



Comité scientifique du 17 Mars 2017

Discussion thématique : Communs & développement,
en lien avec les services d'eau et d'assainissement



Le comité scientifique du pS-Eau regroupe une vingtaine d'experts du secteur de l'eau et de l'assainissement et se réunit trois à quatre fois par an.

Il constitue une instance de débats et d'échanges mais a aussi un rôle de support sur les orientations thématiques. Ses activités constituent une composante du travail de définition des attentes et besoins, mené par l'équipe du pS-Eau pour l'identification et la priorisation de ses thématiques de travail.

Lors de chaque rencontre, une thématique d'approfondissement spécifique est présentée et discutée par les membres du comité. Ce document fait la synthèse des discussions thématiques du comité scientifique du 17 mars 2017.

1 INTRODUCTION SUR LES COMMUNS, par S. Botton et M. Leménager

Sarah Botton a d'abord présenté la notion de communs et sa prise en compte au sein de l'AFD. Martin Leménager a ensuite présenté un exemple de projet soutenu par l'AFD et sa lecture sous la grille d'analyse des communs.

Les supports de présentation préparés par Sarah Botton et Martin Leménager sont joints à ce compte rendu et disponible sur la page Comité scientifique du site internet pS-Eau.

1.1 La notion de Communs

Le concept de communs et leurs cadres d'analyse a été synthétisé par Stéphanie Leyronas dans une note : www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/L_AFD/L_AFD_s_engage/documents/Groupe-de-travail-Communs-Note-1.pdf

1.1.1 Définition

Le commun est un système intégré et cohérent constitué de trois éléments : **une ressource, une communauté de personnes, des règles d'organisation autour d'un objectif commun** (définissant un régime de partage, d'accès et de circulation de la ressource). Le commun est un construit social - et loin d'être une notion consensuelle.

Heinrich Popitz illustre cette définition par l'allégorie des chaises longues (1986).

L'allégorie des chaises longues

« Un bateau de croisière navigue de port en port. Sur le pont supérieur se trouvent des chaises longues ; il y a trois fois plus de passagers que de chaises à bord. Aux premiers jours de la croisière, les chaises longues changent constamment d'occupants. Dès que quelqu'un se lève, sa chaise est considérée comme libre ; personne n'accepte l'idée de placer des mouchoirs ou d'autres objets sur les chaises pour indiquer qu'elles sont prises. Il s'agit d'un arrangement efficace pour allouer le nombre limité de chaises longues entre les passagers.

Mais lorsque le navire quitte un autre port et accueille un grand nombre de nouveaux passagers, cet arrangement s'effondre. Les nouveaux venus, qui se connaissent entre eux, exhibent des comportements très différents. Ils attirent les chaises à eux et, à partir de ce moment, prétendent les utiliser de manière exclusive et continue. En conséquence, la majorité des autres passagers n'a plus du tout accès aux chaises. La rareté règne, les conflits sont à l'ordre du jour, et la plupart des passagers s'en trouvent moins confortables qu'avant. »

Heinrich Popitz, Phänomene der Macht, Tübingen, 1986.

Il existe différents types de communs :

- **Communs « ressources naturelles »** : l'objectif d'une gestion en commun est la préservation de la ressource
- **Communs informationnels** : exemple des logiciels libres, Wikipédia – l'objectif est l'additionnalité (rassembler le maximum de commoners)
- **Services communs** : infrastructures et services – les enjeux concernent la construction et la gestion durable. Par exemple : irrigation

1.1.2 Développements théoriques

- **Théorie des biens publics**, Paul Samuelson (1954) propose une classification des biens, partagés entre rivalité/non rivalité et exclusivité/non exclusivité. Le bien commun fait partie des biens rivaux non-exclusifs. Cette classification ne s'applique plus aux communs lorsqu'on parle de services communs ou de communs informationnels (i.e. à un niveau plus politique).
- **Tragédie des communs**, Garrett Hardin (1968) : les communs ne peuvent être gérés que grâce à 3 types : propriété privée / lois / fiscalité
- Elinor Ostrom (prix Nobel 2009) s'oppose à la vision de Hardin, en mettant en évidence la capacité des communautés à gérer les communs – elle met en évidence **8 principes de durabilité** : des limites clairement définies (ressource et groupe d'appropriateurs) / des règles adaptées à la situation locale / des dispositifs de choix collectifs pour modifier les règles / des modes de surveillance / des sanctions graduelles / des mécanismes de résolution des conflits / une reconnaissance minimale des droits d'organisation par les autorités gouvernementales / des institutions en multi-niveau.

1.1.3 Questions/Réponses

- **Quelle différence entre « communs » et « biens communs »** : la notion de « bien commun » s'attache plutôt sur la notion de ressources au sein du triptyque « ressources-communauté-règles d'organisation » ; tandis que le commun considère l'ensemble. C'est reconnaître le côté politique : un service n'a pas, par essence, à être géré soit par le secteur public ou privé – cela dépend des règles d'organisation de la communauté ; → les communs comme « imaginaire social » (cf. John Wagner).
- **Notion de « communauté »** : selon Elinor Ostrom, la communauté est la communauté d'intérêt (autour de la ressource). Par exemple, parler de la « sécurité alimentaire » en tant que commun ne prend pas en compte la même communauté que si l'on parle du commun « service d'eau potable de Kinshasa ».

1.2 Les Communs à l'AFD

Le thème des communs a été poussé par Gaël Giraud dès son arrivée à l'AFD et est devenu un chantier de réflexion transversal présent dans toutes les sections : eau/assainissement, agriculture mais aussi transport, numérique.

- Les 1^{er} et 2 décembre 2016, l'AFD a organisé une conférence et des groupes de travail sur le sujet : www.afd.fr/home/recherche/programmes-recherche-afd/communs
- Une vidéo de la conférence sera prochainement disponible.

1.3 Illustration : analyse du projet PILAEP1 sous la grille de lecture des communs

Le projet de recherche PILAEP1 soutenu par l'AFD a vécu une première phase de 2008 à 2014 et commence une deuxième phase à partir de 2016, qui sera accompagnée par une évaluation scientifique d'impacts (en préparation).

Les pistes de recherche sont à retrouver sur :

- Bédécarrats F., Lafuente-Sampietre O., Leménager M., Sowa D. (2016) *Building commons to cope with chaotic urbanization? Performance and sustainability of decentralized water services in the outskirts of Kinshasa*, Journal of Hydrology, [accessible en ligne](#).

- Bédécarrats F., Lafuente-Sampietre O., Leménager M., Makabu T. (2016) *Exploiter les données d'enquêtes ménages pour la recherche ou la décision publique : guide et étude de cas sur l'accès à l'eau à Kinshasa* (document de travail), [accessible en ligne sur hal et également sur le blog www.data.hypotheses.org](#)

1.3.1 Vidéo Mayi (L'eau) : l'expérience des ASUREP à Kinshasa

Voir la [bande annonce](#).

Et la version longue : <https://www.youtube.com/watch?v=Rivqb-WqJnY>

1.3.2 Contexte

- **Kinshasa (RDC)** : mégapole avec une croissance très importante et un accès à l'eau qui se détériore - la REGIDESO (Régie de distribution d'eau en milieu urbain de la RDC) dans un état critique et peu à même de répondre aux besoins en eau
- **Développement des ASUREP** : associations d'usagers d'un réseau autonome techniquement, juridiquement et dans sa gestion financière, et qui agissent à l'échelle d'un quartier (de l'ordre de 15 000 habitants et jusqu'à 35 000).

1.3.3 Fonctionnement des ASUREP

- **Mode de desserte simplifié** : forage, château d'eau, réseau ramifié de BF. Pas de branchements privés. Technologie simple et peu coûteuse (~USD20/personnes pour les infrastructures, payé par le bailleur). Homogénéité du parc relative : par exemple pour les générateurs électrogène et les compteurs.
- **Grille tarifaire** : logique de recouvrement complet des coûts, y compris le forage et le château d'eau mais avec un paiement au jour le jour adapté au fonctionnement du quartier. Le problème de la monnaie (pas de coupures assez petites) fait que le coût est légèrement supérieur : en fin de compte, et lorsqu'elles sont bien gérées, les ASUREP épargnent. Ce surplus est investi soit dans le développement de réseau de BF, soit dans d'autres infrastructures communautaires (choix communautaire). Certaines ASUREP sont aussi confrontées à des demandes de branchement particulier à mesure du développement socio-économique des quartiers et certaines associations ont donc franchi le pas.
- **Rôle de l'ONG ADIR** : rôle clé de cette ONG qui fédère les ASUREP et est à l'initiation de leur création – c'est l'institution légitime aux yeux des habitants ; rôle d'accompagnement et de tutelle depuis la fin du projet (formation/suivi/contrôle des ASUREP).
- **Solidarité entre ASUREP** : il existe une solidarité financière entre ASUREP (une ASUREP va prêter à une autre en difficulté si besoin) mais pas de logique de caisse commune ni de mise en commun des compétences techniques.

1.3.4 La question des communs dans le projet

Ici, on est face à un commun de services, qui découle de l'existence de la communauté.

Analyse à travers les 8 principes de durabilité d'Elinor Ostrom :

- **Les limites sont-elles clairement définies ?**
Oui : par quartier. Les discussions sont en cours avec la REGIDESO, qui s'est engagée à ne pas tirer de réseau là où les ASUREP sont actives, même si certaines tensions existent :
 - Des parties de réseau appartenant à la régie étaient déjà préexistante à la création des ASUREP, mais non alimentées ;

- Certaines zones sont également revendiquées par la régie pour le développement du réseau ;
- Il n'est pas clair si la REGIDESO est censée desservir toute l'agglomération urbaine ou non.
- **Avantages proportionnels**
Les services de la REGIDESO sont inaccessibles ou de mauvaise qualité tandis que les ASUREP offrent un service plus cher mais plus proche et plus fiable. Les propriétaires des emprises reçoivent un service gratuit ; les participants aux instances décisionnelles (les représentants de quartier) reçoivent des jetons → ceci pose la question du renouvellement des représentants, qui pour le moment n'a pas été effectif, notamment dû à la méfiance des populations concernant l'organisation d'élections.
- **Des procédures pour faire des choix collectifs**
Les règles de prise de décision sont bien définies (AG, etc.).

Autres questionnements en liens avec les principes de durabilité :

- **Supervision et surveillance** : rôle central de l'ONG fondatrice ADIR, qui peut mettre sous tutelle une ASUREP en difficulté. Ce modèle centralisateur est difficile à dépasser, et pose le problème du transfert des compétences (notamment en présence d'un leader charismatique).
- **Systèmes à plusieurs niveaux** : ADIR a créé et anime une fédération qui est encore fragile. Concernant le système de suivi des ASUREP, les objectifs sont bien présents, mais il y a un manque de clarté dans les principes qui permettent de dire pourquoi la fédération va appuyer telle ou telle ASUREP.
- **Reconnaissance par l'Etat** du droit à s'organiser : le principe des ASUREP est reconnu par l'Etat – notamment d'un point de vue légal avec la loi sur l'eau de fin 2015 ; mais aussi indirectement car, le financement AFD passe par l'Etat.
- **Sanctions différenciées et graduelles** ;
- **Mécanismes de résolution de conflits.**

1.3.5 Bilan et conclusions

L'angle de vue donné par les communs constitue une boîte à outils utile pour penser l'action : cela donne des pistes d'analyse mais doit être adapté à un contexte spécifique.

On observe également le caractère potentiellement transitoire du commun : à la base, l'émergence de ce principe (création des règles d'organisation) puis une fois que le service existe, le réseau s'étend et se complexifie. Avec l'apparition de gestionnaires qui se professionnalisent, on a progressivement une perte de la décision communautaire (et du commun).

Défis persistants :

- Relation avec la REGIDESO ;
- Reconnaissance publique et inscription vers une gouvernance multi-niveaux (faiblesse des collectivités locales) ;
- La question de la ressource en eau : la phase 2 du projet devrait creuser la question des ressources hydrogéologiques notamment ;
- La régulation du tarif et la question de la qualité : à l'heure actuelle, le prix est décidé en AG mais sur quelles bases ?
- Un travail d'articulation est nécessaire : le commun fixe ses propres règles mais la relation avec l'Etat doit être claire.
- Evolution du réseau (extension) : comment et sur quels critères ?

2 DISCUSSION

C. Baron : qu'est-ce qu'apporte l'analyse en terme de communs ? En quoi a-t-on un nouveau paradigme de développement ? Il existe un flou dans la limite de la notion de communs : peut-on tout lire sous l'angle des communs ?

M. Leménager : En ce moment, plutôt une phase d'analyse des projets sous l'angle des communs pour l'AFD plutôt qu'une phase d'action : ce projet PILAEP1 a été monté en 2005 et il est assez atypique pour l'AFD.

S. Botton : la lecture avec les 8 principes d'Ostrom amène à interroger la gouvernance polycentrique : comment réfléchir à la place de l'Etat, l'accompagnement de réforme ? On s'interroge aussi sur la dimension spontanée de la création du commun : d'autres exemples de projet en Bolivie où l'AFD n'a pas accompagné la création des associations d'usagers mais les associations d'usagers se sont fait de manière spontanée. Il y a un enjeu de recherche fort sur les communs, qui a mobilisé beaucoup au Nord mais pas encore beaucoup au Sud.

B. Valfrey : l'exemple bolivien est intéressant notamment parce que, dans ce cas, c'est une ressource que l'on pourrait classer comme un « bien club » (dans la théorie des biens publics de Samuelson) car le prix est très élevé.

J-P. Duchemin : question de l'émergence spontanée versus la création accompagnée

C. Léger : la limite de l'organisation des ASUREP, n'est-ce pas le fait que l'Etat n'est pas du tout impliqué ? Que se passera-t-il à partir du moment où il s'impliquera ?

S. Botton : il y a évidemment un enjeu de reconnaissance et d'articulation avec l'Etat, de promotion par l'Etat de création d'espaces communautaires.

C. Baron : mais il faut noter que dans la vision d'Elinor Ostrom, l'Etat agit plutôt comme un repoussoir vis-à-vis de la gestion des communs.

B. Barraqué : Samuelson a-t-il inventé le tableau à double entrée (biens communs est aussi appelé biens publics impurs) ?

C. Le Jallé : qu'en est-il de l'assainissement ? Le cas est un peu différent de celui de l'eau potable : comment considérer des services communs ? Qu'en pense l'AFD ?

S. Botton : pour l'instant, le côté assainissement n'est pas encore développé même si le service communication de l'AFD s'est approprié le vocabulaire des communs et tend à l'intégrer partout. Le thème des communs a été un peu développé sur le côté Villes. La notion de commun dans l'assainissement concernerait plutôt la santé.

M. Leménager : l'intérêt (et l'enjeu) est de créer des règles communes.

B. Valfrey : les démarches telles que l'ATPC et les approches communautaires de changement de comportement (shaming, etc) sont intéressantes pour cela – elles ont permis de passer de la considération de l'assainissement individuel vers une construction commune et des réflexions communautaires.

B. Barraqué : exemple du Barefoot College (créé par IWRA) - troupe de théâtre itinérante qui met en lumière les dysfonctionnements d'un système dans les villages via le théâtre, et montre aux villageois qu'il leur faut se débrouiller seuls et propose alors à des groupes de femmes du village de se former.