

L'ingénierie sociétale, composante préalable de la pérennité des projets de développement

Alexandre Brailowsky, GRET-Haïti

En Haïti, le service de distribution d'eau potable est placé sous la tutelle du Ministère des Travaux Publics. Deux opérateurs d'Etat assurent l'exploitation des services : le Service National de l'Eau Potable (SNEP), dont l'activité est essentiellement tournée vers les zones rurales et les petits centres urbains, et la Centrale Autonome Métropolitaine d'Eau Potable (CAMEP), qui est responsable de la distribution dans les communes de Port-Au-Prince, Piéton-ville, Delmas et Carrefour.

En 1994, la CAMEP a lancé un projet d'alimentation en eau potable avec le concours du GRET et des financements de l'Union européenne et de l'AFD. Ce programme a été une source de réflexions sur les modalités d'intervention dans les pays fragiles. Il traverse aujourd'hui une phase critique qui mérite d'être analysée, autant pour relancer sa dynamique que pour continuer à alimenter de sa richesse les réflexions sur l'aide publique au développement dans les situations de crise ou post-crise.

La question abordée dans ce texte est celle de l'ingénierie « sociétale » : pour qu'un projet soit mis en œuvre avec réussite et qu'il se pérennise, les acteurs impliqués de près ou de loin dans le projet doivent avoir chacun une idée précise de leur rôle, qui doit s'articuler dans une logique cohérente avec les autres. Beaucoup de « bons projets » meurent d'un suivi et d'un soutien institutionnels insuffisants, ce que nous appellerons l'ingénierie sociétale. Nous faisons la distinction avec l'ingénierie sociale, qui est une méthodologie d'intervention élaborée pour définir et mettre en œuvre des projets dans des contextes particuliers et en vue de garantir la participation de la population (pour la conception du projet, voire sa gestion).

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

1. La mise en œuvre réussie du projet « Alimentation en eau potable » en Haïti

En 1994, Haïti retourne à l'ordre constitutionnel après trois ans d'embargo. La communauté internationale décide d'accompagner ce retour par un certain nombre de programmes d'assistance. Dans ce cadre, le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO²⁷) va demander au GRET de mettre en place des systèmes d'adduction d'eau potable dans les bidonvilles de Port-au-Prince avec un certain nombre de pré-requis qui évolueront face à la réalité du terrain, mais dont la remise en cause va produire les premiers apprentissages de ce projet.

²⁷ *European Community Humanitarian Aid Department*

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

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

Ces principes vont, non sans conflits, rapidement voler en éclat. L'équipe locale du GRET, soutenue par le siège va, en tout premier lieu, rétablir la nécessité, pour asseoir la légitimité institutionnelle du projet, de travailler avec l'entreprise en charge du service public. Ce premier changement stratégique va conduire à une redéfinition technique, puisque les réseaux qui seront construits seront raccordés au réseau de la CAMEP et que les quartiers ne seront donc pas approvisionnés par des moyens alternatifs (nouveaux forages, camions-citernes) comme prévu initialement. Ce simple réajustement va conduire à une nouvelle répartition des rôles entre les différents acteurs du projet. D'autre part, le fait que les ONG pressenties pour les travaux et l'accompagnement social connaissent d'importants retards dans l'exécution de leur cahier des charges, va accélérer ce processus et contribuer à l'évolution du rôle de la CAMEP, du GRET et des bénéficiaires (structurés en « communautés »). Le GRET va passer d'un rôle de coordonnateur à celui d'exécutant et adopter une méthodologie d'intervention sociale basée sur l'implication des communautés en amont même de l'exécution des travaux. Les communautés ne sont plus des objets passifs de l'intervention et deviennent associées aux projets.

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

A partir de 1996, et jusqu'en 1999, le projet va connaître une phase de montée en puissance, rare pour des projets de ce type. En cinq années et avec un budget total inférieur à six millions de dollars US, la CAMEP va mettre en place des réseaux alimentant plus de 250 bornes fontaines pour une population de plus d'un demi-million d'habitants des bidonvilles de la zone métropolitaine. Dans le même temps et en coordination étroite avec les comités d'eau et les bailleurs, la CAMEP et le GRET vont tenter de créer les conditions optimales de reproduction et de pérennité de ce projet grâce à la stratégie innovante suivante :

- la CAMEP récupère par étape les fonctions de maître d'ouvrage, technique tout d'abord en incorporant les différentes procédures contractuelles élaborées par le bureau d'études Hydro-Conseil, puis sociale, avec la création de l'Unité Centrale de gestion des Quartiers Défavorisés (UCQUD) ;
- le renforcement des capacités de gestion des comités est favorisé par un programme de formation intensif et par l'organisation d'activités horizontales entre les 40 comités existant. La perspective d'une fédération des comités entre dans cette logique de « *social empowerment* ».

A partir de 1999, le projet a atteint sa vitesse de croisière et le débat sur la durabilité de l'intervention prend le pas sur la planification des réalisations. Ce débat sera, bien entendu, décliné spécifiquement par chacun des acteurs selon sa réalité propre : CAMEP, comités et enfin, GRET.

Le processus de construction qui comprend le renforcement de chaque acteur et celui de leurs interrelations est désormais en cours. Le GRET est quant à lui face à la réalité du rétrécissement de son champ d'action ou, autrement dit, de la biodégradabilité de sa fonction. Cette réalité se concrétise, dans un premier temps, par la disparition d'un expatrié à plein temps sur le projet. Cette phase voit donc le retrait progressif de l'ONG et le glissement de son rôle vers d'autres thématiques : assainissement à Port-au-Prince et AEP dans les villes secondaires. Elle voit également se renforcer les relations entre les comités et le service public ainsi que l'apparition de nouveaux acteurs : les municipalités, les autres services tel que l'électricité (Electricité de Haïti, EDH) et même quelques Ministères comme celui des travaux publics qui associent les comités à des programmes d'urbanisation. Quant au programme, il continue de s'étendre dans de nouveaux quartiers et bénéficie de l'aide constante de l'AFD.

A partir de 2004, Haïti va connaître des moments extrêmement difficiles qui déboucheront sur le départ du Président Aristide et sur un début de guerre civile, que seule l'intervention militaire de la communauté internationale permettra d'enrayer. Durant ces longs mois de non-droit, les quartiers de Port-au-Prince vont connaître des situations chaotiques. Certains systèmes seront phagocytés par les gangs, les comités d'eau seront parfois rackettés. D'autres quartiers échapperont à cette logique. Mais la dégradation concomitante de la CAMEP affectera de manière générale les performances de distribution d'eau dans les quartiers et les structures communautaires en charge de cette gestion.

Les contingences politiques, et notamment le rôle attribué aux quartiers dans la violence urbaine par une classe moyenne terrorisée, vont faire passer l'attitude de la direction de la CAMEP, et des autorités en général, de l'indifférence au rejet de l'initiative AEP, ce qui va contribuer à un affaiblissement considérable du projet sur le plan technique et social. L'une des manifestations les plus concrètes de ce rejet est la non-utilisation des fonds octroyés par l'AFD au cours des dernières années. Ce changement dans l'attitude du service public, qui repose d'avantage sur des *a priori* idéologiques que sur des considérations objectives, mérite d'être analysé car il renvoie au constat initial : la contribution du facteur sociétal et institutionnel est indispensable au bon fonctionnement des projets techniques et sociaux. Cette question renvoie à une distinction trop souvent opérée de manière artificielle entre les composantes opérationnelles des projets et la composante sociétale, l'articulation des acteurs-soutiens entre eux pour maintenir sous tension les projets.

La lecture que feront les différents bailleurs de fonds du revirement des autorités haïtiennes et les différentes raisons expliquant leur non-réactivité ou leur réaction tardive renforcent l'idée qu'une analyse sociopolitique du contexte d'intervention est nécessaire, si l'on veut améliorer l'action de la communauté internationale dans ce genre de contexte. Elle révèle également l'incapacité du projet à surmonter cet obstacle et ce, jusqu'aujourd'hui, même s'il serait réducteur de conclure que le projet a échoué. La situation actuelle renforce donc la nécessité de la prise en compte des aspects sociaux, culturels et politiques dans la définition et le suivi de l'intervention.

2. Analyse des composantes sociétales de la crise

Lorsqu'en 1994 Haïti sort de la crise et entreprend de stabiliser sa construction démocratique, le projet AEP présente deux caractéristiques de nature à favoriser une intervention des partenaires extérieurs. En premier lieu, le déficit d'accès à l'eau pose des problèmes majeurs en termes de santé publique, d'équité sociale et d'ordre public. En second lieu, l'hypothèse d'un modèle de gestion participatif constitue un lien évident avec les aspirations de la population à l'exercice de leur citoyenneté. Le projet apparaît donc autant être un projet de développement qu'un projet de renforcement des institutions démocratiques. A la différence d'autres investissements, comme les routes et autres grands ouvrages, la nature de l'investissement est moins d'ordre financier que social, et suppose donc une adhésion forte et pérenne des autorités et de ses partenaires (bailleurs de fonds, ONG, communautés...).

c) L'objet : les quartiers périphériques et la contingence des représentations.

La marginalité des populations bénéficiaires est au cœur des difficultés mais également des raisons du succès du programme. La volonté de reconnaissance citoyenne est un moteur puissant par la motivation qu'elle génère chez les habitants des quartiers au même titre sans doute que la recherche d'un mieux être. La perception de cette marginalité par le reste de la société, voisins, employés du service public, fonctionnaires locaux des agences internationales ou des Ministères, et l'incrédulité dont elle témoigne quant à la pertinence de la participation des habitants des bidonvilles au projet, est le véritable obstacle au bon déroulement d'une telle action. Les premières années du projet et leur succès laissaient à penser que l'obstacle avait été franchi d'un côté comme de l'autre, mais la vague de violence et de banditisme, attribuée à tort ou à raison aux quartiers pauvres, ont fait revenir la société haïtienne à la situation antérieure de fracture sociale en ramenant l'Etat de non-droit sur ces territoires. La tension et la violence étant de retour, les quartiers cessent d'être des objectifs de développement et redeviennent des lieux d'enjeux de pouvoir pour le politique, et le clientélisme va faire rage autour des quartiers en général et des comités en particulier. En fonction de l'évolution de la situation, on constate clairement un changement de qualification des quartiers : en période de crise, l'intérêt semble être davantage à la récupération militante et partisane et à la satellisation politique, qu'à l'autonomisation et à l'émancipation de ces quartiers. De charge pour le développement, les quartiers deviennent ressource pour le politique. Le maintien d'un réservoir d'exclusion sociale exploitable lors des périodes de tension entre ici en contradiction avec l'objectif d'inclusion et de développement de ces quartiers.

d) L'enjeu : l'accès pour tous et ses prolongements culturels.

L'attitude de la Direction Générale de la CAMEP à partir de la mise en place en 2005 du gouvernement intérimaire renvoie aux dimensions politiques et culturelles du développement. Il apparaît en effet à ce moment que la définition du service public, c'est-à-dire accessible à tous, n'est pas une définition universelle partagée par tous. L'incrédulité face à la faisabilité de ce genre de projet se traduit par les doutes exprimés par le personnel de l'entreprise sur la volonté de paiement des usagers, mais également par des acteurs du développement tels que les ONG ou les agences internationales. Cette incrédulité existe également dans le secteur politique et au sein des institutions étatiques. Il s'agit bien d'un mode de pensée fréquent au sein de la classe moyenne des pays émergents, qui trouve son explication d'un point de vue socioculturel.

Ce constat est d'autant plus troublant que le principe même sera explicitement remis en question par une direction de ce service public contemporaine d'un gouvernement de transition soutenue par la communauté internationale, puis par les mêmes autorités qui avaient facilité sa mise en œuvre en 1994. Ce fait objectif ne témoigne d'aucune malignité ni intentionnalité mais elle confirme, si besoin était, la difficulté d'assurer une cohérence dans les interventions, dans des

contextes caractérisés par l'absence d'interlocuteur au niveau de l'Etat récipiendaire, et par l'absence de lignes directrices au niveau des institutions mandatées par la communauté internationale à cet effet. Cette cohérence ne peut être assurée que par la construction collective d'une vision partagée et ce, en amont de l'intervention globale.

e) La méthode : le détournement des formes démocratiques.

L'objectif de renforcement de l'Etat par le renforcement de l'organisation de la société et la mise en relation de populations marginales avec les services publics est un objectif implicite du programme. L'objectif paraît pertinent dans la phase immédiate de retour à l'ordre constitutionnel et résiste même à l'évolution populiste que connaîtra l'Etat Haïtien au début des années 2000. On peut même croire que, dans un premier temps, la dynamique générée dans les quartiers favorise un renforcement de la démocratie à travers les pratiques d'élections des comités d'eau et le rôle d'observateur et de contrôle de gestion de la CAMEP sur les Comités. L'émergence à partir de ce projet de nombreuses personnalités politiques de haut niveau tend à confirmer ce point. Toutefois, le retour des violences et de l'instabilité vont conduire à un détournement des légitimités et des procédures démocratiques, au profit de logiques démagogiques dans le cadre de la crise. Le même phénomène va se produire au sein des quartiers, où vont certes subsister les structures sociales que sont les comités d'eau, mais où les bonnes pratiques d'élections et de transparence dans la communication vont être suspendues pendant la durée des événements. Cette parenthèse dans le processus va générer une certaine méfiance des populations vis-à-vis des comités. Le retour à la paix civile va-t-il permettre aux comités, conscients dans la plupart des cas de l'importance de leur légitimité pour la conduite de leurs activités, de relancer ces bonnes pratiques démocratiques ?

f) Les partenaires extérieurs : l'absence de prise sur la crise du projet.

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

Malgré toute leur volonté, les partenaires extérieurs ne peuvent se substituer aux autorités publiques lorsque celles-ci vont dans un sens contraire aux objectifs des premiers. L'AFD a pu accompagner ce projet en s'adaptant aux différentes phases, notamment en favorisant le renforcement de la maîtrise d'ouvrage de la CAMEP, et ce y compris durant la phase d'instabilité institutionnelle. Par contre, elle s'est révélée impuissante face au revirement de la CAMEP et n'a pu jusqu'à ce jour défendre l'initiative, même si ce point relève plus du politique, et que l'éloignement physique de l'AFD à Saint-Domingue explique partiellement cette impuissance. En l'absence de l'AFD, aucun autre bailleur de fonds ne pourra assumer ce rôle d'accompagnement de l'initiative. Cet exemple met en évidence la faiblesse des institutions de développement pour prendre en compte les dimensions sociétales et politiques lors de leurs interventions. Les programmes d'accès à l'eau et à l'assainissement dans un contexte comme Haïti impliquent une forte implication institutionnelle et méthodologique pour, initialement, un niveau de décaissement de fonds assez faible, comparativement à un projet d'infrastructures routières. Cette complexité des projets de renforcement de services publics explique partiellement le peu de *success stories* existantes.

Depuis un an, l'AFD a ré-ouvert un bureau à Port-au-Prince, mais la crise au sein de la Direction de la CAMEP, qui dure depuis plus d'un an, n'a pas permis d'infléchir sur la reprise en main du projet. Le soutien apporté par les autres bailleurs multilatéraux (Banque interaméricaine de développement, Banque mondiale, Union européenne), sous forme de prêt principalement, est resté sans effet : les prêts accordés n'ont pas été utilisés par les autorités publiques qui ne souhaitent pas mettre en œuvre les projets associés aux prêts. L'Union européenne, à l'initiative du projet, n'a pu assurer pour sa part la continuité de son financement, car il lui était impossible d'entrer dans la logique de redistribution des responsabilités à la CAMEP en la finançant directement dans la deuxième phase. Ces institutions n'étant d'ailleurs pas présentes directement sur le terrain, il n'y a plus réellement d'institution internationale capable d'encadrer et de soutenir le projet.

Quant aux ONG, leur présence dans les activités telles que l'étude, la construction, le management ou la gestion de projet doit être transitoire, et les ONG doivent maîtriser la phase de substitution puis celle de redistribution des responsabilités et de suppression des dépendances, dès lors que l'on s'accorde sur les objectifs de pérennité et de reproduction à grande échelle. Toutefois, leur rôle d'intermédiation sociale dans les situations de fragilité institutionnelle, qui implique une stratégie initiale de substitution et d'occupation d'espaces abandonnés par les institutions, est tout à fait pertinent et doit être envisagé sur le long terme, en complément de l'émergence et du renforcement d'autres acteurs institutionnels comme les municipalités. Mais elles-aussi ne peuvent être efficaces dans les environnements institutionnels hostiles.

3. Conclusions et recommandations

Les leçons du programme lui-même pourraient faire l'objet d'une longue analyse, du fait de la richesse de l'expérience et de la réussite opérationnelle qu'il a rencontrée. Les conditions sanitaires des populations ont été très sensiblement améliorées, et le programme a créé une véritable dynamique de construction citoyenne et de renforcement institutionnel. Cependant, il est indéniable que les résultats obtenus n'ont pas permis d'assurer la continuité et l'élargissement de cette dynamique. En effet, le processus ne s'est pas étendu comme prévu à l'ensemble du territoire national ou à d'autres secteurs sur le même territoire de la zone métropolitaine. Même si les événements politiques expliquent clairement l'arrêt du processus par la discontinuité de l'aide, et même si la responsabilité première de la relance du processus incombe aux autorités haïtiennes, il est clair que l'état actuel du projet résulte aussi d'interprétations divergentes par les acteurs impliqués des enjeux associés à la conception et à la pérennité du projet, et aux limites d'une répartition des rôles entre acteurs ne permettant pas d'organiser des « clauses de sauvegarde » pour les acquis. Un soin innovant et précurseur avait été apporté à la méthodologie d'intervention dans les quartiers : la situation actuelle du projet interpelle sur le caractère indispensable d'un diagnostic et d'une stratégie sociétaux et politiques préalablement à l'intervention.

L'intégration de cette étape de diagnostic, dans la conception même des financements de projets, accords de prêts ou programmes, pourraient s'envisager comme un complément dans les principes de conditionnalités à l'obtention des dons ou des prêts par les bailleurs de fonds. Ce simple fait obligerait l'ensemble des décideurs à s'asseoir et à discuter des questions de fonds qui se posent dans ce genre de situation, et à bâtir dans le même temps une vision collective et partagée de l'intervention, optimisant ainsi les ressources allouées et permettant également aux populations bénéficiaires de participer et de s'approprier les modalités de cette intervention. Cette méthodologie innovante implique d'établir de nouveaux critères afin de ne pas prendre en compte les seuls critères financiers, qui incitent le bailleur comme l'Etat bénéficiaire à privilégier l'infrastructure routière et à délaisser les projets structurants comme les projets de services publics. Enfin, la prise en compte de cette dimension de construction sociale et sociétale implique

la prévision de lignes budgétaires *ad hoc* pour la réalisation de ces programmes, ainsi que la conception et l'exécution de programme de sensibilisation et de formation des acteurs. Cet investissement dans l'appropriation des projets a pour but de garantir leur durabilité et donc d'optimiser et de sécuriser les investissements consentis.