



*Programme*  
*Alimentation en eau potable dans les quartiers*  
*périurbains et les petits centres*



Action de recherche n°5

**Légitimité et stratégie des acteurs  
du secteur de l'eau se réclamant  
d'une représentativité collective.**

**Condition d'émergence des  
nouveaux acteurs et de diffusion de  
dynamiques locales**

**SÉNÉGAL, MALI, HAÏTI, CAMEROUN**

Travail réalisé par :

**GRET**

Groupe de recherche et d'échanges technologiques

Sylvaine Bulle

Novembre 1997

Cette recherche a été réalisée dans le cadre d'un programme intitulé " Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et petits centres en Afrique ", financé par la Coopération française et animé par le Programme Solidarité Eau.

Les dix opérations de recherche et de six actions pilotes conduites dans le cadre de ce programme ont permis de mobiliser des chercheurs, des gestionnaires, des administrations, des ONG, des collectivités locales, des bureaux d'études, d'Afrique comme de France.

Les divers travaux ont approfondi les connaissances sur les aspects fondamentaux de la gestion de l'eau dans les périphéries urbaines et les petits centres sur les thèmes suivants :

Thème 1 : Analyse des paramètres économiques de la distribution d'eau

Thème 2 : Modes de gestion partagée pour le service en eau potable et participation des habitants

Thème 3 : Impact des conditions d'alimentation en eau potable et d'assainissement sur la santé publique

Thème 4 : Aspects institutionnels et relationnels

Rapport rédigé par Sylvaine Bulle (consultante pour le GRET), dans le cadre de l'action de recherche pilotée par Isabelle de Boismenu (GRET)

## **GRET**

Groupe de recherche et d'échanges technologiques  
211-213, rue La Fayette 75010 Paris, France

Tél. : 01 40 05 61 61

Fax : 01 40 05 61 10 / 11

E.mail : de-boismenu@gret.org

*Cette étude a été financée par le Fonds d'Aide et de Coopération d'Intérêt Général*

*FAC-IG n°94017700*

*dans le cadre du programme « Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres », coordonné par le Programme Solidarité Eau*

## **Programme Solidarité Eau**

c/o GRET, 211-213 rue La Fayette, 75010 Paris, France

Tél. : 33 (0) 1 40 05 61 23 - Fax : 33 (0) 1 40 05 61 10

E.mail : pseau@gret.org

***GERER L'EAU TISSER  
LA VILLE***

***EVALUATION  
SOCIOLOGIQUE DE 8  
EXPERIENCES AUTOUR  
DE L'AEP***

***Economie et sociologie des  
dispositifs communautaires***

***Propositions pour une  
meilleure gouvernance de l'eau***

***Volume 2***

**Programme de recherche : Mobilisation, distribution et protection de l'eau potable  
dans les quartiers périurbains (Thèmes de recherche 2.2 et 2.3)**

**Equipe de recherche : GRET**

**Document réalisé par: Sylvaine BULLE ; Consultante pour le GRET**

# **I DE LA "MOBILISATION A LA "PARTICIPATION" A LA "REPRESENTATION : CONNAISSANCE DES ACTEURS SOCIAUX AUTOUR DE LA POTABILISATION 8**

<b>1 FORMES ET ENJEUX DE REVENDICATIONS</b>	<b>9</b>
1.1. La potabilisation est-elle un enjeu spécifique de revendication ?	9
1.2. Modes de revendications autour de l'eau	10
1.2.1. La pression sociale sur les cadres existants	10
1.2.2. Revendications "politiques" ou volonté de changement	10
1.2.3. Revendications autour de l'eau, revendications de quartier.	11
<b>2. DEGRES DE MOBILISATION</b>	<b>12</b>
2.1. Cohésion sociale et cohésion spatiale	12
2.2. Impact de l'ONG dans la mobilisation	13
<b>3. CATEGORIES ET PRATIQUES D'ACTEURS COMMUNAUTAIRES</b>	<b>17</b>
3.1 Acteurs individuels : femmes, jeunes, leaders	17
3.1.1. Le rôle des femmes dans l'espace public	17
3.1.3. Le rôle des jeunes	18
3.1.3. Notables, sages et leaders locaux	18
3.2. Espaces et bases de regroupement autour de la potabilisation : les organisations communautaires	19
3.2.1. Les groupements traditionnels et informels	19
3.2.2. Les autres groupements traditionnels	21
3.2.3 . Les groupements formels (femmes, jeunes, associations culturelles et sportives) ; dotés du statut juridique (associations, groupements)	21
3.2.4. Les micro-entrepreneurs	22
3.3. Bases de recrutement des groupements et associations de base	23
3.3.1. La cooptation identitaire	23
3.3.2. Engagement politique et militantisme	24
3.3.3. L'entrisme	24
<b>4. DE LA MOBILISATION A LA REPRESENTATION COMMUNAUTAIRE</b>	<b>26</b>
4.1. Composition et mode de désignation des comités d'habitants pour l'accès à l'eau et pour la gestion de quartier	26
4.2. Légitimité des comités et dispositifs communautaires	30
4.2.1 . Légitimité par le traditionnel	30
4.2.2. Légitimité par le social, par la base	31
4.2.3 . Légitimité par le Technique (et l'institutionnel)	31
4.3. Acteurs de régulation et de médiation	32
4.3.1. Le rôle des sages et des anciens, chefs traditionnels et leaders	32
4.3.2. Les leadership individuels ou la personnalisation des dispositifs: engagement individuel et responsabilité collective	33
4.4. Représentativité de la demande des habitants au sein des comités	35
4.4.1. Indicateurs et critères d'évaluation	35
4.4.2. Limites de la représentation populaire dans les comités	36
4.4.3. Sous-représentativité des femmes et des plus démunis	37
4.5. Questions posées par la notion de représentation et légitimité de l'utilisateur	37

## **5. DE LA MOBILISATION A LA PARTICIPATION : ACTEURS ET PROBLEMES 39**

# **II DE LA PARTICIPATION A LA GESTION COMMUNAUTAIRE SOCIOLOGIQUE ET ECONOMIE DES DISPOSITIFS AUTOUR DE L'EAU 43**

<b>1 SOCIOLOGIE ET ECONOMIE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNAUTAIRE</b>	<b>43</b>
1.1 Financement des ouvrages, statut, mode opératoire	43

1.1.1 Niveau de financement des Bailleurs de Fonds	43
1.1.2. Economies d'échelle au stade des investissements	44
1.2 Modes de réalisation des bornes fontaines : de l'auto-organisation à la maîtrise d'oeuvre déléguée	44
1.3 Statut des ouvrages de maintenance	45
<b>2. DE LA PARTICIPATION FINANCIERE DE L'HABITANT : COMPORTEMENTS ECONOMIQUE ET SOCIOLOGIQUE DE L'USAGER</b>	<b>46</b>
2.1 Niveau de participation financière de l'habitant	46
2.2 Outils et investissements créés par l'investissement communautaire	47
2.3 Les modalités de recouvrement des cotisations des habitants	48
2.3.1. Difficultés, problèmes ou facteurs favorables pour le recouvrement des participations	48
2.4 Impacts, perceptions et limites de la participation financière de l'habitant	50
2.4.1. Représentations symboliques autour de la notion de participation de l'utilisateur	50
2.4.2. Limites et problèmes posés par la participation financière de l'utilisateur	50
2.5. Comment évaluer l'impact de la contribution de l'utilisateur	51
2.5.1. Cas de la contribution de l'utilisateur par participations financières	51
2.5.2. Impact de la contribution en travaux	52
2.6. Différentes perceptions autour de la notion de participation et logiques représentationnelles	53
<b>3. SOCIOLOGIE ET ECONOMIE DE LA GESTION DE L'EAU</b>	<b>55</b>
3.1. Classification des différents modes d'exploitation	55
3.1.1 la gestion privative	55
3.1.2 La gestion paritaire (ancien dispositif de Ségou)	56
3.1.3. La gestion communautaire	57
3.2. Gestion de l'eau dans les dispositifs communautaires	58
3.2.1. Composition, désignation des comités de gestion d'eau	58
3.2.2. Organisation de la gestion et comptabilité	59
3.2.3. Rationalisation de la gestion et dynamique de croissance	60
3.3 Statut et rôle des fontainiers dans les comités de gestion	61
3.3.1. Les règles de rémunération	62
3.3.2. Statut, comportements et rôle social du fontainier	62
3.4 Fonctionnement de la distribution de l'eau dans les dispositifs communautaires	64
3.5 Facteurs, mécanismes et dépendances dans la recherche de rentabilité des bornes communautaires	65
3.5.1 La fixation de prix de l'eau	65
3.5.2. Comment évaluer le changement de comportement sanitaire et économique de l'utilisateur ?	65
3.5.3 Les facteurs de rentabilité	66
3.5.4. Stratégies internes pour optimiser la rentabilité	67
3.6 Mécanismes, mode de contrôle de l'exploitation et gestion de l'eau par les usagers	68
3.6.1. La surveillance de la distribution	68
3.6.2. Le contrôle de la gestion	69
3.6.3. L'utilisateur, l'économie, le sanitaire	69
3.7. Responsabilisation et légitimité liées au droit d'usage	70

### **III GESTION COMMUNAUTAIRE DE L'EAU ET DYNAMIQUE DE QUARTIER**

<b>1. TYPOLOGIE DES LIENS ENTRE COMITE DE GESTION D'EAU ET COMITE DE QUARTIER</b>	<b>72</b>
<b>2. STRATEGIE DE REDISTRIBUTION DES RECETTES DE LA VENTE D'EAU ET DYNAMIQUE DE QUARTIER</b>	<b>73</b>
<b>3. LES OUTILS DE FINANCEMENT ET D'INVESTISSEMENT DANS LES QUARTIERS</b>	<b>74</b>
3.1 .Le cas du FIL en Haïti	74
3.2. Le FOCAUP	75
3.3 Volontarisme ou stratégies pour l'investissement communautaire	76

<b>4. TYPOLOGIE DES CADRES DE MANAGEMENT COMMUNAUTAIRE</b>	<b>78</b>
4.1 .Structures à dominante concertation	78
4.2. Structures à dominante aménagement, maîtrise d'ouvrage	79
4.3 Les comités locaux de gestion et associations de quartier à géométrie variable	82
<b>5 ASPECT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES ACTIONS COMMUNAUTAIRES DE QUARTIER ET DE LEUR MODE D'EVALUATION</b>	<b>84</b>
5.1 L'évaluation économique des actions en AEP et autour de l'AEP	84
5.2. Comment mesurer la créativité économique des dispositifs de gestion autour de l'eau ?	85
5.3 L'impact social des actions autour de l'eau et de la participation communautaire	88
<b>6. QUELS SONT LES EFFETS STRUCTURANTS DE LA PARTICIPATION ET COMMENT LA MESURER</b>	<b>89</b>
6.1 Les changements de comportements individuels	89
6.2. La coopération sociale de quartier	89
6.2.1. L'ancrage et les solidarités de quartier	89
6.2.2. La coopération de quartier	90
6.3. Forme, espaces de dialogue, avec les pouvoirs publics	91
6.4. De la notion de changement d'échelle de la participation	91
<b>IV LES ACTEURS COMMUNAUTAIRES ET LEUR ENVIRONNEMENT : ENCADREMENT INSTITUTIONNEL (ET TECHNIQUE) ET LES CONVERGENCES D'ACTEURS</b>	<b>95</b>
<b>1 L'ENCADREMENT PAR LES ONG ET ORGANISMES D'APPUI : LES PROFILS, POSITIONNEMENT ET L'IMPACT DES STRATEGIES D'APPUI</b>	<b>95</b>
1.1. Profils des ONG/ASI et professionnalités déployées sur les actions	96
1.1.1. Profils des ONG du Sud	96
1.1.2. Professionnalités déployées sur les actions par les ASI et ONG	97
1.2 La mobilisation de ressources externes par l'ONG	99
1.2.1. Faible ouverture en appui pour les ONG du Sud	99
1.2.2. Le rôle des organisations intermédiaires dans le cas de l'ASI	100
1.2.3. Les intermédiaires dans une chaîne de projet	101
1.3 Modes d'appui et de suivi des actions par les différentes structures d'encadrement	103
1.3.1 Modes de suivi des comités de gestion d'eau	104
1.3.2. Différentes approches et stratégies dans l'appui au communautaire	104
1.3.3. Impacts de l'appui aux groupes ou aux projets	106
1.3.4. Mode d'appui et décentralisation	107
<b>2. L'ENCADREMENT INSTITUTIONNEL AUX INITIATIVES COMMUNAUTAIRES : DE LA COMMUNE AUX CONCESSIONNAIRES ET BAILLEURS DE FONDS</b>	<b>110</b>
2.1. Les communes	110
2.1.1. Degré et espaces de coopération entre commune, ONG et acteurs communautaires	110
2.1.2. Problèmes rencontrés dans l'AEP et sa gestion	111
2.1.3. cartographie d'un échec de coopération entre Commune et micro entrepreneurs	112
<b>3 LA COOPERATION AVEC LES CONCESSIONNAIRES D'EAU</b>	<b>113</b>
3.1. Espaces et outils de coopération avec le concessionnaire pour une politique de l'eau	114
<b>4. CONVERGENCE DES ACTEURS POUR LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DANS LA FILIERE DE L'EAU : ONG/CONCESSIONNAIRE/BAILLEUR DE FONDS</b>	<b>116</b>
4.1 L'impulsion des bailleurs de fonds pour une politique plus sociale de l'eau : le cas du Sénégal	116
4.2. L'aide à la définition d'une stratégie nationale par la coopération française : le cas du Mali	117
<b>5. CONVERGENCE D'ACTEURS DANS L'APPUI AU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE</b>	<b>119</b>
5.1 La facilitation des bailleurs de fonds (et ASI) pour la création d'outils de financement	120
5.2. Le cas du programme institutionnel communautaire de l'AGETIPE au Sénégal	120

## **IV PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE L'EAU DANS LES QUARTIERS**

**124**

### **1 QUELLES SONT LES POTENTIALITES SUR LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE DE L'EAU**

**125**

- 1.1. Comment mieux délimiter la notion et le contenu de la participation, entre mobilisation et gestion. 125
- 1.2. Spécificités de secteur de l'eau par rapport aux autres services urbains et avantages pour la gestion communautaire 127

### **2. COMMENT RENFORCER LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE :**

**128**

- 2.1 Le constat 128
- 2.2. Les solutions pour améliorer la participation, la représentation plus sociale des organes de quartier 129
- 2.3. Comment mieux cibler la contribution financière de l'habitant pour l'eau et les services urbains : constat et recommandations 130
- 2.4. Comment renforcer les performances économiques et sociales des structures de quartier et de gestion 132
  - 2.4.1. Les problèmes d'ingénierie démocratique des structures de quartier et de gestion 132
  - 2.4.2. La faible responsabilisation collective en matière d'environnement et d'hygiène 132
  - 2.4.3. Les problèmes de fonctionnement des structures ou de leurs équipements en AEP 134

### **3. LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ACTEURS ET LEUR MISE EN CONVERGENCE POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE L'EAU DANS LES QUARTIERS**

**139**

- 3.1. Enjeux de la décentralisation et de la gestion urbaine 139
- 3.2. Renforcement de la capacité des acteurs et de leur mise en convergence dans la politique de l'eau 140
  - 3.2.1. Les communes 141
  - 3.2.2. Les concessionnaires et distributeurs d'eau 144
  - 3.2.3. Les appareils d'Etat et les Ministères en charge de l'eau 146
  - 3.2.4. Les entreprises privées ou opérateurs intermédiaires issus du secteur privé 147
  - 3.2.5. Les ONG 149
  - 3.2.6. Le rôle des bailleurs de fonds 150

## **I DE LA "MOBILISATION A LA "PARTICIPATION" A LA "REPRESENTATION : Connaissance des acteurs sociaux autour de la potabilisation**

Dès lors qu'il est admis que la gestion de "développement" peut se faire (ou se fait) avec la société "civile" , plus exactement l'initiative populaire, la connaissance des acteurs sociaux s'impose comme préliminaire à toute réflexion, action.

Or, s'employer à analyser les mécanismes dits "de participation", revient en premier lieu à relativiser les vocables usuels : Qui recouvre les notions communément admises de "mobilisation, représentation, sensibilisation... participations" ? Il va sans dire que ce qui relève d'un côté d'une modeste information de l'habitant, de l'autre d'une décision en matière d'aménagement, en passant par la revendication politique n'appartient ni aux mêmes enjeux, pratiques et intérêts.

Dans le même sens, la "mobilisation" n'est ni automatique ni spontanée, le quartier, souvent associé à l'initiative communautaire, n'est pas "naturellement" l'espace de participation.

Le système d'action communautaire est un système ouvert fait de comportements collectifs hétérogènes dont il vaut mieux tenter de délimiter les contours :

- en quoi un comité de quartier ou de gestion d'eau est-il le "représentant" de l'usager ?
- à quoi renvoie la notion de légitimité et qui parle au nom de qui ; et surtout en quoi est-il représentatif de la demande effective de l'usager ?

Délimiter la notion de participation et de l'usage qui en est fait; revient sur le plan méthodologique à :

- en faire la chronologie et en séparer les étapes qui vont de la mobilisation à la création de structures de représentation ;
- à définir des degrés de mobilisation, pour mieux rendre compte de situations, des enjeux des pratiques d'acteurs différenciés.

Quels sont ces degrés et ces acteurs de la mobilisation ?

Comment s'opère le passage de la mobilisation à la représentation. Comment s'opère la construction du "management" communautaire? Quels sont les contraintes et les limites à la mobilisation et représentation.



# 1 Formes et enjeux de revendications

## 1.1. *La potabilisation est-elle un enjeu spécifique de revendication ?*

Les actions étudiées n'offrent pas les mêmes niveaux de traitement de l'eau, selon que celle-ci fait partie ou non d'un programme spécifique, est une action unique ou non ; est impulsée par "l'extérieur" ou s'inscrit dans un mouvement populaire régulier.

Or, il est permis d'affirmer, à travers la radiographie des actions, que l'eau est une revendication contenue, souvent prioritaire (elle est souvent la première demande faite à un opérateur ou une association de quartier) ; liée entièrement aux besoins vitaux.: on ne peut vivre sans eau, alors que l'on peut (plus ou moins) vivre sans système d'assainissement.

Au delà, il est important de pointer la forte motivation des populations, leur volonté d'adhérer à une action (ou un "projet") dès lors qu'il est question d'installer l'eau potable.

L'eau est une clef d'accès essentiel au développement communautaire dont il convient de pointer les différences avec d'autres services urbains moins motivants : La mobilisation, adhésion et intérêt de la population sont très souvent facilités quand il est question d'AEP, service élémentaire, à la différence d'autres services moins prioritaires (collecte ordure nettoyage...)

- l'eau renvoie à une représentation symbolique et anthropologique pure et noble, à la différence de déchets urbains par exemple.

Quels sont les indicateurs à notre portée qui nous permettent de juger du degré de motivation et mobilisation autour de l'eau ?

A travers les études de cas, on constate généralement :

- une "caution collective donnée plus facilement au dispositif communautaire quand il est question d'eau ; à la différence d'autres services et équipements, plus sujets à discussion, ou jugés moins prioritaires ;
- un principe de contribution financière à l'investissement mieux accepté que pour d'autres services (notamment assainissement, pré-collecte, ordures, écoles, voirie...) ;
- des délais de recouvrement court des cotisations et un bon niveau de participation financière (c'est notamment le cas à Thioraye, Fas M'Bao qui enregistre des forts taux de cotisations) ;
- une démultiplication des demandes rapides dans les quartiers (aux voisinages, habitants) une fois les installations réalisées et d'autant que celles-ci interviennent rapidement ;

- une bonne acceptation de la non gratuité de l'eau, pour les populations qui bénéficiaient d'un système gratuit (comme c'est le cas dans le programme d'urgence d'ECHO en Haïti) ;
- à une montée en charge quelquefois rapide des programmes et réalisations (Enda eau à Dakar, ou GRET en Haïti) ont aussi installé 40 à 60 bornes en moins de 2 années et une rapidité d'installation des ouvrages et des comités.

Globalement, l'eau génère des demandes importantes enregistrées par tous les dispositifs communautaires ou opérateurs . Mais il existe divers voies et modes de revendication.

## *1.2. Modes de revendications autour de l'eau*

### *1.2.1. La pression sociale sur les cadres existants*

Les demandes en eau sont plus ou moins bien formulées, plus ou moins bien relayées par les organisations communautaires, les organismes d'appui et, assez mal, par les pouvoirs publics.

Mais la revendication des populations en matière d'AEP forment dans bien des cas (notamment Haïti, ou Enda Eau à Dakar), l'espace d'émergence de l'action collective, le point de départ de l'expérimentation communautaire, même s'il s'en suit des conflits, difficultés dans la mise en place des dispositifs de gestion communautaire.

Quelles soient déjà dotées en eau, ou souhaitent des équipements nouveaux, qu'il existe ou non une offre, une opportunité de programme, les populations exercent généralement une pression assez continue sur les cadres de concertation ou structures existantes ; ceux-ci offrant inversement un espace d'expression.

C'est notamment le cas dans le PDSU à Thioraye où les structures de concertation (comité de coordination) ; même si elles n'ont pas de moyens opératoires directs, ont été obligés d'investir rapidement dans les études de potabilisation, créer une commission de travail "ad hoc" pour tenir compte des demandes exprimées.

C'est également le cas dans le projet de quartier de Samé où l'association maître d'ouvrage de la réhabilitation (ADCSK), qui n'avait pas anticipé l'importance des enjeux en eau par les habitants, a dû réorienter son programme, objectifs et moyens financiers pour répondre aux demandes prioritaires.

Dans la même situation, un groupement de jeunes s'est spécifiquement créée pour réfléchir et agir sur les problèmes de potabilisation (idem à Rufisque).

### *1.2.2. Revendications "politiques" ou volonté de changement*

Le peu de préoccupations (voire l'absence) des pouvoirs publics pour les quartiers socialement économiquement et géographiquement éloignés (notamment quartiers "irréguliers") est un argument de mobilisation.

Portée ou non par des leaders (politiques, d'opposition), la mobilisation autour de l'eau est une expression populaire et politique pour rattraper les manquements des pouvoirs publics. Elle se traduit par une défiance des politiques en place, par des contre-initiatives, pour aménager d'autres types d'intervention, pour se démarquer des pouvoirs en place.

Le cas du projet de quartier du Rail "monté" sans contact avec les administrations, le cas de la potabilisation à M'Fas Bao ou à Thioraye sans "passer" par les pouvoirs en place, ni même le chef de quartier, témoignent de cette mobilisation de "rattrapage". Dans les deux cas, le "court circuitage" des autorités, plus ou moins délibérés, par les groupements et associations, signifie clairement le refus des pratiques politiques existantes et sanctionne une relation jugée clientéliste du pouvoir au citoyen<sup>1</sup> ou plus simplement l'absence de relations avec les pouvoirs publics (au Rail).

### ***1.2.3. Revendications autour de l'eau, revendications de quartier.***

#### **La quête d'un statut urbain, et foncier.**

La mobilisation ou revendications dépassent souvent la demande d'un service minimal : l'eau et l'amélioration du cadre de vie.

Il faut lire, les revendications mais surtout les pratiques déployées dans leurs dimensions stratégiques. Dans les quartiers "spontanés", irréguliers, l'eau peut être un enjeu qui permet d'accéder à la citoyenneté foncière sociale et spatiale.

Eau et foncier sont étroitement liés dans les initiatives qui mettent en jeu un souhait de sécurisation foncière. La potabilisation combinée à la régularisation ou la maîtrise foncière fournissent un cadre d'accès à une citoyenneté spatiale minimale. Les deux cas d'aménagement de quartier par leurs habitants (Rail à Dakar, et Samé au Mali) montre que c'est la sécurisation foncière obtenue par les habitants qui leur permet ensuite de revendiquer une potabilisation (Samé). Inversement, la potabilisation a été formulée comme le premier moyen d'accéder à une sécurité foncière et de "sortir de l'informel" (Rail).

Précisément, la demande d'installation en eau, est au cœur d'une stratégie formulée par les habitants, relayée par l'encadrement :

- faire reconnaître le quartier comme territoire économique, productif ;

---

<sup>1</sup> "Ils (les élus) nous visitent qu'en campagne électorale, et les bornes promises par le chef de quartier n'ont jamais été installées, o.c. (Présidente d'un groupement de femmes)

- valoriser, voire rationaliser les activités (tisserands, mécaniciens, gargotières...) en amenant l'eau et parer au déguerpissement.

L'eau devient une ressource économique et urbaine parmi d'autres. Ce qui est en jeu est moins, l'amélioration des conditions de vie, la survie de quartier, que sa reconnaissance spatiale urbaine, qui passe par un maintien dans les lieux, une maîtrise foncière, ou reconnaissance légale).

De manière plus globale, l'équipement en eau peut permettre de fixer la population des quartiers réguliers ou irréguliers, moins tentés de partir dès lors qu'ils disposent d'un service de base.

Mais l'AEP peut entraîner des inconvénients pour les populations en place, qu'il conviendrait d'étudier de plus près. Ceux ci sont, selon les cas, les hausses des valeurs foncières et locatives (signalé en Haïti dans les quartiers qui ont été équipés en eau) ; fiscalisation augmentée. A Samé, l'association de quartier opère un contrôle de coûts de cession pour le futur lotissement qui sera raccordé, pour permettre aux populations en place d'y accéder.

#### Formulation d'enjeux de quartier

A partir de demandes précises ou sectorielles (l'eau, le foncier, les infrastructures), la revendication débouche (autant qu'elle en est une condition) souvent sur des formulations d'enjeux de quartier, plus ou moins précis, plus ou moins ambitieux : aménagement, développement, viabilisation, plantations, valorisation de réseaux d'économie populaire. Il s'agit, dans des formes plus ou moins élaborées d'auto organisation (comme c'est le cas dans les quartiers du Rail et Samé) d'asseoir à la fois un projet de quartier et faire l'apprentissage, ou démontrer des capacités communautaires et organisationnelles.

La mobilisation est moins liée à une logique d'action que de résultat : il ne s'agit pas, dans bien des cas «de s'arrêter» quand l'eau a été installée, mais de continuer à faire l'apprentissage de l'action collective et conforter une démarche.

## **2. Degrés de mobilisation**

Quels sont les cadres de facilitation pour la mobilisation ?

### *2.1. Cohésion sociale et cohésion spatiale*

On ne peut ignorer l'importance des bases sociales des quartiers: poids de l'ethnique, du lignage, du familial, histoire et enracinement des habitants...

Il faut évidemment relativiser la portée de l'homogénéité sociale, ou de "l'appartenance au quartier" dans la fabrication et la transmission de "valeurs communautaires". En revanche, il est clair que la proximité sociale (facilité des relations de voisinage, voire

prédominance d'un lignage) facilite un tant soit peu la circulation d'informations, d'échanges, la création de groupements, lieux de débats.

L'enclavement, l'isolement, ou la structure urbaine, les échanges renforcent sinon l'étanchéité sociale, au moins le "sentiment d'identité" véhiculé par les habitants.

Ils facilitent une mobilisation, parce qu'il y aura davantage consensus, ou que les échanges seront assez confinés. C'est le cas de Samé et du Rail dont les structures urbaines sont spécifiques ; entre l'enclave (Rail) et l'isolement (Samé).

Dans les deux cas, le sentiment identitaire ou de cohésion sociale vont de pair avec des pratiques de contrôle social : discours et volonté sur la préservation de l'identité collective, contrôle des dispositifs communautaires de gestion, tension occupants-arrivants, solidarité des artisans pour consolider leurs marchés.

## 2.2. *Impact de l'ONG dans la mobilisation*

L'initiative populaire, même si elle se prétend être portée entièrement de l'intérieur, n'est évidemment pas autonome des acteurs extérieurs, en premier lieu les organismes d'encadrement.

On verra ultérieurement le rôle de l'encadrement aux différentes étapes des initiatives communautaires et en il influe sur les "récepteurs" (l'habitant, ses représentants) voire conditionne l'évolution des dispositifs.

Au stade du démarrage (mobilisation, revendication), on pourrait, à partir des observations de terrain, très grossièrement délimiter trois types de situations quant à la présence de l'ONG.

- Le programme ou projet est très clairement mis en place par l'extérieur (l'ONG et le bailleur de fonds).
- 

L'ONG orchestre le dispositif de mobilisation, participation : création d'espaces de débat "ad-hoc", constitution de groupes ; influence forte sur les organisations existantes.

C'est notamment le cas des programmes d'urgence qui nécessitent "d'aller vite". C'est le cas des situations où n'existe pas ou peu d'organisations de base, sur lesquelles l'ONG ou le programme puisse s'appuyer et qui nécessitent une impulsion forte (Programme Echo en Haïti).

- A l'apposé, l'ONG intervient peu, tant pour des raisons de contexte que de positionnement méthodologique, au démarrage :
- Elle n'intervient que sur "demande" des habitants, voire au stade d'une formalisation avancée de dispositifs communautaires. Elle influe peu sur les dispositifs et les modes de regroupement déjà mis en place de l'intérieur.

- A l'intermédiaire, la mobilisation est « portée de l'intérieur » , mais s'inscrit dans un cadre plus ou moins organisé par l'ONG ou profite de sa présence lointaine (ou proche), celle-ci étant plus ou moins volontariste dans son mode d'accompagnement.

- 

En tout état de cause la mobilisation est facilitée :

- par la relation de proximité de l'ONG et quand celle ci jouit d'une quasi "accréditation" permanente ;
- qu'elle est ancrée localement depuis plusieurs années (c'est notamment le cas des antennes d'Enda Tiers Monde) ; ou qu'elle s'appuie sur des organisations intermédiaires et correspondants reconnus dans les quartiers (Gret Cameroun et Haïti)
- qu'elle a mené une succession de programmes ou que son action est continue (GRET au Cameroun ou RUP au Sénégal interviennent sur des actions mises en place depuis plusieurs années) ;
- qu'elle vient cristalliser une demande latente, non exprimée, qu'un programme rend lisible (programme d'urgence en eau en Haïti, ou FOURMI au Cameroun).

Il ne saurait être question de catégoriser ou extrapoler un lien entre type d'encadrement ; type de "projets" et degrés de mobilisation ; l'analyse des formes voire de type de participations ou mobilisation, nécessitant au demeurant une observation de terrain soutenue.

On peut sérier cependant des types de comportements communautaires liés à la mise en place d'actions ou de "projets" :

- participation, mobilisation plus ou moins lointaine au démarrage ou non spontanée, imposée.

C'est le cas des contextes communautaires où n'existent pas ou peu de cadres de dialogue, d'animation, d'expression à la base (groupements, associations, espaces politiques) ni de continuité dans les habitudes d'expression.

L'absence d'apprentissage du débat public, de démocratie, les discontinuités politiques et institutionnelles incitent à un certain volontarisme des porteurs de projets communautaires, internes et externes, pour imposer des structures (comités, réunions) voire des acteurs , pour créer ou impulser un changement de comportements, accélérer le processus d'apprentissage collectif de la "participation".

Les structures, ou acteurs mis en place peuvent être perçus comme plus ou moins fabriqués, imposés, et amènent à une certaine perplexité, indifférence du citoyen, s'il ne se sent pas concerné.

La méfiance par rapport à des structures de participation, à des objectifs mal perçus ou jugés inadaptés peut amener à une autre forme de réaction populaire : celle du contournement ou du détournement des règles et structures de participation.

Un exemple très partiel et ponctuel peut être donné : les habitants de Fas M'Bao ont initié, par le biais d'un groupement de femmes, leur projet d'AEP pour contourner l'"offre" de mobilisation qui leur était faite par le service de développement communautaire de la Préfecture de Pikine et pour signifier le refus d'un programme d'équipements (centre de santé, récemment installé par un bailleur de fonds, qui essaye de vifs mécontentements.

- Participation peu active, résignée

Paradoxalement, le "trop plein" de programmes d'appel à projet, et à la participation, ou encore les architectures de concertation complexes qui demandent un investissement important des citoyens dans les réunions (plusieurs niveaux de réunions) peut amener une certaine saturation ou résignation liées à l'habitude et des mobilisations plus ou moins inventives.

- Participation normative

Des consignes strictes de mobilisation, participation données par les ONG et les leaders peuvent conduire à une forte discipline intérieure, un souci de respecter scrupuleusement les règles de conduite.

La forte autodiscipline constatée, à l'observation, dans bon nombre de groupements et notamment leur coordination amène des attitudes très normatives, peu spontanées pour se conformer à des règles, sinon à un modèle de débat.

- Participation spontanée et dynamique

La participation est spontanée, créative quand elle est le résultat d'un processus d'apprentissage collectif de la décision et de débat public et qu'elle s'inscrit plus ou moins bien dans des habitudes et pratiques culturelles

Là où existe une histoire et une culture du débat et de la mobilisation, la participation sera plus effective, au sens où elle donnera lieu à des initiatives efficaces ou inventives ; nourries d'une connaissance empirique (dans les modes d'information, les modes de sensibilisation). C'est le cas; autant que l'on puisse en juger du comité de santé de Rufisque où les femmes relayeuses ont acquis une expérience communautaire depuis 10 années.

Le dynamisme de la participation, le degré de responsabilisation est lié à la connaissance empirique, celle des réussites ou des échecs précédents ou de l'apprentissage en temps réel du "management communautaire".

Les difficultés rencontrées dans un processus de mobilisation ne sont pas un frein à d'autres expériences. Elle sont souvent reçues comme faisant partie de l'apprentissage collectif, comme un enseignement qui peut être mis à profit autrement dans d'autres cadres.



### **3. CATEGORIES ET PRATIQUES D'ACTEURS COMMUNAUTAIRES**

Qui sont les promoteurs populaires autour de la potabilisation et de la gestion urbaine ?  
Quels sont les lieux espaces et pratiques de regroupement ?

Les habitants, les usagers ne sont pas égaux devant l'initiative, ni même l'accès à la revendication et l'expression populaire. Selon qu'il est homme, femme, scolarisé, analphabète, aisé, pauvre, il ne dispose pas des mêmes opportunités ni même des mêmes espaces pour s'exprimer, il n'a pas non plus les mêmes intérêts et besoins que son voisin.

Faire l'inventaire des acteurs clefs de la participation suppose de repérer des filières d'acteurs et de voir leurs identités, leurs positions dans la mobilisation.

#### *3.1 Acteurs individuels : femmes, jeunes, leaders*

##### *3.1.1. Le rôle des femmes dans l'espace public*

Au Sud, plus qu'ailleurs, les femmes sont souvent considérées comme porteuses de transformation sociale des pouvoirs et des espaces décisionnels. Elles ouvrent des champs de revendication et peuvent faire pression sur les politiques et les pouvoirs, comme le montrent ponctuellement les observations de terrains.

Le groupement de femmes de Fas M'Bao qui ont monté un dispositif de potabilisation s'est opposé ainsi aux pouvoirs en place pour manifester sa volonté de changement. D'autres (groupes des bonnes dans le quartier de Rail) acceptent de s'exprimer au Sommet Mondial d'Habitat II ; d'autres encore font pression sur les institutions pour que soient pris en compte les questions d'environnement (Agenda 21 des Mères à Rufisque).

Si le territoire politique leur est peu réservé et leurs rôles restent cantonnés à la sphère domestique et privée.; elles sont dotées d'un sens civique et d'une volonté d'action pour améliorer l'hygiène, la santé, l'accès à l'eau.

Des exemples montrent qu'elles essayent de dépasser les barrières sociales et religieuses pour s'exprimer et défendre des enjeux liés au cadre de vie : les femmes sont très actives dans les comités d'hygiène, de santé pour définir des actions à court et moyen terme, autour du sanitaire, nutritionnel, y compris auprès des institutions (Ministère de la santé,...).

Tant bien même les initiatives passent par les élites sociales ou personnalités dominantes (entrepreneuses, enseignantes), les femmes ont un rôle déterminant dans l'action collective, pas toujours valorisé. Elles sont des vecteurs de communication important, car elles sont très présentes à l'échelle du voisinage, en raison de leurs nombreuses pratiques de rassemblement.

Les femmes sont surtout les premières concernées par les enjeux de potabilisation et de cadre de vie. Elles subissent au quotidien, les conséquences liées à l'absence d'eau. En raison de leurs tâches domestiques et familiales, elles connaissent mieux que quiconque, et mesurent les besoins réels en eau.

Ayant en charge l'entretien, le nettoyage, la santé des enfants, elles en mesurent les enjeux sanitaires à moyen terme.

Or, elles ne sont pas toujours entendues, ni même écoutées : le faible niveau d'alphabétisation, les hiérarchies, la séparation des sexes dans les lieux de mobilisation, le poids des traditions, la surcharge des tâches domestiques, les empêchent souvent d'assister aux réunions, d'avoir accès à l'information.

Leur participation nécessite souvent l'accord de chef de ménage, ou que l'information leur soit transmise par des femmes alphabétisées.

Quand les lieux d'information n'existent pas au niveau du voisinage, les femmes plus éduquées ont en partie un rôle important auprès des moins favorisées (compte rendu oral de documents, passage dans les ménages).

### **3.1.3. *Le rôle des jeunes***

Très souvent, les jeunes ont un rôle important dans la mobilisation autour de l'eau et plus généralement l'environnement, cadre de vie.

Chefs (ou futur) chefs de ménage, souvent diplômés de bon niveau, ils mesurent à moyen terme les enjeux sanitaires et environnementaux. D'autant qu'ils ont fait des études à l'étranger ou ont voyagé, ils mesurent la dégradation de leur environnement immédiat et sont "responsabilisés". Souvent sans emploi, ils sont volontaires et disponibles pour des actions sur les quartiers et s'investissent dans les groupements, le micro-entrepreneuriat pour l'assainissement, l'environnement ou ils peuvent prétendre à une activité productive.

Les associations de base ; groupements d'intérêt économique et structures de quartier sont largement dominés par les jeunes qui fournissent, d'autant qu'ils n'ont pas d'emploi, une véritable force de volontariat individuel et collectif.

C'est le cas du Comité de Coordination de Genaw Rail à Thioraye qui ne compte pas moins de 80 volontaires, ayant reboisé, bénévolement un quartier, ou à qui mettent à profit des compétences dans des études d'assainissement, potabilisation.

### **3.1.3. *Notables, sages et leaders locaux***

On distingue : leaders traditionnels et leaders informels.

Les leaders traditionnels sont les chefs traditionnels, sages, chefs religieux, chefs de quartiers. Les leaders informels sont généralement des entrepreneurs individuels, leaders d'opinion, enseignants, personnes "ressources" ou élites que l'on trouve souvent parmi les jeunes et dans les groupements.

Les leaders traditionnels ont un rôle important dans la crédibilisation d'une action. Ils bénéficient d'une image de respectabilité en raison de leur rang social (anciens, religieux). Ils connaissent bien les habitants, les associations et souvent conseillent les jeunes. Ils sont très présents à l'échelle de proximité, de voisinage. Ils en contrôlent souvent la vie sociale, canalisent les demandes, règlent les problèmes de proximité, interviennent auprès des pouvoirs publics.

Ils sont présents dans les comités d'organisation, de gestion, apportent une caution et un soutien moral, à la mobilisation, mais participent rarement au portage opérationnel d'actions (technique, finances, organisation).

A l'inverse, les leaders informels sont plus impliqués dans le portage et le management de développement (comité d'eau, comité d'usagers, groupe de suivi technique...). Ils ont également une influence à l'échelle de proximité et peuvent être une force de persuasion dans la participation<sup>2</sup> et sont à l'origine de la création de comités ou associations de quartier.

### *3.2. Espaces et bases de regroupement autour de la potabilisation : les organisations communautaires*

Les organisations dans les quartiers qui participent de loin ou de près à l'AEP, ou à la gestion urbaine reposent sur des objectifs, identités disparates.

Quelque soit le profit, les organisations sont des "filières" d'acteurs où s'opèrent le passage de l'intérêt ou de la stratégie individuelle, à l'intérêt collectif. Elles ne sont pas imperméables aux logiques de pouvoir; des réseaux, d'accès aux circuits économiques et politiques.

#### *3.2.1. Les groupements traditionnels et informels*

---

<sup>2</sup> "Si untel nous dit d'entrer dans le projet, c'est que c'est bon pour nous".

Ils fonctionnent sur des axes classique, ethnique, ou n'ont pas de statut formel, mais représentent un capital social, mobilisable qui n'est pas étanche au développement du quartier.

Ainsi les tontines et caisses informelles de crédits représentent en premier lieu un espace de convivialité, solidarité et entraide ; fonctionnant sur le contrat oral et la confiance. Elles fournissent des ressources économiques (cotisations, redistribution de bénéfices) et sociales adhérentes à bon nombre d'initiatives communautaires.

Originellement constitués pour des besoins formels et limités (aide financière matérielle pour les cérémonies, les événements), elles évoluent vers des formes et des outils de solidarités, quelquefois très organisés (caisse de crédits pour le financement d'équipements, préfinancement, financement de commerces, et micro-activités, mutuelles...)

Les caisses de crédit basées sur l'épargne individuelle mettent à jeu une circulation importante de capital économique destiné à être redistribué.<sup>3</sup>

Ces espaces de regroupement informel accèdent le plus souvent à un statut formel (groupements femmes, groupements économiques) et peuvent avoir accès aux circuits économiques locaux (banques) ou aux aides publiques notamment internationales. C'est au sein des caisses de crédits que "mûrissent" bon nombre d'initiatives communautaires...

Il existe ainsi des chaînes de projets évoluant de l'informel au formel, de l'économie à l'aménagement (cas de tontines de Samé qui sont à l'origine du projet de coopérative pour le financement d'équipements).

### ***3.2.2. Les autres groupements traditionnels***

Ce sont les regroupements généralement non dotés d'un statut associatif : anciens sages, ménagères, mamans, ethnies...

Ils fonctionnent sur un axe hiérarchique ou catégoriel (sexe, âge, ethnie,...) et se réunissent dans des espaces de proximité (blocs) pour des causeries qui sont aussi des lieux de transmission d'informations de quartier. Sans finalité d'objectifs avoués, sinon le maintien de systèmes d'échanges et de représentations, ils sont néanmoins des "passeurs" d'information et assurent une transition entre information et mobilisation (Réunions des Sages,) notamment.

### ***3.2.3 . Les groupements formels (femmes, jeunes, associations culturelles et sportives) ; dotés du statut juridique (associations, groupements)***

Ils forment les bases les plus importantes dans l'action collective. Leur engagement est concret et immédiat à l'échelle du voisinage et du quartier, dans des actions qui ont plus ou moins d'impact (animation, alphabétisation, reboisement, construction d'ouvrages).

---

<sup>3</sup> Les caisses de crédit devenues banques régionales, appuyées par Enda Graf à Dakar Rufisque, illustrent la vitalité du mode redistribution.

Les groupements, bâtis sur des objectifs et statuts catégoriels (sanitaire, santé, eau, animation) savent se situer dans un jeu d'ouverture d'actions et d'acteurs, même si leurs bases restent masculine ou peu mixte. C'est le cas des associations d'alphabétisation, s'impliquant progressivement dans des actions de quartier, cas des "petites bonnes" à Rail, à Dakar...).

En général, les groupements, les associations culturelles et sportives, d'autant qu'existent des cadres de concertation, fournissent un potentiel individuel et important pour la mobilisation, le volontariat, bénévolat dans les quartiers (on a évoqué le cas des comités de pilotage du PDSU).

Les groupements et associations sont des tremplins pour évoluer vers l'entrepreneuriat politique et économique (c'est le cas des micro-entrepreneurs formés en coopérative, ou groupement économique qui proviennent souvent des filières associatives (Ségou, Rufisque).

On peut être étonné, à l'observation de la rigueur ou de la forte hiérarchie d'organisation interne de certains gouvernements, liés aux consignes données par l'encadrement ou au souci d'auto discipline interne.

L'organisation quelquefois rigide (mise à l'amande des membres, ...) peut évoluer vers un formalisme ou bureaucratisme excessif. Ainsi, il s'avère à l'observation que des groupements et surtout Coordination de groupements (commune III et IV de Bamako), qui ont un nombre conséquent de structures membres, consacrent dans les réunions davantage de temps aux tâches formelles (relecture de procès verbaux et vote, fonctionnement interne) qu'aux discussions de fond sur des actions.

Enfin, les groupements et leur coordination peuvent être tentés pour des défenses d'intérêt très corporatistes et clientélistes pour contrôle et garder la gestion urbaine (pression sur les pouvoirs publics, fixation de tarifs de service).

Au delà des modes de pression qu'ils peuvent exercer et l'effet de lobbying sur les réseaux, locaux, les groupements et coordinations très organisés peuvent devenir des centres de pouvoir ou contre-pouvoir, confrontés à leur évolution : devenir une structure permanente institutionnelle, ou renforce son rôle technique, comme c'est le cas pour la Commission Permanente d'Assainissement Concerté (CPAC) à Bamako, cadre de concertation locale pour l'assainissement, potabilisation, environnement.

### ***3.2.4. Les micro-entrepreneurs***

Ils sont généralement constitué en Groupement d'Intérêt Economique ou coopérative, dotés de la forme commerciale (statuts enregistrés au Tribunal de Commerce).

Ils n'appartiennent pas aux catégories d'acteurs communautaires, bien qu'ils soient souvent issus ou membres par ailleurs d'associations. Ils relèvent du secteur de l'économie sociale, pour autant qu'ils mènent des actions d'intérêt général.

L'éclosion des GIE et dans une moindre mesure des coopératives est issu d'un double mouvement :

- la volonté des jeunes d'organiser individuellement leur accès à l'emploi ou aux revenus économiques (devant les faibles perspectives offertes dans leur pays par les secteurs publics ou privé);
- tout en contribuant à l'amélioration de leurs quartiers par des actions autour de la gestion urbaine.

Plus ou moins dotés d'une surface financière d'un engagement social, ou d'une aspiration au changement ; les micro-entrepreneurs sont à la fois les acteurs et les clients sur micro-communautaire.

Quand sont mis en œuvre avec la décentralisation, la montée de l'ingénierie démocratique ; des procédures et un changement de gestion urbaine, (c'est assez le cas au Mali et Sénégal) ; ils s'organisent pour l'accès aux marchés de travaux publics et de maîtrise d'œuvre. La forme commerciale étant un préalable pour se porter candidat.

Dans les deux pays précités, les GIE sont omniprésents dans la sphère publique, pour ce qui recouvre l'environnement, la gestion urbaine (essentiellement précollecte ordures, assainissement, entretien espaces, potabilisation, construction d'ouvrages).

En même temps, ils sont impliqués à l'échelle de leur quartier ; ils sont formés de jeunes de même quartier et ils peuvent être membres d'organisations d'habitants. Le projet économique se double ainsi d'un engagement social et communautaire.

### *3.3. Bases de recrutement des groupements et associations de base*

La composition des associations groupements conditionne pour beaucoup celle des comités d'usagers (comité d'eau, comité de gestion, comité de quartiers) dont les membres sont en grande partie issus de ces organisations de base. Or ceux-ci ne sont pas indépendants des pouvoirs réseaux et rapports de force qui traversent la société civile.

#### *3.3.1. La cooptation identitaire*

Si les groupements catégoriels (jeunes, femmes, hommes, organisations de base), reposent sur des choix individuels, les principes d'adhésion obéissent souvent à des cooptations sociales. On choisit d'adhérer à un mouvement par affinité parentale, classique, ethnique ou selon un statut social.

Du choix de cooptation identitaire, découle plus ou moins au niveau local, une hiérarchie de groupements, selon le cercle d'influence, le statut des membres.

On évoque par exemple le cas du projet de quartier de Samé, qui compte 15 groupements de femmes, très hétérogènes, du groupement pionnier (initié par l'élite féminine, les épouses de notables) au groupement moins favorisé et peu (ou pas) scolarisé.

Dans ce cas précis, c'est l'élite féminine qui a initié le mouvement de création d'autres groupements, en donnant l'exemple à d'autres femmes moins favorisées.

Dans la région de Dakar<sup>4</sup>, les groupements catégoriels fonctionnent souvent sur un mode intra-ethnique, voire intra-clanique et sont très localisés.

Des franges entières de population peuvent se trouver ainsi exclues "naturellement" ou "stratégiquement" des opportunités de regroupement, parce que ceux-ci sont non accessibles, non connus, éloignés ; et dès lors, exclues des lieux d'information sur les quartiers de projets.

On a également signalé le cas des associations informelles, traditionnelles fonctionnant sur les axes sagesse, aïnesse et donc sur une légitimité traditionnelle et identitaire.

### **3.3.2. *Engagement politique et militantisme***

Il faut également prendre en compte le critère politique dans l'adhésion.

Il peut être à la base ou prioritaire dans le recrutement pour donner une légitimité à un groupement : c'est le cas d'organisations populaires en Haïti, devenues organisations intermédiaires dans le programme d'urgence ECHO.

Le capital politique peut être investi ou reconverti dans l'action communautaire ; le projet social se doublant alors au projet politique.

Dans le cas Haïtien, une organisation populaire "d'opposition" au cursus politique et militant, s'est investie durant plusieurs années dans plusieurs quartiers. Elle a installé des équipements, acquis une expérience en matière d'animation à la base, a gagné une crédibilité auprès de citoyens et a évolué vers un statut d'organisation intermédiaire, médiateur entre le coordinateur de programme (GRET) et les comités d'eau.

### **3.3.3. *L'entrisme***

---

<sup>4</sup> Tout comme en Afrique de l'ouest et comme l'a montré Didier FASSIN, dans ses travaux portant sur les groupements de la région de Dakar et sur les comités de santé.



De la défense d'intérêts particuliers, corporatistes ou au contraire de la volonté de désenclavement, existent différents degrés d'ouverture ou de fermeture pour la composition et la formation de mouvements.

Dans certains cas, observés, quand sont en jeu une défense d'intérêts, un contrôle des actions, des objectifs et des membres (c'est notamment le cas des coordinations) ; il s'agit de ne pas se "laisser infiltrer" par des membres extérieurs qui disposent de ressources, de réseaux ou qui pourraient être concurrents (pour les marchés de gestion urbaine, comme c'est le cas des coordinations de GIE).

Dans d'autres cas, il s'agit au contraire de se laisser infiltrer, de se laisser désenclaver pour élargir du cercle d'influence son expérience, disposer d'informations, d'accéder à des réseaux.

#### **4. DE LA MOBILISATION A LA REPRESENTATION COMMUNAUTAIRE**

- Comment sont formés les comités d'usagers et de quartiers ?
- Quels en sont les membres ?
- Comment est représentée la demande de l'utilisateur ?

##### *4.1. Composition et mode de désignation des comités d'habitants pour l'accès à l'eau et pour la gestion de quartier*

L'initiative populaire, la mobilisation pour l'accès à l'eau, pour l'amélioration des quartiers, provoquée, ou initiée, a sa traduction formelle ; la création de comités d'habitants : selon les cas comité de gestion, comité d'usagers, comités de quartier. Pour la constitution des comités, quelle qu'en soit la forme, les objectifs, procédures ou discours, se trouve toujours en jeu un principe de représentation de "l'habitant", de l'utilisateur, de la société civile, autour :

- de l'habitant lui-même qui se porte volontaire (cas notamment des comités de gestion d'eau d'Enda Eau populaire) ;
- des associations de base, mouvements, groupements ;
- des corps sociaux, institutionnels, traditionnels (notables, chefs de quartiers, techniciens).

Ce qui est en jeu dans le mode de composition des dispositifs communautaires, et qu'il convient d'examiner est moins le mode de représentation de l'utilisateur, qui est une construction formelle voire symbolique, que les combinaisons d'acteurs pour légitimer une action.

Les dispositifs communautaires valorisent des filières d'acteurs, combinent des alliances, des stratégies qui jouent plus ou moins dans la dynamique et dans la construction de la responsabilité collective.

Les comités de quartier ou d'usagers de l'eau associent une pluralité d'acteurs

Les comités d'eau comprennent globalement :

- les organisations de base et les chefs de quartier (comité de gestion d'eau du PDSU, du Rail (autour d'Enda Sigui, GRAF) ;
- les organisations de base, chef de quartier et habitant (comité de gestion autour d'Enda Eau) ;
- les organisations de base et personnes ressources de quartier (comité d'eau en Haïti autour de GRET).

Les comités de quartier qui gèrent des ouvrages d'eau, d'assainissement, d'aménagement, des services (santé,...) ont un jeu d'acteurs plus ouvert :

- chef de quartier, notables, groupements : association de développement de quartier de Samé et du Rail) ;
- groupements, OCB, mais aussi chefs de Blocs : Cad au Cameroun
- chefs de quartier, sages, groupements, municipalité : comités de coordination, PDSU, comité local de gestion de Rufisque (avec lien ou comité de santé), CAD.

## Composition des comités de gestion

Figure 1 : Comité de gestion de l'eau (Enda Eau Populaire)

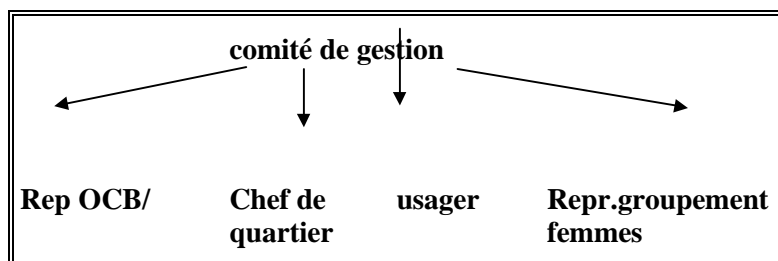


Figure 2 : Comité d'Eau en Haïti

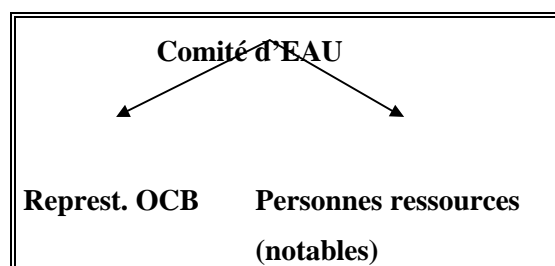


Figure 3 : Comité ou Association de quartier (RAIL, Samé)

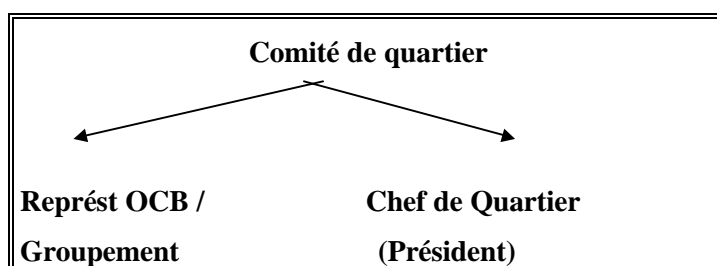
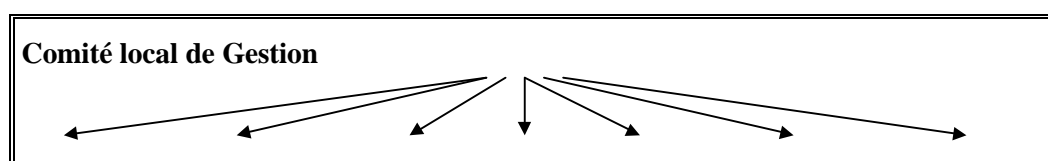


Figure 4 : Comité local de Gestion de Rufisque



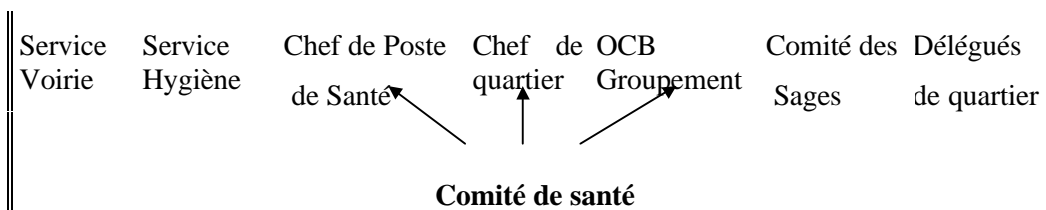
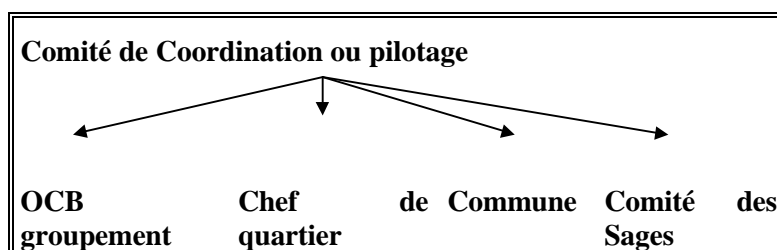


Figure 5 : Comité de coordination de Thioraye (PDSU)



#### 4.2. *Légitimité des comités et dispositifs communautaires*

Les procédures de composition, dans une pluralité d'acteurs, permettent moins de représenter la population, que de légitimer une action, et des acteurs, à l'extérieur comme à l'intérieur. Sur quelles bases se fait la légitimation ?

##### 4.2.1 . *Légitimité par le traditionnel*

Tous les dispositifs communautaires associent les chefs traditionnels de quartier : sages, anciens, dans un souci de respect des hiérarchies traditionnelles que l'on sait fortes en Afrique de l'ouest, et qui sont aussi des structures de pouvoir (le chef de quartier est souvent chef de la cellule locale du parti en place).

Il existe différents modes de légitimation traditionnelle :

- prédominance de membres traditionnels dans les instances (cas de bureau de l'association de développement de Samé) ; au détriment de la représentation des organisations de base, ce qui peut permettre d'accéder plus rapidement aux circuits de pouvoir, par relations, affinités, poids politique personnel ;
- représentation spécifique de sages et membres traditionnels dans les architectures de concertation : cas des comités de coordination de PDSU à Thioraye, qui comprend un comité des sages à tous les échelons ; comité de gestion de Rufisque (comprend également un Comité de sages).

#### **4.2.2. *Légitimité par le social, par la base***

Les groupements, mouvements "de base", groupes, sont le poumon des dispositifs communautaires de gestion.

Ceux-ci peuvent être composés de toutes les associations représentatives du quartier (cas des comités d'eau en Haïti, comité de coordination du PDSU, CAD au Cameroun) auxquels s'ajoutent des délégués de quartier (Comité de gestion de Rufisque) ou des chefs de blocs (cad d'un Cad au Cameroun).

La représentation peut se faire

- sur le mode proportionnel : deux ou plusieurs représentants de chaque quartier ou association élus par la base ou volontaires (cas des comités de coordination du PDSU et de certains CAD au Cameroun)
- sur le mode direct : par élection d'habitants se présentant alors à titre individuel (cas d'un Cad au Cameroun).

Au contraire, ce sont seulement celles qui ont initié un mouvement, ont porté l'action, qui forment les comités. (comités d'eau ENDA GRAF, Enda Eau populaire..)

Les dispositifs communautaires pour la gestion, le développement sont évidemment le reflet des forces sociales et de la dynamique de mobilisation d'action.

Pour exemple, les 5 comités d'eau en Haïti (choisis parmi toutes les associations présentes) sont de taille et de niveau très variables ; selon qu'existent peu, ou beaucoup de structures, de faible à forte audience. Ce qui oblige dans certains cas à réquisitionner des personnes ressources, voire créer des associations de base "ad hoc" pour constituer un comité.

Dans les instances de gestion, étudiées, ou aux postes clefs des comités, les hommes restent majoritaires ; les femmes sont peu représentées dans les bureaux, instances de décision. C'est notamment le cas en Haïti où la plupart des comités ne comporte pas de représentante féminine ou à Samé (ou on a signalé le poids des membres traditionnels dans le Bureau de l'Association).

#### **4.2.3 . *Légitimité par le Technique (et l'institutionnel)***

Dès lors que les dispositifs de gestion/développement sont communautaires et non paritaires, la commune n'est pas membre de droit.

Mais les services municipaux ou techniques, voire publics, peuvent y être représentés ou associés : à Rufisque, les comités de gestion comprennent le chef de poste de santé, et l'ingénieur voyer municipal.

Ceux-ci amènent une caution technique aux actions (sanitaire, santé, assainissement) permettant d'ouvrir une plate forme de discussions. Ils apportent en même temps une légitimité institutionnelle puisqu'ils sont fonctionnaires municipaux ou d'Etat.

Un autre cas de figure de légitimité par l'institutionnel, relevant d'une autre approche est celui des Comités d'Animation et de Développement au Cameroun où les préfets sont membres des Comités de Sélection.

Le degré d'ouverture des Comités, sur la base de combinaisons efficaces de légitimités par le technique, le social, le traditionnel, permet d'élargir le débat dans les quartiers, sur la base de propositions concrètes, d'autant qu'elles peuvent être appuyées techniquement (comment créer un comité d'assainissement, comment améliorer la nutrition, comment utiliser les différentes sources d'eau ?) ; pour le cas de discussions observées au sein du comité local de gestion de Rufisque.

Dans ce cas précis, et autant que l'on puisse l'apprécier, le comité offre un bon niveau de participations, discussions, propositions, parce qu'il s'inscrit dans la lignée des comités de santé . Ceux-ci existent depuis plus de 10 années dans le quartier et sont autant des organes de pouvoir, politique, que de démocratie de participation, avec un rôle important des femmes<sup>5</sup>.

Dans tous les cas, il faut lire les dispositifs communautaires comme des systèmes plus ou moins évolutifs qui sont amenés à se renouveler (re) composer selon le jeu de la représentation/légitimation. Quels en sont les acteurs qui en assurent la régulation, l'équilibre, la médiation.

#### *4.3. Acteurs de régulation et de médiation*

##### *4.3.1. Le rôle des sages et des anciens, chefs traditionnels et leaders*

Ils sont importants dans l'arbitrage des conflits internes (pouvoir, personnes) et donnent leur caution dans les discussions). Ils servent également de conseils auprès des jeunes.

Les personnes ressources externes (notables, leaders d'opinion). Ils permettent également d'équilibrer les rapports de force interne. En Haïti où le démarrage de certains comités s'est avéré conflictuel en raison de tensions intergroupements, des

---

<sup>5</sup> Le décret ministériel portant création des Comités de Santé précisait : "il est essentiel d'asseoir le comité de gestion sur la base d'une Assemblée générale d'électeurs, largement représentative de toutes les couches de la population du secteur du poste, sans discrimination sociale, sans être liée à l'appartenance politique, ou une conférence religieuse ». Dans les faits c'est le chef de quartier qui est président.



personnes ressources extérieurs (notables) sont entrées dans les comités d'eau. Au Cameroun; le le Préfet est intervenu pour arbitrer un différent au sein d'un des CAD.

Dans le même sens, la médiation avec la population est facilitée par les leaders d'opinion, sages, chefs de quartier, très présentés à l'échelle de proximité.

#### ***4.3.2. Les leadership individuels ou la personnalisation des dispositifs: engagement individuel et responsabilité collective***

Le mode de composition formelle d'une instance de gestion de l'eau ou du quartier, notamment dans l'attribution des fonctions honorifiques, ou postes clefs, tient souvent compte des pouvoirs et des légitimités en place. Elle n'est pas forcément le reflet du niveau de responsabilité ou d'engagement réel des membres.

Ce sont généralement les acteurs (collectifs ou individuels) qui ont pris l'initiative d'un mouvement, d'une action, en ont assuré l'animation, qui se retrouvent aux commandes d'un dispositif de gestion : les associations de groupements mais aussi leaders individuels.

Plus précisément, ce sont les membres (généralement les plus influents, les plus compétents) des groupements ou les leaders de quartier, qui prennent en main le management d'un dispositif.

D'autant que le volontariat, l'associatif sont peu développés, d'autant qu'ils sont diplômés de bon niveau, qu'ils sont sans emploi, disposent de moyens financiers et peuvent payer les frais de démarrage d'actions (téléphone, transports, frais de dossier), les leaders personnalisent le management des dispositifs.

Certaines structures, qui ont des missions importantes en aménagement, gestion, reposent sur une ou deux personnes clefs, qui se plaignent de ne pouvoir être déchargés dans leurs tâches (comité d'eau haïtiens, CAD au Cameroun).

#### **L'engagement individuel des leaders (issus ou non d'un groupement)**

Il est autant lié à l'aspiration au changement (du mode de gestion, amélioration des quartiers) qu'à un souhait de reconnaissance individuelle et symbolique auxquels échappe rarement l'action communautaire.

L'adhésion comme membre actif dans un comité de quartiers ou d'usagers est une occasion de démontrer une performance individuelle (capacité à conduire une affaire, « monter des projets »), de valoriser des compétences professionnelles (lorsque l'on est sans emploi).

Le leadership permet de convertir des ressources personnelles en ressources relationnelles, qui en retour permettent d'asseoir une reconnaissance individuelle, ou de

prestige (le titre de Président) ou sociales (la relation avec les administrations, la communauté internationale..).

L'entreprenariat communautaire se distingue peu de l'entreprenariat politique. Dans certains cas le leadership sert de tremplin politique, comme on a pu le constater en période électorale au Sénégal.

La personnalisation des dispositifs communautaires est liée à l'importance des tâches de management, à leur complexité, et qui ne peuvent pas être relayées pour des raisons de disponibilité, de niveau scolaire voire compétences par d'autres membres.

Le leadership présente autant d'avantages que de limites :

- il permet dans le cas des membres compétents et influents d'user de relations politiques, institutionnelles pour accélérer des projets ;
- il permet de mobiliser la population, des réseaux, voire régler sur le mode notabiliaire des problèmes quotidiens avec les usagers ;
- il permet de prendre en charge directement la médiation avec les habitants quand les groupements ne fonctionnent pas comme courroie de transmission de l'information.

C'est le cas de certains comités d'eau haïtiens où les leaders individuels, en raison des "défaillances" des associations, doivent assurer l'information, organisent eux-mêmes les réunions ;

- il permet d'accéder à la médiation politique. Les leaders se posent comme interlocuteur local entre la population et la Mairie et règlent directement et rapidement les problèmes avec la Mairie ou pouvoirs publics, concessionnaires.

A l'inverse, il empêche bien souvent le passage à une responsabilité et une responsabilisation collective de l'ensemble d'un comité pour le management de l'eau ou du quartier. ; l'affaire restant bien souvent aux mains de quelques personnes.

L'image des comités, dès lors qu'ils sont trop personnalisés, dépend plus ou moins de l'image de ses leaders, auprès de la population ; des partenaires, qui peut jouer favorablement ou défavorablement.

L'habitant, l'usager, peut évidemment être "suspicieux" d'un dispositif, quand il a une image négative de ses membres leaders ou inversement lui donner un "casus belli".

Le leadership individuel peut renforcer des attitudes paternalistes autoritaires et technocratiques quand les membres clefs ont à démontrer leurs capacités à "manager leur affaire" et à valoriser des compétences auprès de l'ONG, partenaires extérieurs.

#### *4.4. Représentativité de la demande des habitants au sein des comités*

##### *4.4.1. Indicateurs et critères d'évaluation*

- Comment la revendication, les besoins sont-ils réellement pris en compte et exprimés dans les dispositifs de représentation (comités de quartier et de gestion); d'autant que ceux-ci peuvent être plus ou moins personnalisés, plus ou moins ouverts, plus ou moins en contact avec la population ?
- A quelles catégories d'analyse renvoient les notions de légitimité et d'usager ?
- De quels indicateurs dispose-t-on pour évaluer au stade de l'analyse sociologique la prise en compte réelle des demandes des habitants ?

Il est évidemment difficile d'évaluer, sur les seules bases d'observation ponctuelle, la représentation de l'usager dans les comités et leurs stratégies.

- les couvertures sociologiques de la demande ;
- sa couverture géographique.

Généralement, les dispositifs de gestion de quartier ou d'eau, puisqu'ils sont composés de membres d'OCB, de leaders traditionnels, permettent potentiellement d'être à l'écoute de toutes les demandes du quartier, et d'articuler plusieurs niveaux de revendication :

- à l'échelle de voisinage, de l'îlot, du bloc ou les besoins sont surtout primaires et domestiques (eau, électricité...) ;
- à l'échelle du quartier où sont formulées des demandes plus diversifiées et structurantes (école, voirie, aménagement, développement économique...)

Selon les procédures de représentation (fédératif ou ouvert), les comités de gestion permettent plus ou moins de couvrir la demande de base. Dans les comités d'eau en Haïti, les tâches d'information de la population sont assurées par les OCB membres, qui peuvent être interpellés par la population :

- au titre de leur rôle de gestionnaire d'eau et responsable ;
- comme responsable d'OCB, pour ce qui relève des enjeux, demandes plus générales de quartier.

Dans le même esprit, les comités de coordination de PDSU ; basés sur un mode pyramidal, sont des organes de concertation qui permettent de couvrir les demandes "au plus près" ; des cellules de concertation étant définies à chaque échelle (îlot, quartier, inter-quartier)

L'architecture des comités d'Animation et de Développement au Cameroun (basés pour certains sur une représentation directe de l'habitant et sur les chefs d blocs), permet de centraliser et faire remonter les demandes pour les mettre en cohérence, dans une démarche de projets de quartier.

#### ***4.4.2. Limites de la représentation populaire dans les comités***

Davantage que le quartier (qui renvoie à des critères de définition très extensibles), le voisinage est l'espace naturel d'expression de la demande du citoyen.

Il n'en constitue pas pour autant une communauté d'intérêts.

#### **Problèmes liés à la transmission - médiation**

Tant bien même l'articulation ou la remontée des demandes entre voisinage et quartier, est assurée par les OCB, dans les comités de gestion, ou d'animation, ceux-ci peuvent être limités dans leur capacité d'information et de médiation.

Les OCB « s'alignent » naturellement sur la demande et les revendications de l'habitant ; autour de l'eau et du cadre de vie. Mais elles peuvent être tentées d'évacuer, filtrer ou de contourner des demandes essentielles ; jugées inopportunes, non prioritaires ou parce qu'elles gênent la conduite d'un dispositif.

Pour exemple, les groupements de femmes dans le projet de quartier de Samé portant un projet de potabilisation, se plaignent de ne pas avoir été entendues pendant deux années durant par l'association du quartier, sur les priorités que représentaient l'eau.

Bien souvent, les OCB sont la courroie de transmission entre comités et population. Or elles sont de niveau très disparates, tant dans leur dynamisme que leurs moyens. Les comités de gestion, d'autant qu'ils couvrent plusieurs secteurs, sont très dépendants des capacités de transmission, médiation des OCB (dans une filière de représentation de l'usager à l'OCB, de l'OCB au comité).

Certains comités d'eau haïtiens, qui ont des couvertures géographiques importantes (gérant plusieurs points d'eau) restent assez tributaires du niveau d'implication d'OCB auprès de la population, qui peut être assez faible;

Une OCB et à fortiori un comité de gestion d'eau et de quartier peut se trouver naturellement ou fonctionnellement éloignés des citoyens, en l'absence d'espaces de médiation ;

- absence d'OCB et d'acteurs pour la transmission des informations;
- absence de locaux d'information (ou lieux d'affichage, locaux associatifs);

- cibles mal connues par les associations qui ne connaissent pas toujours bien les habitants. C'est aussi le cas des micro-entrepreneurs.

#### ***4.4.3. Sous-représentativité des femmes et des plus démunis***

Les citoyens ne sont pas égaux dans l'accès aux informations. La faible couverture sociologique ou géographique des dispositifs de représentation pénalise en premier lieu les populations les moins favorisées dans l'accès à l'information :

- Les populations les plus pauvres, non alphabétisées, sont celles qui sont les plus éloignées des sources d'information, et donc les moins accessibles des acteurs communautaires. C'est le cas des vieux malades, analphabètes, femmes et jeunes filles.

Les femmes notamment, qui sont les plus demandeuses d'eau potable et d'amélioration urbaine, ne sont pas toujours entendues, et restent peu représentées dans les structures communautaires.

Dans l'action collective, les territoires restent assez divisés. Quand sont en jeu des choix ou options politiques, économiques, liés à la participation de l'habitant (choix du lieu d'implantation d'une borne, options économiques pour la gestion, politiques, suivi des décisions) , l'eau (et l'environnement) demeurent une compétence plutôt masculine.

Quand il s'agit des tâches domestiques (corvées d'eau, nettoyage, paiement des cotisations et de services, entretien de bornes et des abords) l'eau est une compétence plutôt féminine. De surcroît existent des barrières sociales et contraintes pour l'expression, que l'on a évoquées.

#### ***4.5. Questions posées par la notion de représentation et légitimité de l'usager***

La demande exprimée n'est pas forcément la demande réelle.

Délimiter sociologiquement les notions de représentation et légitimité dépasse évidemment le seul cadre d'observation ponctuelle et nécessite une analyse approfondie.

Les dispositifs de gestion communautaire tirent une légitimation (plus qu'une légitimité) de leur action à partir d'un discours et d'objectifs globalement consensuels : assurer une représentation élargie et plurielle de la population ; démocratiser la gestion urbaine<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> "Le comité est l'unique représentant élu de la population" o.c., membre d'un comité.

Or, une procédure d'énonciation univoque et consensuelle masque (mal) les pratiques et des résultats disparates, voire divergents.

Force est de constater que :

- les besoins des habitants ne sont pas réductibles à la seule légitimité/légitimation des structures qui sont censés les représenter ;
- les demandes exprimées par et au sein de comités ne recouvrent que partiellement les besoins réels (et la notion de demande ne recouvre que partiellement celle de besoin) ;
- les comités ne connaissent pas forcément bien leurs "cibles" c'est à dire les bénéficiaires d'actions ou de services.

L'énonciation d'objectifs apparemment linéaire renvoie à des niveaux de signification différents :

- "Asseoir une participation à la base" ne signifie pas que tout le monde participe...
- "Structurer les organisations communautaires, ne signifie pas "lutter contre la pauvreté urbaine". Il convient dès lors de distinguer des paliers d'objectifs selon que les promoteurs communautaires et leur encadrement jouent plutôt sur l'un ou sur l'autre.

## 5. DE LA MOBILISATION A LA PARTICIPATION : ACTEURS ET PROBLEMES

### Les acteurs communautaires clefs dans la mobilisation

- Structures communautaires (OCB et groupements) et micro-entrepreneurs.
  - Elles sont les pivots dans la mobilisation.
  - Leur dynamisme dépend :
    - des niveaux de démocratie (pré)-existant et d'une culture du débat public;
    - de la volonté "d'émancipation collective" liée ou non à la présence de l'ONG.
- Acteurs individuels (femmes, jeunes, leaders).
  - Ils ont des fonctions clefs dans la transmissions de la formation et sont très présents à l'échelle de voisinage.
  - Ils ne sont pas toujours reconnus (femmes) et ont des difficultés d'accès à l'information.
- Les problèmes liés à la mobilisation
  - l'absence des lieux d'information dans le voisinage
  - l'absence de modes de communication adaptés (porte à porte, locaux de quartier, affichage) notamment pour les citadins les plus éloignés des circuits d'information ;
  - l'insuffisance de la médiation par les OCB qui ne permet pas de recouvrir toutes les potentialités communautaires ;
  - l'absence ou le faible intérêt des citadins par l'action collective. Ceux ci dépendent :
    - du niveau économique des ménages. La participation peut être assimilée à cotisations, et les ménages les plus pauvres peuvent donc ne pas être stimulés à "participer".
    - des disponibilités en temps (notamment pour les femmes).
  - Le faible niveau de dialogue social, des pratiques de débat public et d'expression collective,
  - La difficulté à formuler des revendications et des enjeux, communs, partagés, liés à la faible cohésion sociale et spatiale;

-Les conflits ethniques, la séparation allogène/autochtone, les intérêts divergents, sont des facteurs de tension.

- Les limites à la représentation de l'habitant
  - La sous-représentation des femmes dans les dispositifs ;
  - la dépendance plus ou moins grande des comités aux OCB quand ceux-ci sont déficients dans la médiation - communication - animation ;
  - le filtrage des demandes de base par les OCB et comités ;
  - la méconnaissance des usagers.

### Quelques comportements en matière de Participation

Type de participation	Situations	Comportements
<b>lointaine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projets imposés par l'extérieur</li> <li>- rythme imposé pour accélérer la participation et non adapté aux mentalités</li> <li>- création de structures sur mesure, artificielles ou qui ne tiennent pas compte de l'existant</li> <li>- objectifs qui ne correspondent pas aux attentes des habitants ou mauvaise explication communication des objectifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- indifférence,</li> <li>- méfiance à l'égard des porteurs et des objectifs</li> <li>- contournements ou détournements des objectifs et des projets</li> </ul>
<b>résignée ou normative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- projets plus ou moins provoqués par l'extérieur, ou par un leader</li> <li>- saturations lié à l'abondance de projets, programmes, réunions</li> <li>- peu de liberté laissées aux structures et souhait de contrôle par les porteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participation de fait, mais peu créative et active</li> <li>- conformisme pour suivre l'influence des habitants, ou d'un leader ou de l'ONG</li> <li>- organisation des groupes et Ocb peu souples ou formelle sans prise d'initiatives</li> </ul>



<b>spontanée</b> <b>dynamique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participation inscrite dans les habitudes</li> <li>-actions initiées par les habitants - expériences et culture de la participation qui existe déjà</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les habitants n'ont pas besoin d'appui</li> <li>- passage à l'acte et à la réalisation rapide</li> <li>- qualité de débat interne sur l'appropriation ou remise en question des objectifs...</li> <li>- participation de type militante ou politique</li> </ul>
--------------------------------------	---	--

## Acteurs clefs dans la mobilisation et la représentation communautaire

Acteurs clefs	Rôles clefs	Difficultés et limites
<b>femmes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rôle clef dans le voisinage</li> <li>- transmission de l'information</li> <li>explication et persuasion pour la participation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- barrières sociales, religieuses</li> <li>- faible scolarisation</li> <li>- peu de temps disponible</li> <li>- sous représentée dans les comités</li> </ul>
<b>OCB et groupements</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pédagogie, explication, information, écoute et prise en compte des demandes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- peu de moyens matériels</li> <li>- pas de lieux de communication adaptés</li> <li>- ne connaissent pas toujours bien la population</li> <li>- peuvent filtrer ou détourner les demandes</li> </ul>
<b>leaders traditionnels et notables, élites</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- légitimation et caution des projets</li> <li>- soutien moral et appui aux OCB</li> <li>- articulation voisinage et quartier</li> <li>- garantie de l'intérêt général des actions</li> <li>- veillent à la prise en compte de toutes les demandes et celles des plus pauvres</li> </ul>	
<b>ONG et appui</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- garantie de l'équilibre social de la représentation dans les comités</li> <li>- formulation et explication des objectifs</li> <li>- appui continu aux OCB et groupements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ne connaissent pas toujours bien les demandes par catégorie de population</li> <li>- difficultés (avec les OCB ) d'accéder aux demandes les plus éloignées</li> </ul>

## **II DE LA PARTICIPATION A LA GESTION COMMUNAUTAIRE SOCIOLOGIQUE ET ECONOMIE DES DISPOSITIFS AUTOUR DE L'EAU**

Quels sont les problèmes, les limites des dispositifs communautaires pour l'installation de l'eau, de la réalisation à la gestion ? Comment s'organise l'accès à l'eau ?

### **1. SOCIOLOGIE ET ECONOMIE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNAUTAIRE**

#### *1.1 Financement des ouvrages, statut, mode opératoire*

##### *1.1.1 Niveau de financement des Bailleurs de Fonds*

Qu'il s'agisse des bornes fontaines raccordées aux réseaux publics, ou de forages, les ouvrages d'eau restent en grande partie conditionnés par le Bailleur de Fonds.

Il s'agit selon les 8 cas étudiés :

- de l'Union Européenne au titre de différents outils de financement :
  - FED vis le PMR à Thioraye/Fas M'Bao
  - FOURMI au Cameroun
  - ECHO en Haïti
- de l'aide onusienne
  - le PAM via le PNC à Thioraye
  - l'UNESCO à Thioraye
- d'aides bilatérales : coopération japonaise à Samé, Coopération française en Haïti (pour des ouvrages de quartier).

Globalement l'apport des Bailleurs couvre au minimum 60 à 70% des financements ; quand sont en jeu des obligations de co-financements. C'est le cas de l'Union Européenne qui fixe, dans les outils de coopération décentralisée (FOURMI, PMR; FED), une participation minimale communautaire (25 ou 30%).

Il peut couvrir aussi la totalité des investissements (programme Echo en Haïti).

L'ONG peut être amenée à financer sur ses propres lignes de financement des installations ; c'est le cas du quartier du Rail à Dakar, où Enda Tiers Monde a financé 2/3 du coût des 3 bornes installées (sur son budget Eau).

Les concessionnaires d'eau, quand il s'agit d'installations nouvelles, n'interviennent pas au stade du subventionnement d'ouvrages ; leur intervention se limitant généralement au domaine public (réseaux primaires).

### Effets cumulatifs des programmes

La co-intervention de plusieurs ONG ou antennes et la superposition de plusieurs programmes entraînent des diversifications de financements externes. L'effet de «guichets multiples», d'interlocuteurs multiples permet de mener de front plusieurs chantiers quelquefois sur des périmètres restreints. C'est le cas de la région de Dakar où les co-interventions de plusieurs "guichets" d'Enda Tiers Monde, amène des financements multiples (PMR, coopération bilatérale, Nations-Unies, GTZ dans des rayons d'action très limités).

#### ***1.1.2. Economies d'échelle au stade des investissements***

Il n'est guère possible d'évaluer sur les programmes de faible taille les économies d'échelle réalisées à l'investissement pour faire baisser le prix de revient des ouvrages. Les aménagements trouvés avec les concessionnaires amènent une réduction substantielle des investissements.

Il s'agit de réductions sur les ouvertures de compteurs, les réseaux (Enda Eau populaire), d'économie d'échelle par groupement de chantiers sur les quartiers (Haïti).

De même au stade de l'investissement d'ouvrages extérieurs à l'eau, des efforts, voire des initiatives peuvent être prises par les pouvoirs publics : prêt de matériel (camions), affectation d'une ligne budgétaire pour les actions communautaires.

C'est le cas de la SONEES qui verse théoriquement à la ville de Rufisque un financement minimal annuel pour les ouvrages d'assainissement réalisés avec les habitants dans le Pade(maitre d'oeuvre RUP).

#### ***1.2 Modes de réalisation des bornes fontaines : de l'auto-organisation à la maîtrise d'oeuvre déléguée***

L'AEP par bornes fontaines ou réseaux nécessite une ingénierie moins complexe que d'autres ouvrages ou équipements (assainissement, voirie, superstructures de santé, scolaire).

Les modes de réalisation diffèrent et dépendent notamment des stratégies ou consignes de l'encadrement ou de l'importance de dispositifs.

Les investissements peuvent être réalisés par des entreprises, artisans, de quartier ou extérieur choisis par l'opérateur (ONG) et ses structures intermédiaires.

C'est le cas de bornes fontaines et autres ouvrages communautaires installés à Port au Prince via le GRET, et les ouvrages réalisés au Cameroun via le FOURMI et le GRET.

Dans les deux cas, les modes de réalisation par des entreprises répondent la plupart du temps à des règles strictes : marchés de travaux, encadrement et formation d'artisans, maçons, contrôle et suivi des chantiers par les prestataires intermédiaires...).

Au vu de l'importance des travaux, des stratégies plus ou moins arrêtées avec des structures communautaires et les prestataires intermédiaires, permettent de privilégier les artisans du quartier (ce qui facilite le contrôle des chantiers et peut leur permettre de renforcer leur savoir faire) ou de faire jouer la "concurrence des entreprises extérieures" et donc le rapport coût/qualité des ouvrages.

Quand ils sont supervisés par les structures communautaires (comités) et qu'ils sont importants, les investissements nécessitent des compétences et des disponibilités des membres des comités (au moins pour discuter du coût de la conception avec les habitants, les intermédiaires). C'est le cas en Haïti et Cameroun .

Les actions déployées dans des logiques et des objectifs d'auto- suffisance («compter sur ses propres forces»), illustrent des interventions plus ou moins «bricolées <sup>7</sup>». Certaines des ONG Sud, d'autant qu'elles ne collaborent pas avec des'organisations intermédiaires, interviennent peu dans l'encadrement des travaux : suivi, passation des marchés... Une latitude est laissée pour les réalisations ; qui passent peu par des marchés de travaux, et sont plus ou moins formellement confiées et initiées par des riverains.

On signale aussi le cas de l'AGETIPE du Sénégal qui confie le suivi des travaux (eau-assainissement) dans la région de Dakar à de jeunes diplômés sans emploi (ingénieurs) formant la base des Maîtres d'oeuvre communautaires (cf. supra , chapitre 3).

### *1.3 Statut des ouvrages de maintenance*

Le statut juridique des ouvrages réalisés dans le mode communautaire, est assez souvent litigieux car peu clarifié.

La dénomination juridique d'un comité, doté de la personnalité morale (association, groupement, voire forme commerciale) entraîne une propriété de plein droit.

Dans la réalité, le statut des ouvrages et notamment d'eau, d'assainissement appelle des confusions, de statut et d'exploitation.

Certains comités, voire organismes d'appui se soucient peu de leur délimitation juridique (A qui appartient l'ouvrage ? qui doit l'amortir ?) ; dès lors que le sentiment

---

<sup>7</sup> Au sens où Claude Levi-Strauss a défini le bricolage par opposition à la pensée de l'ingénieur.

d'appartenance communautaire suffit à définir souvent et spontanément la responsabilité et la notion de propriété<sup>8</sup> et de droit d'exploiter.

Une définition peu claire du statut foncier patrimonial peut suffire à mettre en péril une exploitation de service d'équipement d'autant qu'il est lucratif. Un propriétaire foncier détenteur d'un titre de propriété ou de location sur un emplacement de borne peut revendiquer une exploitation-distribution d'eau à un comité ayant installé une borne sans s'être "bordé" sur le plan juridique (acquisition ou droit d'exploitation). Un contentieux entre un CAD au Cameroun et un propriétaire illustre le propos, le comité ayant eu à arrêter temporairement, sur décision de justice l'exploitation de la borne.

De même les risques (rares) de dissolution de comités d'usagers ou de gestion peuvent entraîner la reprise de gestion par un privé ou le service public, sans contrôle des usagers si les comités ne se sont pas dotés des titres fonciers d'exploitation.

Au delà c'est l'application des textes de décentralisation qui autorise à poser la question de la pérennité des ouvrages de gestion d'eau réalisés dans un cadre communautaire. Dans le cas du Mali ou Sénégal, ou va être mis en oeuvre prochainement le transfert de compétences aux collectivités territoriales nouvellement créées (1998), les ouvrages installés par des communautés d'usagers non dotés de la personnalité juridique risquent de tomber, ou tombent de fait dans le domaine public. C'est notamment le cas en Haïti, où les comités ne disposent d'aucun statut juridique, faute de cadre légal existant sur l'associatif.

En tout état de cause, l'exploitation et la maintenance à court et moyen terme pose la question du niveau de relations entre les comités d'usagers et les pouvoirs publics (commune concessionnaire) pour mettre en oeuvre des règles partenariales de gestion (cf. supra, chapitre 3).

## **2. De la participation financière de l'habitant : comportements économique et sociologique de l'usager**

### *2.1 Niveau de participation financière de l'habitant*

Dès lors que les bornes fontaines et autres ouvrages sont réalisés dans un cadre communautaire, une dynamique de quartier et sont liés à des règles de co-financement, les bailleurs de fonds, les habitants sont amenés à contribuer financièrement à l'investissement.

En plus des bornes fontaines, des gammes d'équipements et services se trouvent financées :

---

<sup>8</sup> "Si on a financé les bornes, c'est qu'elles nous appartiennent" , oc , habitant

- école (Samé)
- assainissement individuel (Rufisque)
- Centre de santé communautaire ou case de santé (Samé, Quartier du Rail)
- boutiques et pharmacies (Fas M'Bao, Samé)
- aménagement voiries, passerelles (Samé, Cameroun)
- locaux associatifs (Haïti)
- terrains de sport (Haïti)...

Les participations financières des usagers, quand elles s'inscrivent dans un dispositif contractuel (FED, FOURMI de l'Union Européenne notamment) est environ de 25 à 30% des investissements.

L'AEP enregistre partout un bon niveau de cotisations populaires (même lorsque des règles de cofinancement ne sont pas fixées) et un bon niveau de recouvrement (délais). L'eau est perçue comme un enjeu prioritaire collectif et individuel, un besoin incontournable, un investissement pérenne et durable<sup>9</sup>.

En ce qu'elle induit une bonne dynamique de financement communautaire, l'AEP facilite le démarrage et l'acceptation d'autres projets communautaires, ou permet de fédérer des projets de quartier<sup>10</sup>.

## 2.2 *Outils et investissements créés par l'investissement communautaire*

Autour du souhait d'accessibilité à l'eau et aux services de base, et surtout en raison de la faible solvabilité des ménages, des outils de financement populaire peuvent être créés avec l'aide de l'ONG.

- Les Fonds d'Investissement Locaux (FIL) mis en place sur la base de bénéfices sur la vente d'eau aux bornes permettent de (re)-financer les équipements souhaités pour le quartier. Ils sont gérés par les comités d'eau en Haïti.
- Le FOCAUP (Fonds pour l'Assainissement Populaire) à Rufisque permet de pré-financer l'investissement par un système de redistribution d'épargne individuelle. L'épargne mobilisée par les ménages au sein du FOCAUP est redistribuée sous forme de prêts remboursables aux ménages qui ne peuvent régler leurs cotisations pour les ouvrages d'assainissement.

<sup>9</sup> "L'eau c'est pour la vie" o,c habitant

<sup>10</sup> "Si on l'a fait pour l'eau (cotisation), on peut le faire pour la lumière", o,c habitant

- La coopérative de financement pour l'eau et l'aménagement à Samé (en démarrage), installée par des femmes, fonctionne sur la collecte de l'épargne des groupements pour pré-financer les investissements de quartier. Ses statuts devraient permettre la construction d'ouvrages.

- Les caisses de solidarité, mutuelles, plus ou moins formelles et complexes permettent également d'avancer le montant des cotisations aux plus démunis (et assurent des services complémentaires : achat médicaments, ...).

On a déjà signalé l'importance du capital social et économique constitué à partir de la mobilisation de l'épargne individuelle via les tontines, caisses de prêts, solidarités). Celle-ci constitue une ressource économique et sociale par le financement communautaire. Elle permet d'activer des réseaux familiaux, sociaux, urbains, économiques qui participent à un tissage des acteurs de quartier.

## *2.3 Les modalités de recouvrement des cotisations des habitants*

Les cotisations peuvent être fixées et calculées par ménage par l'encadrement et les comités ; au vu du plan d'investissement.

Elles peuvent être aussi déterminée de façon spontanée, empirique, sur la base d'une cotisation minimale, qui sera réévaluée par la suite (relance des ménages pour obtenir le complément manquant )

En réalité, les dispositifs pour la collecte des contributions sont à géométrie variable :

- il est difficile d'obliger à cotiser et à établir des règles fixes
- il n'est pas toujours possible de fixer un montant ou un ratio plancher par ménage quand la part de l'investissement à financer, elle même est difficile à cerner (variation des coûts d'investissements, nouveaux besoins)

### *2.3.1. Difficultés, problèmes ou facteurs favorables pour le recouvrement des participations*

Le recouvrement est effectué selon différents modes par porte à porte par des leaders, chefs de quartier, dans les groupements. La participation financière est quelquefois calculée par "blocs" par les comités ou l'ONG. Elle peut être de niveau variable au sein d'un même quartier.

Si l'AEP amène généralement de bons niveaux de contribution, il existe des difficultés :

- notamment quand n'existe pas de préfinancement ou caisses de solidarité pour les plus pauvres ;



- quand les modes de collecte ne sont pas bien ciblés, les objectifs exacts mal communiqués (en Haïti, des comités en démarrage, sans expérience ont mis en place des kermesses pour collecter des fonds, qui se sont avérés un échec);
- quand n'existe pas de règles et d'obligation de cotisation ;
- quand les collecteurs bénéficient d'une mauvaise image (personnelle mais aussi politique)
- quand la population a déjà cotisé pour des projets qui n'ont pas vu le jour ou que leur cotisation a servi à l'enrichissement personnel.
- quand les groupements avancent (sur leur fonds de roulement) ; le montant des contributions aux habitants avec en retour la quasi obligation pour ceux ci d'adhérer aux groupements.

A l'inverse, des pratiques d'acteurs peuvent faciliter la collecte :

- la collecte par porte à porte, tournées par les leaders des comités, auprès des tontines, ménages;
- la possibilité donnée aux ménages de cotiser en plusieurs fois (par tranches);
- une prise en compte dans le calcul de cotisations du niveau de revenus (c'est le cas de certains CAD au Cameroun qui approchent au plus près les capacités des ménages) ;
- une bonne information de la population cotisante portant sur les enjeux exacts : montant de l'investissement, objectifs ; pour qui ? pourquoi ?
- une bonne capacité d'explication par les leaders et collecteurs ;
- la délivrance de bons de reçus au cotisant.

Au titre des facteurs externes on retiendra :

- un démarrage rapide des chantiers, (par tranches) pour avoir des résultats rapidement lisibles par les habitants qui peuvent juger du sérieux de l'affaire ;
- des délais de cotisations donnés à la population pour lui permettre de préparer son budget ;
- dans certains cas, les règles d'éligibilité et d'octroi des financements extérieurs qui imposent des délais de recouvrement des contributions des habitants sont des formes de pression exercée sur l'habitant<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Cas des règles d'attribution des aides du FOURMI au Cameroun : Au delà d'un certain délai, si les cotisations n'ont pas été rassemblées par les comités, les financements réservés sont suspendus.

## 2.4 *Impacts, perceptions et limites de la participation financière de l'habitant*

### 2.4.1. *Représentations symboliques autour de la notion de participation de l'usager*

La cotisation de l'usager à un investissement communautaire est perçue comme un acte civique, personnel important. Elle est identifiée souvent comme acte symbolique pour renforcer son appartenance et sa reconnaissance à un quartier<sup>12</sup> d'autant que les cotisants sont enregistrés (répertoriés dans un cahier) et identifiés par le quartier. A l'observation, on signale ainsi que les allogènes seraient plus réticents à cotiser que les autochtones, car moins désireux de se fixer dans le quartier.

Les actes d'inauguration des ouvrages participent de la même identification collective : ils sont des espaces de communication bien perçue par les habitants.

La participation financière de l'usager renvoie surtout à la notion de propriété symbolique et collective des ouvrages et a fortiori à la légitimité et responsabilité qu'instaure ce droit de propriété<sup>13</sup>.

### 2.4.2. *Limites et problèmes posés par la participation financière de l'usager*

Les citoyens sont amenés à être fortement sollicités financièrement<sup>14</sup>, soit parce qu'existe une forte demande, soit parce que les projets et programmes sont très tournés vers l'investissement, ou amènent à des démultiplications d'investissement et donc de financements.

La forte sollicitation (c'est le cas de la majeure partie des terrains observés, peut se heurter à court terme au risque de saturation et de démobilitation des usagers) :

- d'autant que les équipements relèvent bien souvent des pouvoirs publics (Etat ou communes) et que les cotisations communautaires sont rarement relayées par des financements des mêmes pouvoirs publics,
- qu'il n'existe pas d'outils de solidarité (caisses de solidarité, préfinancement ou crédits par les comités)
- que la participation peut être assimilée à un prélèvement fiscal
- que d'autres formes d'apport en participation (matériel, main d'oeuvre, apport en fonds propres) ne sont pas possibles ou non compatibles avec les dispositifs

---

<sup>12</sup> "Si je n'avais pas cotisé, j'aurais honte", o.c., habitant

<sup>13</sup> "Les gens savent que les bornes leur appartiennent" o.c., habitant

<sup>14</sup> Ils peuvent être amenés à participer également aux frais de fonctionnement élevés (cas de l'école de Samé : 6000 CFA/ménage)

de réalisation. C'est le cas de réalisations avec haut degré de maîtrise d'oeuvre et au suivi très encadré comme au Cameroun et en Haïti.

D'autres limites au mode de financement par le communautaire apparaissent :

- les investissements financés sont finalement peu créateurs d'emplois et de revenus réguliers ;
- le système de cotisations continu peut être perçu comme un subventionnement permanent du quartier, voire de ses comités, notamment quand les objectifs, cibles ne sont pas maîtrisés, l'impact limité, les actions peu efficaces ;
- le statut des ouvrages, leur devenir n'est pas toujours connu, au vu de la décentralisation, la population pouvant être amenée à financer, quelquefois de façon importante, des services équipements "tombant" dans le domaine public (cf infra).

## 2.5. *Comment évaluer l'impact de la contribution de l'usager*

Une démarche communautaire perd sa finalité si son impact réel n'est pas connu. Dès lors que la participation financière est (souvent) un mobile communautaire, il faut pouvoir en mesurer l'impact en positif et en négatif.

Quel est le retour symbolique social de la contribution financière pour l'Habitant co-producteur de service ?

### 2.5.1. *Cas de la contribution de l'usager par participations financières*

Les promoteurs porteurs de dispositifs communautaires et notamment les ONG, devraient pouvoir dire, évaluer de façon empirique, l'impact réel des équipements financés pour le quartier (emplois, revenus, mais surtout usage réel et adéquation aux besoins réels)

Si on peut admettre raisonnablement que l'AEP profite et satisfait "tout le monde", il est des réalisations communautaires qui sont difficiles à évaluer dans leurs effets réels, ou qui posent la question de l'adéquation objectifs/résultats. Plus concrètement, les investissements et aménagements ne profitent pas forcément à ceux qui les ont financés (les usagers)<sup>15</sup>.

L'évaluation de la première phase du projet de quartier de Samé par l'ONG et son bailleur, est apparue suffisamment éloquente pour décider le recentrage de ses objectifs. L'analyse du projet de restructuration montre que les investissements portés par les habitants pour aménager un lotissement nouveau et réhabiliter la zone existante,

---

<sup>15</sup> "On demande rarement aux quartiers favorisés de contribuer à des aménagements qui profitent à d'autres quartiers », o.c.

profiteront surtout à une population nouvelle et probablement plus fortunée, en raison des coûts fonciers et de viabilisation répercutés. Les recettes de cession ne revenant pas de surcroît à l'association de quartier.

Dans ce cas, il n'existe pas et c'est la majeure partie des cas, de mécanismes de péréquation pour prendre en compte les revenus des populations, à l'investissement, pour corriger les inégalités entre plus pauvres et moins pauvres.

Comment dès lors, pour un comité, auto-contrôler l'évolution de ses objectifs, connaître ses bénéficiaires, garantir une équité, entre participation ou non participation foncière, droit ou non droit d'usage ? Certains comités peuvent être tentés de vouloir contrôler l'accès aux équipements pour ceux qui n'en n'ont pas été cotisants (les cotisants étant répertoriés) ; ou instaurer lorsque le service le permet des niveaux de cotisations.

Ainsi un comité d'animation et de développement camerounais évoque la possibilité d'un "droit" d'accessibilité à des équipements comme une école (qui serait prioritaire aux ménages cotisants). De même à Samé, sont évoqués des niveaux de paiement de droits scolaire entre nouveaux et anciens occupants.

Si les réflexions autour du contrôle ne sont pas fondées et surtout peu opératoires (notamment pour l'eau, on ne peut interdire de servir un non cotisant), elles doivent être lues dans leur dimension symbolique :

- la volonté de légitimer un processus d'investissement communautaire, - d'établir un lien arbitraire, entre droit d'usage et légitimité,

- la volonté dans certains cas de contrôler la cohésion sociale d'un quartier par un marquage social du territoire.

### ***2.5.2. Impact de la contribution en travaux***

La participation par apport de main d'oeuvre de la population peut également être inscrite dans la mise en marche des dynamiques communautaires : "augmenter les revenus de la population par l'emploi de main d'oeuvre symbolique ou rémunérée".

Il faut dès lors pouvoir évaluer l'impact de la contribution : emplois, heures travaillées, investissements en matériaux, amélioration du pouvoir d'achat par catégories cibles (catégories d'artisans ou groupes sociaux).

Or la contribution "en nature" est rarement mesurée par les porteurs des actions, en dehors d'organismes nationaux intervenant à une échelle large et politique (c'est le cas de l'AGETIPE du Sénégal).

De même qu'il est difficile de connaître la création d'emplois, revenus créés par les actions communautaires, au niveau du quartier, il est difficile d'en évaluer les bénéfices par cibles de population.

Dans le cas d'actions qui cherchent à valoriser des groupes cibles dans l'emploi de main d'oeuvre (artisans, femmes) par l'accès à des marchés de travaux, on doit pouvoir mesurer un différentiel de résultat (l'avant, l'après) et par corps de métier (maçons, ferrailleurs) ; et surtout mettre en place des stratégies d'appui différenciés. Or, les ONG, les organisations communautaires connaissent rarement l'état de santé économique et financier des entreprises, artisans, groupements et ne disposent pas de tableaux de bord économique pour mesurer un impact différencié des actions par cibles.

## *2.6. Différentes perceptions autour de la notion de participation et logiques représentationnelles*

Si le vocable de participation est source de confusion, quand il s'agit de la définir c'est qu'il renvoie à des perceptions, stratégies très différentes.

Qu'il s'agisse de l'habitant, ONG, OCB et comités, la contribution physique ou financière ne prend pas le même sens selon les stratégies que l'on cherche à déployer.

Pour certains, "contribuer ou participer physiquement" c'est fournir un travail rémunérable qui permette d'améliorer son revenu individuel et occasionnellement contribuer au "développement" du quartier. C'est notamment le cas des micro-entrepreneurs, artisans qui souhaitent avant tout accéder à l'emploi.

Pour d'autres, c'est d'abord "contribuer plus ou moins bénévolement au développement du quartier". C'est par exemple l'objectif formulé par certaines associations de quartier (ASDCK à Samé). C'est également souvent le sens donné à l'acte de participation par les femmes, celles ci étant dotées d'un sens civique, et moins positionnées économiquement.

### De la notion d'intérêt à participer et des pratiques des consommateurs de développement

On sait que dans les quartiers populaires, les stratégies de l'habitant sont fortes pour organiser sa survie, son territoire économique.

On sait aussi que l'adhésion à « un projet de développement », l'appropriation de ses objectifs par les populations dépend de leurs intérêts et de leurs besoins à participer ; que la transaction, négociation, le contournement/détournement des objectifs sont structurellement inhérents aux initiatives communautaires surtout lorsque ceux-ci sont laconiques.

Les notions d'intérêt collectif et de transaction sociale sont des clefs de lecture de développement communautaire : le consommateur de développement utilise les opportunités pour les mettre au service de ses intérêts.

Il est clair qu'un micro entrepreneur a intérêt à s'organiser pour atteindre le bénéfice d'une action et atteindre des marchés (cas de la coordination de GIE, à Ségou notamment)<sup>16</sup>. Il est clair que des habitants ont intérêt à s'organiser pour se regrouper, négocier et obtenir des financements des bailleurs de fonds. Mais il est moins clair que les habitants doivent s'organiser pour atteindre des objectifs (d'autant que ceux-ci ne sont pas toujours lisibles, gérables).

En d'autres termes, s'organiser pour un projet ou une action collective nécessite des moyens, mais être doté de moyens n'implique pas forcément de s'organiser.

Le cas des groupements de maçons, forgerons, dans le projet du quartier de Samé viendra illustrer le propos. Appuyés initialement pour participer à la réhabilitation, ils ont compris qu'ils n'avaient pas intérêt à se faire organiser, par et pour le projet. En tant qu'entrepreneurs, ils préfèrent trouver des marchés mieux rémunérés que se laisser phagocyter par un objectif communautaire. Lorsqu'ils sont structurés, ils sont à même de trouver du travail sans l'aide du comité de quartier ou d'une ONG.

Les représentations, perceptions auxquelles est liée la participation, sont directement liés à l'énonciation des objectifs. Selon qu'ils seront plus ou moins lisibles, selon que la population se sentira plus ou moins concernée, selon qu'ils créeront des attentes injustifiées et injustifiables, l'usager aura tendance à se rapprocher, s'éloigner, contourner ou détourner.

---

<sup>16</sup> A Samé, le Secrétaire Exécutif de l'Association de quartier est aussi le Président du GIE de collecte d'ordures.

### 3. Sociologie et économie de la gestion de l'eau

Il existe au sein des quartiers différents modes de gestion de l'eau (et services urbains).

Quels sont les différents dispositifs et leurs règles de fonctionnement?

En quoi créent-ils des supports de responsabilisation individuelle et collective ?

En quoi la gestion communautaire favorise-t-elle plus qu'un autre mode de gestion, la rentabilité, durabilité des ouvrages d'AEP ?

L'originalité du secteur de l'eau est de pouvoir permettre la cohabitation de plusieurs opérateurs, plusieurs modes de distribution, d'exploitation, à la différence d'autres services urbains plus dépendants du jeu de l'offre de la demande, de la concurrence, car moins prioritaires (assainissement, précollecte).

On peut trouver ainsi au sein d'un même quartier, différents systèmes de gestion.

#### 3.1. Classification des différents modes d'exploitation

- - de type privative : effectuée par un fontainier privé qui fait son affaire de la distribution d'eau, sans droit de regard de la communauté. Il n'existe pas dans ce cas de comité de gestion (cas de Samé, Rufisque).
- - de type paritaire, liant une commune à une coordination de micro-entrepreneurs (GIE).

La gestion s'effectue ici dans un cadre contractuel, sans droit de regard de la communauté (Ségou).

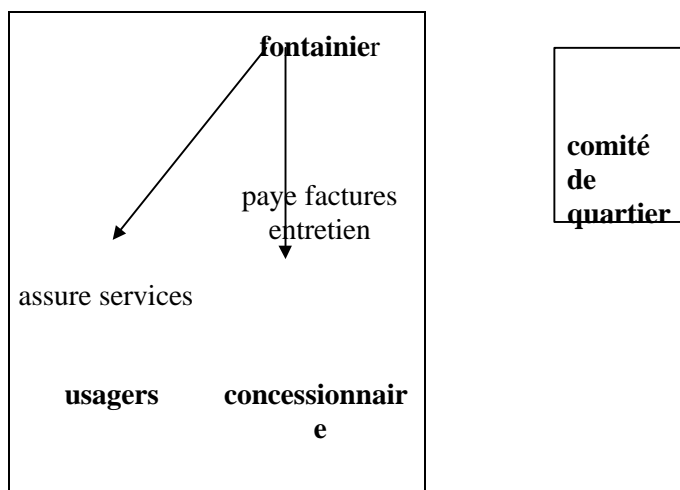
- - de type communautaire : sous le contrôle d'un comité d'usagers (voire d'un comité de quartier (Rail, Samé, Cameroun).

##### 3.1.1 la gestion privative

Le contrat est confié (le plus souvent par voie orale) par le chef de quartier à un fontainier (Samé, Rufisque). Il s'agit dans les deux cas d'une continuité de pratiques instaurées de longue date. Dans les quartiers populaires au Mali ou au Sénégal, c'est le chef de quartier (via les cellules locales des partis politiques) qui effectuait les demandes de bornes à l'administration.

A l'observation, il ressort que les fontainiers sont en place depuis longtemps, l'eau représentant pour eux une rente de situation sûre. Le fontainier étant l'unique responsable de l'exploitation donc identifiable, il semble qu'il y ait peu de problèmes de distribution (non paiement des factures au concessionnaire, coupure, mauvais entretien).

#### **cas d'une gestion privative dans un comité de quartier (Rufisque)**



#### **3 1.2 La gestion paritaire (ancien dispositif de Ségou)**

La distribution aux points est assurée par un GIE spécifiquement attaché à un quartier. Le paiement des factures d'eau est centralisé par une coordination qui prélève le montant des dépenses à la base, sur chaque GIE. La coordination se porte théoriquement garant du bon fonctionnement du dispositif (100 bornes gérées dans 5 quartiers) auprès de la commune, cosignataire du contrat d'exploitation.

La commune perçoit en principe une redevance de la coordination au prorata des recettes annuelles des GIE (eau et services de ramassage des ordures). Le prix de l'eau est le même pour toutes les bornes, fixé par contrat.

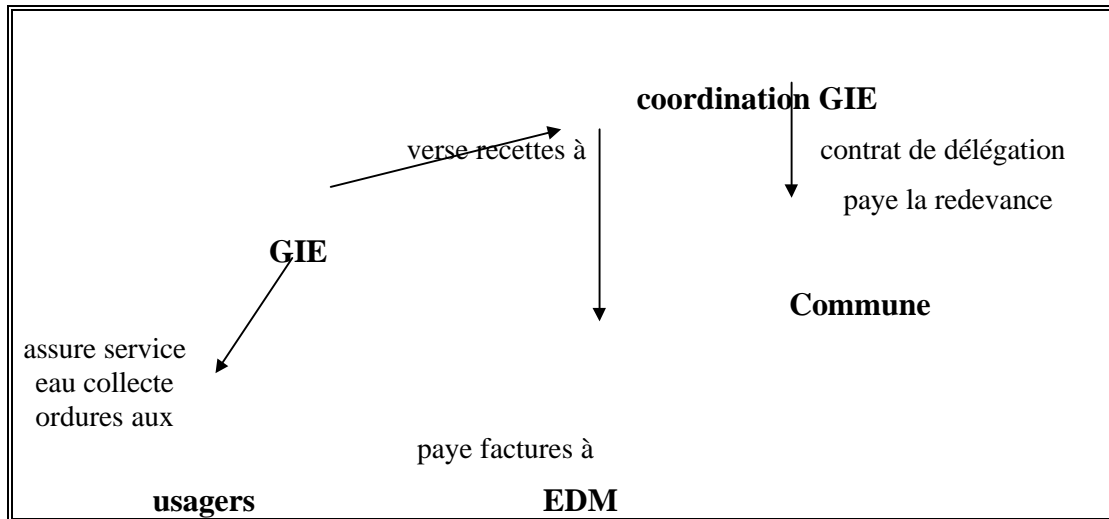
Les bénéfices issus des services sont gardés par les GIE. Le circuit financier dans ce montage s'est avéré complexe :

- circuit de transmission lent entre GIE/Coordination/Concessionnaire/Mairie.
- règles de gestion opaques et absence de comptabilité.

Les différentes irrégularités ont conduit à la résiliation du contrat, à la désignation d'une nouvelle coordination, après fermeture de nombreuses bornes.



### Cas d'un contrat entre une Commune et des micro entrepreneurs (GIE) à Ségou

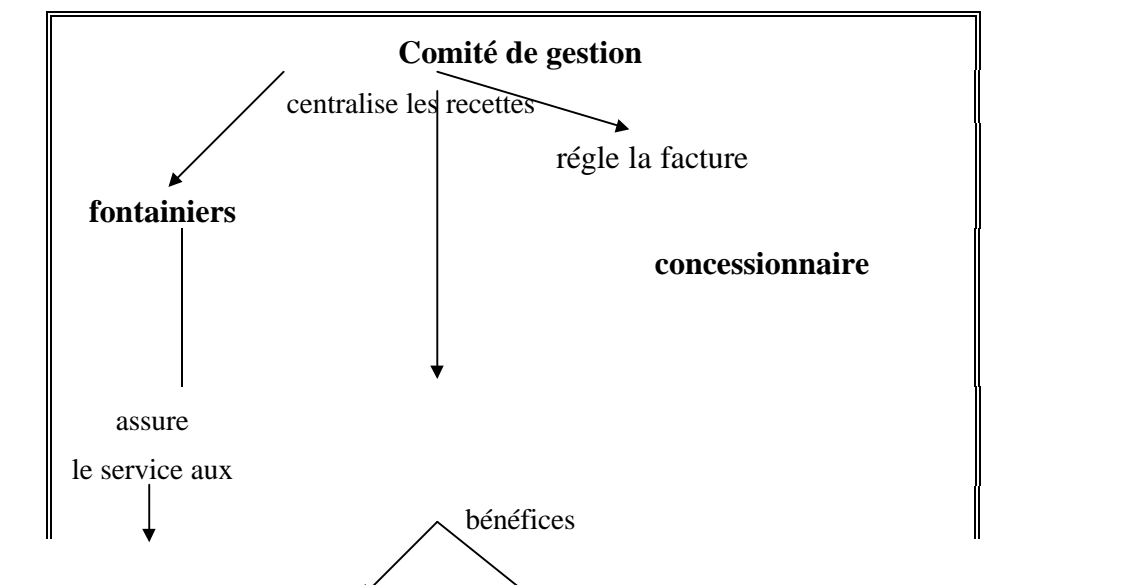


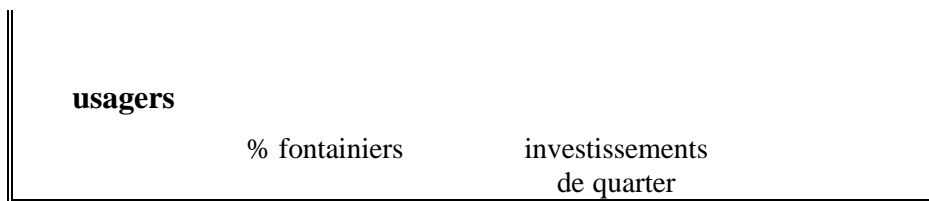
#### 3.1.3. La gestion communautaire

Elle peut impliquer un comité gérant uniquement la vente de l'eau ou un comité gérant d'autres services;

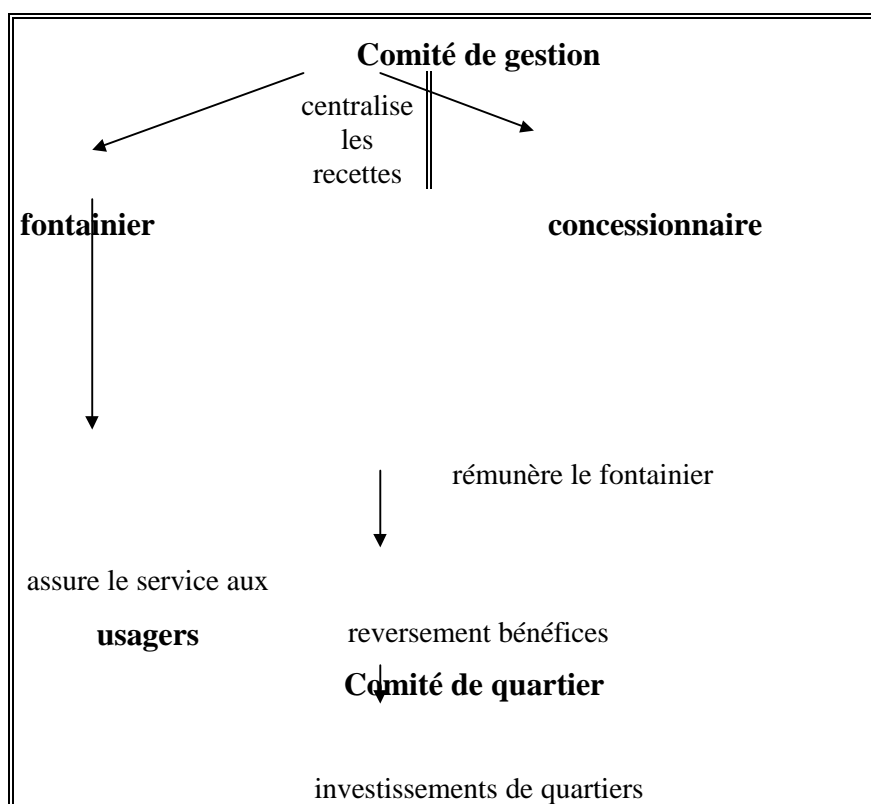
Le comité est le garant de l'exploitation pour le compte des usagers qui sont différemment associés et représentés dans le contrôle de gestion.

### Cas d'un Comité de gestion de l'eau





### Cas d'une gestion par un comité de quartier et sous comité



### 3.2. Gestion de l'eau dans les dispositifs communautaires

On examinera ici les règles d'organisation des comités pour ce qui relève uniquement du service de distribution d'eau, l'architecture des comités de quartier étant abordée par ailleurs.

#### 3.2.1. Composition, désignation des comités de gestion d'eau

Ils sont dans l'ensemble composés de membres d'OCB, ou groupements, voire d'usagers individuels (cas de Enda eau Populaire), "représentatifs" de la population. Dans un cas

spécifique (un des comités d'eau en Haïti), le comité est directement issu et rattaché à une seule association de base.

Dans le cas haïtien les comités ne sont pas dotés d'un statut légal, en l'absence de cadre institutionnel régissant l'associatif.

Les comités peuvent être de taille très variable selon les consignes données par l'encadrement ou le niveau de dynamisme local :

- taille très réduite des comités appuyés par Enda Eau Populaire dans la région de Dakar(3 à 5 personnes)
- ou Enda Graf (PDSU)
- moyenne ou élargie (jusqu'à 15 membres) dans les comités d'eau haïtiens qui reposent sur une représentation large de toutes les OCB du quartier(2 membres par OCB).

Les comités sont moins contrôlables quand ils sont de grande taille, et les risques de conflits plus importants. On peut évoquer ainsi le cas d'un comité dissous pour être ramené à une taille plus restreinte (10 membres) dans un quartier haïtien.

#### Répartition des rôles, attributions

Les fonctions minimales sont celle de Président, Adjoints, Trésorier (garant des comptes), Secrétaire administratif (comités Enda eau).

Les fonctions supplémentaires (selon la taille) sont attribuées à des délégués à l'information, animatrices, secrétaire adjoint, voire techniciens (chef de réseau) en Haïti.

#### ***3.2.2. Organisation de la gestion et comptabilité***

##### La gestion de l'eau ne nécessite pas de forte ingénierie financière.

D'une façon générale, le fontainier tient un cahier de recettes et de relevés du compteur, que lui fournit l'ONG ou le comité. (Enda eau, GRET Haïti).

Pour le contrôle des recettes et sorties d'argent, les comités et les fontainiers sont plus ou moins autonomes au démarrage :

- dans le cas du quartier de Rail (Enda Sigui) le fontainier doit déposer (au démarrage) des recettes minimales journalières à l'ONG qui règle la facture.
- dans le cas d'Haïti, tous les comités sont dépendants de l'administrateur de l'ONG (GRET) qui contrôlent les entrées sorties dépenses des comités. (Un compte de dépôt des recettes au nom des comités est ouvert par le GRET qui règle directement les factures au concessionnaire).
- dans d'autres cas, les comités sont suivis par les ONG mais font leur affaire des sorties/entrées financières (collecte recettes/paiement factures) : Cameroun/Enda Eau/Enda GRAF.

### Tenue comptable

Les comptes ne sont pas régulièrement communiqués à la population, de même qu'il n'y a pas toujours de tenue continue et détaillée des comptes, voire de tenue journalière des recettes par le fontainier. Les usagers, du reste, ne se soucient pas toujours de contrôler ou demander les comptes. Le seul fait que le service marche (l'eau coule) suffit souvent à définir une "bonne" gestion.

La discipline dans la rigueur de la tenue des comptes(en dehors du suivi pour l'ONG) tient évidemment à l'échelle du projet, à l'importance du nombre de bornes gérées. Une borne ou deux gérées ne nécessite pas de compétences particulières, ou comptabilité importante.

Quand l'exploitation atteint 10 bornes (Haïti, Ségou) par comité, elle nécessite une surveillance des comptes, voire des livres d'écriture qui ne sont pas toujours mis en place.

En l'occurrence, elle nécessiterait d'identifier la rentabilité individuelle des bornes, dans le parc géré (le niveau d'excédent ou de déficit), donc d'individualiser l'état de santé de chaque ouvrage. Or, les documents, relevés comptables, quand ils sont préconisés, ne sont pas toujours respectés (voire jamais mis en place).

L'expérience malheureuse de la Coordination des GIE à Ségou dans un autre cadre que communautaire est à cet égard évocateur :

- pas de tenue comptable régulière pour un parc de 100 bornes, pas de possibilités de contrôle de la distribution ;
- pas de séparation comptable et financière entre recettes -épenses provenant du ramassage d'ordures et de la vente d'eau (les bornes excédentaires subventionnant dans les faits les bornes et les secteurs de pré-collecte "déficitaires").

A l'inverse, les comités d'eau haïtiens gérant plusieurs bornes sont signalés par le concessionnaire pour être rigoureux et disciplinés dans le paiement de leurs factures.

### ***3.2.3. Rationalisation de la gestion et dynamique de croissance***

Si l'eau est potentiellement un service rentable et pérenne (par rapport à d'autres services), les comités d'eau sont pourtant loin d'assurer une exploitation bénéficiaire ; à la différence des fontainiers privés certainement plus soucieux de rationaliser la gestion, le projet leur revenant directement et individuellement.

Dans les comités d'eau de taille importante, les comptes (et la transparence de la gestion) sont moins maîtrisables. La distribution d'eau est plus difficile à optimiser., aux grandes échelles de gestion et des dépenses (frais généraux, déplacements, rémunération) injustifiées peuvent apparaître plus facilement.

Les comités de gestion d'eau ont des difficultés à prévoir l'amortissement pour le renouvellement et maintenance de leurs ouvrages, quand celui-ci leur incombe.

- Soit les comptes d'exploitation n'intègrent pas de provision, dotation aux amortissements, l'ONG ou les comités étant peu soucieux. de leur inscription;

- soit les comptes prévoient un amortissement technique (comités d'eau en Haïti) mais ceux-ci n'arrivent pas à les provisionner.

Des capacités de rationalisation, optimisation financière, de l'exploitation, peut dépendre une dynamique de croissance et la pérennité du dispositif de distribution d'eau (notamment pour les forages amortissables à court terme). Or, les pratiques des comités se limitent souvent à une gestion "au jour le jour", sans recherche d'autonomie (le but étant de payer la facture d'eau) ; sans se soucier toujours des dynamiques économiques qui en dépendant (cas de comités mettant en jeu des outils d'investissement).

### 3.3 *Statut et rôle des fontainiers dans les comités de gestion*

Le recrutement, statut des fontainiers dépend directement des comités de gestion, de leur niveau, expériences et stratégies.

En Haïti, un des comités d'eau est directement composé de membres devenus fontainiers, suite au limogeage des anciens vendeurs d'eau

Le double statut (gestionnaire de comité et fontainier) permet :

- de pouvoir régler rapidement les problèmes quotidiens ;
- d'optimiser dans certains cas la recherche de rentabilité ;
- de rémunérer de façon formelle les tâches des membres des comités qui reposent sur le bénévolat<sup>17</sup>.

A l'inverse, il présente le risque de non transparence dans le relevé des recettes ou le risque d'une collusion d'intérêt, les fontainiers étant à la fois juge et partie.

---

<sup>17</sup> Généralement les membres des comités de gestion sont bénévoles, mais existent des compensations matérielles : formation, dédommagement sur des lignes de frais généraux (comités d'eau en Haïti), intéressement indirect aux bénéfices tirés de la vente d'eau (cas des comités de Thioraye où les groupements membres reçoivent pour leur caisse collective une part de bénéfice).

Tous les comités insistent sur les qualités minimales requises dans les tâches de fontainiers : discipline, rigueur, autorité, honnêteté, appartenance au quartier (les fontainiers habitant généralement sur place).

Ils sont choisis sur la base de ces critères par les comités et bien souvent sur recommandation des personnalités du quartier (sages, chefs de quartiers au Sénégal).

### ***3.3.1. Les règles de rémunération***

Elles font apparaître des pratiques très modulables, selon qu'elles ont été décidées collectivement, ou réadaptées suivant le niveau d'exploitation.

Les comités de gestion d'eau à Dakar (Enda eau) entérinent des principes de rémunération fixe assortie d'une rémunération au pourcentage des bénéfices (30% des bénéfices réalisés).

Les modes de rémunération sont ainsi calés sur des objectifs de recettes et non de dépenses.

Des variantes existent (comités de Thioraye) pour tenir plutôt compte d'un seuil de gestion.: les fontainiers prennent en charge les dépenses (factures d'eau, entretien) à hauteur d'un seuil de recettes. Au delà, c'est le comité de gestion qui règle les factures, rémunère les fontainiers au forfait et intéressement au bénéfice.

Au Cameroun, l'un des CAD supervisant la gestion d'une borne choisit et rémunère le fontainier au bénéfice (60% du bénéfice réalisé) sans fixe, et donc sans rémunération minimale, voire symbolique.

Les comités d'Haïti qui interviennent à une échelle large de gestion, rémunèrent les fontainiers au fixe, la base étant la même par tous les fontainiers.

### ***3.3.2. Statut, comportements et rôle social du fontainier***

Les fontainiers ou vendeurs d'eau sont les pivots sociaux des dispositifs :

- ils sont en relation quotidienne avec les usagers et instaurent un contrôle social de proximité lorsqu'ils sont habitués à régler des conflits d'usage aux points d'eau ;
- ils ont un lien direct avec les membres responsables des comités d'eau ou de quartier.

Si le fontainier est un personnage de quartier accepté, voire respecté, c'est autant en raison de son rôle d'autorité de quartier que de la nature de service qu'il rend. L'eau est une ressource noble et essentielle. Le fontainier, fût-il pauvre et analphabète, jouit dès lors d'une reconnaissance sociale minimale (qui lui garantit dans certains cas un accès à l'insertion sociale).

Il faut noter ici l'importance des représentations anthropologiques et sociales liées à l'eau qui induisent une reconnaissance collective du statut de fontainier et des métiers autour de l'eau.

Un charretier ou ramasseur d'ordures compte tenu de la nature de ses tâches ,renvoyant aux représentations religieuses ou anthropologiques de l'impureté bénéficie rarement d'une reconnaissance sociale. Un fontainier sera toujours mieux considéré qu'un collecteur d'ordures.

Cependant ni le statut, plutôt noble de son activité, ni l'enjeu communautaire (le fontainier est plus soucieux de gagner sa vie que participer à un projet collectif) ne compensent les faibles niveaux de rémunération.

Les fontainiers effectuent de nombreuses heures de travail. Ils ont à supporter les frais d'entretien des bornes, voire payer la consommation d'eau pour l'entretien.

Il sont surtout tributaires du niveau de distribution qui pèse en négatif ou en positif sur leurs rémunérations. Les modes de rémunération tiennent difficilement compte des niveaux de distribution d'eau :

- ils peuvent être rémunérés au pourcentage des recettes (sur bénéfices) alors que la distribution n'est pas toujours assurée quotidiennement ;
- ils peuvent être rémunérés au fixe, et au plus bas, sans possibilité d'intéressement, alors que les heures travaillées, la demande et donc les recettes sont importantes.

Dès lors, des arrangements ou contournements sont trouvés :

- accaparement personnel d'une partie des recettes d'autant que le montant des recettes réelles est assez difficile à estimer (cas du fontainier du quartier du Rail qui a obligé le comité et Enda Sigui à plus de vigilance à l'égard du fontainier sans le limoger). Dans ce cas le système de contrôle instauré oblige le fontainier à un versement minimal quotidien des recettes au Bureau de l'ONG.
- la recherche de revenus complémentaires autour de la distribution d'eau (petits commerces, restauration). C'est le cas au Cameroun où les bornes fontaines sont peu rentables, où les fontainiers perçoivent une faible rémunération.

L'accès à des formations (alphabétisation) est également un mode de compensation : dans certains quartiers haïtiens, les fontainiers bénéficient de cours payés par les comités.

Des pressions sociales directes et indirectes s'exercent sur les comités pour équilibrer les dysfonctionnements ou l'iniquité des modes de rémunération.

Le fort turn over des fontainiers mis en place dans les comités haïtiens (plus de la moitié ont quitté leur place durant la première année d'exploitation), renseignent sur les difficultés d'organisation du système

- faible rémunération au regard du travail fourni ; salaires amputés quand l'eau est coupée. D'autant qu'ils ne siègent pas dans les comités (Haïti, Cameroun), les fontainiers peuvent ressentir comme peu équitable leur rémunération, au regard des rentrées de recettes.

La reconnaissance sociale (les fontainiers sont généralement acceptés et respectés par la population et ont un rôle à l'échelle de proximité) n'appelle donc pas toujours la reconnaissance formelle : ils ne participent pas toujours aux comités.

De surcroît, le communautaire n'implique pas forcément qu'il existe une égalité et une équité des statuts, ou une insertion sociale par l'accès à l'emploi.

### *3.4 Fonctionnement de la distribution de l'eau dans les dispositifs communautaires*

Les bornes fontaines, dans tous les cas étudiés, fonctionnent à peu près en continu (les fontainiers habitant sur place). En Haïti, certains quartiers sont tributaires des horaires de remplissage des citernes (les vannes étant ouvertes le soir), les provisions et corvée d'eau sont effectuées le soir.

Les bornes sont évidemment des lieux importants de sociabilité, d'échanges, d'information, voire de contrôle ou de surveillance de la vie du quartier. L'animation y est d'autant plus développée, qu'il existe des services de proximité (commerces, aires lessives) ; qu'elles sont éclairées et qu'elles sont implantées dans des espaces identifiés et appropriés (place, marché, entrée de quartier..), et sont ouvertes en continu, (tard le soir).

#### Discipline aux points d'eau et niveau de régularité de l'approvisionnement

En Afrique de l'ouest (qu'il s'agisse de bornes privées, communautaires), l'eau est distribuée assez régulièrement aux points. Il y a peu de conflits, les rythmes d'affluence se régulant naturellement (la distribution est continue, les habitudes prises).

En Haïti, la distribution d'eau étant très irrégulière, de faible volume, les comportements domestiques se révèlent plus variables et flexibles :

- les conflits et tensions surgissent face aux insuffisances de distribution. Il incombe aux fontainiers de discipliner les usagers, ce qui est noté comme une charge importante pour les fontainiers.
- les usagers ne sont pas fidélisés sur un seul point de distribution car ils sont habitués à diversifier leurs sources d'approvisionnement (revendeurs autres bornes, voire puits). Inversement l'offre d'autres points, à proximité peuvent réguler le trop d'affluence aux bornes des comités.



### *3.5 Facteurs, mécanismes et dépendances dans la recherche de rentabilité des bornes communautaires*

#### *3.5.1 La fixation de prix de l'eau*

Dans les dispositifs communautaires, le prix de l'eau est généralement fixé par le comité qui tient compte ou non de la concurrence, qui a ou non une stratégie économique, sociale.

- Au Sénégal, les comités installés par Enda Eau fixent au plus bas (10 FCFA au lieu de 15 FCFA environ sur le domaine public) le coût de la bassine, pour fidéliser rapidement la clientèle captive de proximité qui s'approvisionne aux branchements individuels ;
- au Cameroun, le prix de l'eau est également bas (5 FCFA et 10 FCFA) pour tenir compte de la concurrence des branchements individuels ;
- à Samé les bornes communautaires en cours d'installation s'alignent sur les prix des bornes privées existantes ;
- de même à Ségou, le prix de l'eau fixé par la commune et la coordination JIGIYA s'alignait sur le précédent exploitant.

Dans la gestion communautaire, les tarifs sont évidemment harmonisés entre les différentes bornes. Mais des initiatives de "contournement" peuvent être prises à l'insu du comité de gestion par le fontainier pour augmenter le prix ponctuellement (cas d'une borne gérée par un CAD au Cameroun, la population étant intervenue rapidement).

D'avantage que dans le secteur public et privé, les gestionnaires communautaires d'eau ont à fixer des règles de distribution qui :

- permettent une régulation des monopoles publics "informel", privé (bornes privées, et surtout revente aux branchements et points d'eau);
- mais surtout un changement de comportement sanitaire du citoyen pour qu'il s'approvisionne aux points potables ;
- au delà, la pérennité, durabilité du dispositif collectif, par la fidélisation de l'utilisateur (celui-ci permettant également son amortissement).

#### *3.5.2. Comment évaluer le changement de comportement sanitaire et économique de l'utilisateur ?*

Il est difficile au seul stade d'une observation partielle et ponctuelle, d'apporter des renseignements sur les pratiques collectives autour des dispositifs communautaires.

Dans tous les cas, le prix de l'eau "installée" est bien accepté, d'autant que les citoyens sont habitués à payer des tarifs plus élevés par revente privée.

Le citoyen s'adapte à l'obligation de paiement. En Haïti, les bornes installées par les comités seraient aujourd'hui plus fréquentées que les bornes sur citernes "humanitaires" gratuites, considérées comme de mauvaise qualité.

### Spécificités du secteur de l'eau et avantages de la distribution par bornes fontaines

Il faut remarquer une nouvelle fois l'avantage de l'eau par rapport à d'autres services urbains. :

- L'eau est un besoin incontournable, un service noble à la différence de services perçus comme plus optionnels (collecte ordures, nettoyage).
- La distribution aux points d'eau oblige au paiement immédiat de l'utilisateur : il existe rarement d'abonnement ou de système de crédit ou soutien urbain.

Elle induit donc une discipline budgétaire.

Les comportements sont très différents pour le paiement de la collecte d'ordures, où la population ne se sent pas obligée de payer, surtout dans le cas d'abonnement mensuel.

C'est aussi le cas de la distribution de l'eau par branchements individuels où l'utilisateur ne règle pas en temps réel sa consommation. Il en mesure moins le coût (mensuel) et a moins de discipline budgétaire : il est difficile pour un ménage d'anticiper, ou de réserver un budget "eau" pour régler la facture du concessionnaire.

### **3.5.3 Les facteurs de rentabilité**

La recherche optimale de rentabilité est plus ou moins intégrée par les dispositifs communautaires. Elle dépend par ailleurs de "facteurs" qu'ils ne maîtrisent pas, en premier lieu le niveau de distribution (et la qualité de l'eau).

#### Le degré de dépendance au distributeur concessionnaire

En Haïti, la rentabilité des bornes est particulièrement tributaire du réseau de distribution public inadapté et mal entretenu. Aux bornes ou citernes, la distribution est de faible débit, irrégulière (des bornes restent fermées un mois durant).

Les modalités de distribution (niveau, heure) ont été fixées au démarrage des comités avec le concessionnaire, et basées sur les besoins par quartier, au vu de la taille, du nombre d'habitants.

Pour chacun des 5 quartiers équipés, un contrat intervenu entre le concessionnaire (SONEES) le comité d'eau, via l'appui de l'ONG, fixe des seuils, niveau horaires d'approvisionnement par point.

Or, les comités, même s'ils sont reconnus comme clients réguliers et disciplinés par la SONEES, ne disposent pas de moyen de faire respecter partout les clauses de distribution. Ils n'ont pas non plus les moyens, avec l'ONG, de "péréquer" des objectifs de distribution d'un quartier sur l'autre, du moins "prioritaire au plus "prioritaire".

D'autant qu'il ne peut être maîtrisé, le déficit de distribution handicape quelquefois lourdement la rentabilité des bornes. Certains comités diminuent ainsi les salaires des fontainiers pour cause de défection ou de fermeture de réseaux (et selon le nombre de jours non travaillés). D'autres comités gratifient officieusement le vannier pour qu'ils augmentent la durée de distribution.

#### ***3.5.4. Stratégies internes pour optimiser la rentabilité***

La fidélisation de l'utilisateur. C'est l'élément clef de rentabilité. Elle renvoie au rôle pivot du fontainier : discipline maintenue aux puits, image auprès de l'utilisateur, entretien des abords, respect des heures d'ouverture, petits cadeaux ponctuels faits, services complémentaires offerts, maintien d'un prix stable et fixe.

La qualité des installations. En dehors de la qualité de l'eau, les aménagements de proximité fidélisent la clientèle (électricité, banc, petits commerces). En ce qui concerne la qualité, les usagers font part (à l'observation) de la baisse de maladies, notamment infantiles.

#### La maîtrise et régulation de la concurrence

La rentabilité est évidemment dépendante de l'offre concurrentielle qui peut être (plus ou moins maîtrisable) et dont dépendent (plus ou moins) les objectifs sanitaires. La concurrence des points, parce qu'elle compromet des objectifs sanitaires, peut être maîtrisée de façon arbitraire : l'ONG Enda Eau populaire, ou elle intervient dans les quartiers spontanés de Dakar, et en accord avec le concessionnaire fait fermer systématiquement tous les puits pollués (par cadenas) dans le périmètre des bornes. Il s'agit ici d'une mesure bien acceptée par la population et le concessionnaire (qui ne perçoit pas de redevances sur les puits<sup>18</sup>) .

La concurrence des revendeurs privés est un obstacle à la distribution par borne car les revendeurs savent souvent bien mobiliser les ressources des populations défavorisées

- formules de paiement variable au jour ou à la semaine
- quelquefois livraison de l'eau à domicile et services complémentaires assurés

---

<sup>18</sup> On peut penser que cette mesure sanitaire serait peut être bien moins acceptée si les recettes liées à la fiscalisation des puits étaient importantes pour le concessionnaire.

Dans les contextes où l'offre de distribution est importante, une complémentarité peut être recherchée avec les systèmes concurrents.

En Haïti, là où le marché informel est très organisé, les comités sont associés à l'amont des revendeurs pour l'information. Ils sont membres de certains comités qui peuvent exercer ainsi un contrôle de la revente, voire diffuser des informations dans les quartiers par les vendeurs.

### *3.6 Mécanismes, mode de contrôle de l'exploitation et gestion de l'eau par les usagers*

#### De la notion de surveillance communautaire

Le bon fonctionnement d'un comité, doit évidemment beaucoup au mode de suivi, de contrôle, d'animation qu'effectue l'ONG.

Mais l'usager, est le plus souvent le premier vecteur de communication pour valoriser, promouvoir des dispositifs communautaires, dans ses objectifs économiques et sanitaires

D'autant qu'il a été associé à l'investissement qu'il juge le service (plus ou moins) satisfaisant, qu'il existe des enjeux de quartier, il sera amené (plus ou moins) à effectuer une surveillance collective de la distribution. Quels sont les formes et espaces de surveillance communautaire de l'eau ?

#### **3.6.1. La surveillance de la distribution**

Disposer d'un service satisfaisant (au rapport qualité/prix) est un objectif essentiel pour l'habitant. de la distribution que s'instaure le plus souvent une vigilance collective.

L'utilisateur intervient rapidement en cas de coupure auprès du concessionnaire, du comité, de l'ONG, comme cela est souvent noté en Haïti. Il est soucieux du bon fonctionnement du réseau; signale les problèmes quand les réseaux sont défectueux, organise des rondes nocturnes pour éviter le piquage sur les réseaux (cas des Comités haïtiens), s'organise pour nettoyer, aménager les abords des bornes. Il peut intervenir pour le contrôle de prix et la pérennité de dispositif : contestation du prix, ou du fontainier :

- Des comités d'eau haïtiens ont ainsi limogé des fontainiers sur pression des habitants.
- Un comité d'animation au Cameroun a pris la décision, collective, sur demande des usagers, d'augmenter ponctuellement le prix de vente de l'eau pour permettre au comité de régler des arriérés de factures suite à un contentieux intervenu avec un propriétaire foncier de la borne en question, la continuité de service ayant ainsi été assurée.

La vigilance ou discipline collective est facilitée par la proximité des membres du comité, des leaders. Le fontainier, en contact permanent avec l'utilisateur a un rôle clef dans la transmission d'information.

### ***3.6.2. Le contrôle de la gestion***

Le contrôle de la transparence de la gestion par l'utilisateur dépend moins de l'existence des structures et espaces de contrôle (communication des comptes) que de la volonté de l'utilisateur à contrôler.

D'une part, les comités de gestion ou de quartier n'ont pas d'outils ou obligations légales pour la communication des comptes à l'utilisateur :

- soit il n'existe pas d'assemblée générale dans les statuts, ou elles ne sont pas mises en place (Haïti) ;
- soit elles existent, mais se réunissent peu quand le rythme de croisière est atteint (assemblées générales régulières au début, puis plus espacées).

D'autre part, il ressort à l'observation, que l'utilisateur tant bien même il contribue à l'investissement (par le financier) à la gestion (par le biais de la représentation), n'est pas toujours intéressé ou préoccupé par le contrôle des comptes. Le fait que "l'eau coule" est bien souvent le gage de bon fonctionnement de la gestion..

La volonté ou pression de l'utilisateur pour le contrôle indirect est lié à l'image des comités, aux enjeux financiers et communautaires qu'impliquent les dispositifs (notamment pour ceux qui sont basés sur la redistribution des bénéfices aux quartiers et aux groupements).

La crédibilité du dispositif communautaire dépend souvent de la capacité de ses leaders à expliquer, justifier et valoriser des enjeux lisibles: où et comment les bénéfices de la vente d'eau seront réinvestis ?

La pédagogie est essentielle pour inciter l'utilisateur à optimiser les recettes d'eau (pour la consommation), pour que celles-ci profitent au quartier.

Inversement, la pression sur l'habitant s'exerce pour justifier un réinvestissement rapide des fonds collectifs<sup>19</sup>.

### ***3.6.3. L'utilisateur, l'économique, le sanitaire***

---

<sup>19</sup>"on est bien obligé de dépenser l'argent (les bénéfices) sinon on est accusé de le garder", o.c, membre d'un comité d'eau

Les seules priorités, objectifs d'amélioration sanitaire devraient suffire à justifier, promouvoir et faciliter l'AEP d'autant qu'elles permettent des "retours" rapides : responsabilisation et sensibilisation, fidélisation de l'utilisateur aux puits potables.

L'utilisateur est souvent le meilleur relais pour l'incitation à l'utilisation des points potables communautaires, même s'il s'agit de relativiser la production du discours sanitaire de l'habitant. Il est très difficile d'évaluer l'impact réel de l'éducation sanitaire des habitants qui met en jeu à la fois l'amélioration de ses connaissances et ses capacités de transmission. Car la connaissance ne recoupe pas forcément les pratiques et surtout les logiques d'action<sup>20</sup>.

A l'observation, il ressort que les femmes jouent un rôle clef dans la responsabilisation collective et la sensibilisation à l'utilisation d'eau potable. C'est le cas des femmes relayeuses à Rufisque, des groupements de femmes de Samé qui entretiennent les bornes, javallisent les puits... d'autant qu'elles sont dans différents espaces de regroupement.

Les dispositifs communautaires (comité d'eau, comité de quartier, comité de santé) ont évidemment un rôle clef dans l'apprentissage des comportements sanitaires.

Or, ils consacrent finalement peu de moyens aux tâches d'information, et globalement aux missions sanitaires : soit que l'objectif sanitaire va de soi (ce qui permet de l'évacuer) soit les priorités sont autres (asseoir une "participation" ou une rentabilité)

Les dispositifs communautaires (comités de quartier, comités d'eau ) alors qu'ils sont directement impliqués dans la vente d'eau) ont peu de moyens ou ne disposent pas de budgets affectés aux campagnes sanitaires.

- formation sanitaire et nutritionnelle (pour les femmes notamment)
- campagnes de potabilisation dans les quartiers
- javellisation des puits

### *3.7. Responsabilisation et légitimité liées au droit d'usage*

La responsabilisation est étroitement liée à la légitimité de l'utilisateur. On voit bien que l'utilisateur se sent responsable (symboliquement ou réellement) et dans des pratiques très variables quand il est sûr d'avoir une légitimité liée à son droit d'usage.

---

<sup>20</sup> Comme l'ont montré les travaux de FASSIN ou de POLONI (in "Sciences Sociales et Santé), le discours de l'habitant est souvent en décalage avec ses pratiques celles-ci faisant entrer des contraintes, des contingences. L'habitant peut prôner les bienfaits d'un point d'eau potable (une borne) pour sa santé, il sait aussi estimer le coût social de l'eau potable. L'eau restera bien souvent celle qui est la moins chère, la plus proche. Et c'est souvent celle que l'on trouve aux puits.

L'expérience malheureuse de la coordination JIGIYA à Ségou peut directement être lue à travers le filtre de l'absence de responsabilité et de droits de l'utilisateur. Le système paritaire entre micro-entrepreneurs et commune n'instaure évidemment pas d'espaces de contrôle de la gestion par l'utilisateur.

Mais le changement du système de gestion (jadis basé sur la gestion privative), s'est fait à grande échelle ; sans en informer la population, voire les chefs de quartiers. Le changement a été quelquefois brutal : limogeage de fontainiers par les GIE, alors que ceux-ci étaient en place depuis longtemps.

Aucune campagne ne semble avoir été menée par la Coordination à l'échelle des 50 bornes sur la Commune pour informer la population, optimiser l'utilisation des bornes, plutôt que les puits, sensibiliser à la collecte d'ordures et l'hygiène, d'autant que sont liés potabilisation et assainissement.

En l'absence d'espaces d'explication, de responsabilisation et devant un système complexe, l'habitant s'est trouvé dans l'incapacité d'identifier les responsabilités des différents intervenants (EDM, coordination, groupements Commune).

La surveillance pour empêcher les malversations, ou plus simplement asseoir le système de collecte d'ordures et distribution d'eau n'a pu s'effectuer, la population en payant rapidement les conséquences par la privation d'eau.

La délimitation des modes de contrôle et de participation à un service communautaire permet de pointer les différences de pratique liées à la notion de droit d'usage et la notion d'intérêt : l'utilisateur est un acteur (collectif) qui intervient de différentes façons pour que ses droits soient reconnus au titre d'une légitimité réelle ou symbolique ou parce que ses droits ne sont pas reconnus ou respectés. A fortiori il n'intervient pas quand il n'y a pas d'intérêt ou quand son droit d'usage et sa légitimité sont respectés.

Il peut selon les cas, ne pas participer, intervenir pour développer, valoriser un service, rechercher des économies, mener des actions sanitaires, sociales, politiques. Le droit d'usage appelle des participations plus ou moins citoyennes voire politiques, qui valorisent plus ou moins une nouvelle distribution des rôles aux différentes échelles locales et décisionnelles.

### **III    GESTION COMMUNAUTAIRE DE L'EAU ET DYNAMIQUE DE QUARTIER**

En quoi la distribution de l'eau est-elle porteuse de dynamique communautaire?

Quels sont les liens entre gestion (ou dynamiques) autour de l'eau et gestion et dynamiques de quartier ?

Quels sont globalement les effets structurants des actions autour de l'eau et des services urbains ou les effets de la participation ?

#### **1.    TYPOLOGIE DES LIENS ENTRE COMITE DE GESTION D'EAU ET COMITE DE QUARTIER**

L'eau n'est pas gérée de la même façon dans les actions étudiées. Elle peut être

- gérée uniquement par un comité d'usagers sans lien avec un comité de quartier
- gérée par un comité d'usagers qui dépend d'un comité de quartier ou d'associations de base
- gérée directement par un comité de quartier
- gérée par un exploitant privé sans lien avec les comités ou associations de quartier

Il existe différentes stratégies pour encadrer la gestion de l'eau, en valoriser les recettes et les profits dans un projet de quartier :

- le contrôle de la gestion est clairement effectué par le comité de quartier qui a ou non un sous-comité (CAD au Cameroun, Quartier du Rail)
- il n'y a pas de relations fonctionnelles entre comité d'usagers et comité de quartier mais il existe un maillage de structures du aux relations des acteurs; les membres des comités de gestion d'eau étant souvent membres d'une OCB (c'est le cas notamment des comités de gestion des bornes indépendantes du PDSU)
- le comité de quartier cherche à annexer ou absorber l'exploitation des bornes privées pour contrôler les exploitants ou collectiviser les bénéfices et la gestion (cas de Samé).
- les comités de gestion d'eau deviennent importants (évoluent vers un quasi statut de régie de quartier) : c'est le cas des comités d'eau haïtiens puisqu'ils coordonnent les actions de quartier (financés par les FIL)



Les degrés d'articulation et de dynamique entre gestion de l'eau, actions et "projet" de quartier dépendent avant tout :

- des stratégies, enjeux, outils pour le réinvestissement des bénéfices de la vente d'eau pour qu'ils profitent au quartier ;
- du niveau de management communautaire exercé par les comités de quartier.

## **2. Stratégie de redistribution des recettes de la vente d'EAU et DYNAMIQUE DE QUARTIER**

Il faut lire la collectivisation des produits de la vente d'eau par les comités, dans ses dimensions stratégiques et dynamiques.

Selon les cas elle participe plus ou moins d'un dispositif de développement de quartier.

Les recettes peuvent être :

- affectées aux groupements membres des comités d'eau, après répartition du bénéfice. Ceux-ci le réaffectent en fonds de roulement, fonctionnement matériel, ou développement de leurs structures. C'est le cas des comités de gestion de Thioraye (appuyés par Enda Graf).
- reversés par les comités d'eau au comité de quartier pour l'investissement ou le fonctionnement (c'est le cas du quartier de Rail).
- quand les bornes sont gérées directement par un comité de quartier, elles donnent lieu aux mêmes modes de redistribution (CAD au Cameroun) pour les investissements de quartier.

Les modes de redistributions impliquent que les comités aient une stratégie, ou tout au moins une volonté à optimiser les recettes pour que celles-ci profitent au quartier.

Or, les niveaux de réinvestissement sont quelquefois limités car :

- les bornes fontaines ne dégagent tout simplement pas de bénéfices, voire sont peu rentables ; en raison de la faible consommation (comme c'est le cas au Cameroun<sup>21</sup>) ; ou charges de gestion
- les d'objectifs du comité sont avant tout de rendre les bornes accessibles par des prix bas (et donc moins de rentabilité)<sup>22</sup>
- il n'existe pas de règles, stratégies pour le reversement de recettes par le comité d'eau au comité de quartier (pas de taux fixé selon la marge dégagée et à réinvestir)

---

<sup>21</sup> « l'objectif est de ne pas être fermé », membre d'un CAD

<sup>22</sup> "Ce qui est important, c'est la rentabilité en vies humaines", oc, membre d'un CAD au Cameroun

### **3. Les outils de financement et d'investissement dans les quartiers**

Les créations de Fonds d'investissement sont évidemment des outils formels et aboutis de redistribution.

#### **3.1 .Le cas du FIL en Haïti**

Mis en place dès le démarrage des comités d'eau, il apparaît comme un vecteur important des dynamiques de quartier. Le FIL permet à la fois de collecter/contrôler les bénéfices d'eau par les comités d'eau, pour les réinvestir dans les aménagements de quartier.

Les projets d'investissements communautaires dans les quartiers permettent d'appeler à leur tour une participation financière de l'habitant qui contribue par deux reprises à l'investissement (par le paiement indirect de l'eau et sa contribution financière).

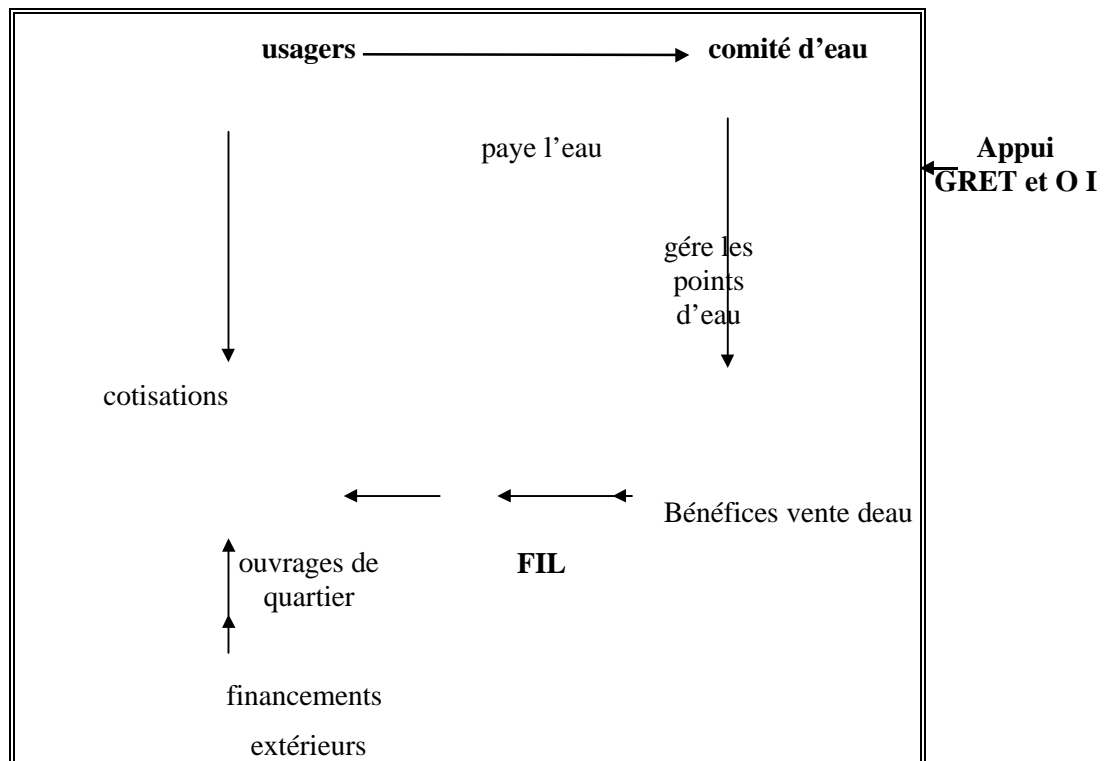
Il permet de combiner deux types de ressources (recettes d'eau, et contribution financière) pour les aménagements de quartier. En même temps, la double appartenance des membres de comité d'eau (qui sont aussi membres d'OCB) permet potentiellement de dynamiser le recouvrement des cotisations et optimiser les recettes d'eau. Ils sont en contact direct avec la population (en tant qu'OCB) et ont intérêt en tant que leaders de comités d'eau à avoir une rentabilité maximale des ouvrages d'eau.

Les FIL sont des outils redistributifs et démultiplicateurs. Ils se heurtent toutefois à des difficultés de montée en régime" dans certains quartiers haïtiens :

- Les systèmes de collecte bénéfices/redistribution ne sont pas toujours lisibles par la population, ou l'enjeu mal compris expliqué,
- L'économie générale des FIL reste tributaire du niveau de cotisation des ménages pour les investissements, et donc de leur pouvoir d'achat.

Les premiers travaux réalisés dans le cadre des FIL ont ainsi peu appelé de cotisations communautaires (moins de 10% des ouvrages réalisés : terrains foot, école,...)

## LES FONDS D'INVESTISSEMENT LOCAUX



### 3.2. Le FOCAUP

Mis en place à Rufisqu; il représente une autre variante du mode redistributif. Il n'est pas directement lié au service de l'eau, mais de l'assainissement. Cependant, son niveau d'autonomie économique mérite d'être signalé.

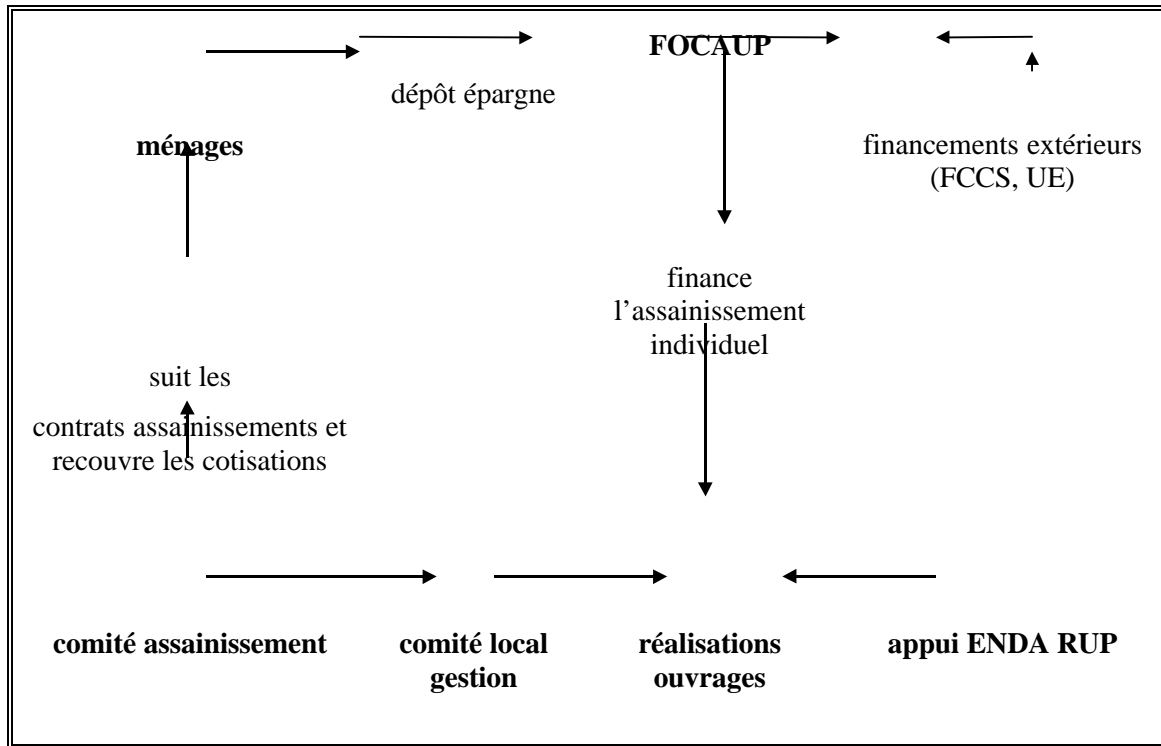
Créée à partir de l'épargne individuelle redistribuable dans le financement d'ouvrages collectifs ou individuels, il permet de préfinancer les ménages (le raccordement sur le réseau public étant très élevé). Le fort niveau de dépôt d'épargne atteint depuis 5 ans permet un bon retour de l'investissement.

Bien approprié par la population le FOCAUP a financé plus de 500 systèmes individuels d'assainissement et est aujourd'hui élargi aux financements d'ouvrages communautaires.

Sa relative autonomie financière, lui permet en tout cas, au stade de la trésorerie, de ne pas être dépendants de fonds extérieurs et des délais d'obtention d'aides internationales

Le FOCAUP est surtout un support technique à la discussion réflexion collective, autour de l'environnement et du lien Habitat/santé.

## Le FOCAUP



### 3.3 Volontarisme ou stratégies pour l'investissement communautaire

Quand ils n'ont pas mis en place leurs propres outils de financement, les comités de quartier peuvent plus ou moins peser pour optimiser les recettes issues des services urbains et notamment l'eau. Ils peuvent en fixer le prix, décider des modalités de réaffectation de recettes, optimiser l'exploitation des bornes. Le rôle d'impulseur des comités dépend de sa capacité

- à prioriser des besoins, des actions, des objectifs
- à combiner des objectifs sanitaires et économiques.

Les comités de quartier et comités d'eau satellites peuvent être porteurs d'actions, de sensibilisation autour du sanitaire, qui peuvent concourir au dopage des investissements communautaires (par les recettes d'eau, produits de collecte d'ordure, médicaments) et surtout à la couverture sanitaire des quartiers.

Or, peu de campagnes de potabilisation et peu d'actions sanitaires sont menées par les comités.

La capacité des comités de quartier à prioriser et développer des objectifs communautaires et urbains dépend de leur forme d'organisation interne et de leurs entretiens avec le quartier.

## 4. Typologie des cadres de management communautaire

Selon les cas, les structures offrent plus ou moins de capacités opérationnelles, plus ou moins d'espace de concertation, plus ou moins de transversalité.

### 4.1 .Structures à dominante concertation

Les comités de coordination et de concertation (ou pilotage) mis en place dans le PDSU, sont des architectures fédératives hiérarchiques, du voisinage à la commune.

L'architecture de concertation, multiplie les lieux d'expression de la base, et permet une mise en cohérence des demandes à une échelle de référence : le quartier, voire la commune.

Il s'agit d'une administration maximale de la concertation qui passe par des procédures intermédiaires (sous-comités) pour prendre en compte des besoins, et articuler les acteurs, échelles (interîlots, intergroupements, intercommissions).

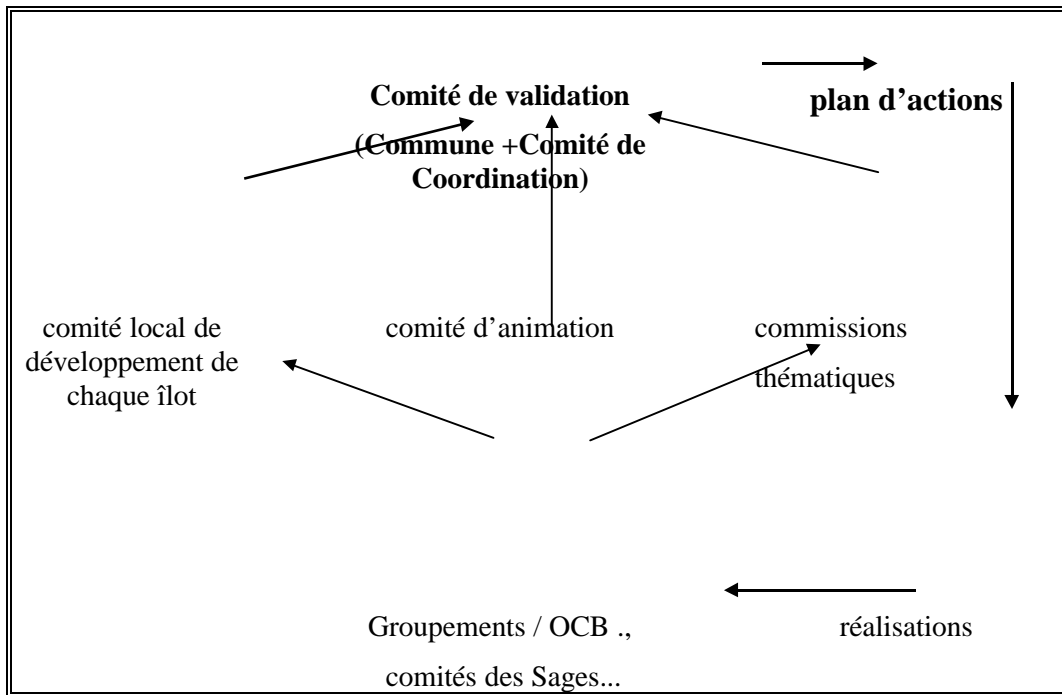
L'architecture de concertation facilite ainsi la remontée de demandes, voire l'expression et la revendication, en ce qu'elles créent les effets d'appels à la communication.

Mais les comités sont des cadres de référence, peu dotés de moyens opérationnels. Les demandeurs et porteurs de projets ont à s'auto-organiser pour faire déboucher leurs initiatives. Cependant, la présence de très nombreux partenaires (et notamment la commune) offre un cadre d'appui, très diversifié (plusieurs ONG, plusieurs bailleurs de fonds). Bien que dépourvus de moyens opérationnels (pas de fonds d'investissements), les comités de coordination privilégient une approche par programmation d'objectifs, aux différentes échelles.

Le caractère multidimensionnel de la concertation combinée aux nombreuses échelles de la commune à l'îlot, peut faciliter l'émergence des structures de gestion, de taille et objectif limités. Il peut s'agir de comités de gestion de bornes, comités de surveillance, comité d'assainissement d'autant qu'existent plusieurs guichets d'appui (3 antennes d'Enda sur le comité de coordination de Thioraye).

## L'organisation des Comités de quartier

### Cas du Comité de Coordination de Thioraye



#### 4.2. Structures à dominante aménagement, maîtrise d'ouvrage

- Les comités d'eau en Haïti ont des relations fonctionnelles avec les OCB qui permet en principe un renforcement mutuel des capacités d'action, de réflexion, de gestion, autour de l'eau et des quartiers.

Les comités de l'eau, du fait de la faible participation des OCB (dans les tâches de médiation avec les usagers qui leur incombent), auxquels ils sont amenés à se substituer et surtout parce qu'ils gèrent des financements communautaires ont acquis une fonction importante. Ils ont un caractère opératoire, supervisent les travaux permis par les FIL, assurent la gestion financière et la maîtrise d'ouvrage (relayés par les organisations intermédiaires et l'ONG).

Certains ont acquis en deux années un savoir faire et une expérience collective dans la gestion de l'eau, des travaux d'aménagement qui leur permet de revendiquer aujourd'hui une relation directe avec le concessionnaire public.

Surtout, ils évoluent compte tenu de leur rôle de collecteur de fonds, de maître d'ouvrage, de la faiblesse des OCB, vers un rôle de comité d'aménagement de quartier.

Les comités d'animation et de développement au Cameroun ont un caractère de maîtrise d'ouvrage très affirmé et remplissent le rôle de comité d'aménagement de quartier. Basés sur une représentation large des citoyens, ils sont des espaces de débat permanent.

Les fonctions des membres permettent de couvrir les différents registres opérationnels, décisionnels et gestionnaire (certains CAD ont un chef de travaux).

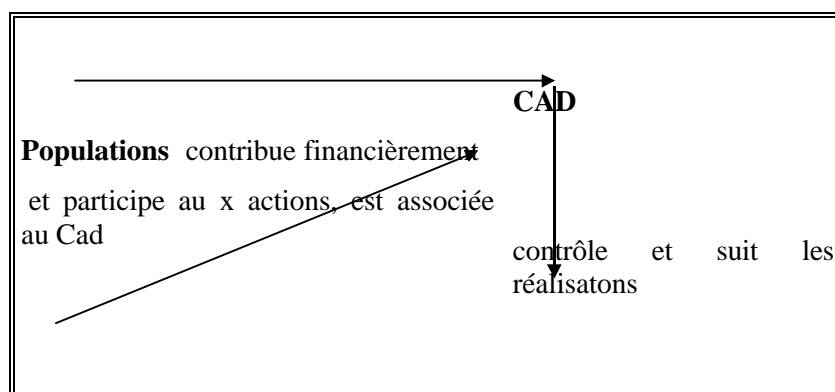
Du fait de leur rôle centralisateur des demandes de quartier pour accéder au FOURMI, ils sont une sorte de guichet unique communautaire.

Ils ont des tâches importantes en matière de recouvrement des cotisations à l'investissement ; coordination des demandes, sélection et mise en cohérence à l'échelle des quartiers. Ils sont l'organe de représentation du quartier, reconnus et soutenus par l'institutionnel, bien perçus par la population.

La présence du FOURMI pour le financement des actions de quartier et l'appel aux projets font qu'ils ont des missions de suivi, d'aménagement, qui nécessitent des compétences techniques (pour élaborer des projets d'équipements, faire des choix techniques) , financières, et de management interne (pour gérer les conflits, équilibrer les demandes).<sup>23</sup>.

L'apprentissage en temps réel de la gestion et animation (certains Cad ont acquis une expérience qui les dispensent ponctuellement de l'appui externe) , leur légitimité dans les quartiers, vu la forte appropriation du dispositif FOURMI font qu'ils sont des gestionnaires de quartier, aux responsabilités élargies, mais encore peu autonomes.

### Cas d'un Comité d'Animation et de Développement au Cameroun



<sup>23</sup> Certains CAD comptent jusqu'à cent membres.



co finance les actions

**FOURMI**

**(UE)**

réalisation d'ouvrages

gestion

**Appui Gret et OI**

### 4.3 *Les comités locaux de gestion et associations de quartier à géométrie variable*

Les associations de quartier ont un objectif plus ou moins identitaire et territorial (quartier de Samé, du Rail) entre le désenclavement et la territorialisation.

Vu leur faible taille (les quartiers étant assez confinés), le management des Associations est assez modeste : nombre de membres limités, actions d'aménagement assez limitées, le contact avec la population étant facile et directe.

En même temps, les règles d'organisation interne dans le cas de l'association de Samé, et le mode d'appui font qu'existe un certain filtrage de la demande de base et un émiettement des objectifs initiaux.

Même s'ils gèrent des enjeux importants (la restructuration urbaine, la réhabilitation, la sécurisation foncière, et le désenclavement sanitaire, social minimal), les associations de quartier ont des moyens limités pour l'investissement, la maîtrise d'ouvrage :

- car les services, équipements gérés sont encore peu producteurs de ressources réinvestissables (Samé)
- les actions restent modestes et sont souvent auto-réalisées;
- parce que l'association (ou le quartier) souhaite plus ou moins fixer un seuil de développement, au delà duquel l'appartenance identitaire pourrait être mise en cause (Rail).

- Le comité local de gestion de Rufisque déploie des objectifs urbains et sociaux larges et repose sur une structure très délimitée.

Le comité local de gestion est moins orienté vers une volonté d'aménager, de réaliser que d'ancrer un dialogue élargi à partir de l'environnement.

Créé à partir des comités de santé, mais aujourd'hui bien relayé par les citoyens, le comité est surtout orienté vers un apprentissage collectif de la gestion urbaine, et notamment à partir des services et des enjeux de santé.

Le comité local de gestion gère les contrats d'assainissement, les services d'ordures et de santé, dans une approche très concrète et globale de développement qui articule sanitaire, environnement et économie locale (par les outils de financement créés et le relais d'épargne). Il représente une structure assez flexible pour une gestion très décentralisée.

Quelque soit le profil d'entrée, toutes les structures de quartier sont confrontées à des problèmes d'organisation, de gestion, comptabilité ; et en ça sont plus ou moins dépendantes des ONG. Leur peu de moyens financiers les empêchent souvent de sortir du registre assistantiel.

Leur autonomie ou leur perspective d'autonomie ou tout au moins de croissance ou d'émancipation, est directement liée à la créativité économique.

Celle-ci peut être définie comme la capacité à :

- créer des dispositifs de financement communautaire par le jeu de l'épargne ou des recettes redistribuées ou réinvestis.
- encourager le dépôt d'épargne collective et individuelle (par capitalisation) plutôt qu'appeler de simples contributions financières pour le financement de services, ouvrages ;
- créer des outils de solidarité (mutuelles) pour l'accès aux services et la contribution financière des moins favorisés ;
- et surtout des fonds d'investissement locaux issus de produits de services lucratifs (eau, santé, assainissement) ciblés qui soient démultiplicateurs de projets, et moins dépendants de la cotisation de l'habitant.

Cet apprentissage d'une gestion créative et redistributive est une clef de l'autonomisation du communautaire et la pérennité des services : pour que ceux ci soient moins dépendants de l'habitant ou de l'aide externe. Elle peut être lue comme le levier et véritable changement d'échelle d'une gestion urbaine plus décentralisée et émancipée.

## **5 ASPECT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES ACTIONS COMMUNAUTAIRES DE QUARTIER ET DE LEUR MODE D'EVALUATION**

L'appréciation des résultats économique, sanitaires et plus encore sociaux d'une action de quartier, est confrontée à des critères et des outils de mesure.

### *5.1 L'évaluation économique des actions en AEP et autour de l'AEP*

#### Le quantitatif

Les indicateurs pouvant être employés pour mesurer l'impact des micro initiatives de quartier sont :

- la création d'emplois directs et indirects aux différentes échelles
- les revenus directs et indirects (emplois, travaux, investissements, produits).

La mesure quantitative des actions se heurte à l'insuffisance de données et des outils.

Les ONG, les comités et encore moins les entreprises sont rarement en mesure d'établir un tableau de bord exact des revenus réels créés sur les quartiers (en terme d'heures de travail, valeur ajoutée ; produits de gestion).

Les ONG, si elles connaissent les volumes d'investissement dégagés par les programmes, sont rarement en mesure de les individualiser par corps économique (Quel revenu économique exact pour les entreprises appuyées et partenaires ?).

Elles connaissent difficilement la surface financière des entreprises avant / après . Il est difficile d'établir un tableau de bord économique sur l'augmentation des chiffres d'affaires des entreprises, par les projets de « développement », qui nécessiterait un rapprochement entre entreprises et ONG ou comité de quartier.

Cela suppose que les entreprises aient des outils de comptabilité, de gestion de base.

De même, il est difficile d'évaluer durablement les produits financiers dégagés par les comités qui gèrent des services (bénéfices nets annuels issus de la vente d'eau, nettoyage, collecte) et leur affectation. Les comités de quartier, les micro entrepreneurs ont rarement des comptes d'exploitation tenus, continus et sont rarement en mesure d'individualiser les activités (eau, assainissement) et les recettes.

#### La création d'emplois

Si les emplois directs créés par les actions et services de quartier (communautaire et micro entrepreneurs) sont plus facilement quantifiables, cela ne signifie pas que l'on connaisse les revenus réels de micro-entrepreneurs ou de salariés.

Les contrats de travail sont souvent oraux, peu réguliers, les revenus des micro entrepreneurs (qui sont liés aux recettes sont très variables) et peu estimables.

Mais surtout, le dispositif d'action communautaire génère peu d'emplois.

Si l'on s'en tient aux actions étudiées, on constate que la création d'emplois est peu importante et de faible valeur ajoutée :

- les fontainiers étant des emplois peu rémunérateurs ;
- les micro-entreprises de collecte ne générant pas d'emplois permanents réguliers, les GIE restant bien souvent composés de membres quasi bénévoles, - les comités de quartier ou de gestion (en tant que structure), n'emploient pas de salariés, à l'exception de contrats ponctuels de comptable comme c'est le cas en Haïti.

Quelques indications sur les emplois créés liés à la gestion de service :

- les emplois de fontainiers permanents (20 fontainiers en Haïti, emplois plus ponctuels sur les autres actions de 1 à 3);
- les charretiers collecteurs, membres de GIE, rémunérés partiellement, voire symboliquement (6 charretiers à Rufisque, 20 charretiers dans la coordination de Ségou) ;
- les emplois de gérance de pharmacie, centre de santé, rémunérés par les cotisations des habitants ou sur la vente de produits), peu nombreux un à trois emplois à Samé).

## *5.2. Comment mesurer la créativité économique des dispositifs de gestion autour de l'eau ?*

D'autres indicateurs entrent en compte dans l'impact économique d'une action. Il s'agit des degrés d'innovation, d'expérimentation des dispositifs de gestion d'aménagement.

Les actions étudiées ne mettent pas en oeuvre d'innovations technologiques, les ouvrages d'eau étant peu complexes à l'exception du système d'assainissement de Rufisque, basé sur un dispositif de lagunage à macrophytes et égouts à faible diamètre.

L'appréciation des dynamiques locales doit dépasser le seul critère linéaire de la création de structures et d'outils de gestion.

Ce qui doit être mesuré est non seulement la mise en place de structures de gestion (dans ses procédures financières, juridiques) mais bien plutôt leur capacité à s'autonomiser financièrement par le jeu de l'épargne redistributive ou des réinvestissements de recettes.

Certaines actions mettent en jeu des outils de gestion réellement émancipateurs et décentralisateurs (par fonds de solidarité, fonds de redistribution, refinancement, tels le FOCAUP à Rufisque et les fonds d'investissement locaux plus connus en Haïti).

L'autonomisation et l'émancipation financières des structures de gestion et leur capacité à s'inscrire dans une gestion de plus en plus décentralisée et de proximité (par les outils de solidarité), sont des critères essentiels pour évaluer un dispositif communautaire.

### **Critères de qualité et rentabilité des systèmes de gestion de l'eau et acteurs clefs**

<b>Critères</b>	<b>Facteurs et difficultés</b>
<b>qualité de l'eau et de la distribution</b>	- comité dépend du concessionnaire pour la distribution, et la qualité
<b>rationalisation de la gestion</b>	- importance de la transparence des comptes - tenue comptable pas toujours effectué; et pas - compétences et moyens limités des comités
<b>optimisation des résultats et recettes</b>	- rôle clef du fontainier mais pas toujours motivé car faible salaire - pas de campagne de potabilisation - implantation des bornes qui ne tient pas compte des autres points concurrents plus attractifs ou de pratiques de l'usager - difficultés de fidéliser la clientèle
<b>tarification adaptée</b>	- maîtrise de la concurrence par adaptation des tarifs selon l'offre et demande
<b>intégration des objectifs sanitaires et hygiène</b>	- responsabilisation de l'usager sur les effets sanitaires et à l'environnement mais insuffisance de sensibilisation par les comités - rôle clef des femmes dans la sensibilisation
<b>pérennité du dispositif</b>	- surveillance collective des usagers à la maintenance du système et contrôle transparence - nécessité de prévoir l'entretien voire l'amortissement mais difficultés de provisionner les budgets autonomie financière des comités et émancipation par rapport à l'Ong

### 5.3 *L'impact social des actions autour de l'eau et de la participation communautaire*

Les critères d'évaluation sociale sont d'autant hétérogènes que les interprétations du social et du communautaire sont variées. D'un côté, on peut entendre par social l'impact sanitaire, la satisfaction de l'utilisateur. De l'autre, on peut entendre "l'amélioration des relations entre acteurs", la "participation", voire le "partenariat" tant le social est souvent confondu avec l'institutionnel ou le politique.

On ne traitera pas ici de l'impact sanitaire ou social de la potabilisation pour l'utilisateur qui relèvent d'autres moyens d'observation et d'autres approches. Pour les effets sanitaires, il faut en effet, disposer d'études et d'éléments épidémiologiques.

Si l'on entend par effet social le niveau d'accès réel de l'utilisateur à un service qui n'existait pas, le soulagement de ses difficultés quotidiennes, cela suppose de connaître les usagers par groupe, leurs différentes pratiques domestiques (ménagères, économiques), évaluer des résultats selon des contextes, catégories, niveaux économiques (du favorisé au moins favorisé). Cela suppose de recouper les discours et les pratiques de l'utilisateur. Cela dépasse dès lors l'approche par enquête et peut relever de l'anthropologie.

On se contentera de relever une évidence au stade d'une observation fragmentaire : l'installation de bornes fontaines fait partout consensus. Les usagers soulignent la diminution de corvées et des charges pour le transport de l'eau, la diminution des maladies infantiles, l'eau de meilleure qualité, plus de confort dans le cadre de vie ; quand existe des services de collecte d'ordures ou nettoyage d'espaces publics.



## **6. QUELS SONT LES EFFETS STRUCTURANTS DE LA PARTICIPATION ET COMMENT LA MESURER**

Sur le plan sociologique, on peut s'attacher à analyser les effets de la participation de l'habitant et définir un cadre conceptuel de mesure.

D'autant qu'on en a pointé les limites :

- quand elle s'apparente trop à une fiscalisation des ménages
- quelle est peu émancipée de la notion d'intérêt ou d'opportunité de l'usager (à se regrouper, à s'organiser);

on peut s'autoriser à en souligner les effets de transformation sociale :

- les changements de comportements individuels et collectifs à l'échelle des quartiers et des citoyens (revendications, initiatives, rapprochement d'acteurs...)
- les espaces de discussion créés avec les pouvoirs publics, les partenaires extérieurs.

### **6.1 *Les changements de comportements individuels***

La démultiplication d'initiatives individuelles et des revendications est l'un des signes de changement ouvert par le jeu de la participation. Dans tous les dispositifs étudiés, on enregistre des effets de démultiplication de demandes (projets, crédits collectifs ou individuelles) :

- soit parce que l'action ou le programme a répondu aux attentes, et a créé de nouveaux besoins. Le cas le plus courant est la forte demande de bornes fontaines, d'assainissement individuel.
- soit parce que l'appel à projet, ou la participation de l'habitant à un mode de gestion communautaire lui permet d'être valorisé, reconnu, lui donne l'opportunité de formuler des souhaits, lui offre un espace d'expression. C'est par exemple la formulation de nouveaux projets d'entreprises qui, s'ils existaient, peuvent être plus facilement énoncés quand existe un cadre communautaire et des appuis.

C'est par exemple la démultiplication des demandes d'aide extérieure pour les réalisations de quartier dans le cas du Fourmi au Cameroun.

### **6.2. *La coopération sociale de quartier***

#### **6.2.1. *L'ancrage et les solidarités de quartier***

Il faut identifier ce qui peut sous-tendre ce que les habitants ou leurs représentants eux-mêmes appellent un renforcement des liens de quartier

Les "valeurs" de solidarité sont à relativiser mais il est clair qu'un dispositif de mobilisation, à ses différents degrés, permet aux citoyens de mieux s'identifier, échanger, voire coopérer. Par le jeu des collectes, des manifestations ou des lieux de réunion, tontines, les réseaux de quartier peuvent se renforcer ; de l'entraide, à la solidarité de voisinage à l'auto-surveillance de quartier, en passant par le changement de nom du quartier....

De surcroît la légitimité acquise par le jeu de la contribution financière, les pratiques de surveillance des équipements, renforcent bien souvent le sentiment d'appartenir au quartier (ou d'en être le "propriétaire" symbolique).

### ***6.2.2. La coopération de quartier***

Les effets les plus lisibles de transformation car ils sont porteurs de changement sont ceux de dialogue social ou coopération de quartier.

Un quartier, un territoire, n'est pas une communauté naturelle d'action. Certains acteurs, alors qu'ils se méconnaissent les uns et les autres, ou alors qu'ils n'avaient aucune prédisposition à coopérer se trouvent impliqués dans un dispositif commun.

Le rapprochement d'acteurs, plus facilités dans certaines structures que d'autres, permet une coopération sociale. Celle-ci peut être définie à des degrés divers :

- des réunions, discussions de quartier organisées qui prennent la forme de séminaires de quartier (Rufisque, PDSU);
- des plates-formes de discussion inter-groupements autour de thèmes communs;
- des maillages d'acteurs et d'outils à l'intérieur comme à l'extérieur. Il s'agit de la mise en commun de caisses de crédits pour un objectif précis (tels des caisses communes pour l'environnement, financement de l'eau ou assainissement, dans le cas de groupements de femmes de Rufisque et Samé). Il s'agit d'échanges de matériels, de savoir-faire entre groupements ou OCB, à l'intérieur du quartier à l'échelle communale, régionale ;
- du dialogue social au sein des outils de gestion qui aboutissent à des élargissements de ces structures de gestion (cas de comité de santé de Rufisque devenu comité de gestion de quartier, pour gérer les différents volets urbains).

Le maillage d'acteurs permet surtout de mobiliser des réseaux pour faire passer un message, ouvrir un dialogue, développer un partenariat, voire "marquer" le politique. Il s'agit d'un effet lobbying qui ouvre sur le dialogue avec les pouvoirs publics.

### 6.3. *Forme, espaces de dialogue, avec les pouvoirs publics*

Ils sont évidemment facilités par les ONG, qui encouragent au rapprochement d'acteurs (cf supra, l'encadrement institutionnel des actions).

Des niveaux très différents de concertation ou de discussion peuvent être ouverts avec les partenaires extérieurs (commune, Etat, préfecture, concessionnaire, entreprise).

On soulignera en premier lieu l'absence de discussion entre organisation communautaire et pouvoirs publics (Commune, Préfecture). Dans les cas des quartiers du Rail et de Fas M'Bao ; l'AEP, l'installation de structures de gestion et au delà les discussions pour le devenir du quartier n'ont pas donné lieu à un rapprochement avec la commune.

Par contre, le dialogue, à l'intérieur des structures, le partage d'un "projet social" de quartier peut aboutir à une interpellation forte des pouvoirs publics ; des revendications voire des actions communes. C'est le cas d'un comité local de gestion (Rufisque) qui a mis en place un "Agenda 21" présenté au Ministre de l'Environnement.

Les groupements de femmes (relayés par Enda) ont pris l'initiative de rencontrer les banques régionales les plus importantes pour mettre en place des crédits et relais financiers de quartier. La santé et l'assainissement sont des entrées permanentes aux plates-formes de discussion avec les pouvoirs publics.

Qu'il soit plus ou moins fortement aidé par les ONG, le rapprochement des organisations communautaires avec les pouvoirs publics (ou leur interpellation) peut aboutir à des actions communes, des outils de gestion urbaine, et le plus souvent sur des partenariats contractualisés.

C'est le cas de Samé où, aidé par l'ONG et les réseaux politiques, l'association de quartier a mis en place une convention d'aménagement avec le district de Bamako pour définir des responsabilités, objectifs (cession, acquisition foncière, plan de restructuration). L'Association est aujourd'hui membre de la Commission Nationale de Lotissement.

### 6.4. *De la notion de changement d'échelle de la participation*

Quand il existe des effets de lobbying important par les OCB, un projet social plus ou moins formulé ; des instruments de gestion très territorialisés, mais dans une offre de services élargis peuvent être créés.

S'opère alors un passage de la gestion de services à la gestion urbaine. C'est le cas des comités de gestion de Rufisque qui pour autant que l'on puisse en juger porte un dialogue élargi autour des discussions globales de l'environnement (de l'économique à l'urbain, au sanitaire et au social). Il est relayé par des outils de gestion, très

territorialisés (comité de santé et comité d'assainissement au niveau des îlots et des quartiers) qui correspondent bien à un contexte de gestion de plus en plus décentralisé.

C'est aussi le cas de la Commission Permanente d'Assainissement Environnement, qui, si elle n'est pas directement gestionnaire, représente un espace de dialogue large.

Créée à partir du lobbying des groupements et OCB de quartiers, la CPAC est devenue le cadre permanent de concertation et de propositions pour l'assainissement, l'eau, l'environnement.

La CPAC définit la politique d'assainissement en commune (sur la base d'études, propositions techniques), le règlement du secteur de l'assainissement, et supervise l'intervention des différents acteurs. Le Maire en est le Président.

Parrainée par des OCB et les chefs de quartier, elle dispose d'un bon maillage d'acteurs, de l'îlot à la commune. Les chefs de quartier sont présidents d'honneur.

Il existe un collectif des chefs de quartier et chefs de secteur. Ceux-ci sont assistés dans leur quartier respectif de comités civiques issus de la population, associés à la définition d'une politique communale et territoriale.

La CPAC s'appuie par ailleurs sur des relais opérationnels (GIE, coopératives, associations), qui sont gestionnaires à l'échelle des quartiers.

La CPAC a surtout un rôle d'interface entre les partenaires du développement-environnement. Son ouvrage institutionnel et territorial, lui permet d'interpeller tous les partenaires : privés, concessionnaires, associatifs, autour de l'environnement.

Se pose aujourd'hui la question de son évolution au regard de la décentralisation : asseoir un caractère professionnel et technique pour évoluer vers un quasi statut d'agence d'environnement doté de moyens en études, s'instaurer comme cadre politique et institutionnel permanent.

La participation met en jeu un nouveau mode de rapports entre gouvernant et gouverné basé sur responsabilité mutuelle aux différentes échelles.

Ce qui définit la qualité d'un dispositif de gestion communautaire et de son cadre de participation est une capacité à territorialiser un changement social et institutionnel à partir :

- d'un élargissement du champ d'action des structures communautaires pour une gestion décentralisée et au plus près, de services urbains larges touchant à l'environnement (territorialiser et élargir)
- d'une qualité de relations entre participants et institutions.

L'enjeu de la décentralisation, annoncée en cours, amorcée selon les contextes, implique moins de se demander si les structures, les dispositifs sont duplicables, répliquables géographiquement, mais plutôt de savoir quel est leur ancrage territorial, quelles sont leurs capacités à supporter un transfert de charges de gestion, à élargir un champ d'action et de services.

Le changement d'échelle est moins géographique, quantitatif que qualitatif.

### **Critères d'évaluation d'un dispositif de participation et de gestion communautaire et de sa pérennité**

<b>Critères d'évaluation</b>	<b>Outils de mesure</b>
<b>Impacts économique des réalisations et de la participation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- créations d'emplois directs et indirects</li> <li>- volumes d'investissements générés sur le quartier</li> </ul>
<b>Innovation et créativité des outils de gestion, réalisations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- technologies à faible coût</li> <li>- recherche d'économies d'échelles</li> <li>- rationalisation des interventions</li> <li>- création d'outils de financement et d'investissement</li> <li>- outils pour mobiliser les ressources internes (caisses préfinancement) et externes(fonds commun de participation avec bailleurs , Etat)</li> </ul>
<b>Autonomie des comités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- résultats financier et niveau de dépendance aux ressources externes,</li> <li>- ressources financières dégagés par la gestion des services et stratégie de réinvestissement</li> <li>- diminution de la contribution de l'usager</li> <li>- pérennité des ouvrages (entretien et contrôle des usagers)</li> </ul>
<b>Inscription dans la décentralisation de la gestion et ancrage à l'échelle locale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- création d'outils de gestion , participation à l'échelle du voisinage (sous comité eau, assainissement,...).</li> <li>- capacités des comités à assurer une gestion urbaine élargie à plusieurs services</li> <li>- prise en compte d'une gestion intégrée de l'environnement</li> <li>- rapprochement avec les autres structures de gestion</li> </ul>

<b>Reconnaissance et appropriation par l'habitant</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niveau de coopération sociale dans le quartier (rapprochements d'acteurs, relais financiers créés, ou outils de solidarité)</li> <li>- démultiplication des projets et des lieux de débats</li> </ul>
<b>Légitimation par les pouvoirs publics</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contractualisation effectuée sur la réalisation gestion d'ouvrages</li> <li>- rapprochement pour la mise en place de politiques de quartiers</li> <li>- participation des pouvoirs publics aux organes de gestion</li> <li>-cofinancement d'ouvrages..</li> </ul>

## **IV LES ACTEURS COMMUNAUTAIRES ET LEUR ENVIRONNEMENT : ENCADREMENT INSTITUTIONNEL (ET TECHNIQUE) ET LES CONVERGENCES D'ACTEURS**

Les systèmes d'action communautaire ne sont évidemment pas autonomes de leur environnement institutionnel, en particulier les collectivités locales et l'Etat, les bailleurs de fonds et les organismes d'appui.

Les actions communautaires tirent profit d'un agencement plus ou moins favorable d'acteurs externes dont le mode d'appui aux initiatives va de l'accompagnement symbolique à la mise en place d'outils de suivi.

Il importe donc de dresser l'état des lieux des dispositifs d'encadrement (ONG/ASI/OI), des acteurs institutionnels (la collectivité locale, le concessionnaire ou l'Etat).

Au delà, il faut voir quel est le maillage des acteurs et de leurs dispositifs ; voir comment se dessinent des convergences d'acteurs qui facilitent la mise en oeuvre des actions.

Quelles sont les convergences d'acteurs et de dispositifs dans la filière eau et dans l'appui du développement communautaire ?

### **1 L'encadrement par les ONG et ORGANISMES D'APPUI : LES PROFILS, POSITIONNEMENT ET L'IMPACT DES STRATEGIES D'APPUI**

Les organismes d'appui sont globalement :

- Les ONG du Sud, ASI du Nord et leurs organismes satellites (organisations intermédiaires).

Ils ont évidemment un rôle clef dans l'accompagnement aux projets, mais aussi l'expérimentation de dispositifs de participation, en temps réel. Mais ils ont des positions, des stratégies, des pratiques d'encadrement très hétérogènes pour ne pas dire différentes.

La présence d'organismes d'appui du Nord, ou du Sud est construite autour d'un discours commun ("l'appui, la base", l'accompagnement aux initiatives, "la médiation"), qui recouvre dans la réalité des pratiques, des orientations des résultats très contrastés. Autrement dit si l'encadrement par le nord ou par le sud sert globalement le même projet

social final, il n'est pas conduit sur le terrain, selon les mêmes logiques. Ceci étant, on ne peut prétendre démontrer qu'elles sont différentes, parce que du Nord ou parce que du Sud.

### *1.1. Profils des ONG/ASI et professionnalités déployées sur les actions*

La plupart des actions observées sont encadrées par deux ONG du Sud (Alphalog et Enda), deux programmes relèvent d'une ASI Nord (Gret Cameroun, Gret Haïti).

#### *1.1.1. Profils des ONG du Sud*

Alphalog et Enda sont des ONG très ancrées au plan local.

- Historique d'Alphalog (Association libre pour la Promotion de l'Habitat et Logement).

Créée en 1988, autour de bénévoles, professionnels du développement urbain, Alphalog est l'ONG malienne pionnière en matière de développement urbain.

Ses premières interventions à Ségou, avec un partenaire de Nord (NOVIB) ont été élargies à Bamako.

Alphalog comprend une coordination nationale dont dépend le secrétaire exécutif national, deux coordinations régionales à Bamako et Ségou, dont dépendent les antennes locales .

Alphalog, compte 40 membres et 25 salariés. Son budget d'environ 240 millions FCFA, provenant de la coopération hollandaise. Chaque antenne est gérée de façon autonome, les chefs d'antenne étant membres fondateurs d'Alphalog. Les antennes s'appuient dans les quartiers sur des "Homologues"

La dynamique de fonctionnement d'Alphalog est très liée aux trajectoires, au capital professionnel de ses responsables, ayant tous un cursus important dans le "développement" urbain et liés affectivement à la structure. Une des figures de proue est à cet égard, le coordinateur national ayant effectué toute sa carrière (et très engagé) à Alphalog.

L'auto évaluation collective réunissant tous les responsables d'antenne a lieu par séminaire annuel.



- La couverture sociale d'Enda Tiers Monde.<sup>24</sup>

La très forte implantation d'Enda Tiers Monde dans la Région de Dakar dépasse évidemment le seul espace temps. L'avantage d'ENDA est de disposer de moyens auxquels peu d'autres ONG locales peuvent prétendre. Elle est implantée depuis 20 ans dans les quartiers, elle a des relais internationaux importants (109 à 20 pays bailleurs) ; elle comprend 200 salariés de plus de 50 nationalités.

L'ancrage, souvent médiatisé d'Enda Tiers Monde dans la région de Dakar<sup>25</sup> et son assise populaire tient au marquage constant de l'objectif de lutte contre la pauvreté urbaine au plus près des quartiers.

Enda Tiers Monde compte environ pour la seule région de Dakar une dizaine d'antennes de terrain, et 5 à 6 secteurs de siège (Prospective, Energie,...) pouvant intervenir simultanément ou ensemble sur le même quartier, selon les lectures dominantes.

La coordination de l'arbitrage dans les différentes interventions est assurée par le Secrétaire Exécutif qui centralise et répartit les différentes demandes d'appui formulées par les acteurs de terrain. La coordination et l'évaluation des actions en temps réel est faite de façon régulière (hebdomadaire) dans les séminaires qui réunissent tous les responsables et acteurs clef de terrain<sup>26</sup>.

Une autre forme de marquage des objectifs est la production très importante de travaux d'études issus des expériences et leur publication, diffusion selon les modes les plus larges (du site électronique aux diffusions dans le quartier).

Enda Tiers Monde a mis en place par ailleurs de nombreux programmes transversaux Sud/sud et plusieurs sites de conférence électronique.

### ***1.1.2. Professionnalités déployées sur les actions par les ASI et ONG***

#### Composition et profils des antennes

- Antennes à profils plutôt généralistes

Profils professionnels : planificateur, économiste, géographe, urbaniste...).

C'est le cas :

- d'Enda Ecopop (2 chargés de programmes planificateurs, 1 chef d'antenne architecte, 1 adjoint géographe)

---

<sup>24</sup> Enda Tiers Monde compte aujourd'hui plus de 200 personnes à Dakar. Ses financements proviennent pour environ 20% de son budget du Gouvernement Suisse, et pour 80% du Bouquet

France/Allemagne/Belgique/Hollande/Canada

<sup>25</sup> "Il n'y a pas beaucoup d'habitants de la région de Dakar qui ne connaissent pas Enda », o.c., habitant.

<sup>26</sup> Selon le principe "un acteur = un chercheur"

- Alphalog à Samé (Chef d'antenne géographe), chargés de programmes économes
- GRET au Cameroun (chef d'antenne économiste)
- Antennes à dominante de profils sociaux :
  - Enda Signi ou Rail (4 travailleurs sociaux et éducateurs)
- Antennes à dominante technique :
  - Enda Eau Populaire, composé d'un responsable (docteur en Chimie) et un technicien
  - GRET Haïti, coordinateur médecin
- Antenne à profils sociaux et techniques
  - Enda Rup : chef d'antenne architecte, et membres généralistes (géographes...) et technique (ingénieur sanitaire)

#### Professionnalités et capacités de réponse des ONG.

Le type de professionnalités des antennes ne conditionne pas toujours fortement la conduite et l'orientation d'une action, mais elles offrent plus ou moins de flexibilité, adaptabilité, capacité de réponse aux problèmes de terrain, et notamment techniques ou d'aménagement

Pour les actions d'AEP, la rapidité d'installation, la maîtrise économique et technique dépend pour beaucoup de la technicité d'une antenne. Elles supposent de disposer de compétences internes ou d'être relayés par des prestataires extérieurs. L'efficacité et la qualité des installations effectuées sur deux programmes à entrée eau (ECHO en Haïti et Enda Eau populaire) est facilitée par des compétences élevées des antennes (qui s'appuie pour GRET Haïti sur des organismes locaux).

A l'intermédiaire, les antennes plus ou moins structurées combinant des profils sociaux et techniques ont une flexibilité d'approche et de moyens.

C'est le cas d'Enda Rup qui dispose d'une bonne capacité opérationnelle sur les actions d'assainissement - environnement qui sont dominantes mais aussi de moyens d'animation, d'étude, d'évaluation en interne, dont un ingénieur sanitaire et un épidémiologiste ; que l'on peut noter comme profils plutôt rares dans une ONG urbaine.

L'expérience acquise d'Enda RUP, depuis 10 ans, la souplesse de fonctionnement permet une couverture technique, sociale, sanitaire des actions dans leurs dimensions plurielles.

L'appui aux groupes de base se traduit dans des tâches larges en animation, aide à la création des groupements, voire finalisation de projets économiques individuels

C'est le cas d'Enda Ecopop qui est prestataire de services pour les OCB ou pour les porteurs de projets économiques et réalise des études de marché, plan de financements ou encore d'Alphalog qui a des tâches de suivi, de gestion des groupements prédominantes dans l'organisation de l'antenne.

.

Ces antennes à dominante "généraliste" soit parce que l'accent est mis sur la "facilitation" et la pédagogie de la concertation, soit parce que la stratégie est avant tout celle de l'appui aux groupes cibles, n'ont pas toujours de compétences, de moyens, pour répondre ou formaliser un projet technique collectif, urbain - un peu complexe.

Certaines antennes, si elles disposent de compétences de haut niveau, semblent avoir peu de moyens internes pour formaliser au minimum un projet technique (potabilisation, assainissement), voire global d'aménagement, d'en assurer le suivi technique ou le conseil technique d'une Association de quartier

## *1.2 La mobilisation de ressources externes par l'ONG*

A la lumière des expériences observées les positions diffèrent dans la mobilisation de réseaux d'appui externes.

On ne saurait catégoriser ou extrapoler les différences entre ONG du Sud et du Nord, mais les 2 ONG du Sud que sont Enda et Alphalog, pour les actions qui les concernent, sont peu organisatrices ou promoteurs d'appui extérieur. A l'inverse les réalisations du GRET en Haïti et Cameroun appuient très fortement sur des organisations dites "intermédiaires".

### *1.2.1. Faible ouverture en appui pour les ONG du Sud*

Le degré des prestations extérieures au stade de l'aménagement d'installations d'eau potable (Bureaux d'Etudes, Artisans, Entreprises) n'est pas seulement à corrélérer avec la taille, la complexité de travaux.

Il dépend aussi de la place que l'on entend donner à l'auto organisation de la maîtrise d'ouvrage et à la flexibilité d'un projet, dans une logique d'autosuffisance. Celle-ci va de la débrouillardise des populations, pour mobiliser des réseaux, à la participation des artisans aux travaux, au spontanéisme de l'aménagement, à la souplesse et l'adaptabilité dans le phasage, les objectifs.

Spontanéisme et flexibilité nécessitent alors peu d'interactions de l'ONG. La population faisant dans certains cas son affaire de trouver des prestataires.

Sur le plan de la dynamique de quartiers, Enda ou Alphalog ne travaillent pas vraiment avec d'autres partenaires (animateurs, ONG). Au contraire, ils s'appuient sur les

ressources internes des quartiers, par un déploiement important de réseaux et de ressources périphériques. Il s'agit

- de volontaires (d'autant que la coopération de quartier est importante) pour l'animation ;
- d'apprenants pour les tâches d'appui scolaire et d'alphabétisation ;
- de relayeurs pour la sensibilisation sanitaire ;
- d'homologues (volontaires) qui sont les correspondants de quartier, et coordonnent les associations de quartier appuyées . Ils sont les médiateurs entre l'ONG et les groupements (Alphalog).

Il faut revenir sur la force d'intervention d'Enda, à partir de la démultiplication de ses acteurs et de ses effets de territorialisation. Le travail conjoint ou effet «grappe» des antennes qui peuvent intervenir sur un aspect donné, à la demande d'un acteur (une antenne pouvant être le relais ou le prestataire d'une action) permet de couvrir à terme une gamme de prestations, techniques sociales, économique notamment.

Le cas le plus courant est le cas d'Enda Rup, Enda Eau qui sont les prestataires des autres antennes, sur l'eau, l'assainissement.

L'effet "grappe" qui correspond en soi à un réseau technique et d'appui, permet dans beaucoup de cas une cumulation d'outils et de moyens, des effets de qualité urbaine et sociale par la valeur ajoutée technique et professionnelle. Enda Tiers Monde, de par sa surface sociale et professionnelle, intériorise les fonctions d'intermédiation.

### ***1.2.2. Le rôle des organisations intermédiaires dans le cas de l'ASI***

L'organisation de l'appui du GRET au Cameroun et en Haïti fait ressortir, à l'inverse, un rôle important d'organisations dites intermédiaires et qui sont maître d'oeuvre, ou correspondants des projets.

Leur rôle est avant tout, bien qu'ils puissent être positionnés dans un projet social commun, celui de prestataire de l'ASI dans une filière d'acteurs.

- Ils ont des tâches importantes d'ingénierie sociale ou technique. Ils sont chargés de la maîtrise d'oeuvre ou de la supervision des chantiers du quartier et à ce titre ils coordonnent, surveillent les travaux, la passation des marchés de fournitures, surveillent l'évolution des coûts des travaux.
- Dans le cas de FOURMI, ils sont cosignataires de devis ou marchés qui engagent les CAD et donc sont co-responsables de la bonne fin d'exécution des travaux.
- Ils ont en charge l'animation de comités (CAD ou comités d'eau ;) voire leur installation (pour les comités d'eau haïtiens).

- Ils interviennent également en tant que correspondants des comités, au Cameroun, pour toutes les séquences de la formalisation des projets de base (information des habitants, mobilisation pour la contribution financière, appui aux CAD pour monter le dossier et transmission au Comité de sélection...)
- Ils règlent bien souvent les conflits, régulent les tensions internes et apportent leur soutien moral aux comités (notamment au Cameroun où le rôle de orientateur, conseiller des Cad est important).

### **1.2.3. Les intermédiaires dans une chaîne de projet**

D'autant que les exigences du coordinateur des programmes sont fortes, les tâches d'ingénierie et de prestation sont importantes.

Les intermédiaires de par leur relation de proximité sont les pivots d'une chaîne qui va de l'habitant à l'ONG, et sont bien souvent l'interlocuteur unique de la base, quand la coordination de programme n'est pas délocalisée (comme le cas au Cameroun où le FOURMI couvre 3 villes assez éloignées).

La collaboration avec des prestataires intermédiaires passe par une contractualisation avec l'ASI et son antenne sur des objectifs, des missions, voire des résultats. Celle-ci permet dans bien des cas au coordinateur de programme, d'expérimenter de nouvelles relations de travail avec les partenaires du Sud et de tester la fiabilité de leurs compétences et leur capacité à s'inscrire dans un projet commun.

Dans les deux programmes du Cameroun et d'Haïti qui s'appuient sur des partenaires du Sud, les tâches de médiation sociale et techniques sont très séparées. Les missions sont fixées de façon très séquentielle; de l'animation à la maîtrise d'oeuvre (Cameroun) ou selon deux polarités techniques et sociales avec des prestataires différents.

ECHO en Haïti associe ainsi sur un même quartier trois intermédiaires pour l'installation de bornes fontaines :

- un organisme chargé de l'animation, du suivi des comités (SOLAM)
- un maître d'oeuvre de programme (supervision des chantiers)
- un organisme de formation, suivi appui des artisans intervenant dans les chantiers (GATAPHY)

La séparation des tâches entre technique/social voire entre le local et le siège suppose des missions d'assemblage et d'articulation des intermédiaires qui passe par des réunions de coordination et une transmission importante de l'information. En Haïti deux des trois organisations intermédiaires sont membres du comité de coordination.

La collaboration de différents intermédiaires a Indéniablement des effets de valeurs ajoutée sur les deux programmes :

- elle permet de constituer (notamment en Haïti, une cellule d'opérateurs spécialisés, issus de différentes professionnalités (du technique au social) ;
- elle conforte un caractère d'appui très opératoire des programmes où les objectifs en réalisation - aménagement sont importants, et permet d'accélérer des délais d'exécution ;
- elle permet de valoriser des partenaires du Sud : ceux-ci pouvant consolider leurs compétences, s'inscrire dans un réseau d'acteurs, accéder à des circuits économiques, aux bailleurs de fonds, et intervenir de façon opérationnelle sur plusieurs programmes extérieurs (coopération décentralisée,...).
- ils sont également reconnus dans les quartiers où ils gagnent une notoriété. C'est notamment le cas au Cameroun, où les correspondants et intermédiaires du Fourmi sont très présents dans les quartiers ( pour le suivi des CAD et le montage des projets de financement par le Fourmi.

La valorisation des prestataires intermédiaires du Sud est aussi une valorisation de trajectoires personnelles, politiques ou professionnelles qui permet de fonder une culture plus ou moins collective du programme.

En Haïti, les intermédiaires qui forment le réseau d'opérateurs ont tous des trajectoires professionnelles individuelles ou politiques fortes, acquises dans le contexte haïtien : ancien secrétaire général de la Camep (concessionnaire d'eau) ; ayant fondé sa structure, entreprise d'appui-formation aux artisans intervenant depuis 10 années, médiateur social issu du militantisme politique et de l'animation à la base.

Le capital technique, professionnel, politique fonde ainsi une culture de l'intermédiation qui profite au programme.

Les partenaires prestataires du Sud représentent un potentiel de ressources qui peut permettre à plus ou moins long terme de relayer durablement des actions communautaires.

Leur valorisation pour qu'ils puissent être des relais effectifs de l'ONG du Nord, (ou du Sud) quand ceux-ci peuvent être difficilement présentés à l'échelle de proximité, rencontrent souvent des difficultés :

- de par leurs compétences, leurs moyens, les intermédiaires ne sont pas toujours autonomes dans leurs relations à l'habitant à l'encadrement.

Certains programmes et leur encadrement renforcent quelquefois à leur insu, (en raison de difficultés d'information, d'articulation de tâches, de rigidité de cadres), des statuts d'exécutant qui n'ont finalement plus grand lien avec l'intermédiation.

- L'intermédiation technique et sociale, d'autant que l'approche de coordinateur ou de l'ONG est rigoureuse, exigeante pour la conduite de missions, que les actions sont complexes, nécessitent des compétences, professionnelles, (animateurs, techniciens), une discipline d'entreprise et un partage commun minimum d'objectifs que les OI n'ont pas toujours.

L'importance des missions confiées aux intermédiaires, quand la montée en puissance des demandes de programme est importante, et rapide pose la question des capacités internes et structurelles des intermédiaires à maintenir des collaborations de qualité, pour l'animation, le suivi des actions.

Cela suppose de pouvoir faire face à la charge de travail, d'avoir une organisation et surface financière minimale, de disposer de membres compétents et disponibles, voire d'évoluer vers un statut d'entreprises de "développement" qui a quelquefois peu à voir avec l'intermédiation sociale.

L'autonomisation et l'émancipation d'intermédiaires qui ne soient pas de simples exécutants mais des partenaires du Sud, exécutifs et réguliers passe globalement par :

- un travail en réseau, avec d'autres partenaires du Sud, notamment par l'échange des expériences au Sud.
- un apprentissage de l'action communautaire et une inscription dans un jeu d'acteurs locaux qui doit être anticipé par la mise en place d'appui en formation, et de moyens.

Au niveau des projets, leur renforcement professionnel et structurel va de pair

- avec une autonomisation progressive dans leurs responsabilités, pour que l'ONG puisse à terme "céder le place" sans que soit remise en cause la poursuite de l'action dans les quartiers ou le communautaire.
- des moyens mis à leur disposition : rémunération pour les missions de suivi post opérations, les comités continuant bien souvent à les solliciter ; des modes de rémunération qui tiennent mieux compte de leurs tâches réelles et non seulement prévisionnelles.<sup>27</sup>

### *1.3 Modes d'appui et de suivi des actions par les différentes structures d'encadrement*

Ce n'est pas tant le mode de suivi technique de la gestion de l'eau ou du quartier, que l'approche ou le positionnement des ONG qui influence la conduite des actions, et les pratiques communautaires

<sup>27</sup> ou au pourcentage des projets financés ou réalisés ; comme c'est le cas pour les Oi du Gret

### **1.3.1 Mode de suivi de la gestion de l'eau et des comités**

Partout, il couvre globalement, l'aide à la création de statuts, composition de comités, secrétariat, rédaction de procès verbaux. Il peut être plus ou moins rapproché, du suivi quotidien au contrôle financier journalier : encaissement des recettes, contrôles de sorties d'argent (en Haïti).

L'antenne Enda Eau Populaire qui installe des comités de gestion d'eau, effectue des tournées de suivi hebdomadaire au démarrage, puis trimestriel ou mensuel, en rythme de croisière, mais n'intervient pas dans la vie des comités ou son contrôle financier.

A l'inverse GRET Haïti et son OI intervient fortement pour le suivi social (équilibre des rapports de force, régulation des tensions voire droit de veto de l'OI dans la composition des comités).

On relèvera l'absence totale de suivi de la coordination JIGIYA par la commune de Ségou, ou par l'ONG Alphalog, celle-ci n'intervenant pas, par principe méthodologique dans les services gérés par les habitants.

### **1.3.2. Différentes approches et stratégies dans l'appui au communautaire**

L'appui aux initiatives de base, globalement énoncé par les ONG recouvre des modes d'intervention, différents qui renvoient le plus souvent à des positionnements structurels ou des méthodologies différentes.

S'agit-il d'aider des structures ou des acteurs individuels ? S'agit-il d'encadrer fortement , maximaliser les aides extérieures ou accompagner une démarche de self reliance? Faut-il s'appuyer sur les leaders, les plus réceptifs, ou les plus reconnus... ?

Des stratégies d'organismes d'encadrement et de leurs représentations sociologiques, dépend aussi la réception d'un projet, d'une action par l'habitant.

L'entrée de l'ONG ou ASI dans les quartiers revêt différentes pratiques selon qu'elle ont un rôle d'impulsion fort, qu'elles se situent ou non dans une logique de programme, de projet

On pourrait de façon fragmentaire inventorier :

- Des entrées par programme ou par projet

Elles vont souvent de pair avec une présence d'impulsion forte d'encadrement pour asseoir les réalisations.

Ainsi la mise en place de programme ECHO en Haïti, dans un contexte d'urgence, sur un terrain social peu favorable a entraîné un certain volontarisme d'intervention pour



repérer des partenaires, intermédiaires ou de base, enclencher et orchestrer une dynamique de participation préexistante.

L'impulsion forte donnée par l'opérateur pour asseoir une dynamique communautaire installer rapidement l'AEP (compte tenu des échéances du programme) , s'est heurtée aux réalités locales et ses pesanteurs : peu de solidité des partenaires ; peu de mobilisation ou de porteurs , poids des hiérarchies sociales.

L'opérateur Nord et le bailleur de fonds ont été amenés à mieux intégrer les contraintes sociales ; réorienter le mode de collaboration de l'OI, prendre en compte le déficit culturel, ou le temps de maturation du projet.

Les cycles de projets définis au Nord (leur programmation administrative ou technique) ne correspondent pas toujours au temporalités du Sud ou au cycle sociologique des projets ; l'espace /temps des bailleurs de fonds ou de l'opérateur n'est pas celui de l'habitant.

L'approche par projet liée généralement à un programme et aux bailleurs de fonds, induit des pratiques de "marquage" fort du terrain et un certain volontarisme des objectifs

Le projet, pour répondre à des objectifs se double bien souvent d'un caractère opératoire, affiche des objectifs de réalisations. Dès lors qu'est mis le plus souvent l'accent sur une volonté d'efficacité, une ouverture maximale sur les aides extérieures, et sur une visibilité des résultats, cela suppose un temps de présence, voire un volontarisme

- pour repérer les acteurs, les partenaires,
- des missions importantes d'ingénierie sociale et technique, à l'amont et pour le suivi du comité ; des procédures des outils rigoureux pour contrôler les objectifs ;
- des tâches d'intermédiation (déjà évoquées) et d'administration importantes du programme.

Les deux programmes d'appui aux initiatives (Cameroun et Haïti) font ressortir un rôle fort d'opérateur de l'ASI impulseur, coordinateur, animateur pour mettre en oeuvre des objectifs, un projet, un programme.

- La facilitation du dialogue

A l'inverse, les autres actions observées mettent peu en avant le rôle de l'ONG du Sud qui intervient très en relais d'initiatives déjà amorcées : c'est notamment le cas d'Enda, qui, quelque soit l'antenne, intervient comme 'accompagnateur" d'initiatives déjà formalisées et est peu lié à des programmes ou projets internationaux et est finalement rarement opérateur direct.

C'est également le cas d'Alphalog qui intervient dans une stratégie d'appui aux groupes plus qu'aux projets, et est peu impliqué dans la réalisation et gestion.

Pour les deux ONG, dans des contextes sénégalais et maliens où existe une culture récente mais forte de la "participation" et de l'initiative locale ; la préoccupation est moins de faciliter le démarrage ou le repérage d'acteurs ; que d'accompagner l'émergence de mouvements populaires et répondre aux très nombreuses demandes d'appui.

Les interventions s'inscrivent d'avantage dans une démarche d'autosuffisance prônée par les acteurs des quartiers et l'Ong qu'une ouverture sur l'extérieur.

Le relais aux initiatives va de :

- l'aide matérielle aux groupements voire aux porteurs de projets individuels (secrétariat, études économiques, prêt de matériel, locaux, appui logistique) c'est le cas de toutes les antennes d'Enda et Alphalog ;
- à la facilitation de la concertation par l'appui logistique pédagogique, aux cadres de concertation, mais sans intervention opérationnelle ; l'intervention se limitant à une mise en relations d'acteurs.

Si certaines antennes ont des entrées plus ou moins techniques et interviennent dans les réalisations communautaires (Enda eau ; Enda RUP ), l'appui à la maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'oeuvre (bornes, assainissement) sont rarement mis en avant Les 2 ONG se définissent d'abord comme opérateur du dialogue social.

Ce n'est pas le social qui est au service du projet technique mais la technique au service du projet social.

La facilitation du dialogue peut s'apparenter à une relation de compagnonnage entre l'ONG et les structures communautaires, pour ancrer un projet social collectif ; l'antenne se limitant à provoquer les rencontres entre acteurs de base et institutionnels, à suivre l'évolution des comités, participer aux forum, séminaires locaux (sans en être toujours l'initiateur) et faciliter le tissage des réseaux.

### ***1.3.3. Impacts de l'appui aux groupes ou aux projets***

Les modes de suivi aux projets diffèrent

- L'appui aux groupes (et indirectement aux projets) par la constitution de groupes cibles (jeunes, femmes, artisans). C'est notamment le cas d'Alphalog pour toutes ses antennes au Mali.

Le mode d'appui permet aux porteurs de projets de formaliser des projets qui entrent ou non dans une dynamique de quartier, de faciliter le passage de l'initiative individuelle à la participation collective, les groupes appuyés étant le plus souvent les supports aux dynamiques de quartier que l'on souhaite conforter (cas du projet de quartier de Samé).

Or l'approche par groupe cible, si elle valorise l'initiative individuelle valorise bien souvent des groupes déjà structurés, représentant leurs propres intérêts ou des intérêts sectoriels.

Quand les groupements appuyés sont les représentants majeurs de la structure de quartier, comme c'est le cas à Samé, et que l'appui aux groupes cibles est prédominant cela peut aboutir à un filtrage important de la demande de base ; à un éloignement des objectifs initiaux que sont l'aménagement.

#### Le double appui aux structures de quartier et aux groupements (Samé, PDSU).

Il permet potentiellement de renforcer à la fois les capacités de gestion et les capacités des OCB à coordonner, décider d'orientations de quartier. Mais il suppose, au plan de l'encadrement et des leaders de quartier que puissent être articulés, demandes sectorielles ou thématiques des groupements et enjeux de quartier, ce qui n'est pas toujours le cas.

Il implique pour l'ONG de bien définir les responsabilités entre groupements et Associations de quartier dans la gestion ; l'animation, l'aménagement ; pour s'inscrire dans les objectifs initiaux.

Dans le cas de Samé, l'ONG a aujourd'hui mis en place une gestion par objectifs avec tableau de bord mensuel des activités : appui aux groupes par l'ONG, avancement des projets de quartier et des travaux. La définition mensuelle d'objectifs et leur engagement des tâches et responsabilités mutuellement partagées entre membres de l'ONG (qui appuie les groupements) et le Secrétaire Homologue de l'Association de quartier qui a en charge le projet de quartier.

Le mode d'appui et les stratégies de l'encadrement influent évidemment sur la pérennisation des dynamiques de quartier et communautaires, en ce qu'elles :

- ouvrent une autonomie plus ou moins grande des comités de quartier ou de gestion ;
- aident à l'ancrage des structures de gestion et leur élargissement de compétences dans le cadre de la décentralisation.

Certains modes de suivi, en ce qu'ils ne laissent peu d'autonomie (financière notamment) aux comités de gestion peuvent être déresponsabilisants.

#### ***1.3.4. Mode d'appui et décentralisation***

Il faut surtout relever la différence de stratégies dans l'accompagnement, l'anticipation de la décentralisation qui va de pair avec un transfert de compétences de services et bien souvent le désengagement des pouvoirs publics.

S'agit-il dans un cas de mettre en oeuvre des outils de gestion qui permettent de diffuser les initiatives, et qui soient répliquables à l'échelle de différents quartiers ? Cela semble être le cas du programme ECHO dans les quartiers haïtiens, qui en expérimentant les premiers comités d'eau, entreprend aujourd'hui un changement d'échelle territoriale. L'AEP devrait être poursuivie sur 10 quartiers.

C'est également le cas, dans une autre logique, du choix effectué par la commune de Ségou, souhaitant expérimenter et instrumentaliser la gestion de 50 bornes fontaines par des micro-entrepreneurs à l'échelle communale.

S'agit-il dans un autre cas de consolider avant tout l'ancrage local d'un dispositif de gestion qui aboutisse à l'élargissement de ses compétences pour devenir une quasi-régie de quartier ?

Cela est le cas d'Enda RUP qui appuie l'élargissement des comités de santé et d'assainissement à Rufisque (l'antenne intervenant peu ou pas en dehors des quartiers concernés<sup>28</sup>).

Cela semble être également le cas d'Alphalog à Ségou appuyant les CESCO dans leur accès large à la gestion urbaine, ou en commune III à Bamako où l'ONG appuie la CPAC.

Les stratégies, les orientations des ONG ou ASI sont importantes en ce qu'elles doivent dans tous les cas, rendre possible à terme l'autonomie ou l'émancipation des dispositifs communautaires, voire leur répliquabilité à des échelles urbaines larges. Ce qui suppose d'en connaître ou d'en favoriser l'adaptabilité dans des contextes différents (quartiers très enclavés voire arrière pays ou secteur rural, quand il s'agit de l'AEP).

Quelqu'en soient les modalités, les organismes d'appui portent un discours commun, l'aide aux « initiatives locales » qui sont le reflet de l'expression populaire.

Toute intervention "par le bas" implique alors d'apprendre à connaître les habitants, leurs pratiques, leurs représentations, les logiques de réseaux et les "nœuds" d'intérêt, de pouvoirs.

Déployer un appui autour de groupes cibles nécessite une connaissance empirique, pour savoir quoi faire avec eux, avec quels objectifs.

De même, rien ne sert de prétendre "vouloir répondre à la demande" si l'on n'est pas en mesure de savoir où elle se trouve, quels sont les décalages entre demande exprimée et besoins réels.

De surcroît, une formulation quelquefois floue, ou trop généreuse d'objectifs de quartiers, crée des attentes de la population, ou des incompréhensions qui aboutissent à

---

<sup>28</sup> Si l'intervention de l'ONG (RUP) est très territorialisée autour des comités locaux de gestion de Rufisque, elle s'accompagne en même temps d'une forte diffusion de l'expérience (déterritorialisation) au Sud, via de nombreux programmes d'échanges.

son éloignement. Une logique de projet qui met en avant l'importance des investissements et des réalisations pour la population (par l'ouverture maximale sur les aides extérieures) peut aboutir à des effets d'annonce si les promesses ne sont pas tenues par les gestionnaires du quartier.

On sait qu'il est plus facile par l'appel aux projets, de renforcer des réflexes assistantiels que des comportements réellement émancipés.

Les opérations de développement sont bien souvent appropriées autrement que le souhaiteraient leurs maîtres d'oeuvre .

Toute politique d'appui doit dès lors s'appuyer sur une connaissance fine des quartiers, dans ses stratifications, ses noeuds de pouvoir et d'intérêts. Toute démarche empirique devrait mettre en avant le souci d'évaluer moins l'impact global d'un dispositif qu'un différentiel de résultats entre l'avant l'après et surtout selon les différents niveaux sociaux.

## ***2. L'ENCADREMENT INSTITUTIONNEL AUX INITIATIVES COMMUNAUTAIRES : DE LA COMMUNE AUX CONCESSIONNAIRES ET BAILLEURS DE FONDS***

Quels sont les espaces et les acteurs de convergence et de facilitation de dévalorisation des initiatives communautaires ?

### ***2.1. Les communes***

La commune, si elle est peu impliquée directement dans la gestion de l'eau, est un acteur institutionnel de premier plan en raison de ses prérogatives de gestionnaire territorial.

Or les communes se montrent encore rarement partenaire actif dans l'appui aux initiatives communautaires.

Soit elles se contentent d'être attentistes et d'encourager "symboliquement" à distance, (les acteurs communautaires étant des clientèles politiques), soient elles s'approprient la paternité des opérations quand celles ci sont reconnues ; soit elles se dédouanent de leurs responsabilités là où le communautaire permet le rattrapage des insuffisances des pouvoirs publics

Les initiatives locales autour de l'eau, l'assainissement santé sont perçus de fait comme des modes de gestion d'un service local mais plus rarement comme des outils de développement urbain

Peu de communes ont des politiques d'environnement urbain qui embrassent ses dimensions plurielles (santé, assainissement, eau). Avant d'être un enjeu de développement urbain l'eau demeure souvent un service à gérer. Les communes sont rarement forces de propositions.

#### ***2.1.1. Degré et espaces de coopération entre commune, ONG et acteurs communautaires***

Bien souvent, des relations entre commune et ONG naissent des conflits de légitimité, l'une reprochant à l'autre (l'ONG) de ne pas l'associer de la mettre "devant le fait accompli", l'autre reprochant à la commune, de "traîner" de ne pas coopérer.

Les conflits de légitimité peuvent se solder par des blocages : refus d'instruction de permis de construire (cas d'ONG européens qui se sont vu refuser des permis de forage par la Mairie de Port au Prince)., des retards administratifs. ; le refus de reconnaître les dispositifs mis en place, des obstructions...

Inversement, le rapprochement commun et continu des communes ONG et acteurs communautaires permet dans un jeu d'acteurs :

- de renforcer la légitimité institutionnelle de la commune dans les quartiers quand celle-ci a fait la preuve de son soutien aux initiatives ;
- de renforcer quelquefois ses compétences, en faisant l'apprentissage de la gestion, aux contacts de partenaires extérieurs ;
- de faciliter la reconnaissance des acteurs communautaires qui ont besoin, à un moment où à un autre d'être légitimés.

Le bon niveau d'appropriation et de couverture du FOURMI au Cameroun, est lié à sa légitimation institutionnelle et aux rôles joués par les préfectures, ministères, communes pour faire connaître le dispositif auprès des acteurs communautaires (par la transmission d'informations). Les Communes ont par ailleurs ouvert une ligne budgétaire d'accompagnement aux micro-réalisations communautaires..

Dans tous les cas la coopération entre acteurs communautaires via l'ONG, et la commune (ou services préfectoraux) passe par la contractualisation du partenariat pour la gestion, la réalisation ou au moins par la définition des responsabilités conjointes, pour la gestion des ouvrages.

Or, les communes disposent rarement de moyens et outils, de personnels pour : penser l'articulation entre gestion (et territoire municipal) et action/gestion communautaire.

Lorsqu'existe une volonté forte de la commune, existent aussi des difficultés opérationnelles. La commune de Rufisque a ainsi mis en place avec les comités de gestion une politique locale de l'environnement intégré :

- contrat avec RUP qui a en charge l'appui aux comités,
- contrats d'objectifs pour la mise en place de systèmes de collecte par les GIE sur les quartiers, de tri et compost de déchets.

Mais la contractualisation d'objectifs se heurte à des difficultés juridiques et surtout de suivi : retards pris par la commune pour la mise à disposition de terrains pour le compost, peu de coordination entre zones de collecte privée et publique qui créent des concurrences.

### **2.1.2. Problèmes rencontrés dans l'AEP et sa gestion**

Les difficultés rencontrées par les comités de gestion d'eau relèvent des mêmes difficultés à penser et à effectuer une articulation entre territoires de gestion et d'action

- les statuts des ouvrages communautaires, leur devenir et leur amortissement sont rarement discutés ;
- les travaux sont quelquefois non coordonnés. Ainsi en Haïti à plusieurs reprises, des travaux réalisés sur la voirie, bloquant l'accès aux bornes ou ayant endommagé les réseaux, ont provoqué la fermeture des points d'eau ;

- il n'y a pas de rapprochement entre structures de gestion municipale ou publique (comités de santé, comité d'hygiène) et comité d'eau ou de gestion, alors que des actions communes pourraient être faites autour de la potabilisation.

Enfin, au stade de la réalisation d'ouvrages (eau, assainissement) la commune intervient rarement financièrement, mais apporte un concours plutôt symbolique : mise à disposition de véhicules, matériel ou personnel communal

### ***2.1.3. cartographie d'un échec de coopération entre Commune et micro entrepreneurs***

L'expérience malheureuse de la gestion de l'eau à Ségou met en lumière les risques liés à la co-responsabilité.

En confiant, par délégation, la gestion de l'eau à une coordination de GIE, à grande échelle territoriale, la commune de Ségou devenait le principal responsable juridique, politique et moral de dispositif et devait en assurer le suivi.

La coordination du GIE devant s'appuyer sur les services municipaux : pour le suivi de facturation, des encaissements, les services ayant en charge le circuit de transmission des factures du GIE au concessionnaire. Or, la commune ne disposait pas semble-t-il des moyens suffisants en personnel pour assurer le suivi complexe de 50 bornes fontaines et n'a pas mis en place les outils de contrôle de gestion et de surveillance (comité de suivi).

La coordination et ses GIE peu expérimentés se sont trouvés dépendants d'une collectivité territoriale co-responsable, mais elle-même dépourvue de moyens, d'autant qu'aucune régulation externe n'était permise.

Ni l'ONG, ni la population ne pouvant intervenir dans la surveillance de la gestion. Ce qui apparaissait comme un idéal-type de gestion pouvant permettre tout à la fois expérimentation, décentralisation, création d'emploi, a au bout du compte, surtout révélé des relations de dépendance fortes entre acteurs de base et commune.

Enfin, l'expérience autorise à s'interroger sur les seuils d'expérimentation de la gestion par la commune qui a préféré une délégation totale de la gestion, à une méthode plus progressive ; au coup par coup et par quartiers ; voire par activités (collecte ordures et eau).



### 3 LA COOPERATION AVEC LES CONCESSIONNAIRES D'EAU

Les concessionnaires d'eau ont à gérer plusieurs systèmes d'exploitation et de distribution au sein d'un même quartier (du branchement privé, au fontainier, au revendeur...). Or, ils n'ont pas de moyens pour coordonner les différents opérateurs ou exploitants :

- ils disposent rarement d'études ou de schémas de potabilisation.
- ils n'interviennent peu en quartiers spontanés, du fait de l'absence de réseaux primaires
- ils connaissent mal les secteurs communautaires, les usagers, les ONG.
- ils parviennent rarement à mettre en place des outils communs de gestion et d'intervention avec les communes, avec les autres concessionnaires, dans le domaine de l'eau, l'assainissement, des services de base.

Là où ils s'intéressent somme toute peu aux quartiers défavorisés (qui sont difficilement raccordables et peu solvables) ; la mise en place de systèmes communautaires, via les ONG apparaît pour le concessionnaire comme une gestion de substitution positive.

Les ONG gérant les programmes d'eau importants (GRET Haïti, Enda Eau) sont bien souvent des opérateurs de substitution de rattrapage qui déchargent le concessionnaire. Ils alimentent les quartiers, voire installent, étendent ou réhabilitent des réseaux primaires.

Les expériences significatives dans la gestion de l'eau en quartiers montrent que la coopération entre concessionnaires /ONG /comités est bien souvent possible, et qu'elle profite aux concessionnaires en premier lieu.

Ainsi pour la CAMEP, distributeur para public à Port au Prince, l'AEP dans le programme ECHO coordonné par le GRET a des effets incontestables :

- il permet des extensions ou des restructurations de réseaux primaires, là où la CAMEP ne dispose pas de moyens d'investir ou entretenir ses ouvrages ;
- l'image de la CAMEP, coopérant avec les comités et le programme est valorisée dans les quartiers ;
- aux contacts de programme des OI, elle acquiert des compétences, diversifie son mode d'intervention ;
- le paiement des factures d'eau des comités est régulièrement soumis à un contrôle rigoureux du GRET et des OI.

### *3.1. Espaces et outils de coopération avec le concessionnaire pour une politique de l'eau*

La très bonne réception du programme par la CAMEP est liée aux relations et au partenariat instauré avec les OI et le GRET : transmissions d'information, partenariat régulier, association de la CAMEP à toutes les étapes.

Des difficultés subsistent : le non respect des engagements de la CAMEP pour l'approvisionnement de certains comités ; le circuit de facturation, souvent peu lisibles pour les comités.

La coopération entre concessionnaire, ONG, comité d'eau, à l'échelle locale est porteuse de changements dans les modes de gestion de l'eau et dans les rapports usagers/distributeurs.

En Haïti, la reconnaissance sociale et économique du système communautaire de distribution d'eau conduit aujourd'hui le GRET à changer d'échelle d'intervention pour travailler de concert avec la CAMEP sur les quartiers, à diversifier son intervention. Le GRET s'engage dans l'AEP par branchements individuels dans les quartiers plus solvables ou plus mixtes.

En outre, le financement de l'AEP ne dépend plus aujourd'hui du programme d'urgence Echo, mais des politiques de coopération décentralisée (Commission Européenne et CFD).

La coopération de la CAMEP sur les quartiers et la montée en charge du programme l'incite aujourd'hui à créer une cellule de suivi des comités intervenant directement au niveau local, auprès des comités d'eau et qui seait formée par le Gret .

L'acte est ici important, innovant et symbolique des changements de pratiques liées à la distribution, gestion de l'eau. Il légitime l'acteur communautaire (le comité) et instaure le quartier comme l'échelle territoriale de la gestion de l'eau.

En retour les comités d'eau devraient asseoir leur légitimité, leur autonomie, sur la base de relations partenariales, plus directes avec la CAMEP, ouvrant plus de droits et plus de devoirs : le droit à l'approvisionnement minimal qui n'est pas toujours atteint, contre la garantie d'une bonne fin de gestion et des paiements réguliers au concessionnaire.

La mise en place de moyens pour une meilleure et plus large accessibilité des quartiers défavorisés à l'eau, passe par une volonté institutionnelle voire politique forte du concessionnaire et de son Ministère de Tutelle.

Elle se traduit par des actes de coopération plus ou moins importants, et des arrangements opérationnels avec les ONG.

S'il ne s'agit pas de création de structures délocalisées pour le suivi des comités comme en Haïti, il s'agit d'arrangements techniques et financiers. C'est le cas des CAD du Cameroun qui, via le GRET, négocie les tarifs préférentiels de distribution à une des bornes (au tarif social).

C'est aussi le cas entre Enda Eau Populaire et la SONEES à Dakar :

- dérogation de principe accordée par la SONEES à Enda pour le droit d'intervention sur ses réseaux ;
- coûts d'installation négociés par l'ONG à l'échelle d'une opération avec une diminution importante de coût des branchements et ouverture de compteurs (installations individuelles ou collectives) ;
- négociations sur le coût des réseaux d'adduction ;
- accord sur la fermeture des puits situés dans le périmètre des bornes fontaines ;
- coordination sur les secteurs prioritaires d'intervention.

La négociation avec le concessionnaire permet, dans ce cas précis, de réaliser des économies d'investissement et d'échelle, et d'accélérer par le biais de dérogations, les délais d'AEP.

Plus généralement, la qualité de la coopération entre ONG et concessionnaire, qui va de pair avec celle des installations, est liée à la forte technicité des antennes, l'expérience et la crédibilité acquise au niveau local, comme c'est le cas pour Enda Eau, et GRET Haïti, ayant installé 40 à 60 bornes fontaines dans les deux dernières années.

La technicité et crédibilité des interventions permet également d'exercer une pression sur une négociation auprès des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics.

#### **4. CONVERGENCE DES ACTEURS POUR LA MISE EN PLACE D'une politique dans la filière de l'eau : ong/concessionnaire/bailleur de fonds**

L'accessibilité de l'eau dans les quartiers est évidemment facilitée lorsqu'existe des convergences d'outils, d'acteurs au delà de la négociation avec le concessionnaire.

Les bailleurs de fonds ont un rôle essentiel dans la coordination des outils et des opérateurs, autour de l'AEP.

##### *4.1 L'impulsion des bailleurs de fonds pour une politique plus sociale de l'eau : le cas du Sénégal*

Enda Eau Populaire, dotée d'une technicité mise au service d'un projet social est devenu un interlocuteur de tout premier rang auprès de la Banque Mondiale dans le PDM et le 4ème projet urbain, pour le volet potabilisation<sup>29</sup>.

A l'initiative du Bureau local de la Banque Mondiale de GTZ sont organisés des tours de table d'acteurs, associant le concessionnaire et distributeurs para publics et Enda Eau.

Il s'agit autant de fixer des objectifs quantitatifs en AEP; accélérer la couverture sanitaire des quartiers, de renforcer la légitimité sociale des dispositifs tout en renouvelant le jeu d'acteurs.

Les objectifs sont importants, de l'ordre de 1000 branchements sociaux et 400 bornes fontaines annuels en périphérie de Dakar.

En associant Enda Eau à la conduite de ses objectifs (le concessionnaire n'est plus le seul attributaire du volet potabilisation); le bailleur de fonds (la Banque Mondiale) affirme très nettement leur volonté de privilégier et de renforcer un mode de distribution et de gestion communautaire ou plus social de l'eau.

Elle entend aussi s'appuyer sur un opérateur "social" (Enda Eau), tout en renforçant les capacités et les moyens opérationnels des opérateurs publics pour intervenir dans les quartiers périurbains (la SONEES est en effet peu présente en quartier périurbain en dehors de PNR supervisé par l'AGETIPE).

Par ailleurs, l'accès est mis par les bailleurs de fonds sur la nécessité d'harmonisation des coûts d'investissement de différents opérateurs (la SONEES, AGETIPE, Enda). Les différentes expériences des opérateurs publics et communautaires et des bailleurs de

<sup>29</sup> C'est également le cas d'Enda Rup pour l'assainissement.

fonds offrent un espace de discussion sur les conditions d'accessibilité de populations défavorisées à l'eau et le recentrage des outils souhaités :

- remise à plat des critères d'éligibilité des ménages aux branchements individuels (le montant de la caution SONEES étant prohibitif dans les quartiers les moins solvables) ;

- interrogation sur les systèmes de distribution qui pourraient amener les bailleurs de fonds à réorienter ses crédits sur les bornes fontaines plutôt que sur le subventionnement des branchements sociaux <sup>30</sup>;

On sait en effet que l'usager anticipe difficilement la gestion de son budget eau quand il a un branchement et que celui ci au final, est souvent coupé faute de paiement .

Les tarifs progressifs pénalisent également les ménages de grande taille et familles élargies (qui sont nombreuses en péri urbain qui partagent un seul branchement . La consommation étant supérieure à la première tranche sociale fixée (120 m3 au tarif inférieur), les ménages paient au final l'eau au coût fort

- priorités géographiques et sociales dans la programmation d'objectifs pluriannuels discutées conjointement entre les opérateurs et bailleurs. Par ailleurs, la Banque Mondiale renforce les capacités des concessionnaires et distributeurs sénégalais (SDE, SONEES).

- des moyens supplémentaires et outils sont alloués par la Banque Mondiale pour renforcer les capacités d'études et de planification du distributeur para-public (SDE) : plan de formation, moyens et appui informatique, cartographique, pour les études socio-économiques et enquêtes. Les données socio-économiques, sur les quartiers et ménages seront mis en commun entre SDE et Enda

#### *4.2. L'aide à la définition d'une stratégie nationale par la coopération française : le cas du Mali*

La coopération française appuie, via le FAC et l'assistance technique, les Directions Nationale et Régionales du Ministère de l'Hydraulique et de l'Energie du Mali (MNHE) dans leurs nouvelles attributions en matière d'eau.

---

<sup>30</sup> le ménage prenant en charge uniquement les frais de pose de compteur et avance sur la consommation, les raccordements état subventionnés

Le FAC "appui à la décentralisation", accompagne en prévision du transfert de compétences des services de l'eau (1998) aux collectivités territoriales nouvellement créées, le MNHE dans la définition d'une politique de l'eau notamment pour les centres secondaires, ou le concessionnaire para public actuel (EDM) intervient peu.

Il s'agit pour le MNHE, via la coopération française, d'effectuer un recentrage d'orientations et de moyens pour soutenir une délégation d'exploitation à des opérateurs privés, plutôt qu'aux collectivités territoriale, fussent-elles décentralisées<sup>31</sup>.

Les opérateurs seraient dans certains cas amenés à constituer des comités d'usagers aux points de distribution (en milieu rural notamment, au niveau des cercles ou conseils de village).

La politique de délégation en secteur privé suppose dès lors de définir les cadres juridiques et financiers pour l'exploitation, et de créer les conditions économiques favorables aux opérateurs privés.

Le FAC comporte ainsi un important volet juridique pour aider à la création d'opérateurs privés et à la mise en place de contrats de délégation de gestion.

Il s'agit d'opérateurs dotés de la forme commerciale, dans tous les cas et pouvant se constituer en Société d'Economie Mixte.

La Coopération Française met en place des modèles de cahiers des charges de concession de service public ou d'affermage, à intervenir entre les futurs opérateurs et les collectivités pour garantir une durabilité, qualité de l'exploitation.

Le FAC comprend également un volet "appui au secteur privé", pour le renforcement des opérateurs privés et entreprises intermédiaires : allégement fiscaux, renforcement du secteur bancaire et facilitation pour l'accès aux crédits, plan de formation de futurs opérateurs.

L'appui au secteur privé pour l'exploitation de l'eau doit permettre le renforcement des entreprises intermédiaires (BET, entreprises de matériel et de maintenance, ...) avec lesquelles les opérateurs choisis seront encouragés à s'associer (notamment pour le suivi comptable et l'animation des Comités de points d'eau).

Avec l'assistance technique de la Coopération Française, sont redéfinis également les rôles des administrations aux différents échelons :

- les Administrations régionales du MNHE sont appuyées pour renforcer leur rôle de conseil aux collectivités territoriales : réglementation, fixation du prix de l'eau, contrôle de la qualité de l'eau,
- la Direction Nationale se limiterait à un encadrement à l'amont de la politique de l'eau et ne devrait plus effectuer de travaux ou maintenance en régie.

---

<sup>31</sup> La gestion de l'eau par l'administration territoriale ou collectivité locale a souvent démontré l'insuffisance en capacités, manque de professionnalisme...

Est à l'étude la possibilité d'instaurer un Fonds de l'Eau, alimenté par les recettes parafiscales sur la vente d'eau. Le Fonds de l'eau devrait permettre de financer le fonctionnement des Directions régionales du Ministère (réparation, entretien du parc, contrôle qualité, études techniques). Il pourrait permettre à terme une péréquation des ressources financières entre Collectivités favorisées et Collectivités moins favorisées, à l'échelle de régions, pour assurer le renouvellement des équipements de Directions régionales moins favorisées.

Le FAC comprend également un volet "bases de données" qui seront déconcentrées au niveau régional. Les études démographiques, techniques, connaissance des opérateurs, cartographie du milieu, doivent faciliter la mise en place d'une politique cohérente de l'eau. La consolidation de moyens d'étude doit permettre de mieux associer le secteur privé et les organisations intermédiaires locales (Bureaux d'Etudes, Artisans, voire ONG).

Enfin un point d'honneur est mis par la coopération française et le MNHE à arrêter des interventions cohérentes de l'aide internationale en matière de financement de l'AEP et mode d'appui à la politique nationale.

Un important séminaire réunissait (mi 96) la Coopération Française, la Coopération Allemande, l'Union Européenne et la caisse Française de Développement. Il a notamment, mis en évidence les besoins et les premiers outils pour :

- harmoniser les financements de l'AEP entre bailleurs ;
- définir conjointement des répartitions de responsabilités entre Etat/collectivités territoriales/secteur privé/associations d'usagers ;
- alléger les procédures de passation des marchés publics dans un contexte de proche décentralisation-privatisation ;
- mettre en place un cadre consultatif, ou "Conseil de l'eau" au niveau local réunissant Commune, usagers et opérateurs délégués

## **5. CONVERGENCE D'ACTEURS DANS L'APPUI AU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE**

### *5.1 La facilitation des bailleurs de fonds (et ASI) pour la création d'outils de financement*

Les bailleurs de fonds ont démontré, leurs capacités à proposer des instruments novateurs pour encadrer les initiatives de base. C'est le cas des FED et du PMR.

C'est aussi le cas du FOURMI au Cameroun qui finance des micro-projets et qui est relayé par une ASI du Nord (GRET).

Il permet de déconcentrer le système de l'aide internationale (Union Européenne) au plus près de la demande. L'administration du dispositif par le coordinateur GRET permet d'assurer une rapidité d'attribution des crédits aux demandeurs (CAD) dès lors que ceux-ci savent s'inscrire dans le dispositif (participation minimale des habitants et délais donnés pour le recouvrement des cotisations communautaires).

L'appui aux CAD, organes de représentation des habitants, est effectué par les organismes intermédiaires engageant leur responsabilité sur le suivi des opérations par la co-signature des marchés de travaux.

Au niveau local, le programme permet à la fois aux acteurs communautaires d'expérimenter en temps réel les procédures de gestion et la participation et d'ouvrir des possibilités de réflexion urbaine sur la base des demandes des habitants.

Au niveau institutionnel, il permet d'impliquer les collectivités territoriales qui sont les courroies de transmission du dispositif, mais ont aussi des responsabilités dans les équipements créés

Il permet de mettre en cohérence les demandes de quartier avec les projets des collectivités (à condition que ceux ci puissent être appuyées par l'opérateur ou par la coopération décentralisée) , ou d'ouvrir des réflexions sur les projets ou les politiques municipales possibles (par le biais des comités de sélection des projets, des forums de rencontre).

Enfin, il permet potentiellement des effets de cumulation ou de démultiplication d'aides financières et d'appuis qui pourraient être valorisés.

La valeur ajoutée du dispositif repose à plus ou moins court terme sur les possibilités d'harmonisation des aides appuis ; politiques aux différentes échelles (du quartier à la Commune, à l'Etat) ; dès lors que les acteurs, aux différents échelons sont partenaires et ont légitimité le dispositif.

### *5.2. Le cas du programme institutionnel communautaire de l'AGETIPE au Sénégal*



Il explore de nouvelles formes de partenariat entre Bailleurs de Fonds (PAM Banque Mondiale), ONG, acteurs communications et est surtout inscrit dans les politiques nationales.

Le PNC (Programme Nutritionnel Communautaire) a été mis en place en 1994, pour une durée de 5 ans, cofinancé par le PAM (Programme Alimentaire Mondial), la Coopération Allemande, l'Etat du Sénégal.

Il comprend un important volet Eau, Assainissement et Prévention sanitaire et concerne à terme la couverture sanitaire de 1,2 millions de bénéficiaires sénégalais. Les réalisations en potabilisation (branchements et bornes) doivent permettre la réhabilitation des réseaux d'adduction de la SONEES et à fortiori générer des investissements, nécessitant l'emploi de main d'œuvre locale.

La maîtrise d'œuvre du PNC est assurée par l'AGETIPE du Sénégal, dans le cadre du programme dit "à haute intensité de main d'œuvre".

Les quartiers cibles sont choisis en fonction de critères de pauvreté, accessibilité (pour les réseaux et assainissement) et sanitaires. Un comité de pilotage national et des comités régionaux sous l'autorité des administrations de tutelle gèrent le programme.

Pour assurer ses missions d'information, de sensibilisation ou plus généralement, mettre en œuvre son programme (Adduction, nettoyage espaces publics), l'AGETIPE s'appuie sur les structures existant dans le quartier (GIE, Associations). Elles sont formées par des prestataires (ONG), qui deviennent relais d'information du PNC.

Ces micro-entreprises communautaires (MEC), relais et formées, sont choisies par une Commission de l'AGETIPE sur des critères d'expérience communautaire, de scolarisation, d'appartenance aux quartiers, de statut juridique (elles doivent être constituées en groupements ou associations et avoir un compte bancaire). Elles fournissent les bases des comités de gestion : bornes fontaines, ramassage ordures.

Par ailleurs des Maîtres d'œuvre Communautaire (MOC) auxquels l'AGETIPE confie des missions de prestation, assurent l'encadrement et supervisent les MEC, suivent la gestion des bornes ou de la collecte des ordures.

Recrutés au sein de Groupement d'Intérêt Economique, d'Associations de base ou d'ONG, leur profil est celui de cadres, médecin ou doctorant en médecine sans emploi. Ils doivent être agréés par la commission ad hoc de l'AGETIPE.

Les comités de quartier, santé, (c'est le cas du Comité de coordination de Guedawaye comme celui de Genaw Rail) sont ainsi des fournisseurs importants de Micro Entreprises Communautaires (MEC) ou maître d'œuvre (MOC) pour le programme nutritionnel communautaire.

C'est ainsi tout un maillage de prestations d'intérêt général, productrices d'emplois ou de

revenus, mais surtout d'actions sanitaires et de potabilisation qui sont mis en oeuvre par le PNC sur les quartiers.

L'AGETIPE situe à 8000 heures travaillées annuelles le niveau de main d'oeuvre employée pour ses investissements (adduction et assainissement, ou dans une moindre mesure, aménagements de surface, plantations) dans le PNC, soit une masse salariale de 4,5 MCFA/an. Ils concernent les jeunes sans emploi, par des travaux à faible technicité, ou des diplômés de l'enseignement supérieur pour les travaux d'encadrement.

Les économies d'échelle réalisées sont importantes : la baisse des coûts de branchements individuels est estimée à 5 à 6 fois moins chère que les branchements posés par la SONEES. (soit 15.000 CFA au lieu de 100.000 CFA).

## **IV PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE L'EAU DANS LES QUARTIERS**

## **IV PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE L'EAU DANS LES QUARTIERS**

On a vu que l'apprentissage en temps réel de la gestion partagée de l'eau associant les acteurs communautaires ("l'usager") était complexe. On leur demande à la fois de faire la preuve de leurs compétences sociales, de leurs capacités à gérer un service (de qualité) de garantir l'accès aux plus démunis, et bien souvent de créer des ressources financières pour le quartier.

Dans ces conditions et dès que l'on donne sa préférence à une gouvernance sociale ou démocratique de l'eau ou une coproduction de services associant les usagers, se posent les questions suivantes :

- comment créer les conditions d'une meilleure participation des habitants ou renforcer l'ingénierie démocratique des actions ?
- comment renforcer des dispositifs de gestion de l'eau territoriaux qui soient à la fois performants et ouvrent sur une responsabilité politique, économique et sociale?
- comment sur le plan institutionnel ; renforcer des modes d'appui, des capacités d'arbitrage ou garantir une accessibilité minimale à l'eau ?

La mise en place de politiques ou d'outils par une meilleure accessibilité à l'eau, ou aux services urbains dans les quartiers suppose tout à la fois de renforcer le juridique, l'économique, le social, l'autorité institutionnelle autour des initiatives ; ou encore créer des lieux de régulation des conflits ; ou favoriser des espaces de coopération...

Il faut ainsi examiner les rôles et les difficultés aux différentes échelles (du local, à l'aide internationale ) et les niveaux de responsabilités.

L'élargissement des compétences sociales, politiques et institutionnelles dans un jeu de responsabilités définies, à différentes échelles permet de définir un cadre de gouvernance de l'eau.

La définition de la gouvernance urbaine, renvoie très clairement à des paliers de responsabilités, d'où un cadre décentralisé :

- celle de l'Etat dans leur fonction de régulation ;
- celles des collectivités territoriales dans la gestion des territoires et de leurs ressources ;
- celles de l'usager au titre d'une participation citoyenne.

# **1 QUELLES SONT LES POTENTIALITES SUR LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE DE L'EAU**

## *1.1. Comment mieux délimiter la notion et le contenu de la participation, entre mobilisation et gestion.*

On sait que les discours sur la participation communautaire (plus citoyenne ou démocratique) ne sont pas toujours confirmés par les pratiques.

L'observation fut-elle partielle et fragmentaire de plusieurs actions reflètent bien la disparité des pratiques et des résultats. En même temps, clarifier ou sérier le contenu de la participation est un préalable si l'on veut définir les outils moyens pour mieux l'encadrer ou l'organiser, ou si on la considère comme élément majeur d'une stratégie de développement.

Toute tentative pour mieux délimiter la notion confuse de participation renvoie à une définition provisoire et non exhaustive ; sans cesse remettre sur le métier, car toujours "travaillée de l'intérieur et de l'extérieur".

A la lumière des observations effectuées, l'implication de la communauté se fait tantôt à l'amorçage d'une action, tantôt dans une responsabilisation continue, tantôt par le biais de la seule contribution financière, ou encore dans un cadre organisé de la "représentation (ou à l'extérieur du même cadre)...

Les difficultés rencontrées pour définir la participation tiennent au fait qu'on veuille la conceptualiser, alors qu'elle invite au pragmatisme.

La participation, si l'on veut en délimiter le contenu et les difficultés nécessite de définir des degrés de participation (ce qui implique de différencier la mobilisation de la gestion, la contribution financière de la contribution "civique", et de mieux définir les interfaces entre participation et gestion ou "management" d'un système.

### Délimitation de la participation

- La participation n'est pas une norme, mais un engagement responsable.
- La participation n'implique pas forcément que les citoyens soient associés à toutes les étapes d'un projet.
- Inversement la gestion ou « management » communautaire, ne sont qu'une des formes de participation.

La participation comprend différents degrés :

- la responsabilisation individuelle, en tant que citoyen usager :
  - actes domestiques et quotidiens pour améliorer l'environnement immédiat (hygiène, santé, utilisation eau potable..)
  - sensibilisation du voisinage et quartier sur les enjeux sanitaires, sur la nécessité de - coopération au sein d'un projet
  - actions de quartier (entretien bornes, nettoyage...)
- la contribution financière directe aux opérations de potabilisation. Elle peut être également symbolique ou matérielle :
  - prêt de matériel ou contribution en main d'oeuvre
  - le paiement régulier des abonnements de service qui concourent à l'environnement, potabilisation (collecte ordures)
- la participation active à l'élaboration du projet :
  - participation aux réunions; avis sur les choix et propositions faites à l'opérateur ou équipe
  - participation aux élections de membres
  - participation aux assemblées générales, de suivi, bilan activités, compte rendu financier
- la prise de responsabilité dans le management communautaire . Il correspond au degré le plus élevé de participation de l'utilisateur :
  - il devient membre de comités
  - engage sa responsabilité morale voire financière
  - s'implique dans le contrôle du projet
  - il rend compte au voisinage des décisions
  - il coopère avec les pouvoirs publics.

## *1.2. Spécificités de secteur de l'eau par rapport aux autres services urbains et avantages pour la gestion communautaire*

L'eau est un besoin vital, incontournable et représente un réel enjeu de développement communautaire.

Elle : - offre une réelle motivation de participation ;

- facilite le démarrage des actions communautaires ;
- offre de bons niveaux de recouvrement de contributions financières ;
- permet des résultats visibles immédiats.

En temps que service de base incontournable, elle :

- induit des besoins continus qui permettent d'absorber au minimum la concurrence ou la multiplicité de l'offre de distribution ;
- elle garantit une rentabilité minimale des équipements et une durabilité minimale ; à la différence d'autres services urbains plus optionnels et non rentables, et donc plus difficiles à mettre en place par le communautaire (collecte ordures, assainissement).

L'eau renvoie aux représentations anthropologiques, religieuses et symboliques de la pureté, propreté :

- les métiers de l'eau sont mieux valorisés que d'autres dans d'autres services urbains communautaires moins nobles (collecte, assainissement) ;
- le statut de fontainier est valorisé.

La gestion et l'investissement en AEP par bornes fontaines ne nécessite pas d'ingénierie complexe :

- le système de réalisations associe un seul interlocuteur (le concessionnaire)
- le système de paiement au coup par coup( à la bassine) et la comptabilité sont plutôt simples et ne nécessite pas de compétences élevées ;
- les bornes fontaines ne nécessitent pas de dépenses d'entretien;
- la distribution ne nécessite pas d'articulation avec les services municipaux à la différence de secteurs de l'assainissement, collecte...)

Mais l'eau nécessite souvent plus d'investissements et infrastructures et donc la contribution financière de l'Habitant.

## **2. COMMENT RENFORCER LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE :**

### *2.1 Le constat*

- Le rôle des femmes.

- Elles sont les acteurs clefs pour la potabilisation et la mobilisation, car elles ont intérêt à avoir une eau potable et un environnement propres.
- Elles sont souvent les initiatrices d'actions autour de l'eau et dans l'espace public, car elles sont impliquées dans le processus de transformation sociale ;
- Elles connaissent particulièrement bien les enjeux de l'eau en terme sanitaire ou de besoins domestiques ;
- Elles sont très impliquées et présentes à l'échelle de voisinage et ont de nombreux espaces de regroupement ;
- Elles ont un rôle clef dans la transmission de la formation dans les quartiers ;
- Elles peuvent exercer une pression sur les pouvoirs politiques et acteurs ;
- Elles ont des difficultés à accéder à l'information sur les projets en raison de leur faible alphabétisation, charges familiales.
- Les barrières sociales religieuses font qu'elles ne sont pas toujours représentées dans les structures de gestion, développement, ou qu'elles ont des difficultés à accéder à l'expression collective.

- Le rôle des leaders, des sages :

- Les autorités traditionnelles (chef de quartier, autorités religieuses, anciens notables) ont un rôle clef au démarrage d'une action pour apporter leur caution morale.
- Ils sont également des acteurs clefs pour la transmission des informations, du quartier au voisinage.

- Le rôle des OCB et groupements :

- Ils sont également les pivots de la mobilisation, et les initiateurs des actions que l'on retrouve aux commandes de dispositifs. Mais leurs bases sociales et leurs compétences sociales en ingénierie démocratique sont quelquefois faibles .
- Ils ne disposent pas toujours de moyens matériels, financiers et structurels pour consolider leur champ d'action dans la participation. Ils parviennent difficilement à transmettre les informations des ONG, des comités aux habitants.

- Les structures d'animation ou de développement existantes



- Elles sont des structures d'appui essentiels au démarrage pour la mobilisation, concertation autour de l'AEP. C'est notamment le cas des Comités de santé, d'Hygiène et comité de concertation.

- Les jeunes.

- Ils sont très impliqués dans leur quartier. Ils sont conscients des enjeux de l'environnement, ont souvent des compétences et fournissent un capital social pour le volontariat, le bénévolat, mobilisation.

- Les problèmes liés à l'accès à l'information et l'inégalité dans les structures de représentation des habitants.

- Communauté ou solidarité de quartier ne signifie pas qu'il existe une égalité de statut, de traitement devant l'information. Les demandes de base sont loin d'être toujours formulées ou entendues ou prises en compte par les OCB ou structures de quartier.

- Les populations les plus isolées socialement et géographiquement (analphabètes, pauvres, femmes, vieux) sont celles qui ont des besoins importants en service de base (eau) et sont souvent le plus faible moyen d'accès aux informations de quartiers de aux structures de représentation.

- Certains organes de représentation des habitants et des quartiers renforcent les inégalités sociales dans l'accès à l'information et la représentation ou la transmission des demandes.

- Les femmes notamment restent très sous-représentées dans les comités de quartier alors qu'elles sont des acteurs majeurs.

- Les OCB comités s'ils ont une légitimité formelle à représenter les habitants, ne connaissent pas forcément la population et ses besoins.

## *2.2. Les solutions pour améliorer la participation, la représentation plus sociale des organes de quartier*

- s'appuyer sur les sages, les leaders traditionnels pour la transmission de la formation aux échelles de voisinage ;

- mieux articuler voisinage et quartier dans la transmission de l'information grâce aux femmes leaders, OCB ;

- en créant des espaces d'information adaptés à l'échelle du voisinage : panneaux d'affichage, réunions par blocs ;
- en développant des responsabilités en matière d'information aux différentes échelles : responsable d'information des OCB, des comités d'information par blocs intervoisinage ;
- en confiant aux leaders traditionnels le parrainage de structures ou de sous comités pour garantir la transmission de l'information ;
- en confiant aux femmes alphabétisées des missions ou responsabilités de transmission d'information aux analphabètes ;
- consolider les bases sociales des groupements par la pédagogie, la formation, pour qu'ils associent plus les femmes et qu'ils identifient mieux les populations selon leur niveau social, qu'ils repèrent mieux les demandes réelles et qu'ils encouragent en droit d'expression équitable (réunions ouvertes à tous) ;
- veiller au fonctionnement ou à la constitution de structures de quartier ou de gestion : pour permettre une adhésion large, un mode d'élection ou une désignation qui encourage la représentation des femmes ou des plus isolés ;
- appuyer les groupements, comités dans la définition de statuts qui élargissent la participation et l'adhésion ;
- prendre en compte dans les instances de réunion des comités et OCB, les contraintes domestiques des femmes (heure, lieux de réunion adaptées) ;
- pour la représentation et constitution des comités de quartier, ou d'eau, prendre d'abord appui sur les OCB qui ont un ancrage territorial et sont attentives (dans leurs objectifs, leurs statuts, leur action) aux préoccupations de l'Habitant et aux secteurs périphériques de l'eau et de l'environnement (santé, assainissement) ;
- les OCB sont généralement plus attentives aux demandes sociales de la population que les GIE. Ceux ci ont des contraintes économiques et sont moins ancrés du fait même de leur structure (pas de relation fonctionnelle avec les comités d'usager ou espaces de concertation).

### *2.3. Comment mieux cibler la contribution financière de l'habitant pour l'eau et les services urbains : constat et recommandations*

#### • Le constat

- La contribution financière ne résout pas tous les problèmes, voire accentue les inégalités, on aboutit à une quasi fiscalisation des ménages.
- Si l'eau enregistre de bons niveaux de recouvrement des contributions ; les ménages ne sont pas toujours volontaires parce qu'ils ne perçoivent pas leurs intérêts ou parce qu'ils ne sont pas consultés.

- Les populations les plus défavorisées peuvent être gênées par la contribution financière qui grève trop leur budget, n'est pas anticipée, ou parce que n'existent pas de facilités de paiement ou d'outils de solidarité.

- Le niveau de contribution peut être faible car l'ingénierie de recouvrement n'est pas adaptée.

- Les recommandations :

- consulter la population le plus à l'amont possible des projets pour établir un calendrier et une priorisation des besoins des équipements qui seront à financer dans le court et moyen terme ;

- mettre en place une ingénierie de recouvrement qui ne pénalise pas les populations, et les plus défavorisés ;

- en facilitant le paiement par tranches ; et en créant ou stimulant des outils de solidarité (crédits relais) gérés par les comités de quartier ou fonds de solidarité alimenté en partie par l'aide de l'ONG, remboursable, délégué aux structures de quartier ;

- stimuler des dynamiques de recouvrement par : la pédagogie, l'explication claire des objectifs, de l'intérêt, des coûts aux usagers, du rôle du comité ou de la réutilisation de bénéfices ;

- en consultant la population sur la définition des objectifs, ou du projet ;

- en mettant en avant les autres contributions et notamment celles des communes (en travaux,...)

- consulter les habitants sur les règles, les modalités de cotisations : quels sont les collecteurs, les délais, les lieux, les montants, la flexibilité des paiements ;

- mettre en place des systèmes de collecte adaptés et ciblés : porte à porte, tournées dans les tontines, manifestations de démarrage, courrier individuel, ...

- s'assurer que les collecteurs ont une bonne image auprès de la population et confier aux leaders traditionnels des responsabilités de suivi ou de la collecte ;

- formaliser la contribution des habitants par un bordereau de reçu;

- démarrer des actions qui soient lisibles rapidement pour la population et qui dynamise le recouvrement : démarrage d'une première tranche de travaux ; chantiers signalés par des panneaux indiquant le rôle des structures de quartier ; le maître d'ouvrage,

- délais d'achèvement rapide des opérations qui crédibilisent les structures de quartier.

## *2.4. Comment renforcer les performances économiques et sociales des structures de quartier et de gestion*

### *2.4.1. Les problèmes d'ingénierie démocratique des structures de quartier et de gestion*

- Le constat

- Les structures de quartier et de gestion reposent le plus souvent sur quelques responsables individuels qui ont conduit le démarrage des actions. L'eau et l'environnement ne peuvent pas être l'affaire de quelques leaders.

#### Recommandations

La qualité de management collectif de l'eau et des services passe par le respect de la notion d'intérêt général par les structures de quartier et de gestion. Celle-ci doit être mieux garantie par :

- l'appui pour le renforcement, et l'équilibre social des comités : veiller à la composition large sur la base des OCB ayant des objectifs de quartier et non une composition basée sur quelques groupements clefs ;
- le rôle des leaders traditionnels et des comités de sages pour le maintien de l'intérêt général ; le respect de la transparence des objectifs des structures ;
- le passage des responsabilités individuelles de quelques membres de la responsabilisation collective du Comité par des missions claires affectées aux membres ;
- une responsabilité formelle et réelle qui implique des droits et des devoirs ;
- une plus grande autonomisation par rapport à l'encadrement qui doit les aider dans leur responsabilisation (plan de formation en comptabilité, gestion interne et surtout visites de terrains, échanges d'expériences avec d'autres structures du Sud pour une connaissance empirique et concrète).
- la légitimation et l'encouragement des structures au démarrage par les acteurs institutionnels (invitation des bailleurs de fonds des élus, services aux réunions des comités)
- une taille des comités restreinte qui facilite l'identification des membres, de leur rôle et réduisent les risques de conflit.

### *2.4.2. La faible responsabilisation collective en matière d'environnement et d'hygiène*

- Le constat

- Les comités de quartier, structure de gestion n'articulent pas toujours les différents champs d'action entre la santé, l'hygiène, l'eau, l'assainissement qui concourent à l'environnement.
- Ils consacrent peu de leurs activités à l'hygiène, l'éducation sanitaire et perçoivent mal le lien entre sensibilisation (sanitaire) et rentabilité ou maintenance des équipements d'eau potable.
- La population n'est pas toujours consciente des enjeux sanitaires autour de l'AEP, ni incitée à mieux les rentabiliser et valoriser les points d'eau potable.

### Recommandations

La responsabilisation collective en matière sanitaire, hygiène ou pour l'entretien des ouvrages passe par

- une incitation et une association effective de la population, car les missions d'éducation ont souvent un impact limité.
- Une consultation effective de la population sur les missions d'information, sur le rôle qu'elle peut jouer dans une campagne d'hygiène (plutôt que des campagnes imposées et non adaptées) ;
- des mode d'information sensibilisation sur le sanitaire, la potabilisation adaptés selon les cibles avec des ménages différents selon les hommes et les femmes ;
- des moyens de communication adaptés aux quartiers ; qui s'appuient et intègrent les pratiques d'information déjà existantes : causeries autour du sanitaire ; utilisation du théâtre de rue, des journaux pour sensibiliser à l'utilisation d'eau potable.. ;
- des démonstrations :campagnes de nettoyage des espaces publics, tours de nettoyage des bornes, javellisation de puits ; curages de marigot, et eaux stagnantes...
- le rôle clef des femmes comme relayeuses des campagnes d'hygiène et santé, de potabilisation, dans les ménages, les comités de santé, les tontines ;
- éventuellement la création de comités de surveillance de l'hygiène, au niveau des îlots, pour favoriser la sensibilisation à la potabilisation ;
- des missions d'information sanitaire par les comités d'eau et de quartier, aidés financièrement par les ONG, bailleurs de fonds, pour qu'existe un budget annuel minimal consacré aux campagnes d'hygiène sanitaire ;
- une incitation voire obligation d'affecter une part de bénéfices ou des produits issus de la vente d'eau à un "Fonds" Hygiène des Comités pour mener des campagnes ou des actions sanitaires ciblés ; celles-ci pouvant en retour inciter les usagers à plus fréquenter les points gérés ;

- le rapprochement des comités d'eau et de quartier avec les structures parapubliques existantes, comités d'hygiène, services municipaux préfectoraux pour mener des actions conjointes en matière de sensibilisation et de potabilisation.

#### **2.4.3. *Les problèmes de fonctionnement des structures ou de leurs équipements en AEP***

- Le constat

- Les comités de gestion ou de quartier ne disposent pas toujours des compétences ou de stratégies qui articulent gestion de l'eau et développement.
- La continuité durabilité de service communautaire en eau potable se heurte à des problèmes d'exploitation, d'ingénierie, de rentabilité.

- Recommandations

- délimiter clairement le statut des ouvrages de potabilisation effectué dans un cadre communautaire, au stade de la réalisation (vérification des titres, concertation avec le concessionnaire, délimitation du domaine privé public ; rachat des emprises foncières pour les bornes ;...)
- renforcer clairement les responsabilités des comités en matière de gestion ;
- aider les comités de gestion à définir une stratégie économique et de croissance par des tableaux de bord des recettes ; qui permettent d'évaluer clairement la rentabilité individuelle des points d'eau ou des autres services ,
- soulager les difficultés de fonctionnement et de d'organisation des comités par des plans de formation en comptabilité, gestion ;
- financer des prestations ponctuelles d'intervenants auprès des Comités qui aient une valeur ajoutée : comptable compétent pour les bilans annuels, ou entreprises de maintenance, formateur économique sur la vente de services ;
- Optimiser la rentabilité des points d'eau et services par :
  - l'Information, association de la population (optimisation des campagnes d'information (et hygiène, cf supra) ;
  - la motivation et la fidélisation des fontainiers avec des rémunérations différenciées (selon le niveau de distribution ;les prévisions de rentabilité)
  - la responsabilisation du fontainier associé aux campagnes d'hygiène, siégeant de droit dans les comités de gestion, mieux insérés dans une dynamique de quartier (en lui confiant des responsabilités dans la transmissions de l'information);

- des micro-aménagements, des prestations (services complémentaires, douches, petits commerces, aux tarifs de vente qui fidélisent les usagers;
- appuyer les comités dans leur relation avec la population, notamment en matière de présentation des comptes : lieux, régularité, explication, ordre du jour ;
- mieux connaître le degré de satisfaction et les besoins des usagers et mieux l'associer à la pérennisation maintenance des ouvrages par des moyens d'information adaptés : boîte de réclamations sur le service, dans les lieux publics (marché, centre de santé, causeries..); enquêtes de satisfaction par porte à porte, réunions et cahier de réclamation remis au fontainier ;
- quand existe une offre concurrentielle en matière de vente d'eau ou autres services (par les comités gérant plusieurs services) ; anticiper sur le risque de conflits avec les revendeurs ou concurrents en les concertant ou en les associant au système,
- étudier des tarifs adaptés, concurrentiels et mes mesures incitatives ;
- pour les comités de quartier ou de gestion mettant en jeu plusieurs services ou plusieurs structures, fixer et contractualiser les responsabilités dans chacun des services et pour les différents intervenants (OCB/GIE/ Comités de quartier) ;
- faciliter l'exonération des taxes d'exploitation ou fiscales des comités en se rapprochant des communes.

Objectifs	Recommandations	Outils / moyens/acteurs clefs
<b>Renforcer la participation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- s'appuyer sur les femmes et valoriser leurs rôles</li> <li>- décentraliser et adapter les lieux d'information à l'échelle de voisinage</li> <li>- créer des comités de voisinage</li> <li>- prendre appui sur les sages, anciens, les élites</li> <li>- renforcer les bases sociales des groupements et ouvrir ou équilibrer leur modes de recrutement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>rôle de l'ONG</u> pour moyens en information et création comités et responsables d'informations</li> <li>- appui des leaders traditionnels, des élites</li> <li>- appui en formation, alphabétisation et échanges d'expériences</li> </ul>
<b>mieux contribuer financièrement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prioriser les investissements et pédagogie</li> <li>- campagne d'information et collecte adapté selon les cibles de population</li> <li>- facilités de paiement et préfinancement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rôle <u>des Ong / Comités</u> pour :</li> <li>- création de comités de recouvrement</li> <li>- contrats individuels par ménages et comités recouvrement</li> <li>- démarrage de chantiers concrets ou démonstrations d'ouvrages</li> <li>- mise en place des comités de recouvrement par îlots</li> </ul>
<b>renforcer la sensibilisation à l'hygiène et sanitaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- associer la population aux missions d'hygiène et santé et à la nécessité de la potabilisation</li> <li>- sensibilisation à l'échelle du voisinage et appui sur les femmes</li> <li>- connaître ses pratiques domestiques et traditionnels en alimentation, entretien</li> <li>- impliquer les autres structures sanitaires et la Commune</li> <li>- renforcer les actions hygiène des comités d'eau et les sensibiliser aux enjeux de l'environnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>rôle des Comités de gestion et ONG</u> pour la</li> <li>- création des comités de voisinage</li> <li>- mettre en place de budgets hygiène minimum au % des recettes eau</li> <li>- séances de démonstration (javellisation, nettoyage, autour des points d'eau, curage marigots..)</li> <li>- supports communication adapté</li> <li>- confier des prestations à des ingénieurs sanitaires, et anthropologues sur les pratiques sanitaires et formation des comités</li> <li>- contrats avec Commune et concessionnaires sur actions hygiène,</li> </ul>
<b>renforcer l'ingénierie démocratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- renforcer le partage des responsabilités dans les comités et la représentativité</li> <li>- taille des comités adapté qui permette d'identifier les rôles de chaque membre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rôle de <u>l'ONG, des Sages, des OI</u>; pour veiller à la composition et l'équilibre social des comités</li> <li>- études sociologiques et</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inviter les pouvoirs publics et techniciens au démarrage</li> <li>- systématiser une représentation minimale de femmes (dans les élections et les statuts)</li> <li>- connaître la population et ses besoins</li> </ul>	<p>connaissance des besoins et des pratiques des habitants (forum , enquêtes ,porte à porte, rcherche-action</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ,mise en place de contrats d'animation dans les quartier avec la Commune</li> </ul>
--	--	---

<b>renforcer les capacités de gestion</b>	.- renforcer les capacités de gestion et par des formations adaptées et des moyens ponctuel ciblés - s'appuyer sur des gestionnaires de service qui ont une expérience de micro projets - faciliter échanges d'expériences inter régions	- <u>rôle de l'ONG</u> :pour : - mettre par écrit les missions exactes des comités sur les quartiers et en gestion , - double signature des comptes par ONG/ Comités - forums, réseaux expériences Sud
<b>améliorer la rentabilité du service de distribution</b>	- définir clairement les responsabilités en entretien, entre Commune, Comités - associer l'opérateur sur des objectifs d qualité et distribution .- rentabiliser les service d'eau par la motivation fontainier, fidélisation usagers - tarification adaptée - connaître la satisfaction des usagers	<u>rôle de l'ONG, la Commune, le concessionnaire</u> - acquisition de titres fonciers exploitation bornes - contractualiser avec Commune et concessionnaire sur maintenance ouvrage, - contractualiser sur contrôle qualité eau - prestations ponctuelles préfinancées (comptable ) et plan de formation technique commercial - associer le fontainier aux comité - micro aménagements ou services périphériques pour améliorer fréquentation - cahier de réclamation pour les usagers ou forums..

### **3. LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ACTEURS ET LEUR MISE EN CONVERGENCE POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE L'EAU DANS LES QUARTIERS**

La gouvernance de l'eau pour une meilleure accessibilité, suppose que soient reconnues des responsabilités aux différentes échelles sans lesquelles il ne peut y avoir d'actions communautaires ou de gestion partagée.

La mobilisation et la participation des acteurs « du bas » s'effilochent ou s'épuisent bien souvent, si ceux-ci ne sont pas relayés par des partenaires institutionnels ; s'il n'y a pas une réciprocité continue de l'engagement, qu'il soit matériel, financier, juridique.

La construction d'un cadre permanent d'encadrement ; de partenariat, ou de facilitation des actions communautaires est d'autant nécessaire, que l'ONG ne peut être toujours le seul soutien ou le seul interlocuteur communautaire, et surtout que la décentralisation ouvre sur des espaces de coopération, des obligations, mais aussi des manquements.

Enfin , la (co) production de l'eau par l'utilisateur ne doit pas renforcer les inégalités

#### *3.1. Enjeux de la décentralisation et de la gestion urbaine*

Il existe au Sud, un fort mimétisme entre crise urbaine, gestion des services urbains et décentralisation, tant la décentralisation est devenue un mode de gestion de la crise urbaine, plus qu'un mode de gestion des services.

Les difficultés inhérentes à l'application de la décentralisation sont connues : peu de transparence dans le contrôle de responsabilité politique et du respect de service public ; constitution de groupes d'intérêt, ou extension territoriale de pouvoir aux échelles locales<sup>32</sup>.

L'application de transfert des compétences à l'échelle des communes et collectivités territoriales pose des problèmes concrets auxquels les textes juridiques ne répondent pas et qui risquent d'entraver au premier chef les services urbains et l'AEP :

- taxation du prix de l'eau non contrôlé,
- attribution de marchés de services publics non contrôlés ou appropriés par des élus ou des élites;
- pas d'outils encore instaurés pour surveiller la mise en place des transferts, - pas de péréquation ou de correction des inégalités entre commune riche et non riche.

---

<sup>32</sup> Comme l'a souligné Jean François BAYART, in "La politique par le bas en Afrique Noire", Paris, Khartala.

Ainsi, au Sénégal, un premier train de réformes institutionnelles aboutissait dans les années 90 à une quasi privatisation du concessionnaire pour transférer les charges publiques sur l'usager. La privatisation de la SONEES, entraînait l'augmentation du coût de l'eau pour résorber ses difficultés financières, et obligeait alors les communes à faire face aux besoins des habitants.

La privatisation de la SONEES : faute de co-responsabilisation des communes qui n'ont pas toujours voulu ou pu faire face aux difficultés, a abouti à une régression de la distribution de l'eau notée par les pouvoirs publics eux-mêmes.

Une analyse effectuée par Stren et White à la demande du Ministère de l'Hydraulique<sup>33</sup>, notait : "l'administration dirigiste a entraîné une incapacité à faire face à la demande d'AEP ».

Elle reprenait les propos de la SONEES qui faisait remarquer dès 1989 : "l'une des conditions pour la réussite de la déconcentration<sup>34</sup> est l'acceptation par les autorités municipales de procéder à la fermeture de bornes fontaines ciblées, corrélativement à la réalisation de branchements sociaux programmés ... la volonté politique affirmée devra être concrètement confirmée".

Pour que la décentralisation des services de base et de l'eau ne soit pas déconnectée de la demande sociale, il appartient aux communes concessionnaires et secteurs de base, ONG de mettre en place des cadres communs décisionnels ou opérationnels.

### *3.2. Renforcement de la capacité des acteurs et de leur mise en convergence dans la politique de l'eau*

L'accessibilité à l'eau et la gouvernance dépendent d'un réseau d'acteurs publics, privés, parapublics : Etat, collectivités territoriales, concessionnaires, entreprises délégataires, ONG, OCB et micro-entrepreneurs, pour l'essentiel.

Il faut se demander, pour chacun des acteurs :

- quelles sont leurs capacités et leurs potentialités et comment pourraient elles être valorisées au sein d'un système d'acteurs;
- quelles sont leurs demandes, leurs besoins.

---

<sup>33</sup> In STREN, WHITE : "African cities in crisis", 1989

<sup>34</sup> qui prévoyait faute de moyens, de résorber le déficit de la SONEES par le transfert de la gestion des Bornes aux communes, payantes, ou leur fermeture.

Le renforcement des capacités des acteurs pour une meilleure gouvernance de peut être définie comme une mise en convergence de l'offre et de la demande de chaque acteur pour dynamiser des processus d'action et non seulement renforcer des territoires de compétences

Les systèmes de gestion partagée ou communautaire des services de l'eau, ou des quartiers (ou leur gouvernance) se heurtent généralement :

- à l'insuffisance de moyens, ressources humaines aux différentes échelles (y compris celle des ONG) ;
- à la difficulté des acteurs à coopérer les uns avec les autres ;
- au delà, à l'insuffisance de cadres institutionnels, juridiques, étatiques pour définir ou réguler des politiques urbaines et d'environnement.

Le renforcement d'un système d'acteurs et la facilitation du développement passe par

- le renforcement des ressources humaines, dans leur dimensions créatives, des capacités et compétences professionnelles ;
- l'articulation des différents partenaires, là où ils interviennent et à l'interface de différentes responsabilités ; champ d'action ;
- l'organisation de la gouvernance, c'est à dire l'encadrement juridique, institutionnel des actions et la définition des politiques nationales.

Enfin, il doit permettre une plus grande accessibilité à la potabilisation dans le quartier, voire une politique plus équitable ou sociale de distribution. Quelle est l'offre, la demande des différents acteurs?

### **3.2.1. Les communes**

- Leurs demandes...

- Elles ont des prérogatives territoriales importantes, et ont la responsabilité directe de l'aménagement et leur territoire et la gestion des ressources.

- Or, elles manquent très nettement des moyens financiers : en personnel, ne sont pas organisées et ne disposent que de faibles compétences, ou capacités d'expertise pour intervenir dans les quartiers. Les moyens en personnel (profils, formation, compétences)

permettent peu de flexibilité; d'adaptation à la décentralisation et au développement communautaire.

- L'insuffisance de leurs moyens leur permet rarement d'intégrer ou d'absorber un transfert de charges résultant de la décentralisation. Elles sont généralement très demandeuses d'appui technique et administratif.

- Dans le domaine des services urbains, de l'environnement, elles disposent rarement de moyens d'étude et d'expertise ou de planification (schéma d'assainissement, potabilisation, données démographiques).

- Elles mettent rarement en place des politiques locales ou ont peu de stratégie sur les quartiers.

- Dans le domaine de l'eau, elles n'ont pas directement en charge la distribution, ou l'ont déléguée.

- Mais en tant que collectivité territoriale responsable, elles sont sollicitées par les usagers (demandes d'AEP) et ne savent pas toujours régir des rapports usagers/distributeurs ou gestionnaires.

- Avec les comités de quartier, de gestion, voire les ONG, les GIE, elles ont des difficultés à définir les responsabilités exactes dans le domaine de la gestion des ouvrages, la maintenance, ou à articuler les services municipaux avec les services communautaires (collecte ordures...).

- Elles ne maîtrisent pas toujours les enjeux, les modalités des dispositifs de participation.

- Leur offre..

- A l'inverse, les communes ont des prérogatives territoriales voire une légitimité institutionnelle qui pourraient être mises à disposition ou renforcées au contact des acteurs de base.

- Les acteurs locaux ont besoin d'avoir un interlocuteur municipal et il ne peut y avoir de participation sans légitimation de l'autorité municipale.

- Elles ont un rôle d'arbitrage qui doit être valorisé par les ONG et les structures de gestion.

- Elles ont des responsabilités dans la gestion des sols et doivent être mieux associées à l'amont des dispositifs.

- Les recommandations

- Les interfaces entre territoire d'action communautaire et territoire de gestion municipale doivent être mieux définis par :

- des contractualisations en matière de maintenance, amortissement, gestion des ouvrages primaires (réseaux AEP, réseaux assainissement...)

- des contractualisations pour définir des politiques communes : dans les quartiers avec les ONG et les comités (missions confiées par les communes aux comités de quartier dans l'animation, l'hygiène ; la réalisation d'ouvrages, via l'intermédiation de l'ONG);
  - des contractualisations sur des modalités de financement et des co-responsabilités d'investissement au stade de chaque ouvrage.
- 
- Les communes doivent être encouragées et sollicitées par l'ONG pour intervenir dans les comités et les quartiers, légitimer et appuyer les actions .
  - La responsabilisation de la commune passe par une meilleure information sur les actions (et par réunions), des forums municipaux pour identifier les problèmes, les priorités en matière de décentralisation
  - Les communes doivent être appuyées par le Bailleur de fonds dans le renforcement de leurs capacités d'expertise, mais surtout décisionnelles pour la gestion des ressources résultant de la décentralisation.
  - Elles doivent être appuyées pour améliorer leurs relations avec les distributeurs et pouvoir suivre les contrats d'affermage, de délégation qui aille dans le sens des usagers, arrêter des stratégies de potabilisation avec les distributeurs.
  - Elles doivent pouvoir, et être aidées à formuler des priorités de développement, identifier les projets à court et moyen terme dans le cadre de l'application de la décentralisation.
- 
- L'appui en ressources humaines (formation du personnel) doit être ciblé et adapté pour prendre en compte les nouvelles échelles de gestion (les quartiers) et les besoins issus du développement communautaire.
  - les communes doivent être capables d'assister un comité de quartier ou de gestion, de fournir des réponses concrètes (juridiques, administratives, techniques) aux problèmes soulevés par les actions ou la gestion communautaire, pour que les partenaires soient moins dépendants.
  - Elles doivent être en mesure, par le biais de services plus compétents, d'assumer des responsabilités issues du copartage de territoire d'action et de gestion : formation pour le suivi de contrats, comptabilité de services urbains (collecte ordures, nettoyage) qui sont gérés par les comités...
  - Cela passe par un plan de formation et un appui extérieur adapté : formation d'assistants communautaires, assistants de quartier, formation des cadres au développement, local, formation juridique.
  - Les collectivités territoriales devant être appuyées dans la mise en place de cadres juridiques notamment en environnement : réglementation de l'assainissement, réglementation des dépôts d'ordures, suppression de taxes fiscales municipales pour les micro-entrepreneurs de collecte, coordination des tarifications.

### **3.2.2. Les concessionnaires et distributeurs d'eau**

- Leurs capacités

- En tant que responsables de la distribution, ils disposent davantage de moyens financiers, de personnel de capacités techniques ou d'expertise.
- Mais le service et la qualité de la distribution restent très dépendants des problèmes structurels : réseaux non entretenus, pas de surface en investissement, inadaptation de l'offre et de la demande et incapacité à faire face aux augmentations de la demande en eau, politique commerciale non adaptée.
- Les services sont souvent peu opérationnels ou peu rapides dans les interventions.
- Les concessionnaires disposent rarement de politiques de potabilisation à l'échelle communale et encore moins des quartiers.; et celles ci sont rarement articulés avec les interventions en assainissement ou avec les politiques d'environnement
- Ils connaissent mal les quartiers périurbains ou irréguliers. Ils disposent rarement de bases de données, d'étude, de schéma de potabilisation à l'échelle communale.
- Ils connaissent mal les acteurs communautaires, les ONG, voire les opérateurs concurrents, et les systèmes de gestion communautaire .
- Le suivi de la distribution demeure très centralisé (facturation, maintenances) ; les services étant rarement délocalisés.
- A l'inverse, l'émergence du communautaire ou de cadres de gestion de plus en plus territorialisés ; offre des opportunités pour étendre leurs interventions, diversifier les modes de distribution et leurs savoir-faire.
- Les distributeurs, en tant qu'opérateurs ont des compétences, des moyens, qui peuvent être mis à disposition de partenaires, tel les communes, les ONG, les comités.

- Recommandations

- La meilleure couverture AEP dans les quartiers périurbains passe par le renforcement de moyens et de rôle des concessionnaires à l'échelle nationale, communale ou sur les quartiers, pour s'adapter aux nouvelles formes de gestion de l'eau (comités de gestion, gestion par micro-entrepreneurs).
- A l'échelle des quartiers, les concessionnaires doivent se rapprocher des structures de gestion (comité d'eau), des ONG, des usagers ; voire officialiser la relation Fournisseur/gestionnaire.
- Cela passe par :
  - davantage de moyens délocalisés (ou de redéploiements de moyens pour s'adapter à une gestion plus décentralisée) ;



- des moyens en organisation et formation pour le suivi des comités de gestion : personnel spécifique (suivi de la facturation des comités ; création de cellules locales, de suivi des comités ou des quartiers périurbains) Certaines formations peuvent être mené avec le concours de Ong présentes (à l'image du Gret en Haïti),
  - une contractualisation avec les gestionnaires de points d'eau sur des responsabilités mutuelles (maintenance, ouverture de points, propriété des ouvrages, voire débit de l'eau) ;
  - une négociation sur des tarifs de distribution préférentiels, notamment au démarrage quand la démonstration de la rentabilité n'est pas faite;
  - la mise en place de cahiers de liaison entre concessionnaire et gestionnaire ;
  - l'association de concessionnaires pour les choix techniques, études que mènent les ONG sur les implantations de points d'eau.
  - une prise en compte de l'offre informelle dans le suivi des quartiers
- A l'échelle communale, la mise en commun des capacités professionnelles, techniques et le rapprochement entre commune, concessionnaire, ONG, OI (devraient être officialisés par le biais de cellules de suivi des quartiers. Ils doivent permettre de :
- définir des priorités géographiques et sociales en matière de potabilisation sur la base d'études et de schémas de potabilisation ;
  - définir des choix de distribution et tarification adaptés selon les quartiers ;
  - accélérer les délais de réalisation et la coordination sur les interventions, (études de réseaux, instructions de permis d'ouvrage) ; par la mise à disposition de personnel municipal ;
  - définir des politiques globales sanitaires.
  - définir des outils de suivi des actions communautaires.
- La capacité des concessionnaires à définir des priorités en matière de potabilisation passe évidemment par l'appui en études socio-économiques, (base données, démographiques) et surtout une meilleure connaissance des pratiques domestiques en matière d'hygiène, salubrité, approvisionnement en eau, une connaissance épidémiologique des quartiers.
- La définition de politiques de potabilisation qui aient de meilleurs résultats sanitaires et sociaux passe par l'augmentation de moyens d'études.
- Celle-ci doivent combiner l'approche sanitaire, anthropologique et économique :
- financements de postes d'ingénieur sanitaire,
  - rapprochement d'anthropologues et d'ingénieurs sanitaires dans le cadre de recherche-action ;

- impact économique et sociologique des différents modes de distribution par branchements, bornes, selon différents quartiers.
- Les études ciblées sur les dimensions sanitaires et sociales selon différents quartiers pourraient être :
  - financés par les bailleurs de fonds ;
  - préfinancés par les ONG dans le cadre de leurs actions en quartier.

### ***3.2.3. Les appareils d'Etat et les Ministères en charge de l'eau***

- Capacités

- Comme les collectivités territoriales, l'Etat est dépositaire de l'intérêt collectif et a ; dans un cadre décentralisé; une fonction essentielle de régulation pour :
  - éviter les dérives des systèmes décentralisés privatisés, délégués
  - corriger les inégalités sociales, dans l'accès à l'eau qui peuvent en résulter.
- Les services de l'Etat ont un rôle important dans l'impulsion des politiques publiques, sanitaires, d'accès aux services.
- Mais les ministères arrivent rarement à coordonner et initier des interventions conjointes qui aient un réel impact à la fois dans le développement à la base et dans l'environnement.
- Quand elles existent, les aides de l'Etat sont rarement décentralisées et servent rarement des demandeurs potentiels, tels les OCB, structures de quartier.

- Recommandations

- Les appareils d'Etat doivent être appuyés dans leur volonté politique de déconcentration ou décentralisation, d'appui direct aux Collectivités Territoriales, mais au delà dans la recherche d'outils de surveillance de la décentralisation de la gestion de l'eau (au stade de l'aide bilatérale).
- Cela suppose de pouvoir suivre l'évolution du transfert de dotation d'équipement et de fonctionnement aux Collectivités et évaluer leur réaffectation dans les investissements d'eau, services ;
- d'aider les Ministères à définir les conditions de délégation de service public comme l'eau aux opérateurs privés<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> cf. exemple de l'assistance technique entreprise par la coopération française auprès du Ministère de l'Hydraulique malien

- de suivre l'évolution des délégations de service, ou l'application progressive de la décentralisation (par le biais des comités d'évaluation).
- de pouvoir éventuellement corriger les inégalités entre collectivités territoriales par la péréquation des ressources issues de services
- En tant que responsable de la politique nationale de l'eau, les Ministères devront mieux affirmer leur souci d'une politique maximale d'accès à l'eau, auprès de leurs concessionnaires, opérateur principal : (réaffirmer des objectifs qualitatifs dans la couverture en potabilisation et des priorités sociales
- La mise en oeuvre de politiques nationales à forte valeur ajoutée sanitaire et environnementale, communautaire et articulant le local, le national (à l'image du PNC au Sénégal placé sous l'égide de la Présidence de la République), devraient être encouragées ou mieux appuyées par les bailleurs de fonds. Elle devraient être déléguées à des maîtres d'oeuvre compétents.
- Enfin l'Etat doit fournir le cadre législatif pour encourager par sa politique d'environnement, d'eau et de développement communautaire :
  - défiscalisation des entrepreneurs communautaires, à des services qui participent à l'environnement
  - légifération sur l'environnement, la réglementation des déchets la protection des ressources, l'urbanisation, le Code de l'eau et le contrôle de la qualité de l'eau qui font évidemment cruellement défaut.

### ***3.2.4. Les entreprises privées ou opérateurs intermédiaires issus du secteur privé***

- Les capacités
  - Les Bureaux d'Etude, entreprises de service de conseil, maître d'oeuvre, entreprises privées représentent un potentiel important, soit :
    - dans l'intermédiation sociale et technique entre les ONG, les acteurs de base
    - comme délégataire de service public, ou opérateur.
  - De même, les PME, artisans, entreprises de maintenance de matériel sont amenés à être valorisés et à se rapprocher des gestionnaires de services et leur relais, (ONG, Comités, Commune)
  - Les Bureaux d'Etude, conseil, organismes d'animation, sont généralement dotés de compétences, capacités d'expertise mais ne connaissent pas toujours l'ingénierie de développement local. Or, la décentralisation ou l'émergence et le renforcement des

acteurs de base, représente plus qu'un marché de services, une opportunité de participer en temps réel au développement local.

- Ils sont des partenaires essentiels pour les opérateurs Nord, et la coopération décentralisée, qui peuvent trouver des partenaires souvent fiables opérationnels rapidement.
- Les opérateurs intermédiaires, les entreprises de services développement, impliqués dans le développement au Sud sont bien souvent des relayeurs d'expérience au sein de leur pays et à l'extérieur. Ils ont très souvent, une volonté forte d'échanger, de capitaliser, diffuser des expériences et des savoir faire...

- Recommandations

- Les opérateurs intermédiaires qui interviennent pour le compte d'ONG, du Sud, du Nord, dans le suivi des comités de gestion, dans le suivi de services, de réalisations d'ouvrages devraient recevoir des supports de formation adaptée aux enjeux de l'environnement urbain, au développement participatif pour :
  - mieux connaître l'ingénierie de développement, acteurs, procédures,
  - pouvoir assister les Comités de gestion dans la performance économique et sociale.
- Les cahiers des charges, contrats et collaboration des opérateurs intermédiaires pourraient mieux prendre en compte, par des plans de formation technique, sociale :
  - les aspects sanitaires (animateurs ou pédagogiques formés à l'éducation sanitaire) des opérations, de l'animation ;
  - la recherche de technologies alternatives, en moindre coût quand les opérateurs sont impliqués dans la réalisation, les études techniques.
- La valorisation des métiers de l'intermédiation, ou d'opérateurs directs de service pour qu'ils puissent constituer rapidement et durablement une offre de partenaires du Sud autonomes et opérationnels, doit être relayée :
  - par les communes (dans le cadre de stages de formation, dans les services, les quartiers, les concessionnaires,
  - les Etats dans les filières de formation continue (notamment par des volets spécifiques d'agents de développement local, environnement urbain...).
- Le rapprochement du secteur privé, avec les communes, les ONG, les comités de gestion passent par une meilleure connaissance économique des entreprises :
  - banques de données sur les Entreprises de conseil, maintenance, fournisseurs, intervenant dans le domaine des services de l'eau, assainissement ; dont disposent généralement les ONG, mais peu les communes.

### .3.5. Les ONG

- Capacités

- Les ONG et organismes d'appui aux projets, opérateurs du Nord, ont un rôle d'aiguillon, important, auprès des bailleurs de fonds, des communes, des acteurs communautaires.
- Elles ont des compétences, des expériences importantes et sont à l'interface des acteurs, et sont souvent l'initiateur direct ou l'interlocuteur principal des acteurs de base.
- Elles sont souvent submergées par les demandes, ou sont de faible taille, ou quelquefois ont des logiques de structure forte.
- Or, elles sont de plus en plus sollicitées par les pouvoirs publics pour mettre en place des systèmes d'AEP.
- Les principales difficultés surviennent du fait qu'elles sont souvent en conflit de légitimité avec les pouvoirs publics locaux; qu'elles ont du mal à établir une coopération effective. Elles ne connaissent pas toujours réellement bien les populations.

- Recommandations

- Elles pourraient mieux expliquer leur approche ou leur mode d'intervention aux communes, pour que celles-ci soient réellement associées, notamment par le biais de cellules locales de projets (associant services municipaux, ONG, concessionnaires, opérateurs).
- Elles doivent déployer des moyens en étude et évaluation :
  - qui permettent d'apprécier les potentialités communautaires et les demandes de façon plus fine et différenciée (par groupes sociaux, par groupes d'intérêt) ;
  - de mettre en place des moyens d'étude, d'évaluation qui correspondent à un souci d'une connaissance différenciée et stratifiée des actions (apport de l'anthropologie ou sciences sociales, tableaux de bord sur l'avant et l'après des actions) .
- Elles doivent mieux prendre en compte le temps sociologique de fabrication des actions, le temps de formation des leaders, et de compétences locales.
- Elles doivent renforcer leurs moyens de connaissance et d'action envers les plus démunis et prendre en compte le souci d'une couverture maximale des actions pour les plus éloignés.
- Elles ont à se rapprocher des autres ONG par des actions communes ou d'échange d'expériences.

### **3.2.6. Le rôle des bailleurs de fonds**

- Ils interviennent surtout en milieu rural ou villes secondaires, dans des régions où les sociétés nationales d'exploitation ou distribution ne sont pas présentes ; et où l'AEP est prise en charge par l'aide internationale (investissements, maintenance) ou par le secteur privé
- Ils interviennent encore assez peu pour la potabilisation des quartiers périurbains, et disposent encore de peu d'outils, savoir faire en matière de systèmes co-produits par les usagers, les communes, ou le secteur privé .
- Des solutions sont expérimentées en centre secondaires :
  - c'est par exemple le cas de la Commission Européenne expérimentant un système d'Aep dans six villes secondaires au Ghana où interviennent conjointement au stade de la maintenance la collectivité locale et le concessionnaire (suivi : BURGEAP);
  - des actions sanitaires en prenant appui sur les centres de santé (c'est le cas de la Commission européenne en Afrique de l'Ouest)
  - un rapprochement avec les Ong intervenant en périurbain, qui restent assez mal connus. C'est par exemple le cas de la Commission européenne via le Fed (même s'il repose encore largement sur le rural et centres secondaires) et le PMR ou des coopérations décentralisées qui encourage des actions de potabilisation communautaires
  - des expérimentations de délégation de distribution au secteur privé (exemple de la Coopération Française au Mali). En Haïti, la CFD accompagne l'évolution structurelle du fournisseur d'eau et concessionnaire d'assainissement vers une privatisation et en même temps finance des adductions communautaires réalisées dans les quartiers par le GRET.
- Les bailleurs de fonds dans l'aide bilatérale en AEP (ou dans l'aide décentralisée) se heurtent souvent à l'absence de politiques nationales dans la gestion des ressources naturelles, de coordination des Ministères et concessionnaires. Il est ainsi difficile , d'évaluer les effets sanitaires de la potabilisation financée par la communauté internationale , celle ci pouvant rarement s'appuyer ou contrôler les services nationaux qui ne disposent pas d'indicateurs (qualité de l'eau, statistiques maladies.);
- Les cadres institutionnels n'existent pas toujours pour coopérer avec les échelles communales autonomes et légitimes. Les collectivités territoriales ne sont pas toujours créées (quand n'existe pas de réforme institutionnelle pour la décentralisation)
- Ils ont un rôle essentiel pour une meilleure harmonisation des politiques, des aides aux différentes échelles :
  - appui aux Etats pour mettre en place de cadres juridiques sur la qualité de l'eau et de l'environnement ; la protection et gestion des ressources naturelles.

- harmonisation des interventions de l'aide internationale, des ONG et opérateurs qui interviennent dans les quartiers ; pour définir une politique commune dans le domaine de l'AEP et de l'appui à la base (type de distribution, mode de tarification et de création de comités d'usagers)

Ils ont un rôle essentiel dans l'appui à la décentralisation

- création d'outils de cofinancement décentralisés
  - financement des plans de formation ou d'actions qui aillent dans le sens de la promotion d'une culture de développement (financement de formations en développement local, postes sanitaires,
  - aide à la structuration du secteur privé qui intervient dans l'intermédiation ; appui à la création de comités de management
  - formation d'opérateurs privés qui peuvent être délégataires de service et connaissance économique du secteur privé (profils, moyens des entreprises) et renforcement de leurs moyens
  - études ou actions pilotes sur les délégations de gestion (étude coûts maintenance, évolution des systèmes privatisés..
  - surveillance de la décentralisation
- Les concessionnaires pourraient être appuyés par la mise en place d'une politique d'AEP plus sociale et plus décentralisée, adaptée aux nouvelles échelles de gestion de quartier par :
- des moyens en études, bases de données pour la connaissance des quartiers (cartographie, démographie, études VRD) ;
  - l'appui à la réalisation de schémas de potabilisation d'assainissement communaux ou régionaux;
  - l'appui à la programmation nationale en AEP, assainissement qui prennent en compte des objectifs sociaux : impact économique et comportements des ménages selon les différents systèmes d'AEP, évaluation dans la politique de branchements sociaux ;
  - recherche de mode de distribution/tarification adaptée par les quartiers et ménages les plus défavorisés.
- L'articulation des politiques sanitaires et d'AEP devraient être encouragées, notamment par l'appui à des modes de recherche ou de connaissance des usagers adaptés, prenant davantage en compte l'anthropologie sanitaire et domestique (pratiques comportements des ménages en alimentation, nettoyage, salubrité, approvisionnement en eau).

Des recherches ciblées pourraient fournir une base de connaissance plus fine par les concessionnaires, ONG, intermédiaires ; bureaux d'étude, et enrichir des moyens d'observation statistique ou d'enquêtes souvent insuffisants.

Elles pourraient servir à la mise en place de critères d'évaluation sanitaires plus contextuels , différenciés et empiriques .



### Renforcement des capacités des acteurs et mise en convergence

<b>acteurs objectifs</b>	<b>Communes</b>	<b>Ong</b>	<b>Services privés et intermédiaires</b>	<b>Bailleurs de fonds</b>
<p>encourager la décentralisation des services et gestion urbaine:-par le <b>copartage</b> de responsabilités comités/ commune dans les services , les politique de santé environnement</p> <p>-par le rapprochement comités et secteur privé</p>	<p>- rôle clef dans l'arbitrage au niveau local et la gestion locale</p> <p>- contractualisation sur - cofinancement ouvrages</p> <p>- contractualisation avec comité de gestion sur politiques de quartier (environnement, sanitaire)</p>	<p>- appui pour la contractualisation sur gestion services urbains</p> <p>- appui pour la création de <b>comités pilotage commune/comités</b> de quartier/</p>	<p>- potentiel important en études, intermédiation</p> <p>- nécessité de formations adaptés à la gestion urbaine et décentralisation, - développement échanges expériences au Sud</p>	<p>- renforcer moyens en expertise et en personnel municipal ciblé sur la gestion des quartiers</p> <p>- aide au recrutement agents de développement</p> <p>-renforcement connaissance et formations adaptés aux Oi (technique, commercial, et aux opérateurs de services qui peuvent être relais des communes .</p>

<b>acteurs objectifs</b>	<b>Concessionnaires</b>	<b>Bailleurs de fonds</b>	<b>ONG / org Intermédiaires secteur privé</b>
<p><b>renforcer la potabilisation des quartiers irréguliers avec une meilleure politique sociale</b></p>	<p>- doivent décentraliser leur gestion et créer des cellules de suivi pour se rapprocher des comités</p> <p>- doivent diversifier leurs systèmes (tarification, paiement, collectif ou individuel) pour s'adapter aux quartiers</p> <p>- définition des responsabilités avec les comités de gestion et contractualisation avec comités et Ong (tarifs, systèmes, priorités, réduction coûts distribution, missions hygiène</p> <p>- doivent définir une politique</p>	<p>- appui en moyens d'études programmation sur le quartiers</p> <p>- aide aux financements de schéma potabilisation</p> <p>-plan de formation des concessionnaires adaptés aux quartiers irréguliers :</p> <p>-financement postes ingénieur sanitaire</p> <p>-financement études sociales sur les différents systèmes de distribution : et notamment impact des branchements sociaux</p> <p>- définition de financements branchements préférentiels aux Ong avec Bailleurs</p>	<p>- mise en commun outils études ONG / concessionnaire pour Aep dans les quartiers et connaissance pop.</p> <p>-identifier des objectifs par niveau social</p> <p>- formation nécessaire des O I comme prestataire pour suivi comités</p> <p>- renforcement</p>

	de potabilisation par secteurs et cibles sociales	-plan de formation adapté de Oi dans la décentralisation et - renforcement de la connaissance économique des ONG / OI /entreprises du Sud	du secteur privé comme opérateur ou délégataire de gestion dans certains quartiers
--	---	---	--

	Etat	Concessionnaires	Bailleurs de fonds
mieux articuler l'eau l'urbain, l'environnement	- cadre légal à créer (qualité eau, législation zones déchets, protection environnement,...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contractualisation avec Comités sur des missions hygiène</li> <li>- contractualisation avec Communes sur priorités de potabilisation /assainissement et sur le péri urbain, ,</li> <li>- collaboration services Hygiène, , comités santé sur missions sanitaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mettre en place des actions différenciées d'évaluation sanitaire et sensibiliser les concessionnaires (eau, assainissement) sur le lien eau/habitat/assainissement</li> <li>-encourager le <b>copartage</b> de responsabilités comités/ commune/concessionnaires dans les politique de santé environnement</li> <li>-appui aux Etats pour cadre juridique de l'environnement</li> <li>- aide à la mise en place d'études environnement</li> <li>-outils et aides formation opérateurs privés (recyclage, traitement eaux usées, t</li> </ul>

#### Pistes pour la Recherche action

- modes de connaissance et de mesure de l'impact réel des opérations pour les plus défavorisés ou par groupes sociaux
- impacts de la politique des branchements sociaux par quartiers tests
- anthropologie des comportements domestiques en matière de consommation d'eau , de salubrité, hygiène..,