à l'arrivée de la plaine, au bord de la mer, mais en centre-ville et dans les montagnes, il n'y a rien d'autre pour s'approvisionner en eau.

Pour les pays du Maghreb, où la France avait des colonies, l'eau, l'électricité et tous ces services étaient gérés par des entreprises privées. Qu'a fait le Maroc à la décolonisation ? Il a tout de suite revendiqué que l'État gère le service public, dans un souci de reconstruction nationale, tout en sachant que cela allait coûter beaucoup plus cher qu'une gestion privée. Cette étape, moins efficace, était nécessaire pour la reconstruction de l'identité nationale. Ainsi, en Haïti l'objectif est bien le même. L'argument de Daniel Henrys était essentiellement politique et social, le facteur économique étant convergent. De fait, contrairement à ce que l'on peut croire, les gens se sont trouvés très fiers d'être raccordés au service public et de signer des contrats avec l'État, en tant qu'organisations de quartiers, comme l'explique parfaitement Patrick Vilaire. Il y avait un manque, et cela a créé une dynamique extraordinaire. Mais il s'agissait là d'un réel pari, auquel la CAMEP elle-même ne croyait pas au départ. Nous avons donc mis au point une stratégie progressive, assurant au début l'ensemble des responsabilités, pour transférer progressivement à la CAMEP, une fois les résultats probants.

Une telle stratégie entre en contradiction avec l'esprit actuel des bailleurs de fonds, qui tentent de contourner l'État pour s'appuyer sur des structures privées qu'ils espèrent plus efficaces. C'est mal faire la part des choses entre l'efficacité immédiate et l'efficacité profonde, sociale, nationale. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons eu à un moment une opposition frontale avec l'Union européenne. Nous avons un plan d'action très fort avec la CAMEP. Nous avons une stratégie de reprise en main de la maîtrise d'ouvrage par le service public, avec transfert progressif de la maîtrise d'œuvre technique, puis de la maîtrise d'œuvre sociale (cf. annexe). Mais la délégation européenne voulait que le projet reste sous l'égide d'une ONG. L'Union européenne disait qu'elle ne pouvait financer l'État haïtien. Et nous, nous avons refusé les financements ONG, car ils n'allaient pas dans le sens de l'évolution institutionnelle. C'est ainsi que l'AFD a pris le relais pour le volet concernant la CAMEP.

La question posée est en fait celle de la maîtrise d'ouvrage. Le reproche qui est fait, à juste titre, aux ONG est qu'elles font des petites choses parfois remarquables, mais qu'elles ne passent pas du micro au macro et que donc, lorsqu'elle s'en vont, les projets s'effondrent. Dans tous les secteurs, il faut un maître d'ouvrage, responsable de la définition des actions et du cadre global d'intervention, qui définisse les normes à respecter. Il ne s'agit pas de références philosophiques, mais bien de taille des tuyaux, de profondeur des tranchées, de qualité du matériel, de hauteur des câbles électriques, de type d'installation, etc. Si personne n'est responsable de cette coordination, il est logique que les choses ne soient pas coordonnées.

Les ONG sont souvent récalcitrantes par principe à toute coordination, d'autant plus qu'elles manquent souvent de compétences techniques. Elles refusent d'être sous contrôle de l'État. Si le bailleur de fonds veut contourner l'État, il faut qu'il assure lui-même la coordination et la maîtrise d'ouvrage, ce qu'il n'est pas en état de faire. En refusant à des institutions, certes imparfaites, de pouvoir assumer leurs responsabilités, sans pour autant s'y substituer effectivement, les bailleurs contribuent à la désorganisation des pays. Quelle que soit son efficacité concrète, le maître d'ouvrage légitime est l'institution d'État responsable du secteur. La seule façon pour qu'il puisse y avoir un cadre global d'intervention et des réglementations qui permettent que le travail avance, c'est que le bailleur passe par ce maître d'ouvrage, tout en l'amenant à mieux remplir son rôle, et en se confrontant à lui dans les choix d'intervention pour aboutir à une plus grande efficacité.

### **Comment travailler avec un État faible ?**

Nous sommes ici au cœur d'un autre débat du développement : la collaboration dans les pays où l'État est faible. Lorsque la situation politique est illégitime, les bailleurs de fonds recourent naturellement à la société dite civile, représentée par les ONG. Le contexte ne permet pas de contrôle, mais les sommes sont peu importantes en comparaison aux collaborations traditionnelles. De la même façon que les ONG, en période de conflit, ont souvent comme seul impact leur présence auprès des populations, le financeur peut dire à la fin de l'année que la France, l'Europe ou les États-Unis ont donné un certain nombre de millions de francs, d'euros ou de dollars. La présence symbolique est un substitut à l'impossible efficacité.

Lorsqu'on retourne à une situation légitime (même si, là encore, il y a débat sur le sens à donner à la légitimité), il faut passer par l'État. Souvent faible et corrompu, cet État se révèle bien peu efficace et, au bout de quelques mois, on envisage à nouveau de travailler avec ces ONG qu'on a vilipendées pour l'absence d'impact et de durabilité de leurs interventions et leur caractère atomisé...

De fait, il y a une autre manière d'aborder le débat. Un État est faible non seulement dans son incapacité à gouverner, mais aussi parce que sa population n'est pas structurée et que le sentiment de nation est faible. Qui dit faiblesse de la structuration sociale dit faiblesse des ONG, car il n'existe pas de classe moyenne qui échappe à l'érosion généralisée. Dans le tiers-monde, cette situation est accentuée par l'instabilité des postes administratifs et politiques qui conduisent les cadres à disposer d'une solution de repli dans les organismes internationaux gouvernementaux ou non gouvernementaux. Les ONG ne sont plus, alors, des organismes de développement, mais des comités de survie des élites.

Pour aborder en profondeur la raison d'être de la collaboration entre ONG et service public, il faut revenir au véritable problème d'un projet de développement qui est celui de la maîtrise d'ouvrage. Pour chaque secteur technique, une institution étatique est responsable de la définition du cadre d'intervention et de la coordination des projets, afin que ceux-ci respectent ce cadre global d'intervention appelé « politique sectorielle nationale ». Le problème est purement technique : comment faire jouer son rôle à cette instance dans le contexte des pays à État faible ?

En l'absence de réflexion sur ce sujet, les ONG font un travail souvent remarquable dans leur coin, mais avec un maximum de chances de voir leurs efforts réduits à néant lorsqu'elles partent. Le bailleur, quant à lui, ne peut se substituer à son homologue ; la négociation se situe en amont, et une fois le projet approuvé, il ne dispose plus de réels moyens de pression pour forcer l'institution responsable à jouer son rôle. Parfois, l'ONG, loin de comprendre la nécessité d'une coordination si elle veut assurer la durabilité de son travail, accuse le bailleur d'instrumentalisation et refuse l'aide proposée.

L'enjeu du développement dans ce type de pays est la remise à niveau minimale qui permet par la suite d'enclencher des opérations plus lourdes. Cette remise à niveau nécessite une collaboration étroite entre les ONG chargées de développer des programmes partici-

patifs et les bailleurs de fonds, car le poids des populations représente la meilleure motivation des fonctionnaires locaux, et alors s'ouvrent des espaces de discussion et d'action. On peut profiter des dynamiques enclenchées par les petits projets pour influencer sur la mise en place d'une politique sectorielle.

En l'occurrence, nous ne nous sommes pas présentés en tant qu'ONG, ni en tant qu'expatriés blancs supers experts. Nous nous sommes présentés en tant que prestataires de services, à la disposition du service public. Nous leur avons dit que nous étions là pour les renforcer et trouver des solutions communes. Il s'agissait d'établir un climat global de concertation avec le service public, leur faire bien comprendre que nous n'étions pas là pour revendiquer une autonomie et créer des républiques indépendantes dans les quartiers, mais au contraire pour renforcer un État de droit, que nous nous mettions à leur service avec un objectif commun qui est de desservir les quartiers en eau.

Le fait que le directeur général la CAMEP, l'ingénieur Gérald Jean Baptiste, ait été lui-même convaincu depuis le début de la nécessité de résoudre le problème de l'alimentation de ces quartiers, a été déterminant pour la réussite du projet. Mais au début, la CAMEP était persuadée qu'elle ne réussirait pas à faire payer les gens : à la CAMEP, 50 % de l'eau était perdue au niveau de la production, et seulement 50 % des factures étaient payées, alors même que seuls les quartiers résidentiels étaient raccordés. Comment imaginer que les quartiers populaires pourraient payer ? Ainsi, pendant la première phase, la CAMEP ne s'est pas occupée de nous. Nous faisons tout. C'est nous qui construisions le réseau, construisions les bornes-fontaines, mettions en place des comités. Ce fut une lutte de deux ans pour faire les raccordements au réseau principal, il a fallu se battre mais nous y sommes arrivés, avec un peu de patience et beaucoup de relationnel. Les contrats ont été longs à établir, mais lorsque la CAMEP a vu que les factures étaient réglées, quand ils ont reçu les bilans financiers et ont vu la quantité d'argent que cela représentait, quand ils ont vu qu'il n'y avait aucun problème et qu'au contraire les comités aidaient à identifier les « piquages » et à sécuriser le réseau, ils sont devenus enthousiastes. Au début, nous payions les connexions à la CAMEP (même si nous avions négocié un prix intéressant). Mais dans la deuxième phase du programme on ne les payait même plus. Si nous leur avions dit tout cela avant, ils n'auraient pas voulu nous croire. Il fallait donc l'épreuve de la réalité.

Une fois la démonstration faite, la stratégie a été de pousser la CAMEP à reprendre progressivement en charge ces différentes fonctions (cf. annexe) : d'abord la maîtrise d'œuvre technique, la démarche de construction de réseaux de bornes-fontaines dans les quartiers populaires, qui a été reprise par la CAMEP qui en a fait sa politique. Les référentiels techniques définis par le GRET-Haïti et Hydroconseil ont été formalisés, et une série de cahiers des charges techniques a été préparée, sous en-tête CAMEP. Dès la seconde phase du programme, la CAMEP a réalisé directement les études techniques et l'organisation des chantiers, le GRET ne réalisant plus que le travail de faisabilité sociale et d'appui aux comités. Actuellement, la méthodologie d'ingénierie sociale est elle-même en cours de transfert, et la CAMEP a créé une direction de l'approvisionnement en eau potable des quartiers défavorisés, rattachée au secrétariat général, et chargée des relations avec les comités.

Il ne faut pas être naïf, le personnel d'encadrement de la CAMEP tire un grand bénéfice politique de son poste, c'est très valorisant. Notre travail a consisté à présenter les choses de telle

façon que les gens y trouvent leur intérêt. L'ambition politique des gens n'est pas gênante. L'important est de voir comment ils gèrent cette ambition. On retrouve là la même pédagogie des intérêts : construire une convergence d'intérêts entre acteurs autour du fait de faire couler l'eau.

Cette opération a pu réussir, puisqu'il ne s'agissait pas pour la CAMEP de risquer un prêt. Elle ne l'aurait jamais fait si le financement n'avait pas été un don, ce qui est parfaitement logique de sa part. Le don était donc indispensable pour faire démarrer ce projet. Là demeure l'intérêt de la coopération internationale, qui dispose de l'outil du don ou du prêt pour faire démarrer une dynamique sociale ou une expérience novatrice.

#### **4. Des choix techniques et organisationnels soumis à la faisabilité sociale**

Pour nous, les choix techniques doivent correspondre aux aspirations sociales. L'analyse des besoins, de la demande, des personnes-ressources, de la démographie, précède celle des problèmes techniques. Les choix organisationnels et les choix techniques sont à chaque fois faits en concertation avec la population des quartiers. Ainsi, la structure des bornes-fontaines combine deux objectifs : la convivialité et la sécurisation des installations. Ce sont des lieux très ouverts, sans mirador ni barbelés. Les structures vitales d'alimentation (vannes, compteurs, robinets...) sont sécurisées dans des boîtes. Cela se veut convivial pour les gens qui viennent et confortable pour le vendeur. Il peut commander ses quatre vannes, sur une chaise et il a un espace pour récolter l'argent que les gens donnent. Cela fait des petites maisons très jolies au milieu du quartier. C'est un lieu qui peut servir pour des petits commerces de sucettes, de galettes...

Plus largement, l'étude de faisabilité technique (qui définit le réseau, le nombre de bornes-fontaines, etc.) tient compte des contraintes du système hydraulique, du circuit de distribution, des contraintes des réalités physiques et topographiques des quartiers, de l'espace, etc., mais le choix des sites des bornes est discuté avec les leaders du quartier. Trouver les choix techniques adaptés aux quartiers a demandé un gros travail d'innovation. Les études ont été réalisées en collaboration entre les ingénieurs haïtiens, notamment Patrick Vilaire, et l'équipe d'Hydroconseil, avec Bernard Collignon. Bernard Collignon a un énorme champ d'expériences techniques dans de nombreux pays, tandis que Patrick Vilaire apportait sa sensibilité et sa connaissance du milieu haïtien. Tout en travaillant à définir les projets techniques et à suivre les chantiers de construction, ils ont défini un certain nombre de normes et de modèles, créant un référentiel technique pour l'élaboration de réseaux de quartiers.

Le principe technique est assez simple. A partir du réseau existant, la CAMEP pose un tuyau et un compteur de tête à l'entrée du quartier. Ce compteur fixe le début de la responsabilité du comité élu par les usagers et la fin de la responsabilité de la CAMEP. Des bornes-fontaines réparties dans le quartier sont construites et raccordées au réseau principal<sup>3</sup>. Un vendeur vend l'eau au détail aux habitants. Sur chaque borne-fontaine, il y a un compteur, de façon à ce que

---

<sup>3</sup> Le réseau de quartiers et les bornes-fontaines ont été construits par le GRET dans un premier temps, puis par une entreprise privée sélectionnée pour réaliser les travaux, avec la collaboration de la communauté dans la plupart des cas.

le comité et l'utilisateur puissent contrôler le vendeur. Le comité collecte les recettes des différentes bornes, et paie la facture à la CAMEP pour l'ensemble du volume consommé sur le compteur de tête. L'existence de compteurs en amont et aval du réseau du quartier permet de détecter s'il y a des fuites ou des « piquages ».

Le facteur limitant actuel est la quantité d'eau qui peut arriver à la borne-fontaine, du fait de la vétusté du réseau central. Pour permettre un débit suffisant, il a fallu créer des châteaux d'eau<sup>4</sup>. Cela permet d'avoir une pression en permanence, de faire fonctionner le compteur et de répartir l'eau dans la journée et entre les gens en fonction des aléas de la fourniture d'eau par la CAMEP.

En fonction du débit, la fontaine est ouverte entre deux et quatre heures le matin et/ou le soir. Les vendeurs arrivent à écouler 12 000 litres en quatre heures, soit environ 150 seaux à l'heure. Le vendeur, payé par le comité, relève le volume au compteur et comptabilise l'argent recueilli. En fonction des quartiers, le vendeur a un rythme de travail et un mode de rétribution différents : certains ont un salaire fixe, d'autres sont payés au pourcentage. Certains changent tous les quinze jours, de façon à donner du travail à plusieurs personnes, d'autres tous les six mois, et d'autres ont toujours le même vendeur depuis le début. Le vendeur passe chaque soir déposer l'argent au comité et le président ou le trésorier déposent l'argent à la banque tous les deux ou trois jours de manière à ne jamais avoir trop d'argent à la fois.

### **Une part significative de la consommation, un impact économique considérable**

Actuellement, avec ce système, on est à environ 30 % de la couverture des besoins vitaux des gens des quartiers. On pourrait facilement arriver à 100 % si la CAMEP pouvait fournir plus d'eau. Si l'eau coulait 24 heures sur 24, les vendeurs pourraient vendre 24 heures sur 24. Les réseaux dans les quartiers sont actuellement sous-utilisés. La CAMEP pourrait distribuer trois fois plus d'eau et cela couvrirait 10 à 12 % de son chiffre d'affaires, mais il faut pour cela une modernisation du réseau central, qui est à l'étude. Le coût de l'eau a aussi nettement baissé.

Les tarifs ont été négociés entre les comités et la CAMEP. Le prix théorique du mètre cube d'eau facturé par la CAMEP est normalement de 9 gourdes. Mais comme le réseau est arrêté plusieurs fois par jour, les compteurs ne fonctionnent pas et les gens paient au forfait, ce qui explique une partie des pertes financières de la CAMEP. Dans les bidonvilles, qui sont dotés de réservoirs et donc toujours en charge, les compteurs fonctionnent et les comités paient donc au réel. Pour ne pas les désavantager, le prix est moindre que le prix théorique que personne ne paie... : il a été négocié à 5,30 gourdes.

Par rapport à l'alimentation privée par citernes, on a diminué par six le prix de l'eau. Les revendeurs qui se faisaient livrer l'eau par camion la revendaient 1,5 gourde pour 20 li-

<sup>4</sup> Dans la première phase du projet, qui était une phase d'urgence, on a mis un château d'eau de 12 m<sup>3</sup> en fibre de verre sur chaque borne-fontaine. Ces châteaux d'eau étaient fabriqués par une entreprise locale. Dans la seconde phase, on a construit des réservoirs en béton armé de 100 ou 150 mètres cubes en fonction de la quantité de personnes en amont de la borne-fontaine.

tres. Avec le système CAMEP, on est à 0,30 gourde pour le même seau de 20 litres. Donc cinq à six fois moins. Sur ces trente centimes, dix centimes correspondent à la facture CAMEP, dix centimes servent à payer le salaire des vendeurs et les dépenses de fonctionnement et dix centimes servent aux provisions nécessaires pour renouveler le système et dégager une marge bénéficiaire qui peut être réinvestie dans d'autres projets. Le prix de détail est donc trois fois le prix CAMEP, et permet de dégager un surplus qui peut être réinvesti dans des actions d'intérêt collectif décidées par le quartier et les comités. L'eau sert ainsi à générer des ressources collectives.

Le chiffre d'affaires de la vente de l'eau est important. En 1997-1998, alors que tous les systèmes n'étaient pas en fonction, les recettes brutes pour la CAMEP se sont élevées à 2 millions de gourdes, soit environ 130 000 US\$, ou encore 800 000 FF. Cela représente 3 à 4 % du chiffre d'affaires de la CAMEP pour seulement 1 % de la quantité d'eau produite (touchant 15 % de la population). Ce qui montre l'efficacité de l'utilisation du réseau et la faiblesse des déperditions techniques ou financières, par rapport à la distribution de la CAMEP dans les autres quartiers.

## 5. Partager le pouvoir et les bénéfices

La logique de raccordement à la CAMEP, et de délégation de la gestion technique et commerciale de quartier à un organisme intermédiaire communautaire permet ainsi de baisser les coûts. Cette baisse des coûts est donc partagée entre la structure intermédiaire qui participe à la gestion du réseau, c'est-à-dire le comité de l'eau, la population et les usagers, à la fois sous forme de baisse du coût de l'eau (par rapport au système antérieur) et sous forme de réinvestissement dans des actions d'intérêt collectif.

Nous ne sommes donc pas partis uniquement du « besoin » ou de la « demande », mais aussi de l'intérêt. C'est une grande leçon d'ingénierie sociale, c'est que l'on partage le pouvoir et l'intérêt économique. C'est l'idée, exprimée par les anglophones, du *power sharing* et du *social empowerment*. L'enjeu du développement est là : c'est une redistribution des richesses et un partage du pouvoir. On ne fait pas de développement en répondant seulement aux besoins des gens : on le fait en renforçant leur pouvoir et leur surface économique communautaire, en construisant et en consolidant des convergences d'intérêts pour la pérennité du service.

On est loin de cette participation communautaire désuète et lénifiante, où l'on voit les gens amener des cailloux et du sable et donner leur main d'œuvre gratuitement. Certains développeurs semblent penser que ça suffit pour voir que le projet correspond à un besoin, mais ça ne garantit en rien la durabilité du projet, car ça n'a rien à voir avec la faisabilité sociale et la viabilité économique ou technique du projet.

Notre programme ne voulait donc pas sacrifier à cette mode instaurée par les financeurs qui veulent 10 % de participation communautaire et qui veulent utiliser le sens de la solidarité communautaire. Il n'y a pas de seuil de légitimité ou de pourcentage d'autofinancement à atteindre pour démarrer le projet, mais au contraire c'est le projet qui va permettre la motivation et la sensibilisation des usagers. Pour nous, c'est l'enjeu de l'eau, qui peut fédérer les énergies. Peu importe qu'il y ait des dérapages ou des ratés au départ, il faut vite atteindre la phase concrète pour voir la réalité apparaître, tant au niveau technique, qu'au niveau de l'autonomie des comités.

### **III. LES ETAPES DU TRAVAIL DANS LES QUARTIERS**

---

Même si le projet consiste à alimenter en eau des quartiers défavorisés, le plus important demeure l'organisation sociale. Nous avons développé une méthodologie originale « d'ingénierie sociale », qui met en pratique les principes ci-dessus, accompagnant la définition des choix techniques, la réalisation des travaux, puis la constitution et l'autonomisation des comités de gestion de l'eau.

#### **1. Constituer un comité d'appui au projet, pour élaborer les choix et lancer les travaux**

##### **1.1 Repérer les acteurs**

Il nous fallait d'abord comprendre comment fonctionnaient ces quartiers. C'est le but du travail d'immersion des animateurs qui identifient les organisations, les leaders, leurs rapports, les conflits qui traversent le quartier. Mais cela n'est pas un objectif en soi. Dès le départ, nous nous présentons comme travaillant pour faire venir l'eau, nous organisons une information large autour de ce projet. C'est ce travail qui permet de rentrer dans le quartier, de connaître ses interlocuteurs. L'objectif est de constituer un comité d'appui au projet, suffisamment légitime aux yeux des habitants, pour débattre des choix techniques et organisationnels, et suivre le déroulement des travaux.

##### **1.2 Mobiliser largement, et aller vite dans le concret**

En milieu urbain en Haïti, on a fait tellement de promesses aux gens sans jamais les tenir que les gens n'y croient plus et ne se motivent qu'une fois qu'ils voient quelque chose de concret apparaître. C'est vrai en ce qui concerne les leaders, comme en ce qui concerne l'ensemble de la population. Les animateurs utilisent donc tous les outils possibles et imaginables pour disséminer l'information, mais il faut parallèlement commencer les réalisations concrètes.

Nous sommes donc allés assez vite, sans attendre l'ultime réunion communautaire, pour mettre en route les travaux. C'est dans le concret que les choses se décantent et c'est en étant obligé de résoudre des questions pratiques que les vrais problèmes apparaissent : on ne peut pas attendre que le monde soit parfait pour commencer à faire quelque chose.

### **Chaque bidonville a sa propre dynamique sociopolitique**

Dans les organisations de base, il y a une grande diversité. Haïti est un pays très favorisé par l'aide internationale. En milieu urbain, les organisations de base ont émergé essentiellement avec des buts politiques : ce sont des organisations qui cherchent à garder un espace de pouvoir, voire un espace économique. Les organisations de base soutiennent donc des candidats aux élections, et essaient de capter des projets internationaux. Il ne s'agit pas vraiment d'organisations communautaires spontanées. Cela peut aller de l'organisation quasi familiale jusqu'à de vastes organisations qui drainent tout un quartier.

De même qu'il y a différents types de bidonvilles à Haïti, chaque quartier donne naissance à une typologie différente d'organisations de base. Il y a par exemple des bidonvilles où tout le monde vient du même endroit d'Haïti : les organisations de base sont donc quasiment villageoises, même si les habitants sont là depuis dix ou quinze ans.

Généralement, on divise Port-au-Prince en trois parties : géographiquement et socialement, les caractéristiques sont très marquées. La montagne qui borde Port-au-Prince est encore un peu rurale et les structurations sociales sont encore villageoises, avec le Lacou, organisation traditionnelle forte et représentative de l'ensemble de la communauté. Sur le bord de la mer, il y a l'immigration de première génération ; ce sont des zones très insalubres. Les gens viennent là dans l'urgence, n'importe comment, lorsqu'ils descendent de la province : ce sont des zones de transit où les gens essaient de rester le moins longtemps possible. C'est à la fois très déstructuré et très militant. Au centre ville, on trouve le prolétariat urbain. C'est une immigration de deuxième ou troisième génération, et l'ambiance est beaucoup plus tendue, dure, violente. Il y a d'autres quartiers atypiques, qui ne sont pas des bidonvilles car les constructions sont en dur, il s'agit de fonctionnaires ou d'enseignants. Ce sont des quartiers très durs et très revendicatifs. Il s'agit d'une classe sociale qui veut émerger économiquement. Chaque quartier a donc son histoire et ses propres organisations. Dans d'autres quartiers, on voit des leaderships individuels très importants, qui reposent soit sur l'autorité, soit sur le charisme, soit sur le soutien politique, soit sur l'autorité religieuse.

Dans le milieu urbain d'Haïti, il n'y a pas vraiment de lieux publics de palabres. C'est le projet qui les crée. Pour entrer en contact avec la population, on utilise tous les moyens possibles : les entretiens individuels, les églises, les marchés, les réunions d'organisation, le mégaphone, les enquêtes... Tous ces outils servent à convoquer les gens. Cela peut prendre beaucoup de temps. Une fois le projet en place, la capacité de convocation est décuplée par le bouche à oreille et par la visibilité des réalisations.

Notre seule méthode *a priori* fut de contacter le maximum de personnes, des notables, des organisations, toutes les associations que nous pouvions repérer. Notre première étape d'immersion dans les quartiers a consisté à identifier le maximum de personnalités, pour constituer le comité d'appui au projet, qui a pour fonction transitoire d'encadrer le chantier (choix du site, exécution des travaux etc.) et de mettre en place un comité de gestion élu au moment de la mise en service du réseau.

### **1.3 Un comité d'appui au projet représentatif du leadership dans le quartier**

A cette étape, il s'agit d'asseoir la légitimité de cet organe local, qui sera l'interlocuteur pour la préparation du projet et la réalisation des travaux. Nous devons composer avec la complexité des réalités sociales locales, sans faire de sélection. La première étape est, en effet, une phase de rassemblement en disant que l'eau est pour tout le monde. En revanche, il s'agit d'une instance provisoire : on essaie de faire en sorte que, ultérieurement, la population elle-même fasse le tri par des mécanismes formels de choix : les élections. Le comité d'appui au projet est ainsi issu de la cooptation (négociations informelles entre organisations de base et notables dans chaque quartier). La cooptation a permis de faire fonctionner les premiers comités. Pour les suivants, la méthodologie a évolué. On présentait le principe à l'ensemble des personnes intéressées. Ce système est quelque peu spécifique à la réalité haïtienne. Son état de déstructuration sociale fait que la légitimité est très difficile à construire. Chacun représente ses propres intérêts. En rassemblant plusieurs intérêts divergents, on prenait aussi la garantie que le projet ne serait pas détourné au profit d'intérêts particuliers. Nous avons ainsi favorisé la légitimité et la possibilité d'avoir des contre-pouvoirs. C'est tout l'apprentissage de la démocratie.

### **1.4 Discuter les choix opérationnels**

Une fois le travail de repérage des différents partenaires effectué, nous nous sommes donc assis avec eux, de façon à savoir comment ils pensaient gérer le problème de l'alimentation en eau de leur quartier. Tout en leur expliquant les objectifs du programme, nous les avons mis en position de le concevoir. Il ne s'agit pas de poser la question brutalement : « comment voulez-vous qu'on fasse ? ». Faute de références, nos interlocuteurs n'auraient guère d'idées. C'est un travail de discussion collective, où l'on présente les hypothèses actuelles, ce qui s'est déjà fait dans le pays et ce qui existe ailleurs, on débat autour des différents choix techniques et organisationnels qui permettront un service de l'eau efficace, répondant aux attentes. Dans les six premiers quartiers, une délégation de ces quartiers s'est réunie avec notre équipe et nous avons ainsi discuté du mode d'organisation, des statuts qui en découlaient, et des contrats qui seraient signés avec les services publics. Ce niveau d'évolution des projets se passe dans un cadre de discussion et de confrontation : les choix fondamentaux ont été élaborés à ce stade.

### **Élaborer les choix en concertation**

L'exemple le plus concret est celui des structures de gestion. Dans ce genre de programme, les choix institutionnels sont réalisés par les experts et les techniciens. L'option proposée est souvent une solution de type affermage. On recherche un fermier, dans le quartier, qui s'occupe du réseau de distribution et qui émarge au pourcentage ou au forfait. Ce fut différent en Haïti parce qu'on n'a pas imposé de solution. Nous avons mené des discussions autour de ces choix. Nous disposions d'articles de M. Morel A L'Huissier qui expliquait le système des fermiers, des systèmes d'eau en Afrique. Nous pensions donc adopter cette stratégie, mais les gens nous ont expliqué que dans le contexte haïtien il y avait de grands risques qu'en identifiant le projet à une personne, nous suscitions des jalousies dans le quartier, qui pouvaient même conduire à la destruction des installations. D'après eux, il était préférable de monter des structures communautaires légitimes qui garantiraient l'appropriation des systèmes par l'ensemble des bénéficiaires. Nous les avons écoutés, leur avons fait confiance, et ça a marché.

Notre idée n'est donc pas de définir le projet et d'arriver à ce que tout le monde vienne nous écouter autour d'une table, mais de susciter les relations entre les différents partenaires pour qu'eux-mêmes définissent le programme à travers ses modalités opérationnelles. L'eau est un enjeu fondamental et les gens, organisations ou usagers, ont tous un avis sur la question. Nous tenons bien à dire que l'ONG n'est pas un opérateur, mais un facilitateur, un créateur d'espace de dialogue. Le renforcement de la capacité de négociation des bénéficiaires du programme est la seule manière d'assurer la durabilité du projet.

Le comité est l'interlocuteur de l'équipe technique pour l'élaboration de l'étude de faisabilité technique, qui définit le dimensionnement du réseau, le nombre et la localisation des bornes-fontaines, les plans d'installation, etc. Dans un second temps, il suit les travaux. Puis, lorsque le raccordement est réalisé, il organise la mise en place d'un comité de gestion élu.

## **2. Une fois le réseau en place, créer un comité de gestion légitime et renforcer son autonomie**

On est alors dans une seconde phase, où les enjeux sont d'assurer un service. Les fonctions à remplir, les compétences, les formes de légitimité ne sont pas les mêmes. De plus, les habitants à ce stade ont pu voir la façon dont les différents leaders se sont impliqués dans cette action. D'où l'importance de ne pas reconduire le comité d'appui au projet, mais d'organiser des élections. Il est clair que les gens impliqués dans le comité d'appui bénéficient d'atouts, mais l'élection permet aux habitants de choisir.

### **2.1 Légitimité locale et responsabilités contractuelles**

Notre principe de base est que tous les usagers ont le droit de se présenter aux élections, et ont le droit de regard sur les comptes du comité. Le gestionnaire principal du réseau, c'est-à-dire le service public, est responsable légalement. Il fait un contrat d'affermage avec une structure intermédiaire (le comité), à qui il délègue une partie de la responsabilité et une partie des bé-

néfices (un tiers de la collecte). Mais tous sont redevables devant les usagers. Le gestionnaire principal doit garantir la qualité du service, et l'intermédiaire doit assurer une gestion rigoureuse. Le comité est donc doublement responsable, devant la CAMEP d'un point de vue contractuel, et devant les usagers qui l'ont élu. D'où une obligation de transparence comptable, qui prend différentes formes : affichage des prix, assemblées générales avec restitution des comptes, etc.

## **2.2 Des élections, garantes de la légitimité locale**

Pour organiser les élections, il faut faire énormément de terrain, afin que les gens sachent ce qui se passe et pourquoi on va organiser des élections ; il faut faire passer l'information, car c'est un chemin vers le pouvoir, et certains cherchent bien entendu à retenir l'information. Il faut à la fois une collaboration avec les gens du quartier et une dissémination de l'information par les canaux les plus informels et les plus variés. Nous devons simultanément faire face à des conflits et à la passivité de certains.

Une fois le comité en place, le rôle des animateurs est de le former à ses tâches (comptabilité, suivi des fontainiers, etc.), de discuter des améliorations de l'organisation, de le mettre en situation d'autonomie, afin qu'il fasse ses apprentissages.

## **3. La durabilité tient à la négociation des choix initiaux et à l'existence d'instances légitimes, négociant avec les institutions**

Au début, il y a un certain paternalisme vis-à-vis des comités, ils sont sous le double contrôle du service public et de l'ONG. Plus vite on les fait passer en phase d'autonomie, plus vite on va discerner les erreurs, et plus vite on pourra mettre en place des mécanismes de régulation.

Toute notre démarche se passe autour du renforcement des capacités de négociation des gens. Curieusement, on ne peut pas dire que cet objectif d'appropriation du programme prenne du temps, parce que ce projet est allé beaucoup plus vite que n'importe quel autre. Il est vrai que les délais ont été raccourcis par la densité du besoin et des populations... En milieu urbain, les gens sont très proches les uns des autres, et on a pu densifier les activités, car les bidonvilles regorgent de chômeurs. On peut faire plusieurs réunions dans une même journée, cela ne dérange pas les gens qui sont pour la plupart inactifs.

La durabilité du projet tient au fait que dans la phase initiale de discussion, le plus grand nombre de gens et d'organisations discutent ensemble. Alors les plus gros enjeux qui pourraient mettre en péril le projet apparaissent rapidement et on peut bâtir un consensus à partir de là.

## **IV. CREER DES REGULATIONS A PARTIR DES CONFLITS**

---

Notre démarche ne cherche pas à éviter les conflits, ce que font généralement les intervenants de développement, que ce soit par idéalisation du « communautaire » ou par incapacité à y faire face. Toute réalité sociale est traversée par des conflits, toute intervention en suscite ou en révèle. L'enjeu est de savoir canaliser les logiques d'intérêts autour de l'enjeu opérationnel, et de faire émerger de nouvelles régulations à partir des conflits. Les enjeux, et donc les

conflits, changent aussi en fonction de l'étape de l'action. Au départ, les gens se battent pour le pouvoir. On assiste à des conflits de personnes, des conflits d'intérêts économiques, des conflits politiques... Cela peut prendre la forme de longues discussions, de blocages, voire de violences. Les conflits peuvent arriver à tout moment et entre tous les partenaires, des cadres haïtiens d'ONG ont eu par exemple des discussions violentes avec des responsables de la CAMEP, à cause de malentendus idéologiques.

Dans le concret du fonctionnement des bornes-fontaines, les gens sont jugés sur la qualité des services pour lesquels ils sont rémunérés, et ils font face à des usagers qui peuvent les élire. Ils sont de plus redevables vis-à-vis du service public de la qualité de leurs services. Dans cette seconde phase, les choses sont beaucoup plus claires.

## **1. Avant les travaux, des conflits de pouvoir et de légitimité**

La phase de prise de contact avec la population, la première phase, est la plus dure au niveau des conflits, car ce qui se joue là est un enjeu global de prise de pouvoir sur l'action, sa paternité politique, ses bénéfices (matériels et symboliques) potentiels. Les premiers conflits arrivent dès le début du projet, c'est-à-dire dès l'immersion des animateurs dans les quartiers. Le nouvel espace de pouvoir que nous représentons aiguise les appétits des organisations et des leaders, et chacun veut nous prouver qu'il est légitime à lui tout seul. Il y a par exemple un quartier où il y a trois quarts de militaires, les anciens Macoutes, car les terres leur avaient été données, et un quart de Lavalas, c'est-à-dire des gens de gauche proches d'Aristide. Tout le monde est venu nous voir en nous disant alternativement : « nous sommes légitimes car nous sommes les plus anciens dans le quartier » ou « nous sommes légitimes car nous sommes proches de la population et nous participons au développement du quartier depuis trois ans ». « Oui, mais cela fait trois ans sous embargo, trois ans de dictature ». Entre les Macoutes et les Lavallas, qui sont tous aussi pauvres les uns que les autres, la lutte dès le départ était très forte pour le contrôle du comité. Les militaires, majoritaires, voulaient gérer seuls le projet, et les Lavallas estimaient qu'ils étaient les seuls défenseurs de la population, se réclamant de la légitimité d'Aristide. Cet affrontement aurait pu aller jusqu'au règlement de compte armé, et on l'a évité par un dialogue incessant et une présence continue dans le quartier. Daniel a tout de même dû descendre dans le quartier pour éviter l'assassinat de certains membres. L'étranger pacifie un peu les choses aussi par son regard extérieur, il peut canaliser une partie des tensions.

Dans un autre quartier encore plus dur, à Solino, à la sortie de l'embargo, nous nous sommes heurtés à un ancien commandant des « tontons macoutes », prêtre vaudou de la zone qui maîtrisait tout. En arrivant dans un quartier, le projet a cristallisé certains affrontements latents et fait sortir des tensions nouvelles que nous avons dû résoudre, car nous avons en quelque sorte cassé la dictature micro locale de cet homme fort. Il y a beaucoup d'anecdotes incroyables à ce stade d'accès au pouvoir, des histoires d'envoûtement, de luttes internes au sein des organisations, etc. Personne ne sait encore en quoi ce pouvoir lié au comité consiste, puisqu'on est dans une phase préalable, mais les luttes idéologiques et philosophiques informelles commencent. Il ne faut pas avoir peur, c'est un processus qui évolue : plus tôt on met en place une première structure, plus vite les conflits apparaissent. Ce sont des conflits autour de la gestion et du partage de l'argent, et du partage des bénéfices sociopolitiques du projet.

Notre rôle consiste à dire à tous de s'asseoir ensemble autour d'une table. Le but est de convaincre, pour avancer par le dialogue incessant vers un objectif commun : l'eau. Il ne faut pas perdre de vue que nous ne sommes pas là pour des règlements de compte historiques, d'autant plus que les organisations qui s'affrontent ou se confrontent ne sont pas nécessairement très représentatives non plus du reste de la population. Construire un compromis autour de cet enjeu de l'eau est essentiel pour la suite. Mais dans des contextes aussi tendus, c'est une phase très délicate, où les seuls enjeux sont de pouvoir, pour porter la discussion sur les questions opérationnelles : c'est au moment où les activités concrètes commencent que l'on peut mieux gérer les questions idéologiques ou les questions de légitimité qui ne reposent sur rien. Il faut donc essayer de rentrer le plus rapidement possible dans l'opérationnel.

## **2. Une fois que l'eau coule, des conflits sur les règles de gestion**

Une fois que l'eau coule, commencent d'autres confrontations et la régulation autour des véritables enjeux fonctionnels. Ces confrontations se feront dans un cadre beaucoup plus précis que seulement le cadre d'une lutte pour un espace de pouvoir encore indéfini. De plus, les conflits liés à la rareté de l'eau ou à sa distribution aléatoire disparaissent : lorsque les gens savent qu'il y a de l'eau pour tous, que le robinet ne va pas s'assécher au bout de deux heures, on accepte plus facilement de faire la queue, de ne pas se battre pour y avoir accès immédiatement ! Ceci dit, il ne faut pas croire qu'on peut éviter les incidents ou les dérapages. Au fur et à mesure que les conflits émergent, on invente des régulations, des outils contractuels, afin de garantir la survie du projet au fil de ces mises au point.

Un premier type de conflit se rencontre entre clients et fontainiers : il y a des règles et des habitudes à mettre en place et à stabiliser, qui peuvent susciter des réactions. Il peut y avoir des bagarres dans les files, un désaccord entre un client et un vendeur, etc. Au début, il y a eu quelques bousculades dans certains quartiers, mais cela reste marginal. En général, on est frappé par la discipline des gens. Pour que les choses se passent bien, il faut former le vendeur pour qu'il devienne un bon commerçant. Le vendeur doit gérer son public avec respect et efficacité. C'est donc une véritable entreprise qui se met en place avec des actions de management.

A ce moment là, le comité est dans un processus lourd d'apprentissage de la gestion sociale et il doit avoir des gens qui viennent parler aux habitants dans les files d'attente qui se forment devant la borne-fontaine. Régler ces conflits, c'est renforcer la légitimité du comité, c'est aussi, par exemple, renforcer l'éducation sanitaire sur des bases très concrètes, en expliquant notamment aux gens pourquoi il faut mettre du chlore dans l'eau, pourquoi il faut venir avec un seau propre, etc.

Le fait que chaque personne paie chaque goutte d'eau implique qu'il n'y a pas d'eau gaspillée. On dit donc aux gens de laver leur seau avant de venir, car ils ne peuvent pas le laver autour de la fontaine. Si quelqu'un vient avec un seau sale, le vendeur explique qu'il ne peut pas le laver, et la personne repart : cela ne lui sert à rien de payer pour de l'eau sale.

Il peut aussi y avoir des conflits entre un comité et un vendeur, le vendeur refusant de rendre l'argent, ou refusant de partir dans le cadre d'une rotation des vendeurs. Tous ces petits problèmes permettent d'inventer des instruments de régulation. En ce qui concerne les conflits entre vendeurs et comités, la CAMEP intervient en tant qu'État. Il est même arrivé qu'un man-

dat d'arrêt soit délivré par le juge de paix, à la demande de la CAMEP, à l'encontre d'un vendeur qui refusait de restituer l'argent.

D'autres conflits sont occasionnés par le « piquage » de l'eau. Quand quelqu'un identifie un « piquage » sur le réseau, c'est-à-dire quelqu'un qui se branche illégalement sur les conduites pour alimenter son propre réservoir sans avertir le comité, cela apprend au comité à négocier sans intervenir directement par la force. Il apprend ainsi à s'appuyer sur la légalité, il fait appel à l'avocat de la CAMEP qui intervient et on touche du doigt l'importance de l'implication de la CAMEP dans le processus.

Il y a aussi déjà eu des tensions entre les organisations de base et le comité de l'eau car les membres avaient tendance à oublier leur provenance et d'où ils venaient. C'était l'occasion pour nous de rappeler que tout le monde participe au projet, et que tout le monde a un droit de regard et cela nous a permis d'exiger la transparence des discussions et des décisions, avec des réunions régulières avec les organisations de base initiatrices, avec des réunions de restitution des comptes. Des règles ont été établies, comme l'affichage des prix aux bornes-fontaines, la tenue d'assemblées générales avec le maximum de personnes, l'accès permanent pour tous aux cahiers des comptes.

La transparence a été difficile à mettre en place. Il a fallu du temps pour que les comités acceptent de communiquer les montants qu'ils géraient. Ce sont des montants très importants qui pourraient faire des envieux et ils avaient peur de se faire attaquer. Nous leur avons expliqué que plus ils chercheraient à cacher ces sommes et plus les gens penseraient qu'elle sont élevées et plus ils auraient envie d'attaquer et plus les rumeurs circuleraient... Mieux vaut jouer la transparence, et confier quotidiennement la recette du jour à la banque.

Un conflit n'est pas avant tout un problème. C'est une occasion de mettre tout sur la table et d'enclencher des processus de reconnaissance et de régulation. Ainsi, les comités sont obligés de trouver des solutions alternatives. Le projet se heurte par exemple de façon frontale aux gens qui ont des citernes privées chez eux, et qui se font livrer par camions. Il y a une forte concurrence puisque nous vendons l'eau six fois moins chère que les camions. Tout cela ne pose pas trop de problèmes avec le propriétaire de camions, mais le commerce de l'eau n'est pas un commerce rentable à leur niveau en Haïti, il n'est donc pas un enjeu fort, générateur potentiel de conflits. Le véritable problème s'est posé avec les propriétaires qui faisaient de la vente de l'eau une de leurs activités grâce à leur réservoir. On n'approvisionne pas à 100 % avec nos systèmes, il leur reste une part importante du marché. Des aménagements ont également été trouvés avec eux : le comité connecte le propriétaire privé avec un compteur, et le comité et le propriétaire se partagent l'économie ainsi réalisée. Finalement, en leur fournissant l'eau moins chère, on régule le marché.

Il y a eu aussi des conflits entre les comités et le GRET, par exemple en raison du fait que l'ONG traditionnelle reste et vit sur le projet, tout en continuant à se l'approprier. Son but à elle n'est pas que le programme aboutisse, puisqu'elle voudrait rester le plus longtemps possible pour continuer à capter des financements internationaux. Nous avons donc été clairs dès le départ sur notre désengagement à terme.

Il n'en demeure pas moins qu'il y a une confrontation permanente, car on a parfois affaire à de la mauvaise foi, de la mauvaise volonté... comme partout. Notre rôle consiste donc à convaincre et aussi à jouer des instruments de régulation que sont la peur du service public, la peur de l'État et la peur des usagers qui peuvent intervenir.

Nous avons été très clairs sur la gestion des conflits : nous n'en avons pas peur, nous ne les cachons pas et nous y faisons face. Nous en faisons un vecteur d'apprentissage, de contractualisation, de formalisation. Nous trouvons toujours des solutions qui renforcent le partenariat, la légitimité, les relations entre les gens. Dans ce cadre, et au quotidien, la régulation reste le fruit d'un travail participatif. Le comité peut demander conseil aux animateurs, les animateurs peuvent de leur côté relever certaines choses et faire remonter la question au niveau de l'encadrement du GRET ou de la CAMEP. Tout se discute et se négocie, de façon à ce que chacun s'approprie la solution trouvée.

Nous avons cette attitude devant chaque comité et aussi en réunion de tous les comités. Nous leur donnons des conseils en leur disant par exemple : 20 ou 25 % de dépenses administratives, c'est beaucoup trop et cela met votre existence en péril. On n'entre pas dans des détails, comme 200 dollars de taxi non justifiés. Là, c'est le rôle de l'animateur d'expliquer en privé que ce n'est pas sérieux et que la personne compromet son poste et l'avenir du comité si ce genre de pratique s'étend, etc. Comme la communication entre les quartiers marche très bien, il est facile de brandir la menace du comité dissout par la CAMEP et de faire remettre les choses dans le droit chemin.

### **3. Conflits d'image, de prérogative, de pouvoir avec les institutions**

Mais l'équipe du projet a également dû faire face à d'autres conflits, avec la CAMEP, avec les bailleurs, avec le siège du GRET, même. Avec le service public, il y a eu des conflits assez durs. L'État, de manière légitime, conçoit que s'il y a un don, prêt ou investissement, ça doit passer par lui. Il n'aime pas, par principe mais aussi pour des raisons matérielles, que l'argent passe par les ONG. Tout au long du projet, il faut donc faire attention à ne pas empiéter sur les prérogatives de chacun. Avec la CAMEP, on a eu beaucoup de conflits dans les deux sens, mais le conflit reste souvent haïtiano-haïtien, c'est-à-dire que l'expatrié n'est pas mêlé à cela. Les conflits ont souvent pour origine l'image, le pouvoir ou le rôle de chacun. Pour faciliter l'harmonisation, nous avons adopté le principe de ne jamais valoriser le nom du GRET en Haïti. On a toujours dit aux gens : « C'est la CAMEP ». « Mettez CAMEP sur les bornes-fontaines et non le GRET ». On a toujours mis la CAMEP en avant, de façon à ce que l'essentiel passe, c'est-à-dire que l'eau coule pour tout le monde.

Cette volonté peut alors susciter d'autres réactions : les responsables du projet, au siège du GRET, peuvent commencer à croire qu'il y a un accaparement du projet par la CAMEP, et ils en prennent ombrage alors que c'est justement le but recherché. Par exemple, l'abandon de l'intermédiation du GRET au profit de la CAMEP est quelque chose que j'ai fait spontanément, sans en référer au siège. Pour moi, il nous fallait faire ce choix pour créer des relations de confiance. Cela n'a pas été bien reçu au départ.

Au niveau des animateurs ou même chez certains cadres, cet objectif était difficile à intégrer. Ils voyaient que leur responsabilité se délitait et, qui plus est, qu'ils allaient peut-être perdre leur travail. Il y a aussi un sentiment de frustration par rapport à quelque chose qu'on a façonné dès le départ et qui nous échappe.

Pour ne pas donner trop d'ampleur aux problèmes institutionnels, il faut être très attentif de ne pas perdre de vue les objectifs fondamentaux du projet. Quand on ne quitte pas ces objectifs de vue, les aléas du quotidien restent petits, les petits dérapages n'ont plus aucune importance. Sans cesse nous avons ramené les interrogations des gens dans le cadre des objectifs qui sont

communs : c'est-à-dire alimenter les gens en eau en créant des systèmes durables. Cela nous a permis de rester dans des limites acceptables de discussion, sans rien casser. Le fait d'avoir travaillé trois ans dans les quartiers et d'être arrivé aux résultats que nous connaissons, le fait d'avoir eu à régler des conflits au sein des quartiers, tout cela nous a donné assez de légitimité pour dire : « assieds-toi, nous allons trouver une solution ».

Il faut montrer à tous les partenaires que leurs intérêts sont compatibles et seront préservés grâce à la réussite du programme. Cela suppose d'être totalement inflexible sur les objectifs opérationnels, souple dans sa capacité de négociation, et irréprochable dans sa neutralité. Tout cela demande une bonne sensibilité aux moteurs humains, de savoir anticiper les susceptibilités.

## **V. LES DÉFIS DE L'AUTONOMISATION**

---

### **1. Un processus encourageant vers l'autonomie des comités**

Il est encore trop tôt pour pouvoir vraiment juger de la maturité et de l'autonomie des comités. Un certain nombre d'éléments semblent cependant bien augurer de leur capacité. C'est d'abord le réel service qu'ils rendent. C'est ensuite la façon dont ils ont été mis en place, et le fait qu'ils aient été très vite mis en situation, et rendus responsables, tant de la gestion financière, que de l'ajustement des règles : plus vite on les fait passer en phase d'autonomie, plus vite on va discerner les erreurs, et plus vite on pourra mettre en place des mécanismes de régulation.

En fonction des réalités de chaque bidonville, les règles de fonctionnement ont été fixées par consensus : âge minimum, durée de vie dans le bidonville, le fait d'être propriétaire ou non... Une fois l'espace ouvert, nous ne sommes pas intervenus, les gens ont défini eux-mêmes leurs propres règles de fonctionnement en fonction de leur expérience. En tant que GRET, nous avons ouvert la discussion pour qu'il y ait des statuts et des règlements internes initiaux, mais l'espace est ouvert encore par la suite s'il y a un problème, afin que ces règlements évoluent et soient renégociés. De même, le contrat entre les comités et la CAMEP a déjà été renégocié.

Nous donnons des conseils et des apports techniques ou juridiques, mais nous n'intervenons pas dans le contenu de leurs choix. Nous avons aussi un rôle de modérateur de réunion et d'insuffleur d'idées. Notre leadership temporaire ne repose pas sur un positionnement hiérarchique ou une autorité, mais sur une prestation de services.

Un certain nombre de comités ont déjà investi leurs bénéfices dans des actions d'intérêt collectif : bibliothèques, douches, routes, ponts, passerelles, ramassages d'ordures, assainissement, cofinancement du centre de santé, etc. Pour ces projets, il y a un comité technique qui est nommé avec un membre du comité de l'eau et d'autres membres de la population. C'est lui qui passe le contrat pour les travaux. Pour le projet de santé, le comité de l'eau alloue une certaine somme pour le salaire des membres du comité santé et ces derniers gèrent le programme santé. Nous ne sommes pas intervenus dans ces choix, répondant simplement aux demandes de conseils qui nous étaient adressées.

Les comités ont aussi mis en place une collaboration avec les caisses populaires. Au lieu d'emprunter à un taux fort dans les banques, les caisses populaires empruntent au comité de l'eau qui se décharge ainsi de la pression sociale créée par les gros montants d'argent collectés, tout en réalisant un petit bénéfice. Tout cela vient des initiatives des comités, le seul rôle du GRET-Haïti a consisté à donner des conseils et des modèles pour l'établissement de contrats.

Tout n'est évidemment pas rose : la transparence des comptes n'est pas généralisée. Mais sauf exception, la facture à la CAMEP est toujours payée, et les comités disposent de sommes non négligeables. La seule fois où un comité a été dissout, car le président et le trésorier s'étaient entendus pour faire des détournements, ce fut très positif. La CAMEP a été obligée de prendre ses responsabilités, car elle était la seule instance qui avait autorité pour le faire. Cela a aussi obligé la population à se mobiliser contre ce comité qui mettait en péril leurs intérêts. Enfin, cet épisode a servi d'exemple aux autres comités qui prennent conscience concrètement des instruments de régulation auxquels ils sont soumis. Cela fait jurisprudence. La venue des juges de paix, les interventions sur les « piquages »... Tout cela permet de donner corps aux statuts qui prévoient ce genre de choses, mais qui mettent du temps à s'ancrer, car un contrat ne crée pas une conscience de la réalité.

Une fois que les comités obtiennent leur existence juridique, le GRET devient contractuellement commissaire aux comptes, et nous nous comportons comme n'importe quel commissaire aux comptes. Auparavant, nous sommes en quelque sorte juge et partie, puisque nous donnons la caution morale. Les comités ont d'ailleurs le choix et peuvent établir des contrats avec n'importe quel autre bureau privé pour ce rôle de commissaire aux comptes, à la place du GRET. Même cette fonction là doit disparaître à terme, car il y a sur la place de Port-au-Prince des bureaux à des prix abordables. Pour l'instant, cette fonction est nécessaire pour les comités, mais aussi pour la CAMEP. Notre avantage est d'avoir un contrat global qui se décline en fonction des quartiers.

La véritable légitimité vient de la démocratie participative, c'est-à-dire de la participation de tous les usagers. C'est impossible à atteindre, et c'est dans la dynamique que l'on atteint le maximum de personnes. Une fois que les comités sont des prestataires de services, ils n'ont plus qu'une légitimité de services, et non plus une légitimité idéologique, politique, religieuse ou traditionnelle. Peu à peu, au fil de la constitution des comités, les usagers participent de plus en plus, car ils commencent à reconnaître les expériences qui marchent. Une démocratie représentative se construit très lentement dans des sociétés très déstructurées, mais cette expérience montre que ce n'est pas impossible.

## **2. Et les femmes ?**

Doit-on aborder cette question de l'implication des femmes dans la gestion de l'eau avec nos propres fantasmes et quel est notre rôle ? En l'occurrence, le fait que ces comités aient été immédiatement identifiés par la population comme des espaces de pouvoir ont fait que ce sont les hommes qui se sont rués vers les comités, inévitablement. Alors que les femmes et les enfants sont prioritairement concernés par le problème de l'eau, je ne crois pas à un quelconque mode d'ingérence culturelle qui obligerait à une certaine parité dans les comités, car je ne crois pas en l'efficacité de l'intervention directe qui obligerait par exemple à la parité. Je ne crois qu'en la confrontation sur des modalités techniques.

Une fois que nous sommes passés à la phase de gestion concrète, économique, sociale et technique, des comités ont connu des dérapages (mauvaise gestion, détournements...), une marge bénéficiaire insuffisante, trop de dépenses de fonctionnement... et les clients des quartiers ont fait appel à des femmes pour que les comités renforcent leur légitimité. Elles représentent le sérieux, elles savent gérer et tenir des petits commerces, et elles inspirent plus confiance que les hommes, justement parce qu'elles convoitent moins le pouvoir et gèrent mieux le concret.

Autant on ne doit pas intervenir dans le sujet (parce que ce n'est pas efficace, et non parce que ce n'est pas justifié), autant il faut savoir se montrer quand il faut. En 1997, alors qu'il existait déjà une quinzaine de comités (représentant environ 250 000 personnes), un séminaire rassemblait ces comités et des membres de la population. Il y avait un bon nombre de femmes dans ces représentants de la population. Nous avons donc posé la question en ces termes « Mesdames, trouvez-vous normal que ces structures soient accaparées par les hommes ? ». Elles ont répondu en substance : « Vous savez, depuis qu'il y a les comités, ils nous laissent tranquilles ! ».

Ceci dit, parmi les comités issus des populations les plus structurées, les plus avancées d'un point de vue organisation, il y avait des femmes dès le départ. Dans certains quartiers de montagne où les structures sont encore un peu rurales et plus traditionnelles, les femmes étaient aussi impliquées dès le départ. Tout nouveau projet part nécessairement de la structuration sociale de la société dans laquelle il s'inscrit, mais il contribue en général à faire évoluer certaines idées. Ce projet ne faillit pas à cette règle. La composition des comités est évolutive et l'essentiel demeure que cette évolution aille dans le sens de l'efficacité et de la légitimité.

### **3. Les comités sont l'objet de pressions politiques**

Nous évoluons dans un contexte où les comités de l'eau sont le fruit de convoitises, car ils représentent un potentiel électoral important (30 comités drainent environ un demi million de personnes). Comme le pouvoir et l'argent sont étroitement imbriqués, tout le monde aimerait avoir accès à ces structures, politiquement ou économiquement. La CAMEP aussi est une institution très convoitée, de même que le GRET.

Les comités ont discuté avec des hommes politiques qui viennent demander le soutien de telle ou telle personne du comité de l'eau. Ils ont abouti à l'idée que l'on peut soutenir un politicien en tant que personne, mais jamais en tant que comité. Alors en riant, ils disent qu'ils prennent l'argent proposé pour ce « service » et qu'ils ne font rien...

Le contexte politique haïtien est très dichotomique : d'un côté, il y a une élite corrompue et pitoyable, porteuse d'un lourd passé criminel, et de l'autre côté, il y a un courant populiste très fort et ce n'est parfois pas mieux en termes d'attitude. Nous avons la chance qu'aucun comité n'a encore été identifié comme appartenant clairement à un courant ou à l'autre. Il y a eu des interviews d'animateurs à la radio où on leur demandait s'ils n'organisaient pas ces gens-là pour prendre le pouvoir. Finalement, notre discours est tellement clair qu'il ne se prête pas à la paranoïa. La transparence, la professionnalisation, la constante négociation, les contacts avec les quartiers riches, tout cela a fait que l'élite intellectuelle a pris goût à s'asseoir avec le peuple avec une certaine liberté.

Du côté populiste, les gens ne se posent pas la question de savoir si ces structures peuvent leur nuire ou non, car dans la tête du mouvement Aristide, les bidonvilles sont pour eux et ils ne se

posent pas d'autres questions. Ils n'ont pas conscience que la structuration d'une population et l'élévation du niveau de vie peuvent entraîner une remise en question des choix de société.

Nous avons été embêtés ponctuellement par des tentatives de récupération, mais nous avons toujours fait front. C'est à ce moment là que l'étiquette internationale comme celle du GRET a été utile, et que l'expatrié était garant de la non politisation du projet. La même action sans étiquette internationale aurait systématiquement prêté à confusion et toute la population se serait dit : « Ils font ça pour des raisons électorales ». Les comités sont toujours sujets à pressions et demandes, mais ils les gèrent bien.

## **VI. CONCLUSIONS**

---

### **1. L'intermédiation sociale pour construire des relations entre acteurs**

Ce que montrent les expériences de développement qui marchent à travers le monde (comme ce programme de bornes-fontaines à Port-au-Prince, mais aussi Villa El Salvador au Pérou, Curitiba au Brésil... et beaucoup d'autres), c'est que le potentiel matériel et humain existe dans les pays concernés. Les blocages résultent des logiques de conflits entre les gens, eux-mêmes renforcés par l'absence d'un État assurant un minimum de services et de régulation sociale. L'intervention extérieure ne consiste pas, à mon sens, à apporter quelque chose, mais à jouer la médiation de façon à ce que les potentialités locales s'épanouissent. Avec une telle méthode, on ne peut donc pas définir *a priori* ce que sera le projet et comment sera structurée l'organisation opératrice, mais on peut intervenir favorablement. Par définition, ce type d'intervention doit être rapide et ponctuel. L'opérateur repart ensuite tranquillement, une fois son rôle de médiateur terminé. Ainsi, il a renforcé la capacité de négociation des organisations de base qui peuvent continuer de dialoguer ou de se confronter à l'État, sans que l'expatrié et l'ONG d'intermédiation constitue un intermédiaire ou un filtre.

Dans le cas de l'eau, les acteurs sont multiples, et de poids très différents : les usagers, la société gérant le service de l'eau, des entreprises privées, l'État, etc. C'est au niveau des usagers que l'enjeu est le plus fort : les comités sont à l'interface des rapports sociaux locaux et de la relation contractuelle aux autres institutions. Des instances capables de jouer ce double rôle peuvent difficilement émerger toutes seules : elles se heurtent à trop de logiques d'intérêts à court terme. D'où l'enjeu d'une démarche d'intervention qui, autour d'enjeux concrets, susceptibles de fédérer au moins partiellement les différentes logiques d'intérêts, puisse contribuer à les faire émerger et à consolider leur légitimité et leur efficacité. C'est l'ambition de la démarche d'ingénierie sociale.

Cette démarche demande un savoir-faire certain et est très exigeante pour les animateurs. Il faut s'arrêter quelque temps sur le rôle de ces animateurs, qui sont souvent au carrefour de plusieurs logiques : ils sont au milieu de la logique du projet, de la logique de l'organisme intermédiaire, de la logique des populations, puisque tout en n'étant pas du quartier, il sont Haïtiens. Pour éviter tout mauvais pli, on les fait tourner dans des quartiers différents, on discute beaucoup avec eux des contradictions au milieu desquelles ils évoluent et on les envoie souvent en formation. On leur explique donc le plus concrètement possible que le véritable

professionnalisme permet d'éviter les écueils affectifs, l'appropriation, la rétention d'information. Le premier travail s'effectue au sein de l'équipe d'animation. Une fois la cohésion et le professionnalisme atteints dans l'équipe, on peut les transmettre aux autres. Il y a un réel enjeu de professionnalisation de ce métier et, plus largement, de la société civile.

Les animateurs ont eu un rôle très délicat pendant longtemps, car deux fonctions se mélangeaient : la fonction de contrôleur et la fonction d'encadrement. De fait maintenant, ils n'ont plus que la fonction de contrôleur, contractuelle et bien délimitée. La fonction d'encadrement est désormais inutile, si ce n'est dans d'autres projets qui démarrent.

Ce savoir-faire de la quinzaine d'animateurs (qui, au-delà de la deuxième année, se sont retrouvés seuls dans les bidonvilles) est convoité, non pas politiquement mais professionnellement, par les autres ONG, par le service public ou par les bailleurs de fonds. D'ailleurs, il n'en reste plus que cinq chez nous car il y a eu une baisse des budgets, mais les autres sont toujours membres de l'association et ils ne demandent qu'à revenir.

## **2. Faut-il se situer dans une perspective de privatisation ?**

Dans ce programme, nous ne sommes pas tant en faveur du service public, donc de l'intervention de l'État, qu'en faveur de l'existence d'un gestionnaire principal du réseau, assurant ses responsabilités. Le statut de ce gestionnaire n'est pas le problème principal, et le débat sur la privatisation me semble souvent mal posé. Il est même tout à fait déconnecté des préoccupations des gens des bidonvilles : il leur importe peu de savoir qui de l'État, des ONG, de Vivendi ou de la Lyonnaise des Eaux fait les travaux de raccordement du réseau de l'eau, du moment que ce raccordement est fait et que le service de l'eau est assuré de façon correcte. Dans un premier temps, face aux actuelles entreprises publiques, la privatisation améliore souvent le système. Mais dans un second temps, on se retrouve dans une situation de monopole privé, où les prix augmentent fortement. C'est à ce moment là que l'État doit jouer son véritable rôle de régulation et que les associations d'usagers doivent être elles-mêmes assez fortes. C'est là le véritable enjeu : dans la capacité de contrôle et de régulation de cette structure gestionnaire.

Or, dans un pays comme Haïti, il n'y avait pas d'associations d'usagers et l'État est trop faible pour jouer ce rôle. Avec une expérience telle que nous l'avons menée, nous pouvons maintenant expliquer au secteur privé qu'il est de son intérêt d'organiser la population pour travailler dans des secteurs non urbanisés. Actuellement dans les pays du tiers-monde, le secteur privé ne cherche pas à faire de l'argent sur le dos des pauvres, mais à limiter les dégâts dans les zones pauvres pour continuer à faire de l'argent dans les zones riches. La privatisation du service public oblige les entreprises privées à dire : le seul moyen pour rentabiliser, c'est d'augmenter la participation des riches en payant plus cher. En quelque sorte, par simple calcul économique réaliste, les entreprises privées sont amenées à contribuer à redistribuer les richesses. La Lyonnaise des Eaux à Buenos Aires, par exemple, a été obligée de fixer le service universel d'alimentation, c'est-à-dire une taxe sur les zones traditionnelles d'alimentation en eau, pour financer l'expansion du service en eau dans les quartiers pauvres. En Afrique du Sud, au contraire, il n'y a pas de privatisation, il n'y a aucun contrat de concession, et les pauvres paient d'avance leur consommation en eau ou électricité (par un système de cartes comme nos cartes téléphoniques), ce qui revient à leur faire avancer la trésorerie pour les zones riches qui paient traditionnellement sur factures, donc après consommation. Au Honduras, comme à

Port-au-Prince, les pauvres continuent à payer plus que les riches et ce, pour un service de moindre qualité.

Ce débat entre État et secteur privé relève davantage du fantasme que de la réalité, car il sert de substitut idéologique au débat entre les marxistes et les libéraux. Il faut sortir de ces schémas manichéens. La véritable question est : comment maintenir une ambition de service public dans un contexte où l'État gère tout sans en avoir les moyens ? comment garantir aux populations pauvres un accès aux services dans des conditions économiques acceptables ?

### **3. La biodégradabilité de l'ONG et la question de l'intermédiation**

Il y a débat sur la pérennité de la fonction d'intermédiation assurée par les ONG. Selon moi, les ONG ne doivent agir que comme prestataires de services au début d'une action (méthodologie, financements...), mais en aucun cas envisager leur action dans la durée et l'installation. La raison principale en est que les populations doivent à terme se prendre en charge elles-mêmes et gérer leurs conflits et leurs partenariats, car de toute façon, une ONG n'a jamais de légitimité sociale. Il n'est pas rare de voir des ONG prendre la parole dans des instances internationales au nom des populations locales, alors qu'elles ne représentent rien. Il faut arrêter toute hypocrisie et l'ONG doit reconnaître sa propre logique de survie, son rôle économique ou idéologique, et venir à bout des mythes lénifiants de la générosité désincarnée. L'ONG doit donc être biodégradable et intervenir le moins possible dans le processus de mise en place. C'est ce que nous avons essayé de faire dans les comités de l'eau.

Les comités représentent la société civile organisée et font partie d'un trépied avec l'État et les populations. Nous avons essayé d'utiliser tout l'espace et de mobiliser tout le monde, État, organisations et usagers. La stratégie a consisté à nous dissoudre dans cet espace progressivement, ainsi le GRET disparaît peu à peu au profit de chaque acteur, à travers des situations contractuelles fortes, de façon à ce que le trépied soit bien amarré et bien stable.

Peu à peu, notre rôle a consisté à transférer cette confiance que chaque acteur avait en nous, dans l'interaction que les partenaires avaient entre eux, de façon à ce qu'ils aient confiance les uns dans les autres. Les populations, la CAMEP et les comités ont établi des relations telles que notre présence n'est plus indispensable à la bonne tenue de l'ensemble.

Il ne faut pas seulement travailler sur le transfert des compétences, mais simultanément sur la suppression des dépendances. Il faut que les gens apprennent à assumer eux-mêmes la fonction de médiation. Là encore, il faut mettre sur la table l'enjeu réel de la question.

Vis-à-vis de l'équipe locale du GRET, il s'agit pour eux d'apprendre à travailler sans support hiérarchique quasi paternel, et les comités doivent relever le défi de négocier et de discuter entre Haïtiens. Ils sont d'accord pour dire qu'il n'est pas toujours nécessaire qu'un Blanc vienne régler leurs problèmes. La CAMEP doit aussi assurer une partie de ses responsabilités en modernisant le réseau, mais le véritable problème de son côté est sa capacité d'investissement. Du côté des comités, il y a une dépendance affective et morale qui ne peut partir aujourd'hui. Les animateurs aussi ont du mal à se désengager, non seulement parce que c'est leur travail et donc leur revenu, mais cela correspond à plusieurs années d'investissement affectif.

L'ensemble des outils de régulation et des garde-fous mis en place permet de dire que pour le système de l'eau, la stabilité est trouvée (affichage de prix, diffusion des factures, rapports de gestion...). Les outils institutionnels et techniques de prix et de transparence permettent

d'éviter le maximum de problèmes liés à la gestion de l'eau. Reste cette fameuse fonction de médiation sociale et de gestion des conflits au-delà du problème de l'eau. Le problème est universel : faut-il en permanence une médiation sociale ?

Nous avons toujours dit que ce n'était pas une finalité que de désengager un opérateur. La question est de savoir s'il y a besoin de cette fonction en permanence, il faut voir quels services elle rend et si elle est nécessaire dans la durée. Si la fonction n'est pas indispensable, elle disparaît. Si elle l'est, elle ne peut pas relever seulement de financements « projets », par définition temporaires et instables. Dans ce cas, il faut la budgétiser et que les trois partenaires (usagers, CAMEP et comités) génèrent l'économie de cette activité.

Dans le cas du programme, la question est de savoir si la CAMEP veut et peut prendre en charge l'ambition de structuration sociale des comités (qui dépasse la simple vente de l'eau), et si les comités sont déjà assez forts pour entrer dans une vraie relation de négociation avec la CAMEP.

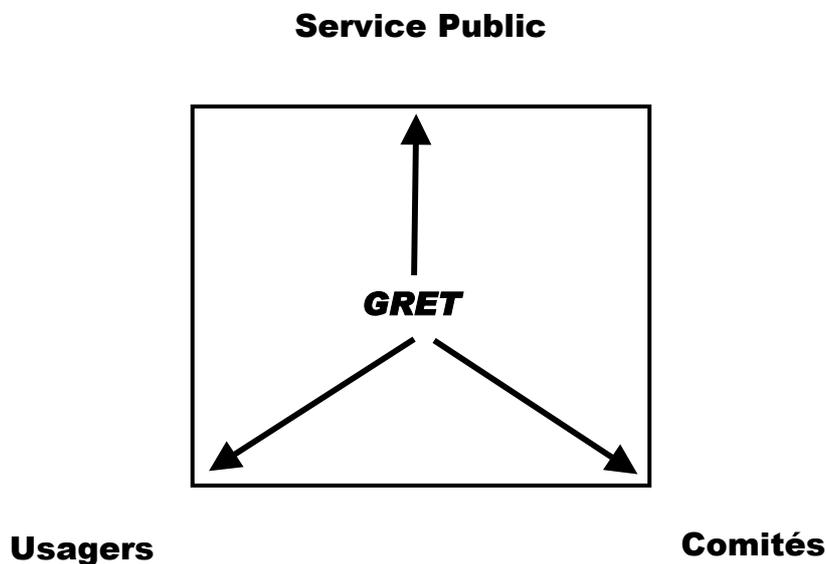
## **Annexe : L'évolution du rôle du GRET pendant les cinq années du programme**

L'objectif du programme était de construire des relations fonctionnelles et durables entre la CAMEP et les comités de gestion des bornes-fontaines. Cela demandait des innovations techniques, organisationnelles, institutionnelles, et contractuelles nombreuses. L'intervention du GRET a permis de les construire, puis de transférer progressivement la maîtrise d'œuvre des actions à la CAMEP, pendant que les règles de fonctionnement et les relations contractuelles mises en place permettaient aux comités et à la CAMEP de gérer leurs relations. Dans le triangle « comités, usagers, CAMEP », le GRET occupe au départ une place centrale, gérant des relations bilatérales avec l'ensemble des acteurs, et contribuant à construire les relations bilatérales entre eux (les côtés du triangle).

### **1. Début du Programme, 1995 – 1996 ; financement UE**

Dans un premier temps, le GRET se substitue à l'ensemble des partenaires. Il est à la fois assistant au maître d'ouvrage et maître d'œuvre technique, pour les chantiers et le social. Il encadre et contrôle les comités. Il gère l'ensemble des financements qui sont d'origine européenne. Le GRET joue également le rôle de caution morale pour la CAMEP vis-à-vis des quartiers, et pour les comités vis-à-vis de la CAMEP. Le GRET en 1995 occupe donc pratiquement tout l'espace institutionnel.

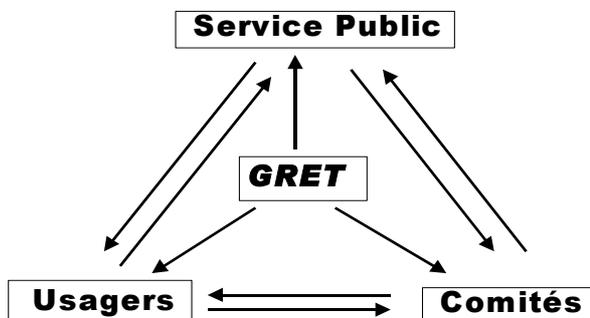
Schéma 1 : 1995



## 2. Milieu du programme, 1997 – 1998, financement UE et AFD

Le processus de transfert des connaissances a débuté avec la remise au service public du guide des procédures techniques et se poursuit par la création de la cellule bornes-fontaines de la CAMEP en novembre 1997, création envisagée « contractuellement » dans le cadre de la première convention AFD en septembre 1996.

Schéma 2 : 1997-1998

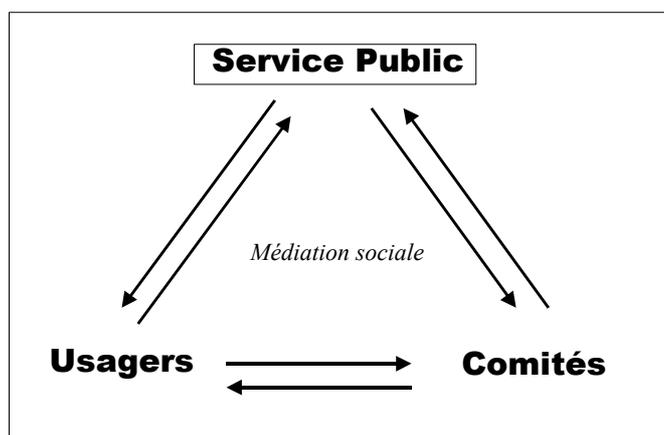


La dernière année a donc été consacrée à la finalisation du transfert des compétences et à l'analyse et la suppression des dépendances. La CAMEP assume l'intégralité du rôle de maître d'ouvrage, les procédures contractuelles sont bien rodées, la maîtrise d'œuvre technique est assurée par un bureau d'études privé choisi sur appel d'offres. La cellule bornes-fontaines de la CAMEP s'est renforcée au niveau des ressources humaines et matérielles. Elle a précisé son rôle et surtout les limites de son mandat.

### 3. Fin du cycle de 5 ans, 2000

Les relations entre les partenaires se déroulent dans un cadre contractuel fort. Les comités sont légalisés et disposent de statuts et de règlements internes. L'équipe haïtienne du GRET est en poste pour encore une année avec, au niveau du suivi, un rôle limité à celui de commissaire aux comptes à la demande des comités. Par la suite ce rôle pourra être assuré par un bureau privé moyennant rémunération. Se pose donc la question de la nécessité de la permanence d'une instance pouvant assumer la fonction de médiation sociale au moment du désengagement final du GRET en mai 2000. Comme nous l'avons déjà évoqué, il est intéressant au-delà du besoin de cette fonction de médiation, qui sous une forme ou sous une autre est présente dans toute société, de connaître la position des différents partenaires, d'évaluer le coût de cette fonction, d'envisager sa budgétisation dans le cadre des ressources financières générées par la vente d'eau et donc d'évoquer le principe de la prise en charge d'un budget d'ingénierie sociale par la CAMEP et/ou les comités, et/ou les usagers.

Schéma 3 : 2000



Une hypothèse serait l'implication de la fédération des comités dans cette dimension du projet, mais la mise en place de cette fédération est longue à venir, et elle ne semble pas encore prête à assumer cette fonction complexe. Méthodologiquement et économiquement, il s'agirait d'une solution novatrice, ambitieuse et très satisfaisante. Cette solution n'enlèverait pas la nécessité de budgétiser la fonction, puisqu'il faudrait donner les moyens à la fédération d'assumer cette tâche, mais elle serait moins coûteuse qu'un bureau privé et surtout donnerait à une association d'usagers un rôle révolutionnaire pour un pays comme Haïti. Le prélèvement d'un pourcentage de la marge nette, 1 %, au niveau des comités, une contribution forfaitaire de la CAMEP et pourquoi pas d'autres services publics, électricité, téléphone, pourraient être envisagés. Les ressources financières ainsi dégagées couvriraient les frais de fonctionnement de la fédération et permettraient également de payer d'autres prestations, par exemple, d'entreprises privées chargées d'effectuer l'audit d'un comité dans les cas difficiles, ou un soutien juridique. En quatre ans, les acquis du programme laissent penser que cette proposition recevrait le soutien de tous les partenaires, seule la complexité de sa mise en place resterait un problème.